

Riesgo, conflicto, políticas de relocalización y consevación ambiental en una zona inundable en disputa en la periferia Sur del Gran Buenos Aires

Los casos del asentamiento 9 de enero y de la Laguna de Rocha, localidad de 9 de abril, Esteban Echeverría.

Autor:

Caruso, Sergio Adrián

Tutor:

Ríos, Diego Martín

2021

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales

Posgrado

MAESTRÍA EN POLÍTICAS AMBIENTALES Y TERRITORIALES

**Riesgo, conflicto, políticas de relocalización y
conservación ambiental en una zona
inundable en disputa en la periferia Sur del
Gran Buenos Aires: los casos del
asentamiento 9 de Enero y de la Laguna de
Rocha, localidad de 9 de Abril, Esteban
Echeverría**

Autor: Sergio Adrián Caruso

Director: Dr. Diego Martín Ríos

Codirectora: Dra. Claudia Natenzon

Buenos Aires, Abril 2020

*A la memoria de Silvia González,
quién me enseñó a dar mis primeros
pasos como investigador.*

AGRADECIMIENTOS

Gran parte de las tareas de campo y de gabinete de esta investigación las llevé a cabo en tiempos del macrismo en donde, además de relegar a las ciencias a lugar marginal y de aplicar políticas de desfinanciamiento y de cercenamiento sobre el sector, imperó el discurso de la meritocracia y el individualismo a ultranza. En este contexto, reviste aun de mayor valor destacar que, si bien el resultado final de esta tesis significativamente radicó en el propio esfuerzo de mi quehacer como investigador, también entiendo que, en parte, se debió a lo colectivo, a lo solidario. Es decir, a la concurrencia de todos aquellos que a lo largo de todo este proceso intervinieron para darme una mano que me permitió avanzar con esta investigación. Por eso, quería aprovechar este espacio para destacar y agradecer esto que señalo porque, claramente, sólo no hubiera podido con esta tarea.

Para comenzar, quiero agradecer a la Universidad de Buenos Aires no sólo por ser pública, gratuita, la institución donde ejerzo realicé mis estudios de grado y de posgrado y actualmente ejerzo la docencia, sino también por haberme becado con una Beca UBACyT de Maestría dirigida por la Dra. Natenzon, sin la cual, probablemente, esta tesis hubiera implicado unos tiempos mucho más extensos.

También deseo destacar la labor que realizaron el Dr. Diego Ríos y la Dra. Claudia Natenzon, cuyos aportes fueron de suma relevancia para la elaboración de esta tesis. En especial, quiero recordar a la Dra. Silvia González, quién codirigió esta investigación hasta el momento de su fallecimiento.

Además de los ya nombrados, quiero incluir en estos agradecimientos al resto de los miembros del Programa de Investigaciones en Recursos Naturales y Ambiente (PIRNA) y a las autoridades del Instituto de Geografía "Romualdo Ardisson" de la Facultad de Filosofía y Letras, donde tiene asiento tanto el Proyecto Interdisciplinario UBACyT así como el dictado de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, en donde se inscribió esta tesis. Asimismo, es de mi interés agradecer a todo el equipo docente de la indicada Maestría por haber contribuido en mi formación académica y profesional.

Otras personas que deseo destacar en estos agradecimientos son aquellas que me facilitaron el acceso a las tareas de campo, a los informantes claves, a los archivos de las reparticiones de Estado y a las fuentes bibliográficas del caso estudiado, a saber: Ing. Carlos Benedetti, Ing. Marcos Cipponeri, Lic. Regina Ruete, Sr. Martín Fariña, Sr. Marcos Aguilar, Sr. Andrés Aguilar, Dra. Catalina Haiton, Lic. Daniel Novoa, Prof. Natalia Mastroncello, Ing. Juan Borus y Dra. Paula Sgolastra.

En cuanto a los aspectos de edición, formato y cartografía de esta tesis, quiero agradecer a: Lic. Mariana Lipori, Dg. Sergio Lamamy y Mg. Gabriela Migale, que me auxiliaron con los mapas, las carátulas y la edición final del archivo digital y la lectura de la tesis respectivamente.

Finalmente, resta lo más importante, mis afectos. A todos ellos quiero comentarles que una parte importante del compendio de tareas que implica desarrollar una investigación y de escribir una tesis, se desarrollan en soledad e insumen una gran cantidad de tiempo. Por eso, habrán sentido mi ausencia y notado que muchas veces no pude participar en reuniones, cumpleaños, salidas o eventos. Realmente, es una pena que esos momentos no los hayamos podido compartir porque no se recuperan. Por eso, van estas sinceras disculpas. Sin embargo, a lo largo de todo ese recorrido

incondicionalmente me han estado apoyando y apuntalando en mis momentos de incertidumbres e incertezas, como ya lo vienen haciendo hace tantos años. Todo esto, quiero agradecerérselo a:

- Mi familia: mi vieja Oli, mis hermanos Vale y Diego y a mi sobrina Ailu.
- Los mismos de siempre: Jesi, Fufi, Diego y Checho.
- Les amigos de la vida: Pini, Romi, Nacho, Ari.
- La muchachada de Pangea: Gabiota, Nati, Male y Lea.
- Mis amigas de Capoeira: Anita, Dani, Jessy y Andre.
- A las sueltitas: Pau y Mari Chuga.
- A mi marida: La Facu.

A todes, de corazón, ¡**GRACIAS TOTALES!**

ACRÓNIMOS

Listado de acrónimos	
AA: Aves Argentinas	ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo
ACRC: Asociación Civil Racing Club	ADA: Autoridad del Agua
AGBA: Aglomerado Gran Buenos Aires	ANP: área natural protegida ANPs: áreas naturales protegidas
APN: Administración de Parques Nacionales	ARI: Afirmación de una República Igualitaria
Au: autopista	Av: avenida
BACAE: Barrios Aledaños al Centro Atómico de Ezeiza	BM: Banco Mundial
CC: Cuerpo Colegiado	CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado	CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales
CEULR: Colectivo Ecológico Unido por Laguna de Rocha	CIUO: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
Cm: centímetro	CMR: Cuenca Matanza Riachuelo
CMMR: Cuenca Media Matanza Riachuelo	COA: Comité de Observadores de Aves
CONAMYPEBOAR: Confederación Nacional de Micro y Pequeña Empresa de Bolivianos en Argentina	CSJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación
CSJBA: Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires	DIA: declaración de impacto ambiental
DIRDN: Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales	DPN: Defensor del Pueblo de la Nación
EDESUR: Empresa Distribuidora Sur	EEUU: Estados Unidos
EIA: evaluación de impacto ambiental	FARN: Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FEP: Fundación Eva Perón	FI: Facultad de Ingeniería
FMI: Fondo Monetario Internacional	FOS: Factor de Ocupación de Suelo
FOT: Factor de Ocupación Total	FPV: Frente Para la Victoria
FREPASO: Frente País Solidario	FVSA: Fundación Vida Salvaje Argentina
GBA: Gran Buenos Aires	Gral: General
Ha: hectáreas	INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones	JICA: Agencia de Cooperación del Japón
Km: kilómetro	LA RED: La Red de Estudios Sociales de Prevención de Desastres de América Latina
LR: Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha	M ³ /seg: metros cúbicos sobre segundo
MAE: Modelo Agroexportador	MEE: Municipio de Esteban Echeverría
MINPLAN: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación	Mm: milímetros
MPD: Ministerio Público de la Defensa	M: metros
NBI: necesidades básicas insatisfechas	OAT: Ordenamiento Ambiental Territorial

Listado de acrónimos	
OMI: Organización Marítima Internacional	OMM: Organización Meteorológica Mundial
ONG: organización no gubernamental	ONU: Organización de las Naciones Unidas
OPDS: Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable	OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo
PBA: Provincia de Buenos Aires	PBI: Producto Bruto Interno
PEA: población económicamente activa	PISA: Plan Integral de Saneamiento Ambiental
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	RN: ruta nacional
RP: ruta provincial	SA: Sociedad Anónima
SACIF: Sociedad Anónima Industrial, Comercial, Financiera e Inmobiliaria	S/d: sin datos
Tte: Teniente	UCR: Unión Cívica Radical
UIDET: Unidad de Investigación, Desarrollo, Extensión y Transferencia	UICN: Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	UNDAV: Universidad Nacional de Avellaneda
UNLP: Universidad Nacional de La Plata	WWF: <i>Wild Word Found</i>

ÍNDICE

I	CAPÍTULO: INTRODUCCIÓN.....	1
I.1	Introducción.....	2
I.1.1	Objetivo General.....	5
I.1.2	Objetivos Específicos.....	5
II	CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO–METODOLÓGICO.....	7
II.1	Introducción.....	8
II.2	Encuadre teórico del urbanismo neoliberal.....	11
II.3	Aproximación teórico-conceptual sobre el riesgo de desastres.....	15
II.4	Aproximación teórica al paradigma ambientalista y los conflictos ambientales.....	23
II.4.1	Paradigma ambientalista y crisis ambiental.....	24
II.4.2	Aspectos teórico-conceptuales relativos a los conflictos ambientales.....	32
II.5	Materiales y métodos.....	35
II.5.1	Área de estudio y período analizado.....	35
II.5.2	Trabajo de gabinete.....	38
II.5.3	Trabajo de campo.....	39
III	CAPÍTULO: SUBURBANIZACIÓN DEL SUR DEL AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES: ORÍGENES DE LA PRODUCCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LA LOCALIDAD DE 9 DE ABRIL (SUBPERÍODO 1930 – 1975).....	42
III.1	Introducción.....	43
III.2	Antecedentes previos a 1930.....	43
III.3	Subperíodo 1930 – 1975: Suburbanización del Aglomerado Gran Buenos Aires y consolidación del Municipio de Esteban Echeverría.....	45
III.3.1	La consolidación del centro de Buenos Aires y del primer cordón del conurbano y la suburbanización del segundo.....	47
III.3.2	Los primeros antecedentes normativos sobre áreas inundables en la provincia de Buenos Aires.....	50
III.3.3	Las intervenciones en materia de saneamiento en la cuenca media Matanza Riachuelo durante la ISI.....	52
III.3.4	El Municipio de Esteban Echeverría durante la ISI.....	56
III.4	Síntesis y Conclusiones.....	61
IV	CAPÍTULO: URBANISMO NEOLIBERAL Y RIESGO DE INUNDACIÓN EN EL AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES: DE ÁREAS INUNDABLES A AMBIENTES DE HUMEDALES (SUBPERÍODO 1976 – 2018).....	64
IV.1	Introducción.....	65
IV.2	Urbanismo neoliberal y producción del espacio urbano en el Aglomerado Gran Buenos Aires.....	68
IV.2.1	Inicios del urbanismo neoliberal en el AGBA entre 1976 y 1989: Cinturón Ecológico, surgimiento y consolidación de los asentamientos y densificación poblacional de la segunda corona del conurbano.....	68
IV.2.2	Consolidación del urbanismo neoliberal: suburbanización de la tercera corona bonaerense entre 1990 y 2018.....	73

IV.2.3	De áreas inundables a ambientes de humedales: áreas naturales protegidas y conflictos ambientales en el AGBA	77
IV.2.4	Los aspectos normativos sobre áreas inundables y conservación de humedales en la provincia de Buenos Aires durante el subperíodo 1976 – 2018.....	83
IV.3	Los efectos del urbanismo neoliberal en la Cuenca Matanza Riachuelo	85
IV.3.1	La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo: creación, funciones y relocalización de villas y asentamientos.....	86
IV.3.2	Inundaciones y obras de ingeniería hidráulica en la Cuenca Media Matanza Riachuelo en el subperíodo 1976 – 2018.....	90
IV.4	Implicancias del urbanismo neoliberal en la localidad de 9 de Abril, del Municipio de Esteban Echeverría durante el subperíodo 1976- 2018.	95
IV.5	Síntesis y Conclusiones.....	100
V	CAPÍTULO: RIESGO DE INUNDACIÓN, CONFLICTO AMBIENTAL, POLÍTICAS DE RELOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS Y DE CONSERVACIÓN DE HUMEDALES: LOS CASOS DE 9 DE ENERO Y DE LA LAGUNA DE ROCHA (2000 – 2018).....	108
V.1	Introducción.....	109
V.2	Crónica de una relocalización anunciada: el asentamiento 9 de Enero en el marco de la causa Mendoza y la producción de riesgo de inundación.....	109
V.2.1	Saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo: 9 de Enero en el Convenio Marco	117
V.2.2	El espacio de diálogo y construcción de consensos por “excelencia”: el desarrollo de las Mesas de Trabajo en el asentamiento 9 de Enero.....	125
V.2.3	La política de relocalización en 9 de Enero en el contexto de las experiencias desplegadas en la Cuenca Matanza Riachuelo.....	128
V.3	El laberinto jurídico-normativo de la Laguna de Rocha: de la conservación del humedal a la cristalización del conflicto ambiental y su incidencia en la producción del riesgo en el asentamiento 9 de Enero.....	130
V.3.1	Los primeros antecedentes de la conservación de la laguna de Rocha: la antesala del conflicto ambiental.....	130
V.3.2	La cristalización del conflicto ambiental en laguna de Rocha: el proyecto del Eco Parque Logístico Tecnológico.....	134
V.3.3	La creación de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha.....	137
V.3.4	El laberinto jurídico-normativo de la Laguna de Rocha: la configuración del campo contencioso	140
V.3.5	El papel de los desarrolladores inmobiliarios en la agudización del conflicto ambiental en la Laguna de Rocha	147
V.3.6	El rol de los organismos públicos en el conflicto ambiental: el asentamiento 9 de Enero como amenaza para la conservación en la Laguna de Rocha.....	152
V.4	Síntesis y Conclusiones.....	156
VI	CAPÍTULO: CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	166
VI.1	Conclusiones.....	167
VI.2	Consideraciones finales.....	180
VII	CAPÍTULO: BIBLIOGRAFÍA.....	186
VII.1	Bibliografía	187

VII.2	Fuentes	199
VII.3	Notas periodísticas:	202
VII.4	Fuentes audiovisuales:	205
VII.5	Legislación	205
VII.6	Páginas Web	207
VIII	ANEXOS	209
VIII.1	Anexo I: Fotolog del área circundante a la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha 210	
VIII.2	Anexo II: Asentamientos, villas y soluciones habitaciones contempladas en el Convenio Marco	211
VIII.3	Anexo III: Barrios de la localidad 9 de Abril, Municipio de Esteban Echeverría....	212
VIII.4	Anexo IV: Evolución de los límites del asentamiento 9 de Enero entre los años 2002 y 2017.	213
VIII.5	Anexo V: Mapa de actores sociales intervinientes en la política de relocalización de 9 de Enero encuadrada en el Convenio Marco	214
VIII.6	Anexo VI: Mapa de actores sociales intervinientes en la política de conservación de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha.....	216

Tabla

Tabla 1. Obras y proyectos de cloacas y agua para el complejo habitacional Juan Pablo II por parte de AySA al 31/01/2019.	124
--	-----

Mapa

Mapa 1. Área de Estudio: Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha.	37
Mapa 2. Área afectada por la inundación de 1967.	54
Mapa 3. Área de inundación fluvial de la CMR. Escenario actual. Recurrencia 100 años.....	93
Mapa 4. Modificación jurisdiccional del MEE impuestos por las leyes provinciales 11.480/1993 y 11.550/1994.	100
Mapa 5. Límites del asentamiento 9 de Enero para los años 2002, 2008, 2014 y 2017.....	112
Mapa 6. Área inundable del asentamiento 9 de Enero.....	116
Mapa 7. Proyecto del Eco Parque Logístico Tecnológico.....	136
Mapa 8. Sitios de la CMMR a integrar mediante un corredor biológico.	138
Mapa 9. Evolución del límite del predio de la laguna de Rocha.	147
Mapa 10. Intervenciones en LR realizadas por el titular de <i>Kuster Finance Corp.</i>	151
Mapa 11. Proyecto av. Costanera en localidad de 9 de Abril.	156

Imagen

Imagen 1. Plano Rectificación Río Matanza.....	56
Imagen 2. Mujer en laguna de Rocha Mediados de la década de 1940.	60
Imagen 3. Hombres en bote Transradio Internacional. Mediados de 1960.....	60

Imagen 4. Campo de antenas de Transradio Internacional en la inundación de 1967.	60
Imagen 5. Vista panorámica de la llanura de inundación del río Matanza. Década de 1950.	60
Imagen 6. Inundación noviembre 2012 en el asentamiento 9 de Enero.	92
Imagen 7. Inundación noviembre 2012 en el asentamiento 9 de Enero.	92
Imagen 8. Plano Limpieza y mejoramiento de los arroyos Ing. Rossi, Ortega, Medrano y Guillermina.....	94
Imagen 9. Centro Logística 9 de Abril.	98
Imagen 10. Parque Industrial 9 de Abril.	98
Imagen 11. Estado de la calle Sierra de Guayasán.....	115
Imagen 12. Microbasurales a cielo abierto en la laguna de Rocha.....	115
Imagen 13. Vista hacia la laguna de Rocha desde el techo de una vivienda de 9 de Enero.....	117
Imagen 14. Transición entre el límite Oeste de 9 de Enero y el pastizal de la laguna de Rocha.	117
Imagen 15. Vista del complejo habitacional Juan Pablo II.....	123
Imagen 16. Cartelería SIFSA del loteo Chacra I.	150
Imagen 17. Cartelería Crimi del loteo Chacra I.	150
Imagen 18. Edificio de Transradio.....	152
Imagen 19. Edificio LR 4.....	152
Imagen 20. Línea de tiempo.	168

I CAPÍTULO: INTRODUCCIÓN



1.1 Introducción

La urbanización de las áreas inundables del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA)¹, fue llevada a cabo históricamente por los grupos de menores recursos mediante loteos populares y la ocupación ilegal de tierras (Clichevsky, 2006). Las condiciones físico-naturales y los servicios ambientales brindados por estos sitios han sido utilizados simultáneamente como fuentes de recursos y como depósito de desperdicios. En consecuencia, en algunos de estos lugares se gestó un territorio singular donde alternan de manera intrincada barrios obreros, asentamientos precarios, basurales clandestinos, comercios ilegales, etc., configurándose así un espacio de riesgo de inundación altamente desigual, que se visibiliza cada tanto, cuando suceden inundaciones. Para comprender los aspectos materiales del riesgo, es preciso conocer la vulnerabilidad de una sociedad, es decir, sus condiciones sociales, económicas, etc. que existen previamente a la ocurrencia de un desastre, que la predisponen a sufrir daños (salud, económicos, etc.) y que definen la capacidad diferenciada de una comunidad para anticipar, resistir y reponerse de los efectos de una amenaza (Herzer *et al.*, 2002; Ríos, 2010; Natenzon, 2015; entre otros). Según la Escuela de Economía Política de los Desastres, lo anteriormente mencionado puede comprenderse como procesos de marginalización donde las inequidades sociales limitan las opciones de ciertos grupos, llevándolos a ocupar ambientes degradados y disminuyendo sus capacidades para afrontar eventos como las inundaciones (Collins, 2010).

Sin embargo, en la incorporación de las áreas inundables al entramado del aglomerado también intervinieron otros actores sociales mejores posicionados en términos socioeconómicos y en el marco de las relaciones de poder. Este fue el caso del sector industrial que, desde inicios del siglo XX, se ha establecido en estos sitios degradándolos ambientalmente, como sucedió en la cuenca baja Matanza Riachuelo (Silvetri, 2012; y Brailosky y Foguelman, 2014). O bien, los agentes inmobiliarios que desde la década de 1970 comenzaron a interesarse por usufructuar dichos espacios. En el caso de los bañados del municipio de Tigre, vastas superficies fueron rellenadas con el fin de acondicionar el terreno para construir clubes de campos destinados a los grupos de mayor poder adquisitivo (Ríos, 2014).

En relación a lo anteriormente expuesto, se visualiza una producción de espacios de riesgo de inundación más desiguales, a la vez que las áreas de condiciones extremas, como las áreas inundables, son disputadas por grupos opuestos en sus lógicas, intereses, condiciones de vulnerabilidad social y lugar que ocupan dentro de las relaciones de poder (González y Ríos, 2015).

A partir de la década de 1990 se ha llevado adelante una intensa urbanización de las áreas inundables remanentes del AGBA que hasta ese momento no habían sido incorporadas al ejido de la ciudad. El capital financiero-inmobiliario y el industrial tuvieron un papel central en el despliegue de este proceso, que se basó en la valorización de dichas áreas en tanto tierras disponibles a bajo precio, especialmente, aquellas mejores posicionadas en relación a la infraestructura de transporte vial de

¹ De acuerdo con la definición del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) el AGBA es un área delimitada geográficamente por la "envolvente de población" también conocida como mancha urbana, entendiéndose por tal la línea que indica el límite hasta donde se extiende la continuidad de viviendas urbanas, la cual varía con el tiempo y no coincide con la delimitación administrativa de los municipios. Específicamente abarca la totalidad de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y 14 partidos de la provincia de Buenos Aires (PBA) y de manera parcial a otros 16 municipios bonaerenses (INDEC, 2003).

circulación rápida. En el primer caso, implicó la orientación de la producción hacia el consumo de los grupos de mayores ingresos, como se observó en la suburbanización a través de urbanizaciones cerradas sobre rellenos en tierras inundables de los bañados del municipio de Tigre (Ríos, 2012), y de otros partidos pertenecientes a la cuenca baja del río Luján (Pintos y Narodowski, 2012). Para el segundo caso, involucró la generación de polos logísticos y parques industriales en torno a la creciente red de autopistas urbanas que facilitó la conexión entre el centro de la ciudad y su periferia, priorizando el transporte privado (Blanco, 2005; y Ríos y Pérez, 2008). En estos procesos, el accionar estatal ha tendido a promoverlos y viabilizarlos mediante el despliegue de una batería de medidas, tales como la adecuación de la normativa urbanística, construcción y provisión de infraestructuras hídricas, de transporte y de servicios, entre otras. De este modo, siguiendo a Collins (2010), el Estado actúa con un rol de mediador que facilita la minimización de las externalidades negativas y la apropiación de las positivas. Esto implica una incorporación de valor en ese espacio urbano, modificando la jerarquización de esas áreas y cuyos beneficios son captados por el sector privado mientras que las consecuencias adversas se exteriorizan hacia la comunidad.

Durante estos años, también se registró un creciente proceso de valoración de las áreas inundables basado en la difusión de los preceptos del paradigma ambientalista que emergió tras la Conferencia de Estocolmo (1972) donde se sociabilizó por primera vez la idea de crisis ambiental (Estensoro Saavedra, 2007). A su vez, ello generó interés por la conservación de estos sitios, ahora entendidos como ambientes de humedales. Esta situación, conllevó al establecimiento internacional de la Convención Ramsar (1975). Argentina no estuvo ajena a tal proceso y adhirió a la misma en 1992 tras sancionarse la Ley Nacional N° 23.919/91 y declarar sus primeros sitios Ramsar. De allí, que para urbanizar estas tierras el sector inmobiliario haya implementado las ideas de sustentabilidad urbano-ambiental y de “retorno a la naturaleza” (Ríos y Pérez, 2008)

Asimismo, se visualizó la proliferación de grupos provenientes de diversos ámbitos (académico, civil, etc.), preocupados por la degradación y reducción de los humedales en las ciudades, recalcando la necesidad de preservar sus espacios remanentes mediante áreas naturales protegidas (ANPs). Esta situación explicó la multiplicación de reservas en el territorio del AGBA (Baigún y Lombardo, 2017). Consecuentemente, emergieron disputas producto de los impactos ambientales que generaron la producción de las urbanizaciones cerradas al interferir o reemplazar a los humedales, como fue el caso de la Reserva Natural Estricta Otamendi (Botana *et al.*, 2012); la degradación ambiental generada por los habitantes de asentamientos, como se visualizó en la Reserva Natural Costanera Norte respecto los residentes de la villa Rodrigo Bueno (Carman, 2011); o su restablecimiento y conservación ante el avance urbano, tal fue el caso de la recomposición ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo (CMR) mediante la creación de ANPs (Schmidt, 2018 y 2016).

Por tanto, en sintonía con el rumbo neoliberal que Argentina adoptó en los años setentas y que se afianzó en la década de 1990, la urbanización del AGBA se caracterizó por la valoración de las áreas inundables por una variedad de actores como los agentes inmobiliarios, el sector industrial y las organizaciones ambientalistas, que le confirieron nuevos usos y funciones que frecuentemente resultaron incompatibles con las prácticas de aquellos grupos que allí habitaban. En suma, estas tierras anegadizas comenzaron a ser disputadas por grupos opuestos en sus intereses, lógicas y posición en las relaciones de poder, configurándose de este modo conflictos de distinto origen, entre los que se destacan los ambientales. En éstos, si bien predominan

los argumentos de índole ambiental, se vehiculizan otras dimensiones desatendidas en el litigio como la económica, la social y/o la cultural (Merlinsky, 2013).

En este marco se inscriben las acciones para preservar el sistema lagunar de Rocha, circunscripto en una zona intensamente urbanizada dentro de la cuenca media Matanza Riachuelo (CMMR), el cual devino en Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha (LR) al sancionarse la Ley Provincial N° 14.488/12, contando con una extensión total de 1.000 hectáreas (ha) y convirtiéndose en la mayor superficie protegida en dicha cuenca (ACUMAR, 2014b)². Entre sus principales funciones ambientales se destacan: la regulación de las crecidas de los cursos de agua que la atraviesan atenuando el efecto de las inundaciones, incluyendo al río Matanza; el mantenimiento de la calidad del agua de la laguna mediante los aportes que realizan los arroyos que desembocan en ella; la recarga del acuífero Puelches a través de la filtración de las aguas de sus afluentes y de las lluvias; y, finalmente, ser reservorio de biodiversidad (Di Pangraccio, 2012 y ACUMAR, 2014b).

Esta reserva se localiza en una sección del AGBA y de la CMMR en la que se observa un intrincado entramado urbano, donde intervienen actores del sector público, privado y de la sociedad civil; quiénes, al perseguir intereses contrapuestos despliegan una serie de acciones que frecuentemente resultan incompatibles. Esta situación gestó las condiciones para que emerjan conflictos ambientales en torno a LR. No obstante, se detectó que los grupos de menores recursos que habitan dentro y alrededor de esta área natural protegida (ANP) se hallan invisibilizados en dicho conflicto. Esto sucede con el asentamiento 9 de Enero, que se halla sujeto a las políticas de relocalización de villas y asentamientos en situación de riesgo ambiental adscriptas al *Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Segunda y Última Etapa* (comúnmente denominado *Convenio Marco*). Éste, es desplegado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), e implica la reubicación de sus habitantes en sitios distantes del área rural del municipio de Esteban Echeverría (MEE) (ACUMAR 2011). Se trata de una zona caracterizada por una deficiente cobertura de redes de servicios básicos (agua, cloacas, electricidad), lejanía de centros educativos, de salud y de trabajo, inaccesibilidad a transportes públicos y desconexión al entramado urbano (MPD, 2017).

En suma, ante este escenario, es posible plantear en términos de hipótesis que las características que viene adquiriendo las formas de incorporación urbana de esas áreas inundables y los consecuentes procesos de producción de conflictos ambientales, se verán reconfigurados con la reciente creación de la LR (Ley Provincial N° 14.488/12) y las medidas de protección ambiental a ellas asociadas para una zona en tensión (en las que se superponen una serie de decisiones, acciones, visiones e intereses) que se ubica en el marco de la ya compleja situación de la CMMR y del Sur del AGBA.

Por tanto, en esta investigación se trabajarán con los objetivos general y específicos que se plantean a continuación:

² Las restantes ANPs de la CMMR son: las reservas Municipal y Provincial Santa Catalina (Loma de Zamora), los bosques de Ezeiza (Ezeiza), la Reserva Natural Urbana de Morón (Morón) y la Reserva Natural Bosques de Ciudad Evita (La Matanza) (ACUMAR, 2018). Disponible en: <http://www.acumar.gob.ar/eje-social/ordenamiento-ambiental/areas-protegidas/>

I.1.1 Objetivo General

Estudiar los procesos de producción de riesgo y de conflictos ambientales en áreas inundables de la periferia Sur del AGBA, así como también las reconfiguraciones activadas sobre esos procesos a partir de las políticas de relocalización de asentamientos y de la creación de ANPs destinadas a la conservación de humedales, tomando como referentes empíricos a la LR y al asentamiento 9 de Enero, ambos emplazados en el MEE.

I.1.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar los procesos históricos de urbanización de las áreas inundables, las políticas urbano-ambientales implementadas y los actores partícipes durante el período 1930 – 2018.
- Establecer las características de las dimensiones de riesgo de inundación (peligrosidad, vulnerabilidad social, exposición e incertidumbre) y la amplificación que causa sobre ellas los procesos de expansión urbana y de degradación ambiental.
- Indagar sobre las prácticas y los discursos intervinientes en el proceso de creación de las ANPs en el contexto de la difusión del paradigma ambientalista y de la importancia de los humedales, destacando el papel de las instituciones públicas y de las organizaciones ambientalistas.
- Analizar la aplicación de la política de relocalización del asentamiento 9 de Enero establecida en el *Convenio Marco* y sus implicancias en la reconfiguración de las condiciones de riesgo (respecto de sus dimensiones constitutivas).
- Identificar y describir la producción de conflictos ambientales vinculados a las tierras del sistema lagunar de Rocha a partir del entramado de intereses y lógicas de los actores sociales intervinientes.
- Indicar la incidencia de los conflictos ambientales y de las medidas de conservación tras la creación de la LR, en la reconfiguración de los procesos de producción de riesgo en el asentamiento 9 de Enero.

En cuanto a la estructura de esta tesis, se conforma de ocho capítulos y seis anexos cuyos contenidos se detallan en los próximos párrafos.

En el I Capítulo: *Introducción*, se hace una primera aproximación a los temas abordados en esta investigación. También, se presentan la hipótesis de trabajo y los objetivos general y específicos. Por último, se exponen los tópicos desarrollados en cada capítulo.

En el II Capítulo: *Marco Teórico – Metodológico*, se exponen los principales encuadres teóricos sobre los que versa esta investigación. Uno de ellos, refiere a los aspectos vinculados al urbanismo neoliberal. Otro, remite al tratamiento conceptual relativo al riesgo de desastre. Aquí se hace hincapié en los elementos distintivos que asume en los ámbitos urbanos, como así también, a los tópicos vinculados con la relocalización compulsiva de personas. Un tercer marco, presenta las diversas perspectivas que conforman el paradigma ambientalista. Por último, se plantea el abordaje de los conflictos ambientales. Respecto los aspectos metodológicos, se realizan precisiones relativas a los recortes territorial y temporal de este trabajo, así como las herramientas metodológicas empleadas tanto en tareas de gabinete como de campo.

En el III Capítulo: *Suburbanización del Sur del aglomerado Gran Buenos Aires: Orígenes de la producción del riesgo de inundación en la localidad de 9 de Abril (Subperíodo 1930 – 1975)*; se aborda el proceso de suburbanización del AGBA y de la incipiente incorporación del ejido de la ciudad del MEE, analizando las intervenciones en materia de saneamiento desplegadas en la CMMR. Asimismo, se indaga en relación a los orígenes de la producción del riesgo de inundación.

En el IV Capítulo: *Urbanismo neoliberal y riesgo de inundación en el aglomerado Gran Buenos Aires: de áreas inundables a ambientes de humedales (Subperíodo 1976 – 2018)*, se establecen los cambios impresos al Sur del AGBA, en la CMMR y en el MEE por parte del urbanismo neoliberal, tanto por las políticas desplegadas por la última dictadura cívico-militar, así como por las medidas encaradas desde 1990 en adelante. También, en el contexto de difusión de los preceptos del paradigma ambientalista, se señala el proceso mediante el cual las áreas inundables comenzaron a ser valoradas y conservadas mediante ANPs en tanto ambientes de humedales. Asimismo, se presentan las intervenciones en términos de ingeniería hidráulica desplegadas en el MEE con la finalidad de mitigar las inundaciones. Por último, se introduce el tema de la creación de la ACUMAR y de la implementación del abanico de planes y políticas desarrolladas para cumplimentar la manda judicial del fallo Mendoza.

En el V Capítulo: *Riesgo de inundación, conflicto ambiental, políticas de relocalización de asentamientos y de conservación de humedales: los casos de 9 de Enero y de la Laguna de Rocha (2000 - 2018)*, se analiza la producción de riesgo de inundación del asentamiento 9 de Enero en el marco de las políticas de relocalización planteadas en el marco de la causa Mendoza. Además, se examina la cristalización del conflicto ambiental en el sistema lagunar de Rocha vinculado a la conservación del humedal. Se puntualiza el rol de los diversos actores sociales intervinientes en el conflicto y su adscripción a las diversas perspectivas del paradigma ambientalista. También, se establece su incidencia sobre la reconfiguración del riesgo de inundación en el asentamiento 9 de Enero.

En el VI Capítulo: *Conclusiones y consideraciones finales*, se presentan las conclusiones arribadas en el marco de esta investigación.

En el VII Capítulo: *Bibliografía*, se indica el listado de fuentes bibliográficas, periodísticas, audiovisuales, normativas, fallos judiciales y documentos públicos consultados en esta tesis.

El VIII Capítulo: *Anexos*, está compuesto por un total de seis anexos. En el Anexo I, se presenta el *fotolog* del área circundante a la LR. En el Anexo II, se indican los asentamientos, villas y soluciones habitacionales contempladas en el *Convenio Marco*. En el Anexo III, se establecen los barrios de la localidad 9 de Abril, del MEE. El Anexo IV, contiene la evolución de los límites del asentamiento 9 de Enero entre los años 2002 y 2017. En el Anexo V, se introduce el mapa de actores sociales intervinientes en la política de relocalización de 9 de Enero encuadrada en el *Convenio Marco*. Por último, en el Anexo VI, se plantea el mapa de actores sociales intervinientes en la política de conservación de la LR.

II CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO–METODOLÓGICO



II.1 Introducción

Las áreas inundables del AGBA, tradicionalmente fueron consideradas como espacios insalubres, carentes de valor de renta y sin provisión de servicios básicos dada su condición de anegabilidad. De allí, que estos lugares históricamente hayan sido ocupados por los grupos de más bajos recursos, como fue el caso del emplazamiento de las primeras villas de la ciudad a partir de 1930, consecuencia de la migración interna proveniente de las áreas rurales del país que se evidenciaba en aquellos años. Esta modalidad explica en gran medida la suburbanización del aglomerado registrada durante la vigencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El advenimiento del neoliberalismo y de la última dictadura cívico-militar, implicó el empobrecimiento de los grupos medios y bajos, que, junto a la expulsión de la población villera de la Capital Federal, engrosaron la cantidad de villas y asentamientos emplazados sobre las áreas inundables de la periferia de la urbe.

En Argentina a partir de la década de 1970 se ha visualizado una manera de concebir y construir la ciudad que responde al llamado urbanismo neoliberal, el cual se profundiza a partir de 1990, siendo algunos de sus rasgos más destacados, la manifestación de procesos tales como de elitización, gentrificación, turificación y patrimonialización de ciertos sectores del aglomerado. Algunos de estos procesos se llevaron a cabo en áreas inundables como fue el caso de la valorización realizada por el capital financiero-inmobiliario, con el fin de construir urbanizaciones cerradas destinadas a los grupos de mayor poder adquisitivo. Todo ello, se tradujo en la expulsión de los residentes que con anterioridad habitaban en esos sitios, que se vieron obligados a ocupar espacios más degradados e inseguros profundizando tanto la segregación espacial, la expansión de asentamientos informales y la marginalización de los grupos más relegados (Ríos, 2016).

En el contexto de la divulgación del paradigma ambientalista, en especial de los preceptos derivados de la Convención Ramsar, las áreas inundables que tradicionalmente no habían sido consideradas en términos ecológicos, comenzaron a ser valoradas como ambientes de humedales en base a los procesos ecosistémicos que en ellas se daban. Consecuentemente, durante los años noventa en Argentina se visualizó la proliferación de grupos provenientes de diversos ámbitos (asociaciones ambientalistas, círculos académicos y organismos públicos abocados a la conservación de la naturaleza, entre otros) que pusieron de relieve la necesidad de preservar sus remanentes en los ámbitos urbanos mediante la creación de ANP. Con este objetivo, desde finales de los años ochenta en adelante se establecieron a lo largo del territorio del AGBA, parques y reservas naturales de jurisdicción municipal, provincial y nacional.

En este marco, resulta de interés resaltar el intenso crecimiento de la frontera urbana sobre zonas periféricas como aquellas porciones de territorio que contengan y combinen vastas superficies vacantes con tierra, espacios verdes y agua. Allí radica el interés de esta investigación, al enfocarse en los procesos de urbanización desiguales acontecidos en áreas inundables suburbanas del AGBA donde se suceden eventos físicos extremos. El objeto de estudio se aboca a la producción de riesgo de inundación en ese tipo de ambientes, como así también a la emergencia de conflictos ambientales enraizados en las tensiones causadas por intereses contrapuestos de los diversos actores sociales en relación al avance de la urbe. Se toma como caso de estudio a un área inundable caracterizada como humedal y devenida ANP en la periferia Sur de dicho aglomerado, como lo es el sistema lagunar de Rocha en el MEE.

Este trabajo se estructura en tres ejes teóricos con los cuales se espera dar respuesta a los objetivos ya planteados. El primero, aborda los principales rasgos que el urbanismo neoliberal imprime sobre estas áreas inundables. El segundo, remite a las condiciones de riesgo de desastre en estos espacios. El último, se conforma de dos temáticas. En una de ellas, se indaga, a partir de la divulgación de la idea de crisis ambiental o ecológica planetaria, sobre la difusión del paradigma ambientalista -y a las posturas que engloba-, haciendo hincapié en aquellas ideas vinculadas con la valoración de los humedales y la creación de ANPs. La restante, refiere a la configuración de conflictos ambientales en áreas inundables, como producto de la convergencia de intereses y acciones enfrentados.

De los párrafos precedentes se desprende la necesidad de puntualizar que por áreas inundables se entenderá a aquellas zonas planas adyacentes a un curso o cuerpo de agua que son cubiertas durante una crecida, siendo ésta última parte del régimen normal hidrológico que expresa la respuesta hídrica ante el aporte excesivo de agua por precipitaciones, deshielo, elevación del nivel freático, etc. Pueden presentar la napa freática próxima a la superficie, haciendo que sus suelos sean anegadizos. A estas zonas también se las conoce como valles o llanuras de inundación (Ríos y Pérez, 2008). A estos elementos del medio físico, siguiendo la propuesta de Lindón (1989), debe adicionarse aquellos socialmente producidos a lo largo del tiempo, es decir, los constructos materiales incorporados mediante el proceso de urbanización. De allí, que sean entendidas “como un producto socio-espacial e histórico (...) resultado de actores sociales claves con lógicas e intereses en tensión” (González, 2018: 4).

Las áreas inundables están conformadas por cursos (ríos, arroyos, etc.) y cuerpos (lagunas, lagos, etc.) de agua. Estos últimos, evidencian formas específicas de articularse con los procesos de inundación y de anegamiento, lo cual hace necesario establecer distinciones conceptuales ente ellos. De acuerdo con González Uriarte y Navarro (2004), la inundación además de referirse a fenómenos meteorológicos tales como importantes precipitaciones en términos de volumen e intensidad, remiten a las crecidas de corrientes encauzadas que se producen en un lapso de tiempo relativamente breve y que desbordan su cauce sobre su llanura de inundación. Su origen puede ser: de índole meteorológico; consecuencia de la dinámica de su cuenca hídrica; o una combinación de ambas. En tanto, para estos autores, el anegamiento atañe a sectores de relieve cóncavo junto a su entorno y a las zonas bajas o de muy escaso gradiente. Estos sitios se caracterizan porque el agua no tiene posibilidad de drenar o bien lo hace muy lentamente dada la exigua pendiente del terreno, así como por la presencia del nivel freático en proximidades de la superficie. Se trata de un proceso más gradual y persistente, que se inicia cuando la porosidad de un suelo se satura. Si este fenómeno se sucede en una zona deprimida puede generar cuerpos de agua permanentes o semipermanentes e intensificarse por el aporte adicional proveniente de las precipitaciones.

Otro elemento a considerar, es que las áreas inundables son coincidentes con los denominados ambientes de humedales que además de la dinámica hídrica, incluyen aspectos ecológicos. Si bien no existe una definición unívoca³ aquí se entenderá que se

³ Por un lado, dado que se hayan distribuidos en diversos tipos de climas y condiciones hidrológicas evidenciando gran variedad de biota adaptada a estas condiciones, lo que implica dificultades para su conceptualización científica. Por el otro, existen multiplicidad de definiciones basadas en criterios ecológicos (las más frecuentes), en principios vinculados al manejo de estos ambientes o bien aquellas que establecen su manejo a partir de su vínculo con normativas legales y administrativas, como es el caso de las definiciones de Estados Unidos (EEUU) y Canadá que incluyen tierras con agua sobre la superficie o cercana a la misma (Kalesnik y Quintana, 2006)

caracterizan por contar con presencia de agua, ya sea saturando los suelos o cubriendo la superficie en algún momento del año; el estrato edáfico presenta rasgos hidromórficos con características distintas a los de las zonas altas adyacentes; y presencia de especies vegetales adaptadas al anegamiento y ausencia de aquellas no resistentes a pulsos de inundación en particular. En suma, “son sistemas donde el régimen hidrológico es el principal condicionante de las funciones y la estructura ecológica” (Kalesnik y Quintana, 2006:23).

La expansión de la mancha urbana del AGBA se consume a expensas de la incorporación de los remanentes espacios verdes y de los relictos de los ambientes nativos, como los humedales localizados en su zona periurbana. Este fenómeno generalmente implica su eliminación. A raíz de las funciones en materia de sustentabilidad ambiental metropolitana que éstos tienen, se destacan la provisión de servicios ambientales⁴ tales como la regulación hidrológica, la recarga de acuíferos y la preservación de la biodiversidad. Autores como Pintos (2012), Pintos y Narodowski (2012) y Pintos y Sgroi (2013) los consideran como ecosistemas estratégicos definidos a partir “de las características que esos espacios deben tener en términos de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen a las ciudades” (Agudelo Patiño, 2001 en Pintos y Narodowski, *Op. Cit.*:24)⁵.

Por último, resulta necesario especificar que el concepto de ANP remite a un territorio comprendido dentro de límites definidos, que poseen características naturales o seminaturales y sus recursos son manejados para objetivos establecidos. Su territorio puede pertenecer a un organismo del sector público nacional, provincial o ser parte de una propiedad privada bajo normativa de las autoridades nacionales (Acerbi y Bachmann, 1999). Al respecto, Harvey (2012) destaca el valor que estas unidades de conservación poseen como instrumento que garantiza la preservación de la biodiversidad, entendiéndola como un bien común socialmente valorado. Puesto que a partir de la delimitación territorial que aquellas plantean, dichos bienes son resguardados del avance mercantilizador, privatizador y depredatorio que caracteriza al capitalismo neoliberal. Para que ello suceda, este autor destaca el papel que el Estado debe cumplir como autoridad que garantice su efectiva protección en detrimento de los intereses económicos. En sus palabras, “(...) la producción y cercamiento de espacios no mercantilizados en un mundo despiadadamente mercantilizador es sin duda buena (...) [y] puede considerarse necesario para preservar la biodiversidad” (Harvey, *Op. Cit.*: 112)⁶. Sin embargo, no se puede desconocer el interés de las industrias farmacéutica, biogenética y de semillas por apoyar e impulsar este tipo de iniciativa, que mediante el accionar de organismos no gubernamentales (ONG) subvencionados por dichos capitales, buscan disponer un amplio y variado stock de recursos genéticos útiles a sus intereses, plausibles de ser patentados y explotados económicamente.

⁴ Por servicios ambientales se entiende a las funciones ecosistémicas que producen beneficios para la sociedad. Es decir, que son entendidos como prestaciones que ofrecen los componentes o procesos de los ecosistemas a la sociedad, a la vez que ésta los valora positivamente (Bachmann, 2011).

⁵ Agudelo Patiño, Luis Carlos (2001) “Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella ecológica y ecosistemas estratégicos en Medellín-Colombia”. En: *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, 3 a 6 de julio, Gijón.

⁶ Aquí no se desconoce que Harvey (2012) destaca la problemática de los procesos de expulsión de los habitantes originarios, como son las comunidades indígenas, en aquellas áreas devenidas reservas.

II.2 *Encuadre teórico del urbanismo neoliberal*

Uno de los ejes teóricos que atraviesan esta investigación está asociado con el lugar central y estratégico que toman las ciudades en la actual fase neoliberal del capitalismo. Por ello, es de especial interés caracterizar las lógicas y procesos que adquiere el avance urbano sobre sus zonas periféricas, en particular aquellas consideradas como áreas inundables.

Diversos autores indican la existencia de un vínculo a lo largo de la historia entre el desarrollo del capitalismo y de la urbanización de los lugares en distintas partes del mundo. Según Harvey (2012), la necesidad de los capitalistas de tener que producir un producto excedente para generar plusvalor que debe ser reinvertido para incrementarlo, arroja como resultado la expansión de la producción excedente. Para este autor, dicho proceso a la vez es replicado por el crecimiento de las urbes. De allí, que afirme que "(...) la urbanización (...) ha sido uno de los medios clave para la absorción de los excedentes de capital y de trabajo durante toda la historia del capitalismo" (Harvey, *Op. Cit.*: 73). De igual modo, Lefebvre (1968) indicaba el lugar de centralidad que tienen las ciudades tanto para la supervivencia del capitalismo, así como para la lucha de clases.

Numerosos académicos coinciden en localizar el advenimiento de la fase neoliberal del capitalismo hacia mediados de la década de 1970 (Harvey, 2004 y 2012; Theodore *et al.*, 2009; Hidalgo *et al.* 2016; entre otros). En rigor, como doctrina de economía política, el neoliberalismo se remonta hacia fines de la década de 1930 como alternativa radical a las propuestas socialistas, comunistas y a toda aquella que pregonara la intervención activa del Estado más allá de la necesaria para salvaguardar la propiedad privada. Éste estuvo basado en la idea de supremacía del mercado, ajeno a toda injerencia estatal y arraigado en una concepción del individualismo competitivo carente de indicios de solidaridad social e institucional. Sus principales referentes fueron como Friedrich von Hayek, Milton Friedman y Ludvig von Mises. Durante mucho tiempo fue considerado como una corriente de pensamiento económico poco relevante, que comienza a ser contemplada como alternativa al modelo keynesiano al cristalizarse la crisis general de sobreacumulación de 1973 también conocida como Crisis del Petróleo⁷. Fueron los gobiernos de Thatcher y de Reagan quienes impulsaron tal viraje en la orientación de la actividad estatal en sus respectivos países, así como en los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), traduciéndose en la imposición de la doctrina neoliberal en gran parte de Europa y del globo (Harvey, 2004)⁸.

De acuerdo con Harvey (2004), a partir de 1973 comienzan a registrarse frecuentes crisis crónicas de sobreacumulación, es decir, existencia de un excedente de capital que permanece ocioso sin tener una salida rentable. La acumulación por desposesión es un mecanismo que contribuye a resolverlas mediante tres vías de las cuales sólo se consideran dos de ellas⁹. La primera, posibilita la liberación de un conjunto de activos a

⁷ A grandes rasgos, puede señalarse que la Crisis del Petróleo se caracterizó por tener un alcance internacional, que se inició con la decisión de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo de dejar de exportar crudo a las naciones occidentales que apoyaron a Israel en la Guerra de Yom Kipur. Esta medida provocó un incremento de los precios del petróleo, un fuerte aumento de la inflación, del desempleo y un bajo crecimiento económico. Véase Hobsbawm (1998) para profundizar sobre este tema.

⁸ Véase Harvey (2004) para ahondar en los alcances de tales cambios para los casos inglés y estadounidense.

⁹ La tercera vía de la acumulación por desposesión se logra mediante la devaluación de los activos existentes de fuerza de trabajo y capital, de manera tal que el capital sobreacumulado pueda comprar a precios de saldo los bienes de capital devaluados y valorizarlos rentablemente. Para que ello ocurra, es

un muy bajo -e incluso nulo- costo, de manera tal que ese capital sobreacumulado pueda adquirir tales activos y llevarlos a usos rentables. En tanto, la segunda remite al aporte de materias primas baratas, traduciéndose en una reducción de los costos de producción y un incremento en las ganancias.

En cuanto a los mecanismos que incluye la acumulación por desposesión, Harvey (2004) destaca a los procesos de mercantilización de la naturaleza a favor de grandes capitales concentrados, traduciéndose en una merma de los bienes comunes y en el incremento de los procesos de degradación del hábitat y del ambiente. Destaca el papel del Estado como agente que viabiliza tales acciones a través del desmantelamiento de los marcos regulatorios y descentralizaciones de sus funciones, con la finalidad de facilitar el avance del dominio privado. Asimismo, resalta que la privatización de activos estatales productivos tales como sus bienes (que incluye sus recursos naturales¹⁰), empresas y organismos, es el principal instrumento que asegura la acumulación por desposesión.

En este contexto, las ciudades son consideradas como nodos estratégicos y centrales, desde donde se implementa el denominado urbanismo neoliberal, el cual se caracteriza por el ensayo y experimentación de políticas urbanas tendientes a destinar determinados espacios, como por ejemplo las zonas suburbanas, tanto para el crecimiento económico orientado al mercado, así como para las prácticas de consumo de las elites. De este modo, se asegura simultáneamente el control y el orden de los grupos más marginalizados que terminan expulsados hacia áreas degradadas (Theodore *et al.*, 2009). De aquí se desprende que, para la lógica imperante, la libertad de acción del mercado en materia de planificación de la urbe sea esencial. Sin embargo, para tener dichos márgenes de maniobrabilidad requiere que el aparato estatal en sus diversos niveles despliegue procesos de adecuación en términos regulatorios, legislativos, jurídicos e institucionales. También, resulta necesaria la connivencia entre el mercado y el Estado, puesto que la obra pública en materia de infraestructura, equipamientos y redes de servicios incide en la valorización de los sitios en donde se realizan, que, vía el mercado, terminan siendo acaparados por los grupos de mayor poder adquisitivo (Brites, 2017).

En suma, y siguiendo a Harvey (2004), se puede afirmar que en las urbes la acumulación por desposesión es llevada a cabo por los capitales financiero-inmobiliarios articulados y respaldos por el Estado. Ello, se expresa mediante un tipo de apropiación territorial de tierras con valor de renta en donde residen grupos de bajos ingresos que implica bajos costos y mecanismos violentos, como los desalojos por la fuerza pública. De allí que se considere que el

neoliberalismo (...) ha creado nuevos sistemas de *governance* que integran los intereses del Estado y de las empresas, y que, (...) han asegurado que la utilización del excedente

necesario que previamente acaezca una devaluación, desarrollando así una crisis socioeconómica (Harvey, 2004).

¹⁰ Los recursos naturales, son definidos como elementos que existen en el ambiente sin que el hombre haya intervenido para producirlos o crearlos y que satisfacen ciertas necesidades de una sociedad. Deben cumplirse dos situaciones para que un recurso natural sea considerado como tal. La primera, es su existencia objetiva mientras que la segunda remite a la necesidad de una comunidad por utilizarlo. Entre ambas situaciones, median una serie de factores tales como la posibilidad técnica de extraerlo y usarlo, el importe de extracción que genera la aplicación de una determinada tecnología y el costo monetario, ambiental o sociocultural que una comunidad está dispuesta a pagar por él. En suma, los recursos naturales no tienen una existencia objetiva como tales, sino que están directamente vinculados con las necesidades de la sociedad que transforma elementos naturales que existen en el ambiente en recursos naturales (Reboratti, 2012)

a través de la Administración pública favorezca al capital corporativo y a las clases dominantes a la hora de conformar el proceso urbano (Harvey, 2012:37).

Al focalizarse en el desarrollo de las urbes latinoamericanas en las últimas décadas, se puede indicar que el mercado ha emergido como principal actor que coordina los usos del suelo y la producción de materialidades urbanas (Abramo, 2009). Más aun, los rasgos que el neoliberalismo viene desarrollando en los países periféricos, como es el caso de Argentina, han sido abordados en el trabajo de Hidalgo *et al.* (2016) y demuestran una gran correspondencia con los procesos visualizados en el plano global. A los fines de esta investigación, resulta de interés destacar que para estos autores la reestructuración de las funciones del Estado, en especial la dispersión descentralizada en escalas de gestión local y regional, ha funcionado tanto como mecanismo que individualiza la obtención de ganancias y sociabiliza las pérdidas, así como actor que coordina la apertura y la diversificación de las inversiones privadas. De este modo, se ha restaurado el poder de las clases capitalistas, en especial de los sectores financiero-inmobiliario e industrial. También, resaltan los continuos y violentos procesos de expropiación de las condiciones para la producción y reproducción de la vida social en la ciudad y en la naturaleza. Respecto a esta última, la solución a los problemas ambientales que el capitalismo genera, proviene de la mercantilización de la naturaleza, arguyendo reivindicaciones sociales y espaciales circunscriptas a las ideas de privatización y comercialización.

Esto último puede ser comprendido en los términos propuestos por Swyngedouw (2011) al argumentar que en la actualidad los debates en torno a políticas públicas relativas a la gobernanza urbana, el ordenamiento, la planificación y la gestión ambiental y territorial, se hallan ceñidos al campo de la postpolítica,¹¹ que se enraíza en la premisa de que todos los sectores de la sociedad se hallan incluidos en un orden consensual pluralista legitimado mediante instrumentos como las audiencias públicas, talleres participativos o mesas de diálogo, etc., y en la exclusión de aquellos que se posicionan más allá del mismo. De allí, que Swyngedouw sostenga que este tipo de consenso sea despolitizado, reaccionario y que prevenga la aparición de trayectorias alternativas, divergentes y conflictivas respecto los posibles entramados ambientales y urbanos que se pudieran dar de cara al futuro, validando de este modo a “aquellos que ya tienen una posición establecida, de aquellos cuya voz es reconocida ya como legítima” (Swyngedouw. *Op. Cit.*:60).

Con el avance del urbanismo neoliberal, indica Ríos (2012 y 2014), la ciudad y sus habitantes ya no son concebidos como una unidad integrada, sino que la atención se focaliza en aquellas zonas y grupos socioeconómicos que resulten de interés al capital. De esta manera, se evidencia una selectividad en términos de planificación urbana que responde, por el lado de la localización geográfica, a la obtención de mayores rentabilidades del sector inmobiliario. Por la parte de los usuarios, a estar destinada a los grupos de altos ingresos, al empresariado o facciones que detentan poder. De este modo, vastas áreas de la ciudad y de sus habitantes quedan excluidos de las políticas urbanas neoliberales, profundizando así procesos de diferenciación social y territorial.

Los denominados frentes de agua urbanos donde se articulan las interfaces tierra y agua, como los frentes fluviales y las áreas inundables, han sido sitios especialmente valorados por el urbanismo neoliberal como lugares en donde llevar a cabo emprendimientos de orden habitacional, recreacional, comercial y/o industrial. En estos espacios se conjuga la disponibilidad de adquirir ingentes porciones de suelo urbano en

¹¹ Véase Swyngedouw (2011) para profundizar el encuadre teórico de la postpolítica.

las periferias a bajo costo debido a su carácter de anegabilidad, así como, la posibilidad de obtener rédito económico a partir de la mercantilización de la naturaleza. En estos casos, revisten de especial interés las vistas paisajísticas, que en el marco de la difusión de paradigma ambientalista es instrumentalizado por el neoliberalismo con el fin de instalar en el mercado a los elementos naturales (abundante disponibilidad de agua, flora “lo verde”, paisaje, etc.) como bienes escasos. Todo ello se traduce en obtención de rentas diferenciales (Ríos, 2012), en especial del “sector inmobiliario [que] se convirtió en uno de los protagonistas del desarrollo económico (...) de las ciudades” (Hidalgo *et al.* 2016:51).

En vinculación con lo anteriormente expuesto, algunos sectores de las áreas suburbanas han sido objeto de un intenso proceso que demanda grandes extensiones de suelo, con el fin de desarrollar nuevos usos estandarizados, como ser las urbanizaciones cerradas, los polos o parques industriales o grandes complejos comerciales y de ocio. A raíz de ello, Pintos y Narodowski (2012) plantean que estos ámbitos se hallen sometidos al intenso embate de la frontera urbana que responde a la celeridad de los ciclos del capital inmobiliario propio del urbanismo neoliberal. Ello, produce transformaciones que trastocan radicalmente la configuración del paisaje, de los usos del suelo y de sus habitantes. En esta misma línea, Hidalgo *et al.* (2016), indican que se trata de una expansión horizontal se ha llevado a cabo sobre sitios no consolidados que en general están desprovistos de todo tipo de redes de servicios públicos (electricidad, agua corriente, cloacas, etc.) y de equipamientos (calles asfaltadas, iluminación, etc.). En el caso de las viviendas, el costo está mediado por el plusvalor que se obtiene al mercantilizar la naturaleza, que, basado en la exclusividad de un bien escaso, le confiere valor diferencial de renta a esas tierras.

Otro rasgo distintivo del urbanismo neoliberal, es la ocupación de las áreas inundables por parte de los grupos de más bajos recursos, quienes de manera autogestionada allí construyen sus viviendas. De acuerdo al planteo de Clichevsky (2006 y 2012), esta situación se debe a factores tales como, el escaso valor inmobiliario de esas tierras basado en su condición de anegabilidad y por la degradación de su calidad ambiental; la inexistencia de un mercado de suelo destinado a los habitantes de menores ingresos; y la ausencia de políticas públicas en materia de construcción de viviendas sociales y de regularización dominial. La conjunción de todos estos elementos, devino en que la modalidad más difundida de acceso al suelo urbano por parte de estos grupos haya sido la toma u ocupación directa de terrenos fiscales y privados coadyuvada por agentes inmobiliarios informales. Sobre éstos se levantaron los denominados asentamientos informales que se caracterizan por ser “urbanizaciones informales producidas por los mismos sectores populares” (Cravino y Varela, 2008:46). Siguiendo a estos autores, en el país los asentamientos informales engloban dos grandes tipologías, las villas y los asentamientos. Las primeras, son entendidas como urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar familias de forma provisoria. Algunos de sus rasgos más característicos son que tienen tramas urbanas irregulares, cuyos barrios se organizan en torno a pasillos en vez del amanzanado. También se emplazan en cercanías de centros de consumo y producción donde el suelo urbano es escaso (Cravino, 2006).

En tanto que los asentamientos, de acuerdo con Cravino y Varela (2008), poseen características propias que los diferencian de las villas a saber: a) sus trazados urbanos tendieron a ser planificados y regulares en forma de cuadrícula, simulando el amanzanado con el fin de articularse con ejido circundante. De igual forma fueron

concebidos los espacios públicos y privados, reservando sitios para plazas, escuelas, centros de salud, etc., mientras que para los segundos se organizaron tomando como unidades los lotes-vivienda; b) estuvieron ubicados, mayoritariamente, sobre tierras privadas vacantes que eran basurales, pajonales y/o áreas inundables. De manera tal que sus propietarios carecían de interés para explotarlos económicamente o estaban imposibilitados para hacerlo debido a restricciones normativas. En menor medida la ocupación también se dio sobre tierras fiscales; c) las viviendas se hallaban sujetas a mejoras constantes –en función de los recursos y capacidades de sus habitantes-, dado que la ocupación de esos sitios implicaba radicarse allí definitivamente; d) sus residentes buscaron la oportunidad de legitimar la ocupación del terreno, comprándolo a sus propietarios originarios y actuando el Estado como garante y mediador; e) la provisión de servicios públicos inicialmente fue clandestina y tras de privatización de las empresas prestadoras, éstas comenzaron a proveerlo, en especial la electricidad y en mucha menor medida redes de agua y gas; y, f) sus habitantes no provinieron de zonas rurales sino que previamente habían pasado por otras formas de hábitat urbano como villas, conventillos, piezas de hotel, alquiler, etc.

Finalmente, para el caso del capital industrial, Theodore *et al.* (2009) señalan que el urbanismo neoliberal incentiva la creación de polos, parques y zonas industriales y tecnológicas. Ello requiere del Estado como agente acondicionador y promotor del territorio en materia de: desregulación de la actividad mediante regímenes de exención impositiva y de gravámenes; localización de la actividad en sitios estratégicos desde el punto de vista logístico dada su proximidad a los grandes centros urbanos de consumo y a enclaves multimodales como las zonas portuarias; y provisión tanto de servicios básicos que garanticen el funcionamiento de las plantas, como electricidad, agua corriente, etc., así como de infraestructura vial de rápida circulación, como autopistas y vías férreas, que permitan acceder y ubicar, en poco tiempo, la producción en los mercados de consumo (Ciccolella, 1999; Blanco, 2005 y 2006).

II.3 Aproximación teórico-conceptual sobre el riesgo de desastres

Uno de los ejes de esta investigación se halla focalizado en estudiar el proceso de construcción del riesgo de desastre, que se expresa bajo fenómenos extremos como las inundaciones, que afectan a los habitantes del asentamiento 9 de Enero en la localidad de 9 de Abril en el MEE, quienes residen en proximidades de la laguna de Rocha, del río Matanza y de sus afluentes. Esta zona se caracteriza por ser una vasta área inundable no urbanizada en la periferia Sur del AGBA que, a partir del año 2012, se constituyó en reserva provincial. Todo ello, se inscribe en la creciente presión inmobiliaria-industrial por hacerse de tierras relativamente baratas y bien conectadas con el resto de la región metropolitana mediante vías rápidas de circulación como las autopistas.

Esta investigación adscribe a la perspectiva de la Escuela de Economía Política de los Desastres, originada hacia finales de la década de 1970 en la Universidad de Bradford, Inglaterra, liderada por autores tales como O'Keefe, Watts, Westgate y Wisner, entre otros. Desde esta vertiente, se entiende a los desastres como el resultado de procesos socioeconómicos que generan, a diversas escalas, condiciones de existencia humana insostenibles ante eventos naturales extremos y que se diferencian en términos de clase, género, edad, etc. (Ríos y Natenzon, 2015). El foco de análisis, en relación a los desastres, debe centrarse en torno a las condiciones de riesgo que preceden su ocurrencia, considerando tanto las características de la amenaza como de la

vulnerabilidad, dado que quienes están en riesgo no es la sociedad en su conjunto, sino grupos sociales determinados, que evidencian características específicas (Wisner, 2002 en Ríos y Natenzon, 2015)¹². Para esta corriente teórica, de las componentes que conforman el riesgo reviste suma centralidad la vulnerabilidad humana puesto que es definitoria de los desastres. Por tal motivo, también es conocida como “Escuela de la Vulnerabilidad”, cuyos planteos de raigambre crítica, van trasladando la cuestión de lo humano a lo social y de los desastres a los riesgos (Ríos y Natenzon, 2015).

En cuanto al riesgo de desastre, aquí es considerado como “un contexto caracterizado por la probabilidad de pérdidas y daños en el futuro (...), constituye una posibilidad y probabilidad de daños relacionados con la existencia de determinadas condiciones en la sociedad” (Lavell, 2002: 2) o alguno de sus componentes como ser individuos, comunidades, viviendas, etc. Por lo tanto, es “(...) una condición latente o potencial” (Lavell, 1996: 10) que se produce en un proceso continuo e invisible de construcción social que se desarrolla en la cotidianeidad y bajo una aparente ‘normalidad’ (González 2011), que se devela y visibiliza cada vez que acaece un desastre a la vez que se actualizan dichas probabilidad y posibilidad de ocurrencia (González, 2005).

Los abordajes del riesgo desde las ciencias sociales proponen una división analítica en dos grandes dimensiones interrelacionadas y mutuamente dependientes, el peligro o la amenaza¹³ y la vulnerabilidad social. La primera hace referencia a la potencialidad de peligro, tanto de fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, etc.) así como de las actividades humanas (manipulación de sustancias tóxicas, procesos industriales, etc.), que pueden originar y desencadenar eventos catastróficos. Una clasificación bastante difundida es la propuesta por Lavell (1996) que, a partir de su origen establece cuatro categorías de amenazas a saber: las naturales, las socio-naturales, las antrópico-contaminantes y las antrópico-tecnológicas¹⁴. No obstante, señala Natenzon (2015) que esta tipificación acarrea el problema de que, al ponerse excesivo énfasis en los aspectos físico-naturales, dicha amenaza termina siendo el elemento explicativo de todo el proceso, lo cual difumina el carácter eminentemente social del riesgo. Vale decir, que el atributo más o menos peligroso o dañino de un evento natural (cuyo valor es neutro), es otorgado por la sociedad. Por tal motivo, aquí se prefiere implementar la noción de peligrosidad en donde “*la cualidad peligrosa* de los fenómenos o procesos [naturales] implicados (...) están mediados socialmente por un sujeto que los define como tal” (Natenzon, *Op Cit.*: XIII-XIV).

En cuanto a su definición, dicha autora la concibe como el potencial peligroso de cualquier fenómeno espontáneo o manejado técnicamente, consecuencia del creciente uso que la sociedad hace de la tecnología como instrumento de resolución material de los problemas territoriales. También señala que la peligrosidad puede ser amplificada a partir de tomas de decisiones y un manejo inadecuado del riesgo como resultante de la imprevisión técnica, política e institucional a lo largo del tiempo.

Por último, Natenzon (2015) indica la existencia de múltiples peligrosidades cuya superposición amplifica el poder destructivo de un evento catastrófico (situación cada vez más recurrente) y que pueden ser identificadas de acuerdo a su origen. Aquí se destacan a las naturales (inundaciones, vulcanismo, etc.) y a las antrópico-tecnológicas (vertidos de efluentes, derrames, etc.)¹⁵. En las ciudades, ambas suelen estar

¹² Wisner, Ben. (2002) “Is There a Geographical theory of Terror?”. En: *Panel Presentation at the Annual Meeting of the Association of American Geographers*. (19-24 de marzo de 2002). Los Ángeles.

¹³ En este trabajo peligro y amenaza se implementan como sinónimos.

¹⁴ Véase Lavell (1996) para profundizar en las particularidades de cada una de estas amenazas.

¹⁵ Véase Natenzon (2015) para consultar la clasificación completa.

vinculadas el fenómeno de la degradación ambiental, entendiendo por tal “el proceso mediante el cual un sistema pasa de un determinado grado de organización y composición a otro más simple y de menor número de componentes” (Natenzon, 2005: 5). Al respecto, indican Herzer y Gurevich (1996), que en los ámbitos urbanos dicha degradación se expresa mediante las alteraciones que tienden a disminuir la calidad de vida de sus habitantes, abarcando el deterioro de las construcciones materiales como las viviendas, la infraestructura (calles, avenidas o la red de servicios públicos), el espacio público como así también los elementos naturales como el aire, el agua o los suelos. Es decir, que comprende a los medios natural, físico y social. De allí, que estas investigadoras reconozcan el carácter social e histórico en términos conceptuales de la degradación, desplazando así los tradicionales análisis de impronta naturalista que excluían al hombre del mismo. En tanto problemática, es concebida socialmente. Aquí, el marco económico, político y cultural define sus efectos merced de las múltiples lógicas, intereses e interpretaciones que los actores intervinientes hagan de ella respecto su existencia y magnitud.

La segunda dimensión del riesgo de desastre es la vulnerabilidad social, que remite a las configuraciones (sociales, económicas, culturales, institucionales, etc.) de una sociedad previas a la ocurrencia de un evento peligroso, que signa para quiénes el riesgo se convierte en catástrofe a la vez que determina el nivel de dificultad para recuperarse de manera autónoma luego del impacto (González, 2005 y Natenzon, 2015). En esta misma línea, la Escuela de la Economía Política de los Desastres entiende por vulnerabilidad a la capacidad que posee un individuo o una comunidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una peligrosidad. Aquí es preciso tener presente que no todos los grupos sociales tienen la misma propensión a ser dañados, sino que las comunidades más relegadas son las más vulnerables debido que evidencian las mayores dificultades para reconstruir sus medios de vida luego del desastre (Blakie *et al.* 1996). Es decir, que las distintas condiciones en términos socioeconómicos, institucionales, ambientales, sanitarios, etc. que evidencian diversos grupos sociales dan cuenta de que peligrosidades similares impacten diferencialmente entre ellos.

A raíz de lo previamente expuesto, se desprende que la vulnerabilidad social es un concepto multidimensional y complejo que, de acuerdo con González (2006 y 2011) abarca, en primer término, las condiciones materiales de una sociedad analizada que incluye, entre otras cuestiones, el nulo o escaso acceso a servicios sanitarios y educativos, la falta de servicios básicos (redes de agua potable, cloacas, electricidad, etc.) y elevados niveles de pobreza y hacinamiento. En segundo término, los aspectos económicos generales que influyen en las condiciones de vida (desocupación, bajos niveles de ingreso, etc.). Un tercer elemento, refiere a las percepciones de una comunidad respecto a las peligrosidades y el riesgo, en el sentido de que la óptica de cada grupo social las construye y define los grados de aceptabilidad de las mismas, articuladas en las interpretaciones que realicen ante un determinado evento. Ello implica, que dichos individuos desplieguen con un conjunto de capacidades para controlarlo, resignificarlo y llevar a cabo un conjunto de acciones con el fin de enfrentarlo. También, remite a la valoración que realizan respecto ciertos fenómenos, prácticas y objetos materiales, pudiéndose señalar como ejemplo la existencia de redes familiares y/o vecinales, el conocimiento arraigado en la vivencia de experiencias previas o la implementación de técnicas de construcción adaptadas a un entorno dado -como ser las viviendas sobre palafitos en áreas inundables- (Ríos y Murgida, 2004). Por último, las carencias y limitaciones en el plano de la toma de decisión política, se

manifiestan como falencias o ausencia en la comunicación entre instituciones, superposición institucional de competencias o corrupción entre las más características.

Por su parte, la propuesta analítica planteada por Natenzon (1995) complejiza el abordaje de riesgo de desastre al incorporar dos nuevas dimensiones que se adicionan a las ya explicitadas, la exposición y la incertidumbre. La primera de ellas, refiere a la distribución de personas y bienes en un territorio potencialmente susceptible de ser impactado por una peligrosidad determinada. Según González (2005 y 2011), es la manera en que se expresa territorialmente la relación entre peligrosidad y vulnerabilidad social de un área sujeta a una amenaza dada e indica dónde y qué individuos y construcciones (viviendas, equipamiento, infraestructura, etc.) son vulnerables a determinadas peligrosidades. Más aun, es una construcción histórica que articula los fenómenos físico-naturales con las relaciones socioeconómicas, configurando de este modo, determinados usos del suelo, localización de infraestructura, distribución y tamaño de asentamientos o la presencia de servicios públicos. En suma, la exposición no es estática, como por ejemplo una imagen de la configuración del territorio en un momento dado, sino que es “un proceso en sí mismo, en el que se conjugan las vulnerabilidades (de todo tipo), la incidencia de la peligrosidad y las relaciones entre ellas. Es, en definitiva, la materialización en el territorio de la construcción social del riesgo” (González, *Op. Cit.*: 159).

Respecto a la segunda dimensión, la incertidumbre, remite a todos los aspectos que se desconocen, que no se puede cuantificar de las otras tres componentes del riesgo que dan cuenta del entramado de las relaciones sociales y la toma de decisiones (Natenzon, 1995 y 2015). Expresa las limitaciones existentes en el conocimiento científico-técnico, que deben comunicarse a los actores sociales involucrados, tanto a aquellos que conocen las implicancias del riesgo sin estar directamente afectados como a los grupos vulnerables que sí lo están. Aquí, los intereses en juego son legítimos, múltiples y parciales, lo que supone instancias de interacción participativa con el fin de que cada uno de ellos “decida con el mayor conocimiento posible, qué riesgo y qué incertidumbre aceptar” (Natenzon, *Op. Cit.*: XVIII).

Otro aspecto de la incertidumbre, es que puede desglosarse en dos planos de análisis. Uno de ellos, es de carácter técnico que se vincula con la ausencia de conocimiento preciso y acabado de las dimensiones del riesgo y de las relaciones que mantienen entre ellas. El restante, es de índole político que se enlaza con la necesidad de tomar decisiones, que, a la luz de las carencias del desconocimiento experto, resulta menester la incorporación de todos los actores sociales intervinientes -en especial de aquellos expuestos al riesgo- con la finalidad de arribar a acciones participativas y consensuadas (González, 2005). Asimismo, Natenzon (2015) indica que será decisivo el consenso público, articulado en instancias participación social que garantice la concurrencia de todos los grupos involucrados, para manejar la incertidumbre, así como diseñar, gestionar e implementar políticas de prevención y mitigación de eventos catastróficos.

Por su parte, Mansilla (2000) plantea la diferenciación entre los actores constructores del riesgo de aquellos que lo gestionan o lo regulan. En el caso del primer grupo está representado por el interés individual de carácter privado (por ejemplo, las corporaciones transnacionales y nacionales) que se apropia de los beneficios de sus intervenciones y que tiende a degradar el ambiente y disminuir la calidad de vida de las personas, generando y agudizando los niveles de riesgo existentes a la vez que colectiviza los efectos del desastre. Por su parte, el segundo grupo comprende a los agentes públicos en sus diversos estamentos (municipal, provincial y nacional), quienes se encargan de la gestión de las catástrofes en materia de política pública respecto la

contingencia de la emergencia y la reducción de los efectos de los eventos catastróficos de cara al futuro. De allí que “la construcción del riesgo se ha ‘privatizado’, mientras que su regulación sigue siendo una responsabilidad ‘pública” (Mansilla, *Op. Cit.*:62).

A su vez, Mansilla (2000) señala que el advenimiento del capitalismo neoliberal y la globalización ha tendido hacia la competencia salvaje y a un tipo de rentabilidad cortoplacista. Aquí, el rol del mercado cada vez menos se aboca a la transacción de bienes. En cambio, se ciñe hacia la especulación financiera de los mismos cuyos precios se fijan en los centros bursátiles del mundo, beneficiando a los grandes monopolios transnacionales, lo cual ha repercutido negativamente, en especial en los países subdesarrollados, dando lugar a procesos de inestabilidad económica, política y social que imposibilitaron la construcción de objetivos largoplacistas de desarrollo. A ello, debe adicionarse la desregulación, el achicamiento y la pérdida de funciones del Estado. En especial, las relacionadas con la conducción y regulación de la economía, la planificación del territorio y la protección de los recursos que sustentan la reproducción material. En suma, todo ello “se ha traducido en la agudización del riesgo y la conformación de espacios cada vez más vulnerables (...) donde (...) el Estado ha perdido (...) la posibilidad de regular los procesos de construcción del riesgo” (Mansilla, *Op. Cit.*:31-34).

En este contexto neoliberal, las ciudades han tomado un rol central al convertirse en el epicentro de la vida económica, política, social y poblacional de los países alrededor de todo el planeta. De allí, que en los estudios de riesgo de desastre en ámbitos urbanos entre principios y mediados del siglo XX, momento en el que primaron los tratamientos de tipo fisicalista, esta temática haya sido desestimada. Recién a partir de la década de 1950, con los abordajes provenientes desde las ciencias sociales y humanas, comienzan a realizarse investigaciones que incorporan a la ciudad como eje central de estudio, siendo en las últimas décadas donde se registran el mayor avance en la materia (Ríos, 2010).

De este modo, diversos autores postulan que en los procesos de urbanización radican las principales causas de situaciones de riesgo de desastre. En la obra de Blakie *et al.* (1996), por ejemplo, se destaca el rol que tiene la urbanización acelerada de migrantes rurales de bajos recursos, quienes al emplazarse sobre sitios inseguros donde suceden fenómenos extremos (zonas montañosas o áreas inundables), y al modificar su dinámica natural amplifican el potencial del peligro al que están expuesto, lo que a su vez incide sobre su vulnerabilidad. De igual manera, los trabajos de Lavell (1996), Herzer y Gurevich (1996), Mansilla (2000) y González (2011) hacen hincapié en la relevancia de la degradación ambiental urbana que actúa como amplificador de las peligrosidades que repercuten sobre la vulnerabilidad social, en especial de los grupos más relegados.

Al respecto, Mansilla (2000)¹⁶ postula que la ciudad es el nuevo escenario del riesgo merced de su rápido y caótico crecimiento. Este proceso, afirma esta autora, ha propiciado que estos espacios se caractericen por la ocurrencia de múltiples pequeños desastres, los cuales no han sido considerados como tales al desestimarlos, sino que se los han interpretado como problemas típicos y ‘normales’ de los ámbitos urbanos, es decir, que se trata de un riesgo aceptable, olvidándose que sus efectos tienden a acumularse en el largo plazo, pudiendo incluso tener efectos similares a eventos peligrosos de gran magnitud. Asimismo, para esta investigadora, la expansión urbana

¹⁶ La propuesta de Mansilla, parte de una postura neomarxista, y se basa en caracterizar el proceso de construcción histórica de las bases materiales de los riesgos de desastre previa a su ocurrencia, con el fin de evitar que éste solo sea interpretado en términos de pérdidas materiales y de vida en contexto de crisis.

no planificada ha dado lugar a la proliferación espontánea de asentamientos informales, que presentan viviendas construidas con materiales de escasa o nula calidad y carentes de todo tipo de servicios públicos. Generalmente se emplazan en sitios excluidos del mercado de suelo, donde suceden eventos físicos extremos como las laderas de montañas, áreas inundables o zonas industriales. La conjugación de todos estos elementos “ha acrecentado (...) los niveles de riesgo haciendo que la población que habita esos asentamientos sea la más vulnerable de sufrir desastres” (Mansilla, 2000: 92).

Otro aporte proveniente de la Escuela de la Economía Política de los Desastres que se vincula con la situación anteriormente señalada, es el concepto de marginalización que connota los modos mediante los cuales las inequidades sociales limitan las opciones de vida de los grupos más vulnerables, forzándolos a habitar en sitios degradados y peligrosos. De este modo, se limitan sus capacidades para hacer frente a cambio ambientales tales como los desastres (Collins, 2010). No obstante, ciertos grupos, generalmente los más acomodados, pueden considerar que en estos lugares se dan externalidades¹⁷ positivas, como sucede en los ambientes de humedales donde se valoriza la vista paisajística, el contacto con la “naturaleza”, etc. En estos casos, la intervención del Estado mediante políticas urbanas, junto a las acciones de las instituciones del mercado inmobiliario tienen por objeto disminuir el potencial peligroso de esos sitios. Con el fin de que dichos grupos se emplacen allí, apropiándose de las externalidades positivas y sociabilizando las consecuencias negativas de este tipo de intervenciones, que recaen sobre las comunidades más relegadas. A este proceso Collins (2010), lo conceptualiza bajo el término de facilitación. Para este autor, el estudio de las externalidades ambientales positivas y negativas –donde la separación de unas de otras no siempre es factible- en ámbitos urbanos, implementando analíticamente esta dupla conceptual, “proporciona una base para comprender la producción (...) de riesgo desigual (Collins, *Op. Cit.*: 283; traducción propia).

La incorporación de áreas inundables al ejido de la ciudad, también se realiza mediante la aplicación de técnicas hidráulicas. Con ellas, se espera dominar los caudales de los cursos de aguas y sus márgenes para menguar los impactos negativos generados por las inundaciones y, a la vez, habilitar terrenos adyacentes para diversos usos. Se reconocen diferentes tipos de intervenciones tales como obras de dragado, canalización, rectificación y/o entubamiento de ríos y arroyos (Ríos, 2010b)¹⁸. Al respecto, Swyngedouw (1999) destaca el rol central que tienen los cuerpos técnicos, en especial los provenientes de las ciencias aplicadas como los ingenieros y sus cuerpos colegiados, al establecer las alternativas técnicas con el fin de mitigar los efectos adversos de las áreas inundables y/o urbanizarlas. De este modo, se conforman en protagonistas de la transformación de los rasgos de este medio físico anegable, generando naturalezas cada vez más tecnificadas. Para este autor, desde el comienzo de la modernidad, la ingeniería hidráulica estuvo signada a la restauración del equilibrio de los erráticos cursos de aguas, lo que implicó que desde este campo disciplinar se generase conocimiento en torno al funcionamiento y comprensión de las leyes de la naturaleza con el fin de conseguir su dominio técnico.

¹⁷ Por externalidad se entiende a los resultados involuntarios de las actividades económicas sobre bienes comunes, afectándolos por lo general negativamente, aunque pueden hacerlo positivamente (Fodadori, 2005)

¹⁸ Dentro de las técnicas hidráulicas, este autor también reconoce el diseño de obras de mitigación/defensa de la infraestructura y de las construcciones en áreas inundables ya urbanizadas, compuesta por medidas que tienden a elevar la cota de nivel o generar pólderes, terraplenes, diques, etc. Debido a las particularidades del caso de estudio, este conjunto de técnicas no será considerado.

Esta concepción también ha primado en la planificación urbana, reduciéndola a aspectos estrictamente técnicos, entendiendo a “la ciencia como garante de la “verdad” y la objetividad, que permite el tratamiento de los problemas urbanos” (González, 2018: 4). Este tipo de intervenciones, siguiendo el planteo de Acosta (2001), conduce al dilema de la ocupación de las áreas con riesgo (independientemente del evento extremo asociado), que arroja como resultado un esquema cerrado circular en el cual interceden de manera sucesiva cuatro componentes: inversión, daños, reconstrucción y nueva inversión. Este autor argumenta que las obras de infraestructura generadas tras un evento extremo, incentivan la ocupación de las zonas afectadas por determinados grupos sociales a pesar de que éstas no dan respuestas para modificar el origen de los daños. Ello responde a que la instancia de reconstrucción de índole ingenieril en sí misma no es suficiente para reducir la probabilidad de riesgo a futuro. De allí, que Acosta destaque la relevancia de la aplicación de otro tipo de instrumentos, como la batería de herramientas provenientes de la planificación urbana (zonificaciones de usos de suelo, ordenamiento territorial, etc.), que permitan generar un desarrollo a futuro hacia áreas alejadas donde ocurren esos eventos extremos¹⁹. Asimismo, Herzer (2001) sostiene, que dicha concepción tiene su correspondencia tanto en Argentina como en el AGBA, puesto que el tratamiento de las inundaciones desde las políticas públicas ha remitido casi exclusivamente a planteos enlazados con el control ingenieril, desconsiderando aspectos vinculados a la percepción del riesgo de desastre, la implementación de alternativas provenientes de otros campos disciplinares y los negativos impactos ambientales que acarrearán tales intervenciones. A raíz de ello, dicha autora indica la existencia de un

virtual monopolio de los ingenieros en la mayor parte de las organizaciones a cargo de la mitigación del riesgo de inundación, conduce a cierto sesgo o énfasis de soluciones de tipo ingenieril las cuales son apoyadas por otros grupos de la sociedad (...) aquellos que poseen intereses en el mercado urbano inmobiliario o del suelo urbano (Herzer, *Op. Cit.*: 177).

Una arista que en esta investigación se va a abordar enlazada con la cuestión de riesgo de desastre por inundación, es la relativa a relocalizaciones compulsivas de personas, entendiendo que se trata de un proceso que concatena un conjunto de eventos que se desarrollan a lo largo del tiempo y cuya extensión temporal excede el cronograma establecido por los entes y/u organismos encargados de la planificación y ejecución del proyecto y de la relocalización en sí misma (Catullo, 2006). Para Bartolomé (1984), se trata de un fenómeno complejo y multidimensional de cambio social acelerado, estableciendo entre sus rasgos más destacados, la amplitud temporal de sus consecuencias; su naturaleza compulsiva; y, la concentración en el tiempo de la afectación sobre aspectos cruciales para las estrategias de vida de los individuos a relocalizar. En relación a este último ítem, Francioni y Poggiese (1996) hacen hincapié al subrayar las tensiones y perjuicios que afrontan quienes deben ser relocalizados a partir del brusco trastocamiento en sus prácticas cotidianas, sus redes sociales y en sus modos de vida. De igual manera Bartolomé (1985), entiende que la naturaleza compulsiva de la relocalización, conlleva inherentemente al desarraigo forzado que sufren las personas afectadas, donde el desplazamiento se manifiesta como una fuerza exógena y alienante. Para estos individuos implica, por una parte, acelerados cambios

¹⁹ En relación a las medidas desarrolladas para mitigar el riesgo de desastre, Acosta (2001) las distingue entre estructurales, aquellas provenientes de las ciencias aplicadas y la Ingeniería y que remiten a la construcción de obras como represas, canales, entubamientos, etc.; y las no estructurales, propias de otros campos disciplinares como la arquitectura y el urbanismo, que refieren a instrumentos de otra índole como la planificación, el ordenamiento territorial, la zonificación de usos de suelo, etc.

sociales y económicos, por la otra, una agresión física y psíquica en el plano individual y social, cuya combinación constriñen las capacidades de adaptación de los individuos y las comunidades. En suma “las relocalizaciones desencadenan un “efecto entrópico”, caracterizado por un agudizado empobrecimiento de la población, así como crisis, tanto en las estrategias adaptativas, como en los sistemas de organización colectiva y de supervivencia” (Catullo y Brites, *Op. Cit.*: 101).

Otro elemento que resulta de interés plantear está enlazado con las relocalizaciones en ámbitos urbanos, donde al no haber coincidencia entre las unidades residenciales y productivas, como sí sucede en los casos rurales, dificulta su planificación y ejecución. Esta situación se complejiza para aquellos casos que se trate de grupos de bajos recursos, puesto que éstos despliegan una serie de estrategias que están adaptadas a las características específicas del contexto de la urbe donde se emplazan, arrojando como resultado el agravamiento de las consecuencias que supone dicho proceso (Catullo, 2006 y Catullo y Brites, 2014). Por lo tanto, las relocalizaciones urbanas no remiten exclusivamente a la generación de viviendas, sino que además deben tender a generar los esquemas de subsistencia de los relocalizados (Bartolomé, 1983). Más aun, este autor advierte que, si este tipo de iniciativas no son abordadas adecuadamente en términos de gestión política, es probable que los conjuntos habitacionales construidos con el fin de “solucionar” esta problemática, devengan en “ghetos de pobreza”, reforzando, de este modo, situaciones de segregación social.

En esta línea, se ubica el trabajo de Briones Gamboa (2010), en el cual estudió los procesos de relocalización y la configuración del riesgo de desastre de grupos vulnerables en la ciudad mexicana de Motozintla, a raíz de inundaciones que tuvieron lugar en 1998 y 2005. El autor sostiene que las relocalizaciones efectuadas no respondieron a las necesidades socioeconómicas, ni a los patrones culturales de esos habitantes. Tampoco contribuyeron a mitigar o disminuir el riesgo de esas comunidades, sino que lo trasladaron y lo redistribuyeron puesto que fueron ubicados en zonas expuestas a nuevas amenazas, con deficientes y dificultosos mecanismos para recomponer sus redes sociales, acceder a sus fuentes de trabajo y disponer de servicios básicos.

En cuanto a los estudios de esta temática, señala Catullo (2006) y Catullo y Brites (2014) que se iniciaron en el período de posguerra, vinculados a la construcción de grandes represas en los países periféricos. En América Latina, comenzaron a ser tratados en la década de 1970 con la construcción de la represa Alemán en México. En Argentina, los primeros trabajos fueron desarrollados por Bartolomé, quien analizó las consecuencias de la construcción de la represa de Yacyretá. Respecto los antecedentes de las relocalizaciones urbanas, se destaca el de Catullo (2006) quien indagó en el proceso relocalizador de la ciudad de Federación/Nueva Federación; como así también el de Brites (2015), que giró en torno los barrios de relocalizados en Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) como consecuencia del represamiento de Yacyretá. En el ámbito de la CMR, se destaca un compendio de trabajos de en los cuales se estudian diversos aspectos vinculados con los procesos de relocalización de villas y asentamientos circunscriptos a las mandas judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) vinculadas a la reconstitución del camino de sirga del Riachuelo y a la recomposición ambiental de la cuenca (Auyero y Swistun, 2008; Swistun, 2014; Carman 2015a y 2015b; Merlinsky *et al.*, 2017; Najman, 2017; y Fainstein, 2018).

Ahora bien, en cuanto a los estudios de riesgo de desastre para el caso de las ciudades latinoamericanas, se destacan varias investigaciones que atañen a casos mexicanos, como el de Calderón Aragón (2001), que lo estudia para la ciudad portuaria de

Manzanillo, partiendo de la distinción espacial de la vulnerabilidad como consecuencia del desarrollo del modelo de capitalista en el área. En el trabajo de Masilla (2000) se toma como referente empírico a la ciudad de México y dicho fenómeno se focaliza en el manejo hidráulico durante el período abarcado entre la etapa colonial hasta finales del siglo XX. Asimismo, Collins (2010) aborda cómo los procesos de marginalización y facilitación inciden diferencialmente en la producción de dicho riesgo vinculado con las inundaciones de Ciudad Juárez (México) y El Paso (EEUU).

Por último, es de interés mencionar una serie de trabajos en la materia que han hecho aportes en términos de comprensión, abordajes y propuestas de gestión para Argentina. Como primeros antecedentes pueden indicarse los trabajos de Herzer (2001), Herzer y Clichevsky (2001) y Clichevsky (2006)²⁰ que desde una perspectiva histórica tratan de dar cuenta de la gestación de las condiciones de vulnerabilidad y de riesgo de desastre por inundaciones para el AGBA, considerando tópicos como el rol del Estado y de las políticas en materia de regulación desplegadas, la incidencia del mercado inmobiliario de viviendas, la participación de las organizaciones sociales y vecinales, entre otros. Recientemente algunas investigaciones se han desarrollado y localizado en diferentes sectores del área metropolitana. Tal es el caso de las ciudades de Zárate y Campana, que en el trabajo de Barrenechea y Gentile (2015), se analiza comparadamente una sucesión de accidentes industriales e inundaciones en dichas localidades, con el fin de establecer líneas para una gestión urbana integral del riesgo de desastre. O bien, el caso de Tigre, CABA y la cuenca baja del río Reconquista, donde se realizaron aportes en relación a la producción desigual de espacios de riesgo de desastre como consecuencia de las transformaciones urbanas en áreas inundables (González, 2005 y 2006; Ríos, 2014, 2010a, 2010b y 2015; y Ríos y González, 2015). También, en los últimos años, se han producido sustanciosos avances analíticos desde diversas aristas para el caso de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe, de la provincia homónima. En la propuesta de Calvo y Viand (2015), se indaga en relación a la incidencia de la vulnerabilidad institucional y social como dimensiones explicativas de las inundaciones registradas en el año 2003. En Beltramino (2015), se hace hincapié en las tensiones derivadas respecto las diversas maneras de interpretar los argumentos explicativos de las inundaciones de los años 1982, 1983 y 2003 desde las esferas políticas y técnicas. El trabajo de Baez Ullberg (2015), se centra en resaltar las lógicas de omisión que caracterizaron a las políticas de gestión de las inundaciones registradas en el 2003. Finalmente, en la propuesta de Aguirre Madariaga (2015) se propone interpretar e instrumentalizar la gestión del riesgo en el municipio de esta localidad, entendiéndola como política de desarrollo local.

II.4 Aproximación teórica al paradigma ambientalista y los conflictos ambientales

La tercera línea que estructura este trabajo de investigación se halla vinculada al estudio de los conflictos ambientales suscitados producto de la contraposición de intereses de los diversos actores sociales intervinientes en relación al usufructo de un área inundable caracterizada como ambiente de humedales y devenida en ANP. En esta disputa por el control de ese territorio, todas las partes involucradas, sean estas instituciones de los diferentes niveles del Estado, ONG, privados o civiles, esgrimen en sus argumentos preceptos propios del paradigma o pensamiento ambientalista²¹ con el fin de validar sus

²⁰ Vale aclarar que en este trabajo la autora también analiza los conglomerados de Resistencia (Chaco), Chascomús (Buenos Aires) y Santa Fe (Santa Fe).

²¹ En este trabajo se utilizan como sinónimos los conceptos de Pensamiento y Paradigma Ambientalista.

posturas en el plano contencioso. Por ello, este apartado se abocará a hacer algunas precisiones conceptuales sobre ambas cuestiones.

II.4.1 Paradigma ambientalista y crisis ambiental

Con la celebración, en 1972, de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo (también conocida como Conferencia de Estocolmo), por primera vez se sociabilizaba y difundía con fuerza la idea de que se estaba asistiendo a una crisis ambiental o ecológica²² de alcance global. Era el resultado de décadas de un modelo económico y productivo que presentaba un intenso proceso de industrialización en los países centrales a la vez que depredaba y agotaba los stocks de recursos naturales, degradando las bases materiales del planeta. También, había que adicionarle la presión que suponía la explosión demográfica que se registraba durante el período de posguerra. Todos estos elementos ponían en cuestionamiento la persistencia de la vida a futuro. Es a partir de este hito que se difunden los preceptos del paradigma ambientalista que se había desarrollado en las décadas anteriores a lo largo del planeta en los planos sociales y políticos. Esta situación se irá complejizando durante la década de 1980 con el surgimiento de los enfoques enmarcados dentro del teoría de la Modernización Ecológica en la cual se recuperan lo tópicos planteados en el *Informe Brundtland* (1987), como así también la emergencia de perspectivas más críticas provenientes desde la Ecología Política. Todas ellas abocadas a establecer alternativas o resoluciones a dicha crisis ambiental.

II.4.1.1 La Conferencia de Estocolmo y la sociabilización de la idea de crisis ambiental

La idea de crisis ambiental fue tomando robustez durante el período de posguerra abarcado entre 1945 y 1972 a partir de un corolario de procesos y eventos que se desarrollaron en esos años a saber: la difusión de la Ecología como disciplina científica; la sucesión de catástrofes naturales de repercusión global; la divulgación a escala mundial de una serie de obras con carácter de denuncia; y, el activo rol que tuvo la ONU al respecto. En suma, Estensoro Saavedra (2007) sostiene que la conjugación de todos estos elementos condujo a la primera sociabilización de la idea de crisis ambiental²³.

La convergencia de dichos sucesos, van a conducir a la celebración de la Conferencia de Estocolmo que es considerada como el hito a partir del cual se sociabiliza y difunde globalmente la idea de crisis ecológica. En ella se abordaban, por primera vez, problemáticas ambientales que se venían visualizando en los años previos como la expansión de la industrialización, la explosión demográfica y el desarrollo. De igual modo, se proclamaba la premisa de que los hombres tiene derecho a un medio ambiente sano y que es deber de la sociedad protegerlo y mejorarlo para las generaciones futuras (Fodadori y Tommasino, 2011). Asimismo, se caracterizaba por evidenciar un marcado tenor conservacionista, centrado en la reducción y manejo de impactos ambientales generados por la contaminación en vez de proponer alternativas a las formas en que el modelo de producción capitalista explotaba los recursos. La influencia de Estocolmo en el campo de la ciencia fue significativa, dado que dio lugar a la proliferación de estudios

²² Cuando se refiera a las ideas de crisis ambiental o de crisis ecológica se estará haciendo alusión al mismo concepto.

²³ En Caruso (2018) se ahondó en el análisis del período de posguerra y en los sucesos que lo caracterizaron en relación a la gestación de la idea de crisis ambiental, empero a los fines de extensión y los objetivos de esta investigación, se optó por no incluirlos en este trabajo.

relativos al ambiente poco explorados hasta ese momento²⁴(Gudynas, 1999). También repercutió en la esfera gubernamental puesto que la temática de la protección del medio ambiente comenzó a tener una relevancia creciente en las agendas políticas mundiales, regionales y locales, puesto que durante la década de 1970 se expandió la cartera ambiental en organismos internacionales, así como en las estructuras de los estados nacionales²⁵ (Leis y D'Amato, 2007 y Estenssoro Saavedra, 2007).

Desde perspectivas más críticas, la idea de crisis ambiental es entendida como un señalamiento a los límites de la racionalidad económica merced del proceso de degradación que habían sido sometidas las bases materiales del planeta (Leff, 1994). Para este autor, la racionalidad dominante irrumpe a través de la negación de la complejidad ambiental, sus límites y de la alienación del mundo economizado que es arrastrado por un proceso de producción insustentable e incontrolable. Como consecuencia de ello, emerge dicha crisis que "lleva a repensar la realidad, a entender sus vías de complejización (...) para desde allí abrir nuevas vías del saber (...) para la reconstrucción del mundo y la reapropiación de la naturaleza" (Leff, 2007:16).

En esta misma línea, O'Connor (2001) esboza algunos aportes en torno a la construcción de la idea de crisis ecológica, al remarcar que en ella es factible identificar intereses materiales específicos que pueden estar en juego. En donde, las aseveraciones científicas deben considerarse en función de las relaciones que se establecen entre la comunidad científica y los involucrados en el conflicto. Esta premisa es la que lleva al autor a señalar que la idea de crisis ambiental, en realidad tiende más a perfilarse como una construcción política e ideológica en función de intereses determinados que una construcción científica. Asimismo, O'Connor critica las definiciones objetivistas debido que ocultan una gran cantidad de supuestos no analizados. Para dar cuenta de esta situación, ejemplifica con el caso del declive de las pesquerías a nivel mundial, en donde la idea de crisis económica lleva a perfilar la idea de crisis ambiental, aun cuando esta última no se haya corroborado con estudios científicos. Sucede aquí que, en el contexto de las sociedades capitalistas, los elementos de la naturaleza cuentan ante todo como valor de cambio y se confunden con las definiciones económicas.

II.4.1.2 La Ecología Profunda y los "Verdes"

Si bien es cierto que los movimientos ambientalistas comenzaron a sucederse en las clases medias estadounidenses hacia finales de la década de 1960²⁶, como por ejemplo en las ONG *Friend of The Earth* (1969) y *Greenpeace* (1971)²⁷, la Conferencia de Estocolmo dará el impulso necesario para que esas iniciativas sean replicadas en el resto de mundo (Estenssoro Saavedra, 2007). No obstante, es preciso recordar que más

²⁴ Se destacan el aumento de investigaciones sobre tópicos tales como la extinción de especies, la pérdida de áreas naturales, la contaminación de espacios urbanos, los efectos de las sustancias contaminantes, evaluaciones de impacto ambiental, entre otras temáticas (Gudynas, 1999).

²⁵ A modo de ejemplo, se puede indicar la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1972, como así también el establecimiento de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (1973) en Argentina (Gutiérrez e Isuani, 2014).

²⁶ Durante esos años tanto en EEUU como Europa también surgieron otros movimientos que propugnaban por cambios políticos, económicos, culturales y sociales como el pacifismo, el feminismo, de promoción de derechos civiles, etc. (Estenssoro Saavedra, 2007 y Reboratti, 2012).

²⁷ En rigor, el alcance internacional de *Greenpeace* se concretiza en 1978 al instalar sus oficinas en Gran Bretaña y Holanda nucleando grupos activistas que se denominaban *Greenpeace* en diversos países como EE.UU., Canadá, Francia y Bélgica, entre otros (Greenpeace, 2018). Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/sobre-nosotros/Nuestra-Historia/>

allá de los objetivos proclamativos de las ONG internacionales y de sus filiales locales que proliferaron a partir de los años setenta, muchas de ellas “fueron financiadas por grupos cuyo objetivo consistía promover la economía de mercado” (Harvey, 2004: 131).

En este marco se inscriben las acciones de la Convención Ramsar en 1975²⁸, cuya misión es conservar y fomentar el uso racional de los humedales a través de acciones locales y nacionales articuladas con la cooperación internacional. En 1992, Argentina ingresó como parte contratante a esta iniciativa y a la fecha cuenta con veintitrés sitios Ramsar, comprendiendo una superficie de 5.687.651 ha, hallándose distribuidos a lo largo del país (Ramsar, 2018)²⁹ y localizándose dos de ellas en el AGBA³⁰.

Aquí es preciso señalar que los movimientos ambientalistas que surgieron durante estos años y que perduran hasta la actualidad, tanto desde las esferas civiles como gubernamentales, se caracterizaron por ser de esencia ecocentrista y que, de acuerdo con Fodadori (2005 y 2007), se pueden observar dos grandes posiciones: la Ecología Profunda (*deep ecology*) y los “Verdes”. Ambas impulsan como estrategia de acción la creación de ANPs que tiendan a asegurar grandes porciones de territorios que evidencien la menor cantidad posible de alteraciones ecosistémicas, garantizando la protección integral de la biodiversidad, el mantenimiento de los servicios ambientales, el establecimiento de corredores biológicos y la prohibición de actividades y presencia humana, exceptuando las tareas de investigación. Según Leff (2003), estas corrientes complejizan a la naturaleza, empero no pueden salir de una visión naturalista que tiende a la naturalización del mundo, donde la objetividad de la ley natural resguarda las estrategias de poder que históricamente signaron las relaciones sociedad-naturaleza.

Los preceptos de la Ecología Profunda, se apoyan en los postulados de Alfred Leopold. Este autor hacia finales de la década de 1940, propone una ética de la tierra holística que trasvasa el espectro de los intereses humanos para también incluir a la biota, es decir, todo aquello inherente a lo natural. Si bien Leopold también estuvo preocupado por el estudio de las leyes de la naturaleza con el fin actuar sobre ella en función de las necesidades de la sociedad, esta idea no fue considerada desde este enfoque. Pues la conservación de la biodiversidad no derivaba de las utilidades que pudiera obtener el hombre sino por el valor intrínseco que supone el hecho de ser parte de la biosfera (Fodadori, 2005). Otros principios que rigen a esta vertiente fueron publicados en el trabajo *The Basic Principles of Deep Ecology* de Arne Naess y George Sessions (1984), donde se destaca que: tanto el bienestar humano como el de otras formas de vida (flora y fauna) y su diversidad tienen valor en sí mismo; que la sociedad no tiene derecho a extinguir especies; y, la necesidad de una población mundial más pequeña junto a un cambio ideológico y político-económico que impulse modos de vivir en sintonía con los valores inherentes a la naturaleza en vez de buscar estándares de consumo cada vez más altos.

En cuanto a la corriente de los “Verdes”, contempla a un conjunto de sectores que comparten principios comunes y que estuvieron influenciados por las obras publicadas durante las décadas de 1960 y 1970. Abarca a las ONG y tratados intergubernamentales ecologistas como *Greenpeace*, *Friends of the Earth*, o la

²⁸ Si bien en la reunión realizada en la ciudad iraní de Ramsar en 1971, se acordaron los tópicos que incluiría esta iniciativa, recién entra en vigencia en 1975.

²⁹ Disponible en: <https://www.ramsar.org/es>

³⁰ Se trata del parque nacional Ciervo de Los Pantanos perteneciente a la Administración de Parques Nacionales (APN) y la Reserva Ecológica Costanera Sur, dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la CABA.

Convención Ramsar³¹. Además, se incluyen a las posturas neomalthusianas, que basadas en las obras como las de Ehrlich y Hardin³², consideran que en el incremento descontrolado de la población mundial –en especial de los países periféricos- se halla la principal razón de la crisis ambiental, puesto que induce a una creciente actividad económica que produce escasez de recursos naturales, generación de residuos y deterioro ambiental. Por tal motivo, las soluciones que desde aquí se proponen se vinculan con el control de la natalidad y la expansión de la propiedad privada.

De acuerdo con Fodadori (2005), esta corriente también concibe a la Ecología como ciencia rectora de lo social. Se parte desde una perspectiva que considera como esferas separadas a la naturaleza y a la sociedad cuyo relacionamiento estaría dado por las leyes ecológicas. La primera es considerada como aquello que existe sin la intervención humana, posee valores inherentes externos al hombre que debieran conducir su comportamiento. Por contraposición, lo artificial sería todo aquello resultante del accionar y los procesos sociales. Ello permite implementar un criterio de valoración frente a la problemática ambiental, en donde lo natural es asociado con lo bueno mientras que lo malo se enlaza con lo artificialmente generado. Asimismo, se considera que tanto el crecimiento económico, así como la reproducción de la población no pueden incrementarse indefinidamente por: la finitud material del planeta; la limitación dada por el stock de recursos necesarios para la producción; y, la capacidad de asimilación natural de los residuos de la actividad humana (Fodadori, 2007). Esta idea es abonada desde el campo de la Economía Ecológica, basada en la teoría neoclásica, que al incorporar la perspectiva holística de la Ecología se abocó al estudio de las interrelaciones entre los componentes bióticos y abióticos de la naturaleza y el proceso económico. De este modo, se pueden detectar procesos que sean monetariamente redituables, y a la vez generadores de desequilibrios ecosistémicos que condicionen la sustentabilidad en el largo plazo. Asimismo, al incorporar la ley de la entropía³³, por parte de Georgescu Roegen en su obra de 1971 *La ley de la entropía y el proceso económico*, se argumenta que el ecosistema planetario es abierto en energía solar y cerrado en materiales. Así, la economía capitalista al moverse al ritmo de la dinámica de los precios, éstos pueden contraponerse a los ritmos naturales. De allí, que resulte necesaria la distinción entre recursos naturales renovables o no renovables, así como la velocidad y la posibilidad de reciclar sus desechos, puesto que, a partir de un análisis energético se puede distinguir la calidad de cada fuente de energía, por lo cual, será implementado para establecer el uso de materiales energéticamente más eficientes, es decir, más sustentables.

El último de los preceptos en los que se apoya la corriente de los “Verdes”, es en la creencia del individualismo liberal para generar cambios en los valores sociales. Para éstos, un aspecto central para modificar la realidad, y por ende la crisis ambiental, proviene de un acto de consciencia individual que conlleve a una nueva ética y patrones de vida y de consumo diferentes que provocarán, a medida que vaya ganando adeptos, una nueva sociedad (Fodadori, 2005). Al respecto, Fodadori (2007) señala que las vertientes ecocentristas, al partir de posturas individualistas no establecen las

³¹ Vale señalar que Fodadori (2005) incluye a los partidos verdes europeos en este Enfoque, aunque a los fines de este trabajo no serán considerados.

³² Se trata de las obras *La Bomba Demográfica* (1968) y *Los Límites del Crecimiento* (1972) de Paul Ehrlich y de Garret Hardin respectivamente.

³³ En termodinámica, la entropía es definida como la magnitud que representa la energía que no puede utilizarse para producir trabajo. En un sentido más amplio se la interpreta como la medida del desorden de un sistema y como la cantidad de la misma intercambiable con el medio. Cuanto mayor es la entropía de un sistema, menor es su disponibilidad de energía y mayor es el desorden del mismo para casos de sistemas abiertos (Córdova, s/f).

relaciones causales existentes entre el sistema de producción y las problemáticas ambientales. También las cataloga como ingenuas y voluntaristas al valorar la actitud individual por encima de las relaciones económicas, las cuales contienen elementos explicativos respecto sus comportamientos depredadores y contaminantes.

II.4.1.3 La Modernización Ecológica y el Informe Brundtland

Durante la década de 1980 surge en Alemania la teoría de la Modernización Ecológica, desde donde se propaga a nivel mundial como alternativa hacia la reforma ambiental de la sociedad en el contexto del sistemático fracaso en la aplicación de eficaces políticas ambientales por parte de los estados; así como ante el surgimiento de movimientos ambientalistas radicalizados que bregaban por medidas desindustrialistas (Oltra, 2005). Esta corriente teórica ha puesto el hincapié en abordar el entendimiento de la transformación ambiental de la sociedad, analizando las modificaciones detectadas en los planos: político, referidos a los cambios llevados a cabo en materia de política ambiental desplegados en algunos países europeos como Francia, Gran Bretaña o los escandinavos; cultural, que remite a modificaciones en el rol de la ciencia y la tecnología junto al surgimiento de una capacidad cultural para la modernización ecológica; y, económico, en el que se considera las conversiones generadas a partir de la innovación tecnológica de la producción y el consumo bajo pautas de sostenibilidad ecológica o desarrollo sustentable (Oltra, 2005; y Ríos y Natenzon, 2015).

La idea estructural que aquí subyace es la centralidad de la ciencia y la tecnología como elemento clave para la reorganización institucional de la sociedad de cara a afrontar la crisis ecológica. Asimismo, se considera que la economización de la ecología y la valorización de los recursos naturales, necesariamente conlleva a una suerte de ecologización de la economía que generará cambios en los procesos de producción y de consumo de la sociedad. No obstante, Oltra (2005) advierte sobre la excesiva confianza que la Modernización Ecológica deposita en la ciencia y la tecnología para dar solución a los problemas ambientales. A la vez, resalta el carácter tecnocrático de esta corriente al reducir dichos problemas a meras cuestiones de índole técnicas, invisibilizando su trasfondo, es decir, sus raíces políticas y económicas (Ríos y Natenzon, 2015).

La implementación de conceptos tales como desarrollo sustentable, sustentabilidad o sostenimiento ecológico en las propuestas enmarcadas en la Modernización Ecológica, provienen del encargo que el PNUMA le realizó a Gro Harlem Brundtland³⁴ en la década de 1980. Se le encomendó la producción de un documento que articule propuestas de desarrollo vinculado con el crecimiento económico y la conservación ambiental, que fue presentado en 1987 bajo el nombre *Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland*³⁵. En esta obra se plantea, por primera vez, el concepto de desarrollo sustentable³⁶ que será

³⁴ Quien ejercía como directora de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo creada en 1983.

³⁵ Durante la década de 1980 la idea de crisis ambiental se sigue abonando producto de desastres de impacto global debido a fallas tecnológicas como la fuga de sustancias tóxicas en la fábrica de *Union Carbide* en Bhopal, India (1984) o el accidente nuclear en la central de Chernobyl, Ucrania (1986). También en 1985 se detecta por primera vez el agujero de ozono y se realizan los primeros estudios de calentamiento global, todo lo cual, comienza a impulsar con fuerza la idea de cambio climático (Castro, 2011; Natenzon y Ríos, 2015).

³⁶ En esta obra, el desarrollo sustentable fue definido como “aquel que responde a las necesidades del presente de forma igualitaria, pero sin comprometer las posibilidades de supervivencia y prosperidad de generaciones futuras” (Fodalori y Tommasino, 2011:44). Vale destacar como antecedente de este concepto,

difundido a escala global, pero también se establece que la pobreza, la igualdad y la degradación ambiental no pueden ser analizados de manera aislada y coloca a la primera como una de las causas de los problemas ambientales (Fodadori y Tommasino, 2011).

Circunscriptas en esta corriente pueden distinguirse algunas variantes del paradigma ambientalista. Una de ellas, siguiendo a Fodadori (2005 y 2007), es el Ambientalismo Moderado. Aquí, se considera que los productos que fabrica el hombre son necesariamente contaminantes, que la producción capitalista es la única posible y que, en última instancia, lo que se persigue es lograr niveles razonables u óptimos de contaminación. Por tanto, “No se discute (...) el carácter de la producción capitalista, sino sólo su nivel de contaminación y depredación” (Fodadori *Op. Cit.*: 107). Esta postura, articulada bajo preceptos del desarrollo sustentable, es la avalada por los organismos internacionales, instituciones públicas como los ministerios de ambiente y planificación de los países, las corporaciones multinacionales y algunos movimientos sociales. Asimismo, en el ámbito de la conservación, la creación de ANPs incorporan la idea del desarrollo sustentable conocido como Enfoque Desarrollista. La idea que prima es la de imponer limitaciones al uso de los recursos ambientales, tecnológicos y a la organización social, teniendo en cuenta la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Su objetivo plantea el abordaje de la conservación de los recursos naturales permitiendo tanto la satisfacción de necesidades y de bienestar de las sociedades actuales y futuras (Caruso, 2013)³⁷.

Una variante más ortodoxa dentro de la Modernización Ecológica, es a la que autores como Gudynas (1992 y 2003) y Mansilla (2005) denominan Ambientalismo Neoliberal. Aquí, se confía en la capacidad del libre mercado para solucionar los problemas ambientales por tres vías: la restricción del consumo de recursos no renovables o en vías de agotamiento por el incremento de los precios a medida que las cantidades existentes van decreciendo; la sustitución de materias primas y fuentes energéticas; o bien, mediante el mejoramiento de la tecnología para lograr un uso más eficiente de esos recursos o descubrir nuevas fuentes (Fodadori, 2005). Quiénes adhieren a esta vertiente se apoyan en el enfoque de propiedad que parte del teorema de Coase³⁸, que sostiene que los problemas ambientales aparecen debido que el derecho de la propiedad privada no alcanza a todos los recursos y espacios. Por tanto, el mecanismo más simple de resolución de estos conflictos proviene de la extensión de dicho derecho. También se conciben al Estado como productor de las problemáticas ambientales, pues al poseer bienes públicos, ejerce distorsiones en el mercado (Fodadori, 2005).

En un contexto de creciente deterioro de las bases ambientales del planeta, los bienes naturales (agua, biota, etc.) comienzan a ser percibidos como rareza tanto en ámbitos rurales como urbanos. Esta condición les atribuye valor de cambio, abriendo la posibilidad de convertirse en mercaderías que al ingresar al proceso de circulación representan una condición para la reproducción del capital (Santana 1999 en Ríos y Pérez, 2008)³⁹. En ello, se basa el capitalismo para obtener nuevas formas de lucro y de ampliación de la acumulación mediante la mercantilización de la naturaleza, destacándose la venta del discurso “verde” como sucede en los casos de

la idea de ecodesarrollo esgrimida por el PNUMA y la Comisión de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en la Conferencia de Cocoyoc en 1974 (Fodadori y Tommasino, 2001).

³⁷ Vale señalar, que este enfoque, junto al del Desequilibrio, son los que actualmente predominan en Argentina en materia de gestión de unidades de conservación (Caruso 2015a).

³⁸ Planteado originalmente por el autor en su obra de 1960 denominada *El problema del costo social*.

³⁹ Santana, Paola Verri (1999) “A Mercadería Verde: a natureza”. en: Carlos, A., Damiani, A. & Seabra, O. (Orgs.) *O Espaço no Fim de Século. A nova raridade*. Contexto, San Pablo.

urbanizaciones cerradas o el turismo ecológico (Alessandri Carlos, 2012). Asimismo, sostiene Harvey (2004) que todas las formas que puede adoptar dicha mercantilización, se traducen en decrecimiento de la disponibilidad de bienes comunes y en incremento de la degradación del hábitat humano. De allí, que se considere que los elementos de la naturaleza y los recursos naturales deben ser tratados como mercancías e ingresados al mercado. Así, los ecosistemas se convierten en un problema técnico que radica en encontrar el procedimiento para asegurarle un precio. La conservación de la naturaleza pasa a ser una problemática que puede evaluarse como costo-beneficio; mientras que los recursos naturales son entendidos como objetos de inversión y en posibilidades de formación de capital. Los ecosistemas son fragmentados en sus componentes y divididos entre propietarios con el fin de maximizar su potencial económico (Gudynas, 2003 y Mansilla, 2005).

De lo anteriormente expuesto, la preservación de ANPs tiene un rol destacado. Para Gudynas (1992), se promueve una propuesta de conservación de la naturaleza que no radica en sus valores intrínsecos sino al servicio del progreso económico, al ser consideradas como banco genético de recursos vivos que es menester resguardar. Más aun, “las áreas silvestres deberían ser protegidas en función de su futura utilidad para el mercado, y no tanto por las plantas y animales que ellas albergan” (Mansilla, 2005: 51).

Concomitantemente, hacia finales de la década de 1980 comienza a difundirse globalmente el concepto de biodiversidad a tal punto que en la Conferencia de Río de 1992 (acontecida en Río de Janeiro, Brasil) se firmó un tratado internacional denominado Convención sobre Biodiversidad⁴⁰. Este concepto remite a la diversidad de flora, fauna y microorganismos; a la variabilidad genética que tiene cada una de esas especies; y a los ecosistemas que las contienen junto a sus elementos físicos (Gudynas, 1999). Al respecto, Lipietz (1995) argumenta que los mayores reservorios de stock genético se hallan en los estados periféricos; mientras que las industrias especialmente interesadas, como la farmacéutica, la biogenética y las de las semillas, se localizan en los países centrales, desde donde se demandan enérgicas políticas de preservación de los reservorios de biodiversidad, con el fin de disponer de una gran variedad de recursos genéticos útiles a sus intereses y plausibles de ser patentados, privatizando el patrimonio natural de aquellos pueblos y restringiéndoles su explotación.

Por último, Castro (2011) advierte que dicha mercantilización, no sólo se caracteriza por extraer, transformar y comercializar materias primas, sino que también persigue producir y vender naturaleza con los menores signos de transformación posibles. Para lo cual se recurre a la idea de retorno a la naturaleza prístina propia del romanticismo decimonónico. Esta autora destaca, por un lado, el caso de las áreas residenciales como los *Country clubs* emplazados en las periferias de grandes ciudades o en medios rurales que son valorizados a partir de su mayor contacto con la naturaleza, destacándose atributos tales como la tranquilidad, las vistas paisajísticas, el aire puro, etc. Por otro lado, las prácticas de recreación y ocio vinculadas al turismo ecológico, modalidad que ofrece servicios tales como un retorno temporario a sitios “prístinos” y silvestres mediante la visitación de parques y reservas, incluyendo observación de paisajes y de especies de flora y fauna, así como la realización de actividades al aire libre como el senderismo, ciclismo y cabalgatas, entre otras modalidades.

⁴⁰ Dicho tratado reconocía la soberanía de cada país sobre su patrimonio biogenético (Fodadori y Tommasino, 2011).

II.4.1.4 La Ecología Política

El último enfoque a considerar es la Ecología Política⁴¹. Aquí, se entiende que la naturaleza incluye a la sociedad y que aquella tiene sentido para el hombre en cuanto esfera de su actividad, es decir, que por fuera de su interés carece de utilidad. Además, entre ellas mantienen una relación dialéctica e histórica, pues a medida que la sociedad la transforma se modifica así misma, y el grado de transformación incluye el nivel tecnológico alcanzado por las generaciones previas (Fodadori, 2007).

Esta corriente, desde finales de la década de 1980 e inicios de 1990, comienza a buscar elementos explicativos en los conflictos ambientales a partir de las relaciones de poder desigual entre los diversos actores, que, respondiendo a distintas clases sociales, poseen motivaciones e intereses diferentes (Leff, 2003). Asimismo, se critica las posturas encuadradas en la teoría de la Modernización Ecológica y a las ecocentristas, que bajo narrativas ecologistas que pregona el amor por la naturaleza, el cuidado ambiental y el desarrollo sustentable, se han convertido en slogans de limitado efecto de construcción de una nueva racionalidad, consecuencia del fraccionamiento de sus reivindicaciones, así como de la variedad de comprensión y de uso de conceptos que definen sus estrategias políticas. De allí que Leff (*Op. Cit.*: 132) indique que el “movimiento ambientalista es un campo disperso de grupos sociales que antes de solidarizarse por un objetivo común (...) se confrontan, se diferencian y se dispersan”.

El campo de estudio la Ecología Política es transdisciplinario al converger aportes de diversas ramas de conocimiento. Proviene de la fusión entre Ecología Humana y Economía Política y estudia los conflictos distributivos en una economía que es cada vez menos sustentable desde el plano ecológico (Martínez Alier, 2004). Para Leff (2003: 126) la Ecología Política es un campo “que se le designa con préstamos (...) de conceptos y términos (...) de otras disciplinas para ir nombrando los conflictos derivados de la distribución desigual y las estrategias de apropiación de los recursos ecológicos, los bienes naturales y los servicios ambientales”.

Las consecuencias negativas de la colisión entre Economía y Ecología, según Martínez Alier (2004), no puede ser resueltas por medidas provenientes de la Modernización Ecológica, como la internalización de las externalidades en los sistemas de precio o bien con las propuestas del desarrollo sustentable, puesto que si bien la tendencia en la producción se torna menos intensa en su demanda de energía y materias primas, el incremento del consumo necesariamente se traduce en mayores presiones sobre el ambiente. Así, la disputa por el acceso a los recursos naturales conlleva al surgimiento de nuevos conflictos ambientales, donde la transferencia de los costos, como la contaminación o la degradación ambiental, recae sobre los grupos más vulnerables mientras que los derechos de explotación de dichos recursos y sus beneficios son apropiados por los grupos más acomodados. En suma, una distribución desigual basada en las capacidades de poder entre los actores sociales. Aquí, el Estado tiene un rol central en materia de regulación y control en el marco los conflictos ambientales, cuya mediación puede incidir, generalmente, a favor de los intereses de los grupos dominantes o, en menor medida, de los dominados.

Por último, entre las principales estrategias de la Ecología Política se destaca la acción de los movimientos ambientales como: la justicia ambiental, surgida en EEUU por la lucha de los derechos civiles de la población afrodescendiente en ámbitos urbanos. En

⁴¹ Según Martínez Alier (2004) la expresión “Ecología Política” fue utilizada inicialmente en 1957 por Jovenel aunque mayor repercusión tuvo la implementación que hizo de ella, el antropólogo E. Wolf en 1972.

América Latina y en otros países periféricos dio lugar a movimientos rurales de resistencia que luchan por el reconocimiento de sus territorios tradicionales; la resistencia como estrategia de lucha, se basa en la defensa de los derechos territoriales por parte de comunidades marginalizadas de una economía global, que procuran estrategias de subsistencia material y cultural; y, las alternativas al desarrollo, que se trata de luchas contra grandes proyectos y emprendimientos productivos que supongan una explotación depredatoria de los recursos naturales y daños ambientales, donde se proponen actividades económicas alternativas más amigables con el entorno y que supongan mejoras en las condiciones sociales⁴².

II.4.2 Aspectos teórico-conceptuales relativos a los conflictos ambientales

Uno de los ejes que articulan esta investigación está posicionado sobre los conflictos ambientales que se suscitan en ámbitos urbanos. Éstos, según Folchi Donoso (2001) son de antigua data, lo cual comprueba al analizar el caso chileno en torno a la expulsión de las actividades que requerían hornos y chimeneas para la producción en las ciudades en el siglo XIX⁴³. Sin embargo, aquí interesa ceñirse al marco del capitalismo neoliberal. Autores como Sabatini (1997) y Merlinsky (2013a) señalan a las modificaciones en los procesos de urbanización metropolitana evidenciados en las últimas décadas como ámbitos propicios donde éstos emergen. En especial, en aquellas áreas inundables que ofrecían grandes extensiones de tierras vacantes cercanas a la red de autopistas que se convirtieron en objeto de valorización por parte del mercado inmobiliario-financiero. Quien las ha destinado a los grupos más acomodados a través de la comercialización de urbanizaciones cerradas sobre rellenos, como ha sido el caso de la suburbanización en tierras inundables de los bañados del partido de Tigre (Ríos y Pérez, 2008, Ríos, 2010a), de otros municipios pertenecientes a la cuenca baja del río Luján (Pintos y Narodowski, 2012), en la franja costera de los partidos de Avellaneda y Quilmes (Aizcorbe, *et al.*, 2013) o en la primera sección del Delta del Paraná (Astelarra, 2016).

Al hacer algunas precisiones conceptuales es necesario señalar que los conflictos ambientales son inherentes a la sociedad, pues se construyen socialmente (Sabatini, 1997; Azuela y Mussetta, 2008; Merlinsky, 2013; y Wagner, 2014). Esto quiere decir que su abordaje no se circunscribe exclusivamente desde el plano de las ciencias naturales a partir del interés que pudiera tener en sí mismo la conservación de la biodiversidad o la calidad de un recurso. En realidad, lo que se está dirimiendo son cuestiones del plano económico, social y cultural, tales como el acceso, la distribución, el control, la explotación, la utilización, etc. de los mismos. En suma, lo que está en juego es “el sistema de vida locales y el control del territorio” (Sabatini, *Op. Cit.* 10).

Estos conflictos, para Sabatini (1997), tienen su origen a partir de la superposición de intereses contrapuestos de los actores locales en relación a las externalidades o impactos ambientales que un proyecto dado pudiera tener, destacándose aquellos que responden a lógicas del urbanismo neoliberal como ser proyectos productivos, inmobiliarios, de infraestructura o de equipamiento. Aquí resulta sustancial conocer las valoraciones y la información o desinformación que contienen los sujetos intervinientes

⁴² Puede señalarse como ejemplo de: justicia ambiental, al Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra en Brasil; de resistencia como estrategia de lucha, a las acciones desplegadas por Chico Méndez en la resistencia de los *seringueiros* en el estado de Acre (Brasil); y de alternativas al desarrollo, a las experiencias de manejo pesquero comunitario. Véase Martínez Alier (2004) para ahondar en este punto.

⁴³ Vale recordar que este autor critica la idea de conflictos ambientales prefiriendo referirse a los mismos mediante el concepto de conflictos de contenido ambiental. Véase Folchi Donoso (2001) para profundizar en dicha distinción.

en relación a dichas externalidades y qué consecuencias suponen para la calidad de vida, el ambiente y las economías locales. Este autor sostiene, que es a partir de la existencia de consciencia sobre la gravedad de un determinado impacto ambiental a la luz de los intereses de los grupos locales, lo que permite vehicular la organización de una comunidad para resistir a dichas externalidades. Es ese el momento, en el que se origina el conflicto propiamente dicho. Por ello, “los conflictos ambientales locales deben ser considerados conflictos políticos” (Sabattini, *Op. Cit.*:5). Pues, es en relación a las fuerzas entre las partes e intereses en disputa lo que determina si el problema llega a expresarse como conflicto, así como su forma de resolución.

De igual modo se expresan Azuela y Mussetta (2008), quienes los definen como “aquellos conflictos sociales en los que al menos una de las partes hace valer un argumento ambiental; pero eso no será obstáculo para reconocer las (...) motivaciones no ambientales de quienes enarbolan las causas ambientales” (Azuela y Mussetta: *Op. Cit.*: 3). En sintonía con esta propuesta, Merlinsky (2010, 2013a y 2013b) concibe a los conflictos ambientales como focos de oposición y/o disputa de índole político que producen tensiones respecto las modalidades de apropiación, producción, gestión y distribución de los recursos naturales en una comunidad determinada. A la vez, cuestiona las relaciones de poder que permiten que ciertos actores tengan acceso a ellos mientras que a otros se les restringe o excluye su utilización. Aquí se pone de manifiesto que, si bien el nudo problemático responde a impactos ambientales, también da cuenta de otras dimensiones desatendidas como la económica, la social y/o la cultural. Más aun, esta autora reconoce la existencia de este tipo de conflictividad producto de reclamos en el plano político por parte de diversos sujetos sociales que esgrimen argumentos ambientales -como por ejemplo la apropiación de bienes de la naturaleza o la pérdida de biodiversidad-. Sin embargo, dichas demandas pueden estar atravesadas por otras reivindicaciones de base social, económica y cultural. Por tal motivo, Merlinsky (2013a) indica que la implementación de argumentos ambientales, a pesar de que no sean los más relevantes, son los que caracteriza a este tipo de litigio.

De los aportes realizados por Merlinsky (2010, 2013a y 2013b), aquí se tendrán presentes tres aspectos al momento de abordar el análisis de los conflictos ambientales. El primer aspecto remite a que la acción colectiva ambiental permite el aglutinamiento de grupos multisectoriales cuyos miembros provienen de diversos grupos sociales, filiaciones culturales y étnicas. Los cuales, se instituyen como tal a partir de que, hacia el interior de dicho colectivo, se delibera la reconfiguración de una serie de demandas que atañen a la utilización de los recursos naturales, el uso del suelo urbano y la propiedad de la tierra, entre otras. Esta investigadora también destaca la importancia de construir la totalidad del campo contencioso. Esto implica, además de conocer a los actores sociales que están en litigio, a aquellos otros grupos de la esfera pública, privada y/o civil, cuya participación no es tan evidente pero que inciden en las condiciones de acceso a esos recursos disputados. En base, a la disposición de instrumentos simbólicos, materiales y discursivos. Al respecto, advierte Sabattini (1997), que la intervención de organizaciones ecologistas y organismos del Estado en los conflictos ambientales a nivel local, tienden a sobredimensionar la dimensión ecológica a expensas de otras como la social y la territorial. Por su parte, Folchi Donoso (2001) recuerda que no siempre la emergencia y el desarrollo del litigio provienen de las comunidades más vulnerables, sino que tales atributos, en algunas oportunidades, pueden recaer en grupos mejores acomodados⁴⁴.

⁴⁴ Como fue en el caso chileno del lago Rapel. Véase Folchi Donoso (2001) para ahondar más en el tema.

El segundo aspecto da cuenta de que la incidencia pública de estos movimientos depende del dominio de recursos económicos, institucionales y simbólicos. En especial, se destacan el conocimiento y los saberes contra-expertos que favorecen la articulación de los actores. También, facilita la construcción de los problemas ambientales en relación a marcos cognitivos comunes compartidos por todos sus miembros. Asimismo, quienes hacen emerger el conflicto ponen en cuestionamiento los límites entre lo social y lo técnico, introduciendo de esta manera una indeterminación que sólo será saldada cuando se acabe la controversia (Merlinsky, 2010). De este modo, los conflictos cumplen el rol de ampliar la discusión sobre estados de situación posible, expanden la exploración de argumentos a partir de una pluralidad de puntos de vista, demandas y respuestas, constituyéndose así en “dispositivos de exploración y de aprendizaje colectivo” (Callon *et al.*, 2001: 50 en Merlinsky, 2013a: 43)⁴⁵. En tanto y en cuanto, en una disputa por un daño ambiental se ponga en cuestionamiento qué tipo de conocimiento será admitido como prueba y quiénes pueden ser los actores acreditados para generarlo (Merlinsky, 2010).

Por último, el tercer aspecto se enlaza con aquellas situaciones en las cuales los conflictos ambientales llegan a instancia judicial para dirimirlo. Para la autora, la cuestión ambiental se ha jurificado cuando es abordada mediante regulaciones provenientes de legislación en la materia del orden municipal, provincial, nacional y/o internacional. A su vez, cuando existe debate en torno a la aplicación o interpretación de la misma. En este punto, vale aclarar que por juridificación se entiende a los procesos sociales que tienden a funcionar de las siguientes maneras:

reformas políticas que incorporan mayores competencias a la esfera o campo legal, aplicación progresiva de normas legales a un amplio rango de temas, uso creciente de la ley para resolver disputas, aumento del poder e influencia social de los tribunales y profesionales del derecho, o cambios que muestran que los ciudadanos se sitúan reflexivamente en relación al orden legal (Blinchner y Molander, 2008: 39 en Merlinsky, 2013b:69).⁴⁶

Ahora bien, una forma de analizar la juridificación de los conflictos ambientales según Azuela y Mussetta (2008) y Merlinsky (2010, 2013a y 2013b) es mediante el concepto de actualización local del derecho; el cual refiere al proceso social mediante el cual los conflictos son resignificados en diversos contextos territoriales al ser trasladados al campo del derecho, implicando la emergencia de juristas y especialistas del derecho como nuevos sujetos en el conflicto. Simultáneamente, remite a la invocación de normativa y legislación ambiental por parte de los actores sociales intervinientes para argumentar sus posturas y a la recurrencia de tribunales con competencia en la materia. Ello implica reconocerlos como un ámbito legítimo de resolución de conflictos ambientales (Merlinsky, 2010). A su vez, mediante la procedimentalización de la legislación ambiental, es decir, la disponibilidad de nuevas herramientas en el plano del derecho ambiental que se aplican a casos particulares, también da cuenta de dicho proceso de juridificación. Más aun, éste último “expresa que el derecho ambiental ha adquirido existencia social y visibilidad, muestra que los actores sociales hacen uso de los recursos jurídicos para buscar dirimir los conflictos” (Merlinsky, *Op. Cit.*:11).

En relación a los efectos institucionales que suscitan los conflictos ambientales, es importante destacar aquellas dinámicas establecidas entre las instituciones públicas y

⁴⁵ Callon, M., Lascoumes, P. y Barthe, Y. (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. París, Seuil.

⁴⁶ Blinchner, L. y Molander, C. (2008) “Mapping Juridification”. En: *European Law Journal*, Vol 14, January, 36-54pp.

los sectores sociales movilizados que permiten arribar a un “cierre” del conflicto que puede ser provisorio o definitivo (Merlinsky, 2013a). Respecto las modalidades que dicha salida puede tener, Sabattini (1997) establece una tipología⁴⁷ de la cual resulta de interés resaltar la que se produce a partir del establecimiento formal de un recurso judicial. Es decir, que a raíz de un fallo jurídico -que pudiera ser revocado posteriormente- en favor de una comunidad determinada permite incrementar su fuerza en el marco de una disputa contenciosa ante los grupos que detentan mayor poder, permitiendo forzar una negociación. De este modo, se generan las condiciones para que el conflicto sea resuelto por medio de una negociación. Vale decir que el contexto político (vigencia de regímenes democráticos), legal (legislación ambiental) y económico pueden ayudar a equilibrar las fuerzas en pugna.

Por último, en plano institucional es preciso detectar aquellos puntos de inflexión que producen conflictos en materia de política ambiental. Aquí, el interés radica en conocer los niveles de desarrollo y consolidación de este instrumento de gestión pública en el ámbito nacional, provincial y municipal. Para ello, es necesario tener en cuenta las diferencias existentes entre cada jurisdicción, así como los nudos problemáticos respecto la articulación interjurisdiccional (Merlinsky, 2013a).

II.5 Materiales y métodos

En el siguiente apartado se explicitan las componentes metodológicas de índole cualitativas que estructuraron esta investigación y que permitieron cumplir con los objetivos de la misma.

II.5.1 Área de estudio y período analizado

El referente empírico que se toma en esta investigación es la LR. Se emplaza en la periferia Sur del segundo cordón o corona⁴⁸ del AGBA. Más específicamente, en la CMMR⁴⁹ y en la localidad de 9 Abril del MEE. Asimismo, debe señalarse que tanto en el borde del sistema lagunar, es decir, en el interior de esta reserva, así como en sus adyacencias se localiza el asentamiento 9 de Enero, el cual también es abordado en esta tesis.

Para la delimitación del área de estudio se tomó como documento base la Ley Provincial N° 14.488/12⁵⁰, que en su primer artículo remite a las parcelas afectadas total y parcialmente que conforman este ANP. En este punto es preciso hacer dos aclaraciones. La primera aclaración, es que aun se halla pendiente que la autoridad de aplicación -el Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS)- establezca efectivamente el límite hasta dónde llega el alcance de dicha afectación parcial. La

⁴⁷ Otras modalidades de resolución de conflictos ambientales son: la negociación ambiental o alternativa no-democrática, la negociación informal o “extorción cruzada” y negociación ambiental formal o acción ambiental negociada. Para profundizar en cada una de ellas, véase Sabattini (1997).

⁴⁸ En este trabajo cordón y corona se utilizan como sinónimos. La segunda corona está conformada por los siguientes municipios: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza (parcialmente), Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Presidente Perón, San Fernando, San Miguel y Tigre (Instituto del Conurbano, 2018). Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/308-Coronas-RMBA.pdf>

⁴⁹ La CMMR abarca los municipios bonaerenses de Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo y Morón (ACUMAR, 2017c).

⁵⁰ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14488.html>

segunda aclaración, es que con la sanción de la Ley Provincial N° 14.516/13⁵¹ se modificaron las parcelas contempladas bajo la figura de reserva, desafectado 64 ha correspondientes a las parcelas 827, 828 y parte de la 829 de la Circunscripción VII. Ello se debió a que en la normativa original no se había contemplado las concesiones precarias de las mismas a favor del Club Atlético Boca Juniors y de la Asociación Civil Racing Club (ACRC), dictaminado por la Secretaría General de La Nación, mediante las resoluciones 654/09 y 111/11. Tal situación, llevó a que la Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre”, en articulación con el movimiento ambientalista Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha (CEULR), iniciara una demanda originaria por inconstitucionalidad de la Ley Provincial N° 14.516/13 por vulnerar el principio de progresividad planteado en la Ley Nacional N° 25.675/02⁵² (Ley General de Ambiente) ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (CSJBA). Este órgano decretó como medida cautelar, aplicando los principios de prevención y precautorio de la Ley General de Ambiente, la suspensión de los efectos de Ley Provincial N° 14.516/13 y dejando en vigencia la Ley Provincial N° 14.488/12 hasta que se dictara sentencia definitiva, lo cual todavía se encuentra pendiente (CSJBA, fallo I-72760/2015)⁵³.

Específicamente en la Ley Provincial N° 14.488/12 se establece que la LR está conformada por las siguientes parcelas: a) Circunscripción VI, Parcelas 783a, 815aw, 829, 831, 831a, 832, 833, 849b; Circunscripción VI Sección H chacra IV; y Circunscripción VI Sección K Fracción VI (todas ellas afectadas parcialmente); b) Circunscripción VI, Parcelas 827, 828, 829, 830, Rte. 831 y 832 (todas ellas afectadas totalmente); y, c) las márgenes de los arroyos Ortega, Rossi y el Triángulo desde la calle La Horqueta hacia su desembocadura en el sistema lagunar de Rocha. Esta demarcación fue la considerada para establecer el área de estudio de esta investigación como puede observarse en el Mapa 1.

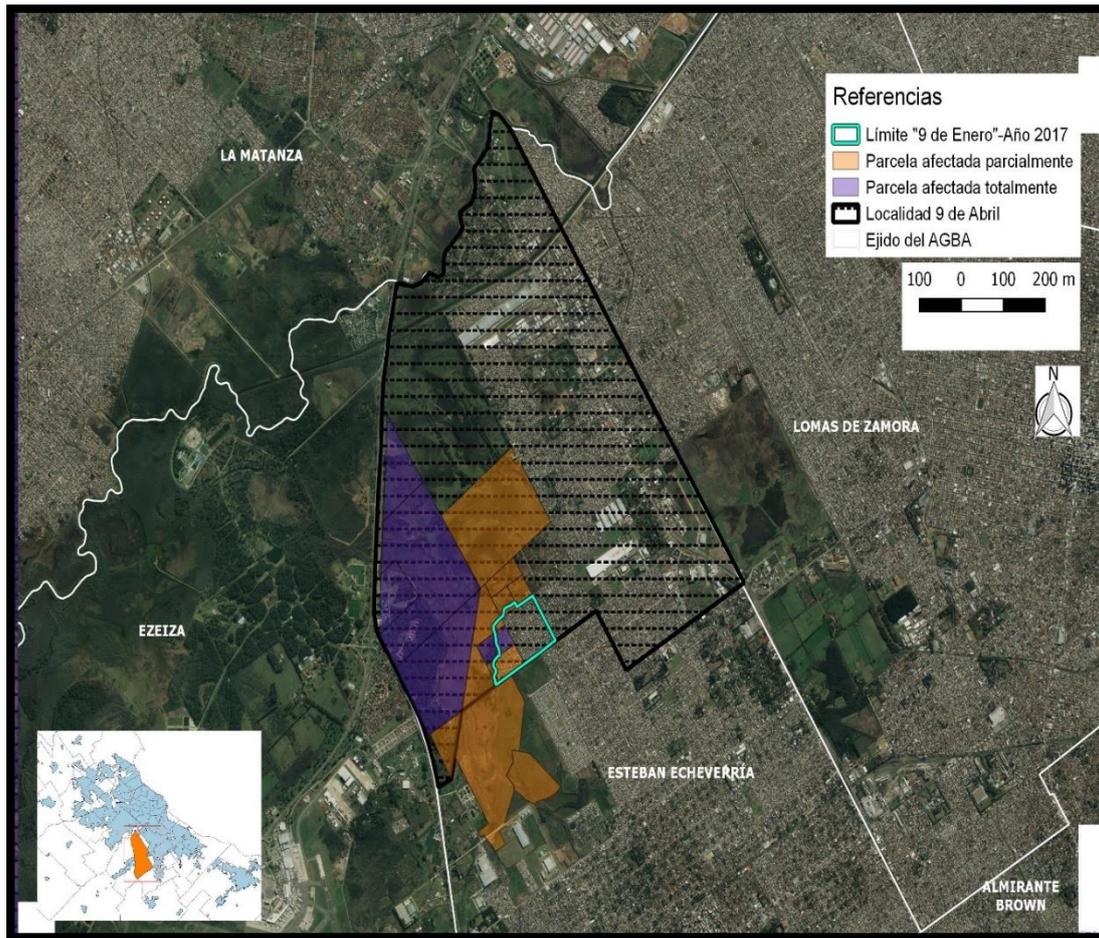
Otros elementos a considerar respecto este ANP, es que posee una extensión aproximada de 1.000 ha, convirtiéndose en la mayor superficie protegida en la CMR (ACUMAR, 2014A), con espejos de agua cuya superficie oscila estacionalmente entre 300 y 700 ha y recibe el aporte de los arroyos Ortega, Guillermina y Triángulo que desaguan en el río Matanza (ACUMAR, 2010A). Entre sus principales funciones ambientales se destaca la de regular la crecida de los cursos de agua que la atraviesan atenuando el efecto de las inundaciones; mantener la calidad del agua de la laguna mediante los aportes que realizan los arroyos que desembocan en ella; recargar el acuífero Puelches mediante la filtración proveniente de sus afluentes y de las lluvias; y, finalmente, ser reservorio de biodiversidad (Di Pangraccio, 2012 y ACUMAR, 2014A).

⁵¹ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14516.html>

⁵² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

⁵³ Ante esta conflictiva situación el Club Atlético Boca Juniors aparentemente habría optado por generar su campo de deportes en el municipio de Ezeiza, quedando actualmente en vigencia el litigio con la ACRC.

Mapa 1. Área de Estudio: Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha.



Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires e Instituto Geográfico Nacional.

En cuanto al recorte temporal de esta investigación, persigue el objetivo de evidenciar cómo históricamente se han producido las condiciones del riesgo de inundación en las áreas inundables asociadas a la LR, de acuerdo con los abordajes planteados por la Escuela de la Economía Política de los Desastres. En este marco, la propuesta analítica se estructura a partir de un período amplio que se inicia en 1930 y finaliza en 2018. El cual, se desglosa en dos subperíodos en función de hitos o puntos de inflexión que permiten identificar momentos bien diferenciados entre sí, basados en los procesos que se despliegan en cada uno de ellos. El primer subperíodo es abordado en el Capítulo III y abarca desde 1930 hasta 1975 inclusive y corresponde al momento en el cual prima en Argentina el modelo por Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en cuyo marco se inicia la suburbanización de la segunda corona del AGBA, haciendo hincapié en los rasgos impresos en el área de estudio.

El segundo subperíodo es contemplado en los capítulos IV y V. Comprende desde 1976 hasta 2018 inclusive y remite al advenimiento de la última dictadura cívico-militar que instaura el modelo neoliberal en el país. Sus preceptos en términos de pensar y construir la ciudad se plasman en el urbanismo neoliberal, el cual supone rupturas respecto las lógicas y los procesos imperantes durante la ISI (aunque también implica la continuidad

de algunas dinámicas), traduciéndose en la generación de nuevos procesos y objetos urbanos que explican la suburbanización de la tercera corona⁵⁴ del AGBA, la refuncionalización del ejido industrial y la proliferación de asentamientos precarios a lo largo del segundo cordón del conurbano. Concomitantemente, durante este subperíodo también toman fuerza los postulados derivados del paradigma ambientalista que condujeron a la valoración de las áreas inundables del aglomerado como ambientes de humedales a ser conservados mediante la creación de ANPs.

Por último, en el Capítulo V, se hace especial hincapié en las últimas décadas del segundo subperíodo, es decir, las transcurridas durante el siglo XXI. Ello responde a que el asentamiento 9 de Enero comienza a gestarse en el año 2002 y, más adelante, en 2008 es el momento en el que el conflicto ambiental comienza a ponerse de relieve y tomar notoriedad pública a raíz de conocerse la ordenanza municipal 7610/CD/2008. En ella, se impulsaba la generación un polo industrial en el área de estudio. Esta situación precipitó el aglutinamiento y conformación de las organizaciones ambientalistas quienes fueron las pioneras en reclamar activamente por la conservación del patrimonio histórico, arqueológico y ecosistémico del sistema lagunar de Rocha. Aquí, es pertinente aclarar que actualmente los conflictos suscitados en torno a LR no se hallan saldados, ni se avizora que, en el corto, ni el mediano plazo eso vaya a suceder. En este sentido, es dable esperar que al cierre de esta investigación se den nuevos hechos, actos y procesos que aquí no han sido abordados.

II.5.2 Trabajo de gabinete

II.5.2.1 Fuentes consultadas

Aquí se engloba todas las actividades vinculadas en materia de revisión de fuentes primarias, secundarias, periodísticas y normativa, categorización implementada para estructurar el capítulo bibliográfico de esta tesis. La primera engloba el material en formato papel y digital producido propiamente por los organismos públicos como ser informes técnicos, fallos judiciales, cartografía, información disponible en sitios web oficiales, entre otros. La segunda, remite a artículos, libros y otros textos de autores individuales o grupales, que tratan alguna de las temáticas que se abordan en esta investigación. La tercera, refiere a escritos de índole periodística publicados en diarios y periódicos en formato físico como digital. La última abarca a toda la gama de instrumentos normativos y jurisprudenciales como leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas de orden nacional, provincial, municipal e interjurisdiccional emitidos por organismos públicos, vinculados al caso de estudio. Así como, los expedientes radicados en la Justicia Federal vinculados a la causa Mendoza y los fallos judiciales dictados por la Corte Suprema Justicia de la Nación (CSJN) y la CSJPBA⁵⁵.

⁵⁴ La tercera corona se halla compuesta por los siguientes partidos: Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Luján, Marcos Paz, Pilar, San Vicente y Zárate (Observatorio del Conurbano, 2019). Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/308-Coronas-RMBA.pdf>

⁵⁵ Debe señalarse el esfuerzo realizado para sortear la dificultad de leer y comprender estos documentos que aplican un lenguaje técnico específico proveniente de la Jurisprudencia y la doctrina del Derecho.

II.5.2.2 Archivos consultados

Para ello, además del relevamiento bibliográfico efectuado a través de internet, se consultó las siguientes bibliotecas: las hemerotecas de la Biblioteca Nacional Mariano Moreno y de la Biblioteca del Congreso de La Nación; y los archivos de la Dirección de Hidráulica del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la PBA, la Biblioteca del Instituto de Geografía “Romualdo Ardissonne” de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y de la Biblioteca Popular Bernardino Rivadavia de la localidad de Monte Grande (MEE).

II.5.3 Trabajo de campo

Para dar respuesta a las preguntas que guían esta investigación se ha desarrollado un trabajo de campo, que estuvo constituido por la implementación de una serie de herramientas metodológicas que permitieron recaudar información pertinente respecto los objetivos que guían esta tesis y que se detallan en los próximos acápite.

II.5.3.1 Entrevistas a informantes claves

La información disponible en relación a la LR, en general, y desde la perspectiva analítica aquí propuesta, en particular, es escasa. A diferencia de lo que sucedió en otros sectores del AGBA, más allá de los trabajos de Ballent (1999), Oszlak (2017 [1991]), Silvestri (2012 [2003]), Velázquez (2013 y 2014) –este último autor en gran medida recupera los aportes de Ballent-; y, de las obras marcadamente descriptivas del historiador echeverriano Campomar Rotger (1995 y 2014), han sido poco investigados los orígenes y el desarrollo del proceso de urbanización de la CMMR, y en especial del sector aledaño al río Matanza. Algo similar se evidenció para el caso del asentamiento 9 de Enero y de la LR. Para el primer caso, se dispuso únicamente de los datos del censo realizado por la UNDAV en 2011 y los trabajos de Abran (2012) y D’Ángelo (2014) que tomaron algunas variables de dicho censo para comparar con otros asentamientos del conurbano. Para el segundo caso, se contó únicamente con los trabajos de Schmidt, -sobre todos los publicados en 2015 y 2016-, Martin (2012) y Mastrocello *et al* (1995).

Ante la exigua bibliografía disponible, uno los instrumentos metodológicos de mayor desarrollo en las actividades de campo, fue la realización de entrevistas en profundidad a informantes claves con el fin de recaudar datos en relación a los objetivos que guían este trabajo. Al respecto, Taylor y Bogdan (1987) indican que los informantes claves son individuos respetados y conocedores de las temáticas de la investigación, de los que se espera que proporcionen una comprensión profunda del escenario y de lo que ocurre en él. En este sentido, se han seleccionado un conjunto de personas que representan a los actores sociales de las esferas públicas, privadas y civiles intervinientes en el caso, a la vez que reviste de importancia el rol que cada uno de ellos desempeña hacia el interior de la institución que representa. Específicamente se han llevado a cabo las siguientes entrevistas:

- Representante del movimiento ambientalista CEULR, el día 28/05/18.
- Directivo de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la ACUMAR, el día 23/08/18.
- Directivo de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE, el día 09/10/18.
- Directivo de la Subsecretaría de Tierra y Vivienda del MEE, el día 16/10/18.

- Representante del Defensor Oficial (Equipo Riachuelo del Ministerio Público de la Defensa) que patrocina al asentamiento 9 de Enero en el marco de la causa Mendoza, el día 02/11/18.
- Ex funcionario del Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), el día 01/06/18.
- Directivo de la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS, el día 03/12/18.
- Referente de la Comisión Organizadora Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivianos en Argentina (CONAMYPEBOAR)⁵⁶, el día 02/02/19.

También se destaca que mediante las conversaciones e intercambios establecidos con el cuerpo de guardaparques que brindan servicios en la LR, con los miembros de CEULR y con algunos habitantes del asentamiento 9 de Enero, se ha obtenido información relativa a la reserva y el barrio respecto tópicos tales como gestión, funcionamiento, inundaciones, relocalizaciones, actividades, conflictos, entre otras. En este sentido sostienen Hammersley y Atkinson (1994: 121) que el

conocimiento participante de la gente que actúa en el campo, es una fuente de información muy importante. (...) habrá información a la que (...) no podrán acceder mediante la observación. Para paliar esa deficiencia, en el campo muchas personas están cultivadas (Bigus, 1972) o incluso están 'entrenadas' (Paul, 1993) como informantes.

II.5.3.2 Observación participante, audiencias públicas y reuniones del Comité de Gestión

Otras de las herramientas metodológicas desplegadas fue la observación participante en varios momentos del trabajo de campo, en cuyo marco se visitó la LR en tres oportunidades. La primera de ellas, se llevó a cabo el día 12/05/18 y se accedió al área donde se localiza el complejo Escuela Hogar Evita donde funciona el puesto base del cuerpo de guardaparques del OPDS, que a la vez es el único lugar de esta reserva actualmente abierto al uso público. La segunda de ellas, se realizó en la fecha 09/06/18 y se visitó un área del sector Este del ANP donde se emplazan una serie de cuerpos lagunares, ambientes de pajonales y de pastizales⁵⁷. Por último, la tercera de ellas, se efectuó el 07/02/19 donde se visitó el asentamiento 9 de Enero en las inmediaciones que se localizan a la vera de la laguna de Rocha, en el interior de esta reserva⁵⁸.

⁵⁶ Al momento de realizar esta investigación, era la única organización social de la que se tuvo conocimiento que posea base territorial y desarrollase tareas en el asentamiento 9 de Enero.

⁵⁷ Actualmente, el área de la LR que queda por fuera del Escuela Hogar Evita, no se halla abierto al público dado que, por un lado, la categoría de manejo Integral, según los términos de la Ley 10.907/90, es la más restrictiva en cuanto a usos, permitiendo exclusivamente el científico y el de gestión de la autoridad de aplicación. Por el otro, que ante la situación de no estar demarcado en el territorio los límites efectivos de la reserva ni contar con senderos o caminos hacia su interior, el cuerpo de guardaparques del OPDS, presta servicios casi exclusivamente en la zona del Hogar Escuela Evita.

⁵⁸ Respecto esta actividad, debe subrayarse lo dificultoso y complejo que fue acceder e ingresar al asentamiento 9 de Enero. Ello, se debió a que desde el año 2017 hasta la actualidad, se halla cooptado por grupos de narcotraficantes. Todo lo cual, implicó el desplazamiento de los referentes barriales como así también el abandono de las tareas que los organismos públicos nacionales, provinciales e incluso municipales venían desplegando en el marco de las Mesas de las Mesas de las Trabajo del *Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo* por razones de seguridad. Ante este panorama, los funcionarios públicos entrevistados recomendaban que de tener que acceder al barrio se hiciera en presencia de la Gendarmería o de la Policía provincial. Finalmente, el campo se pudo abrir al concurrir a la audiencia pública realizada por ACUMAR en la Universidad Nacional de Lanús el día 21/09/2018. Aquí, se estableció contacto con el referente de la CONAMYPEBOAR. Esta entidad hacía tiempo venía realizando tareas de base en el barrio Sarmiento, otro asentamiento de la localidad 9 de Abril emplazado sobre la margen del río Matanza e incluido en el *Convenio Marco* para ser relocalizado. Dicho referente, realizó las gestiones necesarias para contactar con el vecino que dirigía la incipiente unidad básica de la CONAMYPEBOAR en 9 de Enero. Si bien, para esa instancia

En suma, mediante la observación participante se intentó relevar y recorrer el área de estudio, como así también registrar las acciones y los discursos de los actores sociales intervinientes implementado para ello recursos tales como: realizar apuntes en un cuaderno de bitácora, grabar las alocuciones de los sujetos participantes en un soporte digital para luego desgrabarlas en gabinete, tomar fotografías de las zonas visitadas. Todas estas actividades se llevaron a cabo sin la necesidad de interceptar o interrumpir las intervenciones de los distintos actores sociales. Al respecto, indican Taylor y Bogdan (1987) que los observadores participantes se comportan de tal manera que llegan a transformarse en un elemento no intrusivo de la escena, manteniéndose relativamente pasivos a lo largo del trabajo de campo. Asimismo, señalan los mismos autores, que es el investigador quien selecciona y decide el momento y los lugares en los cuales observar y también aconsejan que la duración de cada observación no supere la hora, debido a la cantidad de información que se debe procesar y apuntar.

En cuanto a las audiencias públicas y reuniones_ auspiciadas por los organismos con competencias en el área de estudio, se concurrió a dos eventos. El día 26/04/18 se asistió al museo La Campana de la localidad El Jagüel en el MEE, en donde se celebró la única reunión de Comité de Gestión de la LR realizada durante el tiempo en el que se llevó a cabo esta investigación. Asimismo, se concurrió a la Audiencia Pública efectuada por la ACUMAR el día 21/09/18 en el aula magna de la Universidad Nacional de Lanús cuyo objeto fue la *Consulta Ciudadana sobre el Documento "Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la Cuenca Matanza-Riachuelo – Análisis de Riesgo Ambiental*.

ya se tenía avanzada la escritura de esta tesis, recién a partir de ese momento se pudo ingresar al asentamiento y trabajar con sus habitantes. Por tanto, implicó rediseñar la estructura de esta investigación.

**III CAPÍTULO: SUBURBANIZACIÓN DEL SUR
DEL AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES:
ORÍGENES DE LA PRODUCCIÓN DEL RIESGO
DE INUNDACIÓN EN LA LOCALIDAD DE 9 DE
ABRIL (SUBPERÍODO 1930 – 1975)**



III.1 Introducción

Este capítulo persigue la finalidad de conocer cómo se originaron y gestaron las condiciones de riesgo de inundación de los habitantes de la localidad de 9 de Abril del MEE en general y del área de estudio en particular y en la localidad, como así también comprender los procesos que desencadenaron el incremento de dicho riesgo conforme transcurría el tiempo. Aquí, el énfasis se aboca a caracterizar cómo ha sido la construcción del espacio urbano del sector Sur del AGBA en el área donde se emplaza la LR, señalando bajo qué formas se ha llevado a cabo tal proceso e identificando qué actores sociales intervinieron en el mismo. Finalmente, el análisis se centra en el subperíodo que transcurre entre 1930 y 1975. Este es el momento en el cual, simultáneamente, se inician los procesos de suburbanización del aglomerado con la caída del Modelo Agroexportador (MAE) y el advenimiento de la ISI; y, de la incipiente urbanización de la localidad de 9 de Abril, dejando atrás la impronta rural que la había caracterizado hacia el inicio del recorte temporal considerado.

III.2 Antecedentes previos a 1930

Este acápite tiene por finalidad indicar sucintamente que en los años previos a 1930, ya se evidenciaba la rápida expansión de los límites de Buenos Aires desde su centro histórico estructurado a partir de su epicentro, el puerto, hacia su periferia.

En el marco del MAE, entre 1880 y 1930 Argentina se caracterizó por posicionarse como un proveedor de alimentos en los mercados mundiales con especial preferencia por el de Gran Bretaña. En un primer momento, tuvieron primacía los productos de origen ganadero (ovino y bovino) y luego los agrícolas. Además de los lazos económicos, se establecieron vínculos comerciales mediante empréstitos provenientes de la banca británica. Con el fin de obtener inversiones en materia de infraestructura de equipamiento y transporte que permitiera la puesta en producción de la potencial riqueza agropecuaria, sobre todo en la Pampa Húmeda. De este modo, Buenos Aires se afianzaba como principal centro económico nacional (Rapoport, 2000)⁵⁹.

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, la extensión de los medios de transportes como las redes tranviarias y ferroviarias sobre nuevas áreas daba cuenta de este proceso. Para 1910, Di Virgilio y Vio (2009) sostienen, se consolidaba el crecimiento de tipo tentacular desde el núcleo de la urbe hacia los ejes Norte, Oeste y Sur, siguiendo la orientación del tendido ferroviario. La accesibilidad a dichos medios, permitió a los inmigrantes europeos que arribaban masivamente, iniciar el proceso de suburbanización⁶⁰ del AGBA vinculado con la difusión masiva de la pequeña propiedad urbana y el acceso a créditos hipotecarios de largo plazo. Según Rapoport (2000), fue decisiva la inmigración extranjera para la urbanización de Buenos Aires. En sus palabras, “entre 1890 y 1930, la creciente demanda del sector urbano, especialmente en Buenos Aires (...) como consecuencia del desarrollo de la infraestructura y de las actividades terciarias, fue el polo de atracción de los inmigrantes” (Rapoport, *Op. Cit.*:42). Estos elementos explican la progresiva ocupación del espacio suburbano por grupos de menores recursos. Es de destacar que el crecimiento de la urbe no fue acompañado por la provisión de servicios básicos tales como los sanitarios, el agua

⁵⁹ Véase Rapoport (2000) para ahondar en los rasgos del MAE.

⁶⁰ El concepto de suburbanización refiere a marcados incrementos poblacionales caracterizado por una expansión del radio urbano y una disminución de las densidades (Torres, 1978).

corriente o el alumbrado público (Torres, 1978; y Timerman y Dorman, 2009). Asimismo, durante estos años se registraba un marcado déficit habitacional, merced de la magnitud del proceso inmigratorio, que dio lugar a la proliferación de inquilinatos o conventillos, en especial en el centro de la ciudad, pero también en la periferia. Se trataba de sitios donde sus habitantes residían en condiciones de hacinamiento. La relevancia de esta modalidad comienza a menguar en el entramado urbano al ser paulatinamente sustituida por las villas⁶¹ como alternativa habitacional para los grupos más relegados. Las cuales comienzan a emerger hacia inicios de 1930 (Virgilio y Vio; 2009; y Vidarte Asorey, 2009)⁶².

Entretanto, durante estos años también se inician los debates en torno al saneamiento y la canalización de la CMR en especial en el sector bajo, es decir, para el Riachuelo. Al respecto, Silvestri (2012 [2003]) establece como primer antecedente en la materia, la propuesta de la construcción del canal que comienza a debatirse en 1871 en torno a temáticas portuarias, higiénicas y de navegación que se concretiza recién en 1888 con el otorgamiento de la primera concesión para canalizar el Riachuelo desde su desembocadura hasta la unión del río Matanza con el arroyo Morales en el kilómetro (km) 33. Sin embargo, la obra no logra concretarse en su totalidad debido a avances y retrocesos del proyecto. Señala esta autora, que dicha situación se destraba en 1913 al promulgarse una nueva ley de canalización de este curso de agua hasta el puente de La Noria con el fin de generar un canal de navegación industrial, dado que durante esos años se consolidaba como uno de los ejes industriales del área metropolitana, en especial del ramo cárnico. Ejemplos emblemáticos de ello fueron los reconocidos frigoríficos La Blanca y La Negra que se emplazaban enfrentados en ambas riberas. No obstante, advierte Silvestri, que en 1944 se habilita el tramo comprendido entre los puentes Uriburu y de La Noria. Recién a partir de 1946, con el advenimiento de la denominada Operación Territorial Ezeiza, comienza a surgir la necesidad de articular la canalización de los ríos Riachuelo y Matanza con el aeropuerto internacional⁶³. Tema que se desarrollará en el próximo acápite.

En el caso del área de estudio, vale señalar que previo a 1930, la misma contaba con considerables antecedentes en materia de ocupación de esas áreas inundables. Sin pretensión de exhaustividad, pueden destacarse el combate de Corpus Christi el 15 de junio de 1536 en las inmediaciones de la laguna de Rocha, donde se enfrentaron las fuerzas españolas de Pedro de Mendoza y los Querandíes, habitantes originarios de estas tierras. Este hito también es conocido como Combate de la Matanza, dado las importantes bajas en las filas españolas, lo que dará el nombre al río homónimo (Campomar Rotger (2014)⁶⁴.

Más adelante, en 1825 los hermanos Juan y Guillermo Parish Robertson⁶⁵ propusieron un proyecto con el fin de poblar la zona e incentivar la inmigración. Contando con el

⁶¹ Ante el amplio abanico de formas de referirse a estos asentamientos informales, como por ejemplo villas miserias o villas de emergencia, aquí se sigue la propuesta de Varela y Cravino (2008) en el cual se opta por referirse bajo el concepto de villa con el fin de quitar los sentidos estigmatizantes que recaen sobre ellos, como es el caso de los ejemplos mencionados.

⁶² Los inquilinatos y conventillos, en la actualidad, siguen siendo una de las formas de hábitat popular en la ciudad como por ejemplo en los barrios porteños de La Boca y San Telmo (Di Virgilio y Vio, 2009).

⁶³ En el trabajo de Silvestri (2012) se hace un minucioso recorrido por todas las propuestas que se fueron dando en torno a la canalización del Riachuelo, explicando las causas por las cuales algunas se desestimaron y otras se llevaron a cabo. Para profundizar en este aspecto véase dicha obra.

⁶⁴ Vale señalar que para algunos autores la batalla de Corpus Christi tuvo lugar a la ribera del río Luján. Para profundizar en esta cuestión, véase Campomar Rotger (1995 y 2014).

⁶⁵ Guillermo Parish Robertson cumplía funciones en la Comisión de Inmigrantes de la PBA (Campomar Rotger, 2014).

apoyo de Bernardino Rivadavia⁶⁶, se impulsó esta propuesta donde se entregaba tierras como garantías a quienes migrasen en el marco de la Ley de Eufiteusis⁶⁷. Dicho compromiso no se cumplió por parte de las autoridades, lo que empujó a los Parish Robertson a comprar 6.500 ha, incluyendo las estancias Santa Catalina, Monte Grande y La Laguna, cuyos cimientos aun se conservan en LR. Aquí, finalmente, se estableció un contingente de 220 escoses, hito conocido con el nombre de Colonia Escocesa de Monte Grande, que es abandonada entre los años 1831 y 1832 (Campomar Rotger, 1995 y 2014; Silvestri, 2008)⁶⁸.

En cuanto a la conectividad física y la accesibilidad del área de estudio, vale destacar que desde 1885 se encontraba activa la línea Temperley a Cañuelas del Ferrocarril del Sud de capitales ingleses, compuesta por tres estaciones Ezeiza, Lavallol (actual Tristán Suárez) y Cañuelas (Velázquez 2013 y 2014). Hacia 1888, la sociedad fundadora del pueblo de Monte Grande, adquiere un conjunto de tierras que cruzaban la traza ferroviaria en su tramo medio, para establecer allí una estación con el fin de que los residentes de este poblado dispusieran de acceso al medio de transporte. Hecho que se concretiza con inaugura la estación de Monte Grande en julio de 1889 (Campomar Rotger, 1994).

Otro hecho de relevancia, es la creación del partido de Esteban Echeverría el 9 de abril de 1913 al sancionarse la Ley Provincial N° 3.467/13⁶⁹, destacándose que actualmente no mantiene aquella delimitación, puesto que sus límites fueron modificados tras la sanción de las leyes provinciales 11.480/1993⁷⁰ y 11.550/1994⁷¹. La primera, determinó la cesión de tierras para la creación del municipio de Presidente Perón, mientras que la segunda transfirió terrenos para ser anexados a los partidos de San Vicente y Cañuelas y para la creación del municipio de Ezeiza. Por tanto, el MEE pasó de una extensión originaria de 390,09 km² a los actuales 120,14 km².

Un último antecedente a destacar, fue el establecimiento de la empresa Transradio Internacional en 1920, que brindó servicios en materia de comunicaciones telegráficas y radiales hasta el momento de su cierre en 1970 -cuya estructura edilicia actualmente perdura en el área (véase Anexo I)-. La importancia de este emprendimiento fue tal, que motivó la fundación de la localidad Villa Transradio en 1924, devenida en 9 de Abril en 1978⁷² (Campomar Rotger, 1995).

III.3 Subperíodo 1930 – 1975: Suburbanización del Aglomerado Gran Buenos Aires y consolidación del Municipio de Esteban Echeverría

Hacia finales de la década de 1920 el MAE empezaba a evidenciar signos de agotamiento. Rapoport (2000) explica que, entre los principales motivos, se destaca la crisis agrícola-ganadera que Argentina atravesaba durante esos años como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los productos agrarios, en

⁶⁶ Quien ejercía como ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores de la PBA durante la gobernación de Martín Rodríguez (Campomar Rotger, 1995).

⁶⁷ La Ley de Eufiteusis, facilitó el establecimiento de un sistema de arrendamientos de tierras que permitió la apropiación de vastas extensiones en unos pocos terratenientes que devinieron en propietarios (Rapoport, 2000).

⁶⁸ Para ahondar en este hecho, véase Campomar Rotger (1995, 2014) y Silvestri (2008).

⁶⁹ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-3467.html>

⁷⁰ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11480.html>

⁷¹ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11550.html>

⁷² Véase Campomar (1995 y 2014) para ahondar en este tema y el sitio web www.albinarrate.com

especial de las carnes⁷³, lo cual conllevó a un decrecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). A ello, debe sumarse el marcado rasgo a importar los bienes y servicios necesarios para suplir las necesidades internas y la entrada masiva de capitales al país. Al conjugarse con el incremento de la tasa de interés en los EEUU en 1928 y la crisis de 1929, causaron significativas dificultades. De modo tal que el país “dependía de (...) entradas de capitales todos los años para evitar serios problemas en la balanza de pagos y (...) de conservar los mercados para sus exportaciones. Le resultaba (...) muy difícil reducir sus importaciones y la carga del servicio de la deuda externa” (Rapoport, *Op. Cit.* 142).

Si bien es cierto que el incipiente proceso de industrialización comienza a manifestarse durante las últimas décadas del MAE, se afianzará como modelo económico a partir de 1930 hasta el advenimiento del gobierno de facto impuesto por el golpe de Estado de la última dictadura cívico-militar en 1976. Una característica fundamental durante este subperíodo fue el liderazgo de la industria como artífice del crecimiento económico, acelerando el proceso de sustitución de importaciones. De allí, que al modelo económico de esta etapa se lo denomine ISI.

Hacia su interior, se pueden evidenciar dos momentos bien diferenciados en relación al desarrollo de las ramas de la industria. El primer momento se extiende hasta el derrocamiento del gobierno de Perón en 1955 por el golpe de Estado llevado a cabo por los militares conocido como Revolución Libertadora, en el que se expanden las alimenticias, textiles, la metalurgia liviana, la construcción, entre otras. Rapoport (2000) destaca que todas éstas, se caracterizaban por producir bienes de consumo finales no durables, más intensivos en uso de mano de obra y menos en bienes de capital, lo cual implicaba una menor demanda de ahorro y un mayor volumen de empleo. Tampoco requería de insumos tecnológico proveniente del exterior, ni de una mano de obra calificada.

En cambio, el segundo momento se inicia durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958 – 1962), en donde las iniciativas desarrollistas criticaban el rumbo que había tomado la industrialización hasta ese momento. Dichas iniciativas, según Rapoport (2000), planteaban la creación de una demanda interna de una gama de bienes industriales, mediante la cual se podía encarar una sustitución de importaciones iniciando por los bienes de consumo y luego avanzando hacia toda la cadena productiva. Consideraban que esta propuesta debía iniciar por las industrias de base como la del acero, la petroquímica, la metalmecánica, la automotriz y la generación de energía. Con el fin de evitar, por una parte, la dependencia de las maquinarias e insumos traídos desde el exterior, por la otra, las asimetrías del intercambio entre los productos locales de bajo valor agregado y los productos de alto valor agregado importados. En síntesis,

A partir de 1958, los sectores que habían liderado el crecimiento en el pasado [la producción de bienes no durables] (...) sufrieron un estancamiento relativo, mientras que la producción de insumos intermedios y bienes de consumo durables adquirió un gran dinamismo, destacándose los complejos petroquímicos y metalmecánico y, especialmente, el sector automotor (Rapoport, *Op. Cit.* 585).

⁷³ Ello se debió a la recuperación del sector agropecuario en los países europeos (Rapoport, 2000).

III.3.1 La consolidación del centro de Buenos Aires y del primer cordón del conurbano y la suburbanización del segundo

Durante este subperíodo en el cual se inicia y desarrolla el modelo de la ISI, también se observaron efectos directos sobre la urbanización del AGBA. Uno de los más destacados fue el afianzamiento de la hegemonía de Buenos Aires como centro urbano del país, a la vez que se cimentó su rol como centro político, administrativo y financiero (Rapoport, 2000; y Di Virgilio y Vio, 2009). También, se evidenciaron simultáneamente la densificación del entramado urbano, consolidando el primer cordón⁷⁴ del conurbano y la extensión de la suburbanización, generando así la segunda corona del aglomerado (Torres, 1978; Herzer y Clichevsky, 2001; Clichevsky, 2007; y Di Virgilio y Vio, 2009). Con el fin de establecer elementos explicativos de este fenómeno, a continuación, se abordan sucintamente un conjunto de factores interrelacionados que se sucedieron durante este subperíodo y que a la vez sirven para comprender los procesos que se registraron en la CMMR y el MEE.

El primer factor, es la radicación de la actividad económica industrial en el AGBA, en especial en sus sectores suburbanos. Tal es la magnitud de este proceso que aquí se concentró el 60% del total de la industria nacional durante este subperíodo (Calello, 2000). Ello fue posible, dado que durante estos años el área contaba: con un mercado vigoroso, concentrado y con buen poder adquisitivo; abundancia de mano de obra; fácil acceso desde las provincias por el ferrocarril y hacia el exterior por el puerto; y, finalmente, por la dotación en materia de infraestructura, más allá de la de transportes, como las de comunicaciones o las edilicias (Rapoport, 2000). De allí, que este autor argumente que la ISI, tendió a incrementar el desequilibrio espacial en términos de concentración urbana entre Buenos Aires y el resto del país⁷⁵.

Un segundo factor a considerar, es el desarrollo de la red y de los modos de transporte que permitió arribar a nuevas zonas antaño inaccesibles. En este sentido, Di Virgilio y Vio (2009) destacan la relevancia de las políticas desplegadas durante los gobiernos peronistas entre 1945 y 1955. La nacionalización de los ferrocarriles en 1948 junto con la red de subterráneos y la expansión de las líneas de colectivos, favorecieron el desplazamiento de la población entre la corona externa de la aglomeración y los centros industriales localizados en la Ciudad de Buenos Aires y en su primer cordón. De igual forma, los subsidios a las tarifas de transporte facilitaban los traslados, manteniéndolas bajas en relación al costo de vida (Calello, 2000; y Rapoport, 2000).

Como tercer factor debe señalarse a la migración interna como elemento explicativo del proceso analizado que se diferenció de la inmigración europea que se registró desde finales del siglo XIX hasta finales de la década de 1920. Ante la caída del MAE, la concentración y la disponibilidad de empleo industrial en la ciudad, junto la posibilidad de acceso a la tierra a bajo costo, fueron aspectos que incentivaron la migración masiva de los pobladores rurales, es decir de los grupos más relegados, desde las provincias de las regiones Pampeana, Noroeste y Nordeste hacia el AGBA (Calello, 2000; y Vidarte Asorey, 2009)⁷⁶. De allí, que para Rapoport (2000) el flujo migratorio sea un factor

⁷⁴ El primer cordón está conformado por los municipios de Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza (una parte), Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. (Instituto del Conurbano, 2018). Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/308-Coronas-RMBA.pdf>

⁷⁵ Este autor también señala que durante el ISI se registró la consolidación de importantes núcleos urbanos en el resto de las provincias como Córdoba, Rosario, Mendoza, Salta y Mar del Plata, entre otras.

⁷⁶ También, a partir de 1960, comienza a registrarse una significativa inmigración proveniente de los países limítrofes (Rapoport, 2000; y Timerman y Dorman, 2009).

decisivo al momento de explicar los procesos de concentración urbana como así también de la suburbanización del aglomerado.

Como cuarto factor es preciso mencionar un elemento que se indicó en el párrafo anterior, la accesibilidad a tierra barata. Al respecto, siguiendo el planteo de Di Virgilio y Vio (2009), debe destacarse la intervención del Estado que influyó en la dinámica del mercado inmobiliario. Hacia 1940, el alquiler era la forma predominante de tenencia en el mercado residencial entre los grupos asalariados. Con la sanción del Decreto-Ley Nacional N° 1.508/43 (también conocida como Ley de Alquileres), se congelaron los montos de los alquileres. Esta medida, si bien alivió la presión económica sobre los sectores obreros, implicó el decrecimiento del parque habitacional disponible puesto que el negocio rentista resultaba poco interesante en el marco de un intenso proceso inflacionario. Ello propulsó la aparición de otras modalidades de acceso a la vivienda por parte de estos grupos, como fue la obtención de la propiedad por loteos económicos, expandiendo así la suburbanización del aglomerado. Vale resaltar, que la oferta de planes oficiales, como los créditos hipotecarios, favorecieron la adquisición de casas o lotes (Herzer y Clichevsky, 2001). Aunque también se produjeron loteos para los grupos altos y medio-altos, en especial en la zona Norte, con el fin de construir barrios-parques y quintas como residencia para los fines de semana (Clichevsky, 2007). No obstante, la extensión de la urbe estuvo vinculada al pleno empleo de la masa asalariada “que accede a la propiedad por medio de pagos en cuotas. Los loteos económicos fueron el medio a través del cual la población de bajos ingresos logra el acceso a la propiedad legal de la tierra” (Di Virgilio y Vio, *Op. Cit.* 9).

En este sentido, el crecimiento de la mancha urbana por parte de los grupos de trabajadores no fue un proceso homogéneo ni continuo. En la segunda corona, dio lugar a una ocupación de superficies extendidas de baja densidad poblacional, configurando un entramado discontinuo con vastas zonas desprovistas de servicios básicos. Asimismo, comenzó a registrarse el establecimiento de villas, que en muchas ocasiones se emplazaban en tierras que suponían condiciones de vidas inseguras para sus habitantes como, por ejemplo, las áreas inundables.

Por lo tanto, hacia 1950 se registraba que la expansión de los bordes de la ciudad se daba a un ritmo acelerado y desordenado. Las clases populares que migraban hacia Buenos Aires, al no contar con los recursos necesarios para acceder al mercado inmobiliario, fueron conducidos por los propios agentes de este sector a comprar dudosos títulos de propiedad en zonas periféricas desprovistas de todo tipo de servicios e infraestructura bajo la promesa de que allí llegarían en el corto plazo (Vidarte Asorey, 2009). Esto explica que los barrios resultantes fueran fuertemente deficitarios en términos de vías asfaltadas, redes de agua potable, de cloacas, de gas, y/o de transporte, siendo el servicio eléctrico el más extendido. Las viviendas eran autoconstruidas, es decir sin planificación ni dirección estatal, cuyo avance dependía de la capacidad de ahorro de las familias (Di Virgilio y Vio, 2009)⁷⁷. Por ello, algunas autoras, como Herzer y Clichevsky (2001) y Clichevsky (2007), señalan las falencias del Estado en términos de producción del espacio urbano, más allá de los exiguos marcos regulatorios desplegados y de acceso al crédito. No obstante, luego de veinte años de la creación de estos barrios, finalmente se consolidaron cuando se los proveyó de los

⁷⁷ En contraposición a esta situación, en el centro del aglomerado se consolidaba la densificación de la ciudad al sancionarse la Ley de propiedad horizontal que fomentó la construcción de edificios de 8 a 12 pisos en lotes de medidas mínimas (8,66 por 30 metros (m.) (Di Virgilio y Vio, 2009).

servicios básicos y de equipamientos sanitarios, educativos y de transporte (Di Virgilio y Vio, 2009).

En consecuencia, durante este subperíodo se afianzó la proliferación de villas tanto en el área central como en la periferia de la ciudad, en especial a partir de la década de 1940 cuando este fenómeno comenzó a tener mayor envergadura. Al respecto, señalan, Di Virgilio y Vio (2009), Timerman y Dormal (2009) y Oszlak (2017 [1991]), que para las familias era una solución temporaria la radicación en las villas a la espera de que su situación mejorase en el marco del pleno empleo que se registraban durante los inicios de la ISI. Lugar que, paulatinamente, se fue convirtiendo en su sitio de residencia definitivo. A su vez, Cravino (2006) destaca que, a raíz del origen de la migración registrada durante estos años, era frecuente la equiparación del vocablo “provinciano” con el de “villero”. En suma, entre 1943 y 1960 se registró que “la importante *suburbanización de Buenos Aires durante este período (...) se debe fundamentalmente a la suburbanización de los grupos de menor nivel socioeconómico*” (Torres, 1975:22; la cursiva es del autor).

Hacia mediados de la década de 1960, esta situación se agudizó con el advenimiento de la ISI basada en industrias de capital intensivo como por ejemplo la metalmecánica o la automotriz. Esto implicó un menor requerimiento de empleados como así también, el desmantelamiento de pequeñas y medianas industrias que habían prosperado durante los primeros años de dicho modelo con la consecuente pérdida de fuentes de trabajo (Oszlak, 2017 [1991]). A raíz de ello, este autor afirma “que el Gran Buenos Aires se convirtió en una de las áreas urbanas más carenciadas del país” (Oszlak, *Op. Cit.*: 75). Durante estos años, la cuestión de la radicación de habitantes en las villas comenzó a tener un lugar cada vez más destacado en las políticas públicas. En este sentido, señala Oszlak (2017 [1991]) que se evidenciaron diversos matices. En el gobierno de Illia, se adoptaron mecanismos de tolerancia y diálogo tendientes a mejorar las condiciones de vida en estos sitios. Esta situación que cambia drásticamente con el golpe militar de 1966, tras la implementación del Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de Capital Federal y del Gran Buenos Aires durante el gobierno de facto de Onganía. Que aplicó métodos compulsivos, violentos y de mano dura -como por ejemplo la “topadora”-; que, junto a las demoras de entrega de las unidades y la paralización de ejecución de obras, produjo el rechazo generalizado desde los grupos destinatarios, conduciendo a que se trunque dicho plan. Asimismo, incidió en el cambio de rumbo de estas políticas -coadyuvado por la receptividad de las demandas sociales que supuso el estallido social conocido como Cordobazo⁷⁸-, que hasta 1973 se caracterizaron por ser de corte asistencialista y de reconocimiento de las organizaciones vecinales y

⁷⁸ Sucintamente se puede indicar que el Cordobazo fue una protesta obrero-estudiantil, ocurrida el 29 y 30 de Mayo de 1969, en oposición al régimen encabezado por Onganía a partir del rechazo a la derogación de la ley provincial de Sábado Inglés -que establecía que este día se trabajaba media jornada pero se cobraba completa- como así también contra las intervenciones en las universidades y las represiones de las marchas estudiantiles, habiendo culminado con muertos en las realizadas en las ciudades de Corrientes y Rosario. Las columnas fueron detenidas en puntos estratégicos, por parte de la policía provincial y federal que comenzaron a atacarlos para evitar que lleguen al centro. La marcha representaba un rechazo al régimen, la cual despertaba adhesión porque había un fuerte repudio a las muertes de estudiantes universitarios y a la permanencia de la dictadura en el poder -que no presentaba plazos de restitución democrática ni medios para canalizar las protestas-. La proscripción del peronismo aumentaba el malestar y desde el radicalismo no se miraba con buenos ojos a quienes habían derrocado a Illia. La policía se vio desbordada y se replegó en la central. El gobernador pidió la intervención del ejército y declaró estado de sitio. Se produjeron enfrentamientos y finalmente el ejército redujo la resistencia, arrojando un saldo de 16 muertos y más de 2000 detenidos. En el primer aniversario del Cordobazo, Montoneros hace su primera aparición con el secuestro y posterior ejecución de Aramburu. Esto culmina con la renuncia de Onganía. Finalmente, este ciclo de protesta obrera y la acción de las organizaciones armadas confluyen y llevan a restituir la democracia y levantar la proscripción del peronismo (Gordillo, 2015).

barriales. Aquí se circunscribe la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que tuvo como un eje central dar soluciones habitacionales a los residentes de las villas. Finalmente, estas iniciativas van a ser acentuadas durante la tercera presidencia de Perón, aunque también se continuó insistiendo con la idea de erradicación de las villas para convertirlas en núcleos habitacionales modernos. Esta situación generó conflictividad con el movimiento villero que propugnaba por autonomía de acción para solucionar estos temas (Oszlak, 2017 [1991])⁷⁹.

Un rasgo característico durante el modelo de la ISI, fue el surgimiento y la consolidación de las villas a partir de la toma espontánea de terrenos públicos y privados vacantes tanto en el centro de la ciudad como en la primera y segunda corona del conurbano. Para 1976, la cantidad de residentes en villas del AGBA superaba holgadamente el medio millón de personas, lo que para ese entonces equivalía a más del 5% de su población (Oszlak, 2017 [1991]). En las zonas centrales, su localización, estuvo signada por la posibilidad de obtener empleo y el abaratamiento de los costos de transporte. De allí, que se emplazaran en proximidad de las terminales portuarias y ferroviarias, como por ejemplo las villas Esperanza en Puerto Nuevo o del Retiro (actual Villa 31), y también en la riera del Riachuelo. En el primer y segundo cordón del conurbano, también respondieron a esta lógica, ubicándose en la proximidad de las localidades cabeceras, en las cercanías de las zonas industriales y en áreas inundables, como las cuencas del Reconquista y el Matanza Riachuelo (Timerman y Dormal, 2009; Di Virgilio y Vio, 2009; y Oszlak, 2017 [1991]).

Llegado a este punto, es de interés recalcar el caso de la ocupación de las áreas inundables. Al respecto, Herzer y Clichevsky (2001) argumentan que entre 1960 y 1970 se registró una importante concentración espacial de población en zonas deficitarias en los suburbios. Ello, implicó la ocupación de tierras que estaban calificadas como de “máxima inundación registrada” en donde los desagües pluviales eran ineficientes y se contabilizaba numerosos hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). De allí, que estas autoras planteen que Buenos Aires era -y es- una ciudad crecientemente vulnerable. Este rasgo se exacerbaba al sucederse intensas precipitaciones⁸⁰, ante la ausencia del Estado y la carencia de instrumentos regulatorios para el sector privado de la construcción que considerase, por ejemplo, la topografía del lugar o la existencia de cuencas hidrológicas y sus desbordes sobre sus llanuras de inundación.

III.3.2 Los primeros antecedentes normativos sobre áreas inundables en la provincia de Buenos Aires

En este acápite se reseña el compendio normativo desplegado durante el subperíodo bajo análisis relativo a la urbanización de áreas inundables en la PBA, tomando como referencia los trabajos de Herzer y Clichevsky (2001), Ríos (2010a) y la propia legislación.

El primer antecedente que abordó de lleno el loteo en estas zonas, fue el Decreto Provincial N° 21.891/49, que daba cuenta de los problemas generados por el aumento de los loteos urbanos. Establecía que la solución de los mismos y la planificación de estos terrenos debían provenir del poder público; definía que las tierras a lotear tenían que poseer las infraestructuras necesarias para el desarrollo de sus habitantes; y

⁷⁹ Para ahondar sobre este tema véase Oszlak (2017).

⁸⁰ Debe tenerse presente que el trabajo de Herzer y Clichevsky (2001) si bien analizan la totalidad del AGBA para este período temporal, el hincapié está puesto en el caso de la CABA.

prohibía el fraccionamiento de lotes urbanos en zonas anegadizas. Éste quedó derogado parcialmente por el Decreto Provincial N° 2.303/53, que puede ser interpretado como una respuesta a las empresas loteadoras que atacaban aquel decreto. Entre los considerandos, se reconoció que supuso una fuerte restricción al dominio evidenciado por las escasas viviendas que favorecía a los especuladores. Sin embargo, se avizoraba que tras su aplicación se había “detenido el proceso inflacionista en los valores inmobiliarios y el hecho de que la imposibilidad de decidir determinadas tierras en lotes del tipo urbano influye en la elevación de los precios de las viviendas, se hace necesaria su derogación parcial” (Herzer y Clichevsky, 2001: 45).

Más adelante, se promulgó la Ley Provincial N° 6.053/54 que permite la construcción de casas sobre pilotes (palafitos) en zonas inundables a raíz de que en ese entonces no existía la obligación de rellenar los terrenos anegados.

Con la sanción del Decreto Provincial N° 14.076/60, se habilitó a los municipios a realizar Planes Reguladores, pudiendo modificar las disposiciones provinciales una vez que el Poder Ejecutivo los aprobase.

También, en 1960 se aprobó la Ley Provincial N° 6.253/60 (reglamentada mediante el Decreto Provincial N° 11.368/61 y aun en vigencia) que tendió a preservar el uso rural de las franjas de desagües naturales. Específicamente, se crean las Zonas de conservación de los desagües naturales, estableciendo un ancho mínimo de 50 m en ambas márgenes de ríos, arroyos y canales y de 100 m en todo el perímetro de lagunas, extendiéndose en el caso de desbordes por crecidas extraordinarias hasta el límite de las misma. Se prohíbe dentro de ellas la variación del uso de las tierras, exceptuándose: aquellas obras que asegurasen su conservación, o bien cuando los planes reguladores establecieran la necesidad de levantar la restricción, debiendo previamente efectuarse a criterio del Poder Ejecutivo las obras necesarias para asegurar condiciones de seguridad y sanidad. Asimismo, se prohíbe cualquier construcción a nivel inferior al de las máximas inundaciones en dichas zonas, donde total o parcialmente se haya subdividido la tierra en lotes urbanos, y hasta tanto se habiliten obras que aseguren las mínimas condiciones de seguridad y sanidad. Por último, se establece que el Poder Ejecutivo será el encargado de determinar las zonas de conservación de desagües naturales y de solicitar a los municipios que establezcan las cotas mínimas de las construcciones.

Finalmente, en ese mismo año se dictó la Ley 6.254/60 (aun no reglamentada) que prohíbe los fraccionamientos y ampliaciones de tipo urbano y de barrio parque en todas las áreas por debajo de la cota + 3,75 del Instituto Geográfico Militar (actual Instituto Geográfico Nacional (IGN)), aunque se aclara que dentro de las zonas prohibidas se permitirán fraccionamientos con lotes no menores de 1 ha, integrantes de fracciones rodeadas de calles y cuya superficie no sea inferior a 12 ha. Esta excepción está indicando fraccionamientos rurales en vez de urbanos puesto que la subdivisión mínima es de 1 ha, por lo que la conservación del uso rural se correlaciona con la Ley Provincial N° 6.523 (Ríos, 2010a). También quedaron exceptuadas de esta prohibición, las islas del Delta del Paraná; las tierras donde se realicen obras de saneamiento integral público y/o privado y los terrenos comprendidos en los municipios que cuenten con planes reguladores que resuelvan los problemas sanitarios contemplados en esta ley. Por último, solicita a las municipalidades que establezcan una cota mínima de piso habitable, que pongan a cubierto de toda inundación a las nuevas construcciones dentro de las zonas ya fraccionadas.

III.3.3 Las intervenciones en materia de saneamiento en la cuenca media Matanza Riachuelo durante la ISI.

Como se señaló precedentemente, durante el subperíodo en el que imperó la ISI como modelo productivo se registró la consolidación del centro y la primera corona del aglomerado y la suburbanización en el segundo cordón del conurbano. Parte de dicho proceso fue llevado a cabo, principalmente, por los grupos de menores ingresos que migraron desde las zonas rurales de las provincias argentinas a Buenos Aires, buscando oportunidades en el trabajo industrial. Ante la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo urbano, estos grupos desplegaron como estrategia la radicación en villas próximas a los centros que nucleaban el empleo y los servicios, muchas de las cuales se localizaron en áreas inundables como fue el caso de la CMR. En tal sentido, en este acápite se abordan las intervenciones en materia de ingeniería hidráulica y saneamiento que se desplegaron específicamente en la CMMR durante el subperíodo considerado.

En términos generales, la evocación del ideario del río Matanza Riachuelo como sitio pestilente y contaminado puede datarse hasta la década de 1870, merced de los saladeros asentados en la cuenca baja que arrojaban allí sus residuos, produciendo aguas ensangrentadas y miasmas (Silvestri, 2012 [2003]). Más adelante, durante los años de la ISI, este curso de agua evidenciaba algunos rasgos que mantiene hasta la actualidad, es decir, como un espacio ambientalmente degradado producto de la contaminación de sus aguas por parte de las industrias que vertían sus efluentes sin ningún tipo de tratamiento. Para Ozslak (2017 [1991]), la rápida degradación de los cursos de aguas urbanos del AGBA, como el río Matanza Riachuelo, estuvo fuertemente asociado a la expansión industrial durante este subperíodo junto a la ausencia de regulación estatal en materia de vertido de efluentes industriales. Al respecto, señalan Brailovsky y Foguelman (2014) al estudiar la contaminación orgánica de origen industrial de ríos y arroyos de la PBA hacia 1973, que la CMR contaba con un total de 19.000 establecimientos censados de los cuales tan sólo el 2,5% se hallaba bajo control oficial de efluentes. Como consecuencia de ello “en grandes tramos de esa cuenca el oxígeno está ausente, la demanda bioquímica de oxígeno era hasta 36 veces superior a la admisible y la cantidad de bacterias fecales indica que esos arroyos no llevan agua sino un líquido cloacal concentrado” (Brailovsky y Foguelman, *Op. Cit.* 254). En base a estas condiciones de insalubridad, las condiciones de vulnerabilidad social de los habitantes en la llanura de inundación de esta cuenca, comenzaron a gestarse, al menos, hacia mediados del siglo XX o incluso antes.

Con el fin de tener una visión más integral del área bajo análisis en vinculación a las inundaciones, es menester señalar algunos aspectos hidrográficos de la CMR. Cuenta con una extensión aproximada de 2.338 km². Limita con las cuencas del río Reconquista al Norte y con la del Samborombón-Salado al Sur, vertiendo sus aguas sobre el río de La Plata. Registra una orientación Sudoeste-Nordeste, cuya red fluvial tiene una extensión de 762,52 km, de los cuales 81,2 km corresponden al río Matanza. De acuerdo con los valores de estación hidrológica Autopista, éste posee un caudal medio anual de 7,02 metros cúbicos por segundo (m³/seg) y un caudal máximo de 1.325 m³/seg., oscilando las cotas de la superficie del agua entre 1,43 y 6,16 m, correspondiendo este último valor a una inundación importante pero no extrema (ACUMAR, 2010).

Como se indicaba anteriormente, aquí el foco está centrado en el sector medio de la CMR, en donde las inundaciones no son un fenómeno novedoso dado que existen

antecedentes que datan desde 1890. En aquellos años, los caminos que unían el antiguo Pueblo de La Paz en Lomas de Zamora con el incipiente poblado de Monte Grande, quedaban anegados al desbordarse los arroyos Santa Catalina y del Rey tras fuertes precipitaciones, provocando el aislamiento de los habitantes de dichos pueblos (Campomar Rotger, 1995).

Sin embargo, al circunscribirse a la localidad de 9 de Abril, el primer antecedente se ubicó más adelante, el 26 y el 27 de junio de 1954 cuando se registró una precipitación acumulada de 100 milímetros (mm), detectándose que los más afectados por las inundaciones fueron quienes habitaban próximos a las corrientes de aguas. En esta ocasión se evacuaron a 72 personas de los municipios de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría (Clarín, 28/06/1954).

Luego de cinco años, en mayo de 1959 acaeció un temporal en el que llovieron 115 mm de agua, dejando un saldo de dos muertos y barrios inundados como consecuencia del desborde de los ríos Matanza y Reconquista (La Nación, 09/05/59).

En octubre de 1967 tuvieron lugar unas devastadoras inundaciones, consecuencia de los 302 mm precipitados durante 17 días consecutivos y del incremento de los caudales de los ríos y arroyos del AGBA que excedieron su cauce, arrojando un saldo de 53 muertos, 25 desaparecidos y 120.000 evacuados (Clarín, 12/10/67). Los periódicos informaban que los sectores más afectados se debían al desbordamiento del río Matanza, que sobre la intersección entre la autopista (au) Teniente (Tte.) General (Gral.) Richierri y la ruta provincial (RP) 4 (también conocida como Camino de Cintura) el nivel del agua había aumentado 1,5 metros, lo que condujo a declarar por decreto al MEE como zona de emergencia (Clarín, 12/10/67; Clarín, 13/10/67; y Clarín, 17/10/67). Más aun, en el Mapa 2 se muestra la magnitud de las áreas afectadas por la inundación de 1967, que como puede observarse, abarca gran parte de la localidad de 9 de Abril. Ello es congruente, con la siguiente descripción del área que realiza Ballent (1999: 25) al inicio de este subperíodo: “La cuenca del río Matanza, como sector bajo inundable, se presentaba en cuanto a urbanización, como un gran vacío, que se prolongaba hasta el Bajo Flores (...) surcada por innumerables arroyos y bañados que desembocaban en el Matanzas”.

En cuanto al interés de intervenir el río Matanza, puede indicarse como primer antecedente el proyecto del año 1888 que planteaba crear un canal industrial que se construiría en tres tramos: el primero entre el puente del Ferrocarril del Sud hasta puente Alsina; el segundo desde éste hasta el Paso de La Noria; y, el tercero, desde allí hasta el Km 33. Sin embargo, hasta la década 1940 no se realizará ninguna obra en este último tramo (Silvestri, 2012 [2003])⁸¹.

⁸¹ Véase Silvestri (2012 [2003]) para profundizar en torno a los debates, marchas y contramarchas en la implementación de las diversas propuestas y proyectos planteados entre 1888 y 1940.

Mapa 2. Área afectada por la inundación de 1967.



Fuente: Clarín (14/10/67).

Hacia 1945, esta zona comienza a ser nuevamente considerada en el proyecto de urbanización de los bañados de Flores⁸² de los arquitectos Fulvia Villa y Nazar. En ella se integraban las áreas de bañados que pertenecían a la ciudad y a la PBA dado que compartía problemas similares, a la vez que se las articulaba con el aeropuerto de Ezeiza. Específicamente, se proponía convertir los terrenos pertenecientes al ferrocarril Midland en parques públicos, se mantenía una cuña verde de chacras y se otorgaba un rol marginal a la implantación industrial en la zona (Silvestri, 2012 [2003]).

En contraposición a esta iniciativa, los proyectos oficiales abogaban por expandir las zonas fabriles, entendiendo que necesariamente el crecimiento de la industria requería de la canalización del río Matanza Riachuelo, como había sucedido en la cuenca baja. De allí que se insistía con la realización del canal industrial, aun cuando en 1948 la Comisión Permanente para Atender los Problemas de Higiene Urbana y Suburbana - donde participaban representantes de diversos organismos nacionales y provinciales - había informado que el principal problema del canal del Riachuelo era el sanitario y se indicaba como asunto de urgente solución su saneamiento, la nivelación del bañado de Flores y de toda el área asociada al Matanza Riachuelo (Silvestri, 2012 [2003]). Para comprender esta insistencia por el canal industrial avanzando hacia el Sudoeste, Silvestri destaca la injerencia de los militares en las reparticiones de obras públicas con incidencia en transformaciones territoriales. Particularmente, recalca que la creación de Fabricaciones Militares en 1939 -la cual se localizó a orillas del Riachuelo, proyectando la llegada de barcos de ultramar hasta este establecimiento- y de la Flota Mercante del Estado en 1941, tendieron a acentuar la dirección Sudoeste del crecimiento urbano y la importancia otorgada a la navegación por este curso de agua. Esta situación se

⁸² Vale señalar que hasta 1944 los bañados de Flores constaban de 1.800 ha. baldías o con construcciones precarias, deprimidas respecto a la cota del Riachuelo, que ya estaba casi totalmente canalizado. Dicha obra, había eliminado el peligro de la inundación por desborde del río, empero continuaban los problemas por la acumulación del agua de lluvia que no podía desagotarse, la acumulación de basura, etc. (Silvestri, 2012 [2003]).

consolida con las operaciones urbanas desplegadas durante estos años en este eje, como la parquización en torno al río Matanza, la construcción del aeropuerto de Ezeiza, de la au. Tte. Gral. Ricchieri y de centros recreativos (Silvetri, 2012 [2003]). Vale destacar que en dicho trabajo no se especifica si estas intervenciones proyectadas se concretizaron finalmente⁸³.

Ahora bien, con el fin de poder reconstruir las intervenciones específicas en el tramo del río Matanza comprendido en el área de estudio, se consultó el archivo de la Dirección de Hidráulica del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la PBA, como así también a la Secretaría de Obras Públicas y Servicios del MEE y a la Unidad de Investigación, Desarrollo, Extensión y Transferencia (UIDET) Hidrología de la Facultad de Ingeniería (FI) de la Universidad de La Plata (UNLP)⁸⁴. De este modo, se pudo conocer una serie de planos y de información que dan cuenta de acciones llevadas a cabo durante este subperíodo. Debe aclararse que, a pesar de las fuentes consultadas, no fue posible circunscribir estas obras dentro de planes, programas o proyectos generales; tarea que quedará pendiente para futuras investigaciones.

En el año 1940, se puso en marcha la *Primera Etapa de Rectificación y Canalización del arroyo Santa Catalina*, desde su nacimiento hasta su desembocadura en el río Matanza, incluyendo la construcción de cinco puentes, según consta en el expediente 6268/40 del Ministerio de Obras Públicas (MOP)⁸⁵. En 1960, se lanzó la *Segunda Etapa de Rectificación y Canalización del arroyo Santa Catalina*, que constó de intervenciones del mismo tenor que las consideradas en la primera etapa.

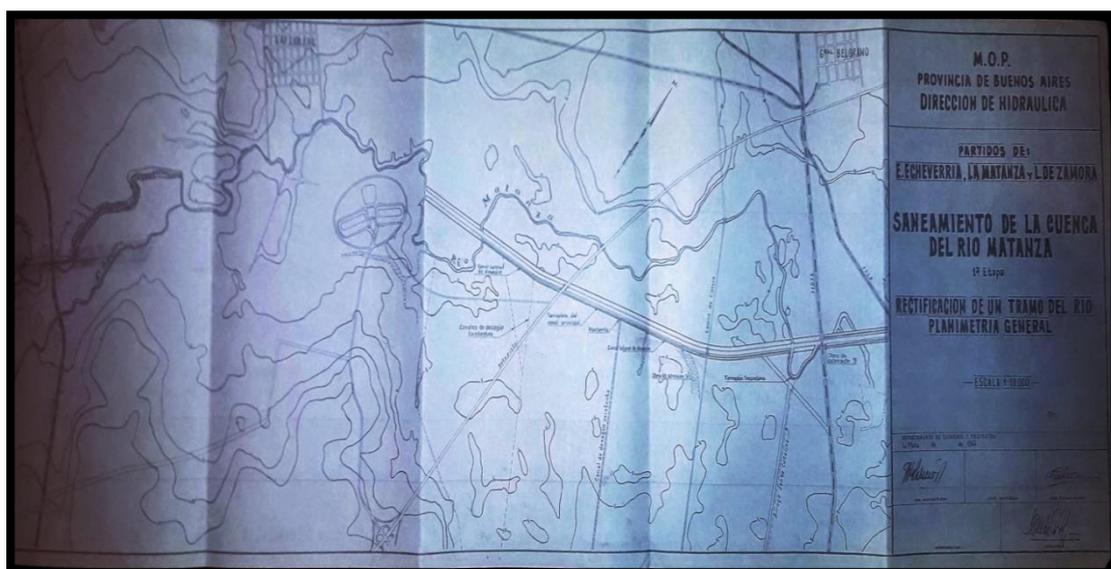
Asimismo, se destaca la obra de mayor envergadura desplegada durante este subperíodo sobre el río Matanza. Específicamente, se trata de la *Primera Etapa del Saneamiento de la Cuenca del Río Matanza*, presentada en 1965 por el MOP (véase Imagen 1). Aquí, se proyectó en un plazo de veinticuatro meses, la realización de obras de embocadura y desembocadura, de alcantarillado en canales laterales, movimiento de tierras, alumbrados y tranqueras, aunque se desconoce si las obras se llevaron a cabo en tiempo y forma.

⁸³ Ello puede deberse a que el trabajo de Silvetri (2012 [2003]) tiene por objeto de estudio el tramo del Matanza Riachuelo que va desde su desembocadura hasta el puente de La Noria, es decir, su trayecto dentro de los límites de la CABA.

⁸⁴ Dado que el MEE ha celebrado un convenio con la UIDET Hidrología (FI – UNLP) para la realización del Plan Hídrico municipal.

⁸⁵ El arroyo Santa Catalina tiene su nacimiento en las tierras altas del MEE y su desembocadura en el Matanzas se localiza en el partido de Lomas de Zamora.

Imagen 1. Plano Rectificación Río Matanza.



Fuente: MOP (1965).

Ahora bien, puede avizorarse como concomitante al desarrollo de las intervenciones enmarcadas en la Operación Territorial Ezeiza, también se desplegó una batería de técnicas de ingeniería hidráulica, como las canalizaciones y rectificaciones de los cursos de aguas, que tuvieron por finalidad menguar la magnitud y la condición de anegabilidad de las áreas inundables circundantes, como fue el caso de la llanura de inundación del río Matanza y sus afluentes en la CMMR. Si bien las fechas de las obras aquí reseñadas se ubican por fuera de los primeros gobiernos peronista –la primera de ellas, en 1940 antes de la primera presidencia de Perón, y la segunda y la tercera en 1960 y 1965 respectivamente, en tiempos de la proscripción-, es dable considerarlas como medidas que tendieron a consolidar la urbanización del Sur del AGBA iniciada por la Operación Territorial Ezeiza. Por un lado, al habilitar la anexión de ingentes macizos de tierras otrora anegables al ejido de la urbe. Por otro lado, al favorecer la circulación por la au. Tte. Gral. Ricchieri cuya traza es paralela al río Matanza y que conecta el centro de la ciudad con el aeropuerto internacional de Ezeiza. Finalmente, al mejorar la navegabilidad sobre dicho curso de agua con el fin de incentivar la industrialización del área. Todas estas acciones tendieron a alterar los rasgos predominantemente rurales que evidenciaba esta zona del aglomerado en aquellos años y, en especial, a la localidad de 9 de Abril (Villa Transradio en aquel momento) del MEE, como se verá en el siguiente acápite.

III.3.4 El Municipio de Esteban Echeverría durante la ISI

En el transcurso del subperíodo bajo análisis, conforme se fue sucediendo el proceso de expansión y consolidación del aglomerado, el MEE también registró un significativo incremento demográfico casi sextuplicando la cantidad de habitantes en el período 1947 – 1970. Este hecho es descripto en Campomar Rotger (1995), que al estudiar la evolución poblacional a través de los censos nacionales resalta que en los datos

oficiales de los correspondientes a los años 1947, 1960 y 1970 se contabilizaron un total de 19.068, 69.730 y 111.150 individuos respectivamente ⁸⁶.

Durante la primera mitad de la década de 1940 la CMMR, en general, y el área de estudio, en particular, se caracterizaban por evidenciar usos de la tierra eminentemente rurales, tales como estancias, granjas, quintas y tambos localizados en cercanía de los cursos y cuerpos de agua afluentes del río Matanza (Ballent, 1999). Hasta ese entonces, señala esta autora, que los sectores urbanizados únicamente se hallaban ubicados en las inmediaciones de las principales vías de transporte en sentido radial con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, conformando un discontinuo archipiélago de baja ocupación del suelo en proximidad de la avenida General Paz. En el MEE, los núcleos urbanos eran pequeños, emplazados en torno a las estaciones ferroviarias Ezeiza, Lavallol y Monte Grande de la línea Temperley a Cañuelas del Ferrocarril del Sud (Velázquez 2013 y 2014), cuya traza era coincidente con la de la ruta nacional (RN) 205⁸⁷. A su vez, la RP 4⁸⁸ funcionaba como frontera de los sectores urbanizados próximos a la capital, como Tapiales, San Justo, La Tablada y Matanza (Ballent, 1999).

Estos rasgos fueron fuertemente trastocados a partir de las intervenciones de la denominada Operación Territorial Ezeiza que se llevaron a cabo durante las presidencias de Perón entre los años 1944 y 1955, a raíz de la premisa de dotar a la PBA de un aeropuerto nacional e internacional. Tras la sanción del Decreto Nacional N° 13.240/44 se determina su emplazamiento en Ezeiza, saldando de este modo un ciclo debates de más de una década en torno a la ubicación del mismo⁸⁹. Asimismo, mediante los decretos nacionales 29.966/44 y 4.020/45 se expropiaron un total de 6.800 ha ubicadas en el MEE, donde además se crearon infraestructuras viales, deportivas, educativas y habitacionales, sitios de esparcimiento y áreas forestadas. Puesto que esta iniciativa concebía al sector Sudoeste del aglomerado como una reserva verde para Buenos Aires, prolongando sobre la CMMR los parques que se venían construyendo en el Bajo Flores porteño (Ballent, 1999)⁹⁰.

De acuerdo con el planteo de Ballent (1999), un elemento central de esta operación fue la construcción de la au. Tte. Gral. Pablo Ricchieri que además de conectar el centro de la ciudad con el aeropuerto, conformaba un nuevo nexo vial que articulaba los flujos provenientes del resto de la provincia y del Sur del país a través de las RN 205 y 3 con la RP 4, que deriva el tránsito hacia el Norte y Sur del AGBA, evitando pasar por el centro de la ciudad. Se trata de una función que conserva hasta hoy día.

También, la au. Tte. Gral. Ricchieri tuvo por objetivo integrar una gama de emprendimientos que se desplegaron a lo largo de su traza, impulsadas por las políticas que el gobierno peronista desplegaba en aquellos años. Una de ellas, se vincula a la propuesta de generar una reserva boscosa para el aglomerado. Como consecuencia de ello, se forestó el 21% de las tierras expropiadas en el MEE, lo cual equivalió a un total

⁸⁶ Debe recordarse que estos valores respondían a la delimitación originaria del municipio y no a la actual.

⁸⁷ Su traza es longitudinal, localizándose sus extremos en el puente Pueyrredón en la localidad de Avellaneda (Avellaneda) y en la intersección con la RP 65 en proximidades de la localidad de Unzué (Bolívar).

⁸⁸ Su traza es radial, cuyos puntos extremos se ubican en la intersección con la RP 1 en la localidad de Monteverde (Florencio Varela) y en la intersección con la avenida Del Libertador en la localidad de San Isidro (Vicente López).

⁸⁹ Véase Ballent (1999) para profundizar en relación a las diversas propuestas de localización del aeropuerto durante la década de 1930.

⁹⁰ Vale indicar que las obras de construcción del aeropuerto de Ezeiza se iniciaron el 22/12/45 y se inauguró el 30/04/49 (Ballent, 1999).

aproximado de 1.400.000 árboles plantados, creando así los llamados bosques de Ezeiza (Ballent, 1999). Otras, estuvieron enmarcadas en la esfera de la acción social bajo los auspicios de la Fundación Eva Perón (FEP), como fue la ampliación de las formas de ocio y esparcimiento popular que incentivaba el peronismo. En este sentido, en 1949 se creó el complejo 17 de Octubre que constaba de tres piletas en proximidades del río Matanza y de otras tres en las cercanías del Barrio Aeropuerto Uno, inauguradas en 1950. Asimismo, en 1954 se funda el hogar infantil de la FEP, denominado Hogar Escuela Evita⁹¹, que abarcaba una extensión de 92 ha y contaba con tres pabellones con capacidad para 1.700 alumnos (Ballent, 1999)⁹². Recientemente, este complejo edilicio junto a su entorno natural de parques y bosques fue declarado mediante la Ley Provincial N° 13.860/08⁹³ Monumento Histórico de la PBA y a través del Decreto Nacional N° 2.297/15⁹⁴ Monumento Histórico Nacional. Por último, en términos habitacionales aquí se ejecutó la creación del Barrio Aeropuerto Uno destinado originariamente a los trabajadores del aeropuerto, aunque la intervención más destacada fue la construcción de la Ciudad Evita concebida como un barrio-jardín que contaba con 5.000 viviendas -de las 10.000 proyectadas originalmente-, posicionándola como el complejo habitacional de mayor envergadura desarrollado en el país hasta ese momento por el Estado (Ballent, 1999; y Di Virgilio y Vio, 2009)⁹⁵.

En cuanto al establecimiento de industrias en la Operación Territorial Ezeiza, explica Ballent (1999) que se había proyectado un sector industrial en el Este, en proximidades de San Justo (La Matanza), que nunca llegó a cristalizarse. No obstante, se consideraba que el Sudoeste del conurbano podía funcionar como alternativa al Riachuelo para alojar la proliferación de fábricas que se registraba en la primera mitad de la ISI. Esta premisa fue potenciada con el mejoramiento y expansión de la red vial en el área, habilitando la accesibilidad a nuevas tierras donde se ubicaron grandes plantas como sucedió en La Matanza con la Chrysler (1946), Textil Oeste (1947) y Borgward (1954), así como en Esteban Echeverría con la Mercedes Benz (1952) (Ballent, 1999). De allí, que esta autora considere que la radicación industrial en la zona sea consecuencia directa de las transformaciones urbanas de la Operación Ezeiza.

Finalmente, respecto los rasgos más destacados durante el subperíodo de la ISI en la localidad de 9 de Abril –que en aquel tiempo se llamaba Villa Transradio-. Para ello, ante la ausencia de trabajos al respecto, se toma como referencia la información obtenida a partir de la entrevista llevada a cabo con un directivo de la Subsecretaría de Tierra y Vivienda del MEE, para quien “La historia de 9 de Abril, es una historia inminentemente industrial porque su perfil siempre ha respondido a la localización de industrias” (comunicación personal, 2018). Dicho funcionario, indicó que entre las décadas de 1950 y 1960 comenzaron a darse este tipo de usos en el distrito. De allí, que los parcelamientos catastrales en esta localidad sean fracciones grandes como lo requerían las plantas fabriles. También, debía sumarse la conectividad vial, mediante el Camino de Cintura y la au. Ricchieri, que facilitaba el transporte de cargas hacia la Ciudad de Buenos Aires y los principales centros urbanos del primer y segundo cordón del

⁹¹ Vale aclarar que allí, actualmente, funciona la Escuela Primaria Básica N° 22 y la Escuela Secundaria Básica N° 28 (Portal Educativo, 2007), como así también el Puesto Base “Telomían Condié” del OPDS. Éste último hace referencia al cacique querandí Telomían Condié que dirigió la resistencia de la avanzada española en el combate de Corpus Christi en 1536.

⁹² Inaugurado el 29/09/18.

⁹³ Disponible en: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/#/DIJL_buscador.php?tipo=03

⁹⁴ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254968/norma.htm>

⁹⁵ Otras obras planteadas en la Operación Territorial Ezeiza que finalmente no se concretaron, fueron la villa olímpica y el casino (Ballent, 1999).

conurbano. Asimismo, el establecimiento industrial dio lugar al surgimiento de barrios obreros en torno a las fábricas. En palabras de la fuente entrevistada “no fue un proceso armónico, sino que fue un proceso de hecho más que planificado” (comunicación personal, 2018), que estuvo impulsado por la proximidad con las fuentes de trabajo y cuya densidad poblacional era muy baja. Ello explicaría que las localidades más antiguas de este partido, como Monte Grande o Luis Guillón, mantuvieran un perfil más residencial y comercial.

Otro tipo de ocupación de los terrenos emplazados en torno a la RP 4 que se comenzaron a dar durante estos años, estuvo vinculado con el establecimiento de centros recreativos y deportivos de diversos sindicatos. Si bien la fuente entrevistada no pudo precisar en qué año comenzaron a funcionar se puede inferir que algunos de los seis predios que actualmente allí funcionan⁹⁶, se hallan construido durante este subperíodo, en sintonía con el tenor de las políticas de beneficios sociales a los trabajadores que se impulsaron durante los gobiernos peronistas (véase Anexo I). Bajo esta lógica recreacional, pueden ser pensados algunos de los pocos barrios planificados durante estos años, como es el caso de San Sebastián⁹⁷ en el extremo Norte del distrito, cuyos nombres de calles refieren a localidades balnearias como por ejemplo Mar del Plata, Villa Gesell, Bristol, Necochea, etc. (véase Anexo III). También, vale destacar que hasta el año 1970 en gran parte de las inmediaciones de la laguna de Rocha funcionó Transradio Internacional, sin embargo, en el marco del fomento de actividades recreacionales en el área, este cuerpo de agua era utilizada como espacio de ocio y esparcimiento, en especial de los residentes locales (véase Imagen 2, Imagen 3 y Anexo I).

⁹⁶ Actualmente en 9 de Abril, se emplazan los siguientes centros recreativos: Complejo Recreativo Ruta Sol, de la Unión Obrera Metalúrgica; el Complejo Deportivo de Camino de Cintura, del Club Atlético Social y Deportivo Camioneros dependiente del Sindicato de Choferes de Camiones; el Campo Deportivo 12 de Junio, de la Obra Social del Personal del Automóvil Club Argentino; el Camping Recreativo San Remo, del Sindicato de Trabajadores Tintoreros, Sombrereros y Lavaderos de la República Argentina; el Parque Recreativo Adelino Romero, de la Asociación Obrera Textil; y el Campo Recreativo Pasteleros, del Sindicato de Trabajadores Pasteleros, Servicios Rápidos, Confiteros, Pizzeros, Heladeros y Alfajoreros.

⁹⁷ Localizado en el extremo Norte del municipio entre la rectificación y el curso original del río Matanza.

Imagen 2. Mujer en laguna de Rocha
Mediados de la década de 1940.



Fuente: CEULR (2018)⁹⁸.

Imagen 3. Hombres en bote Transradio
Internacional. Mediados de 1960.



Fuente: Javier Albinarrate (2018)⁹⁹

Un último aspecto a considerar, estuvo vinculado con la condición de inundabilidad de gran parte de 9 de Abril. Al respecto, el establecimiento de las industrias en esta localidad también estuvo asociado al bajo valor de la tierra en esta zona conferido tanto por su condición de anegamiento y por la ausencia de servicios básicos. También incidió el hecho de que estaba atravesada por varios cursos de agua que aflúan hacia el río Matanza o a la laguna de Rocha, sobre los cuales podían descargar los efluentes generados en el proceso productivo (véase Imagen 4 e Imagen 5). Asimismo, en algunas de estas áreas inundables, en especial sobre adyacencias del río Matanza, entre las décadas de 1960 y 1980 se localizaban basurales a cielo abierto, que más adelante fueron rellenados y/o saneados por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), como se verá en el próximo capítulo.

Imagen 4. Campo de antenas de
Transradio Internacional en la inundación
de 1967.



Fuente: Javier Albinarrate (2018)¹⁰¹.

Imagen 5. Vista panorámica de la
llanura de inundación del río Matanza.
Década de 1950¹⁰⁰.



Fuente: Archivo General de la Nación en CEULR
(2018)¹⁰²

⁹⁸ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2014/01/el-25-de-enero-del-corriente-ha-de-ser.html>

⁹⁹ Disponible en: http://www.albinarrate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=40:transradio&catid=22:vintage&Itemid=38

¹⁰⁰ La calle de la izquierda es Ingeniero Huergo, al fondo los bañados, a la derecha la usina y las antenas de Transradio Internacional.

¹⁰¹ Disponible en:

http://www.albinarrate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=40:transradio&catid=22:vintage&Itemid=38

¹⁰² Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2014/01/el-25-de-enero-del-corriente-ha-de-ser.html>

III.4 Síntesis y Conclusiones

El desarrollo de este capítulo estuvo guiado por un doble objetivo: El primer objetivo basado en establecer en clave histórica, los procesos que impulsaron la suburbanización del sector Sur del AGBA, en especial de la segunda corona del conurbano. A su vez, enlazarlos con el origen de la urbanización de las áreas inundables de la localidad de 9 de Abril en el MEE, -que por ese entonces se denominaba Villa Transradio-, cuyo paisaje antes de la Operación Territorial Ezeiza era predominantemente rural. El segundo objetivo, se articula con el anterior y se posiciona desde la perspectiva de la Escuela de Economía Política de los Desastres, con la intención de identificar los inicios de la construcción del riesgo de inundación en el área de estudio y a detectar qué medidas se implementaron para mitigarlo.

El subperíodo temporal aquí considerado, fue coincidente con el momento en el que imperó la ISI como modelo que guiaba la política económica del país. En este marco, se visualizó el afianzamiento de la hegemonía de la Ciudad de Buenos Aires como centro urbano, administrativo, financiero y político del país, como así también la consolidación del primer cordón y la extensión de la suburbanización, conformando la incipiente segunda corona del AGBA.

La configuración de tales procesos, respondieron a una multiplicidad de factores interconectados. En primer término, la concentración de la actividad industrial en algunas zonas de la ciudad capital pero especialmente en su zona adyacente, en municipios como Lanús, Avellaneda o San Martín, los cuales, conformaban parte del primer cordón del aglomerado y durante este subperíodo, de acuerdo a las cifras de Calello (2000), concentraban al 60% del total de la industria nacional. En segundo término, la extensión y robustecimiento de la red y de los modos de transporte, tales como la nacionalización y expansión de las vías férreas, tranviarias y de colectivos, que dinamizaron la interconexión entre el centro y la periferia de la urbe, y a la vez, habilitaron el acceso a nuevos sitios que antaño eran inasequibles. En tercer término, se enlazó con la migración interna proveniente de las provincias de las regiones Nordeste, Noroeste y Pampeana hacia el AGBA, debido a la disponibilidad de empleo y acceso a la tierra barata. Respecto a esta última, la sanción de la Ley de Alquileres en 1943, tuvo entre sus efectos más destacados, el estimular nuevas modalidades de adquisición del suelo urbano por parte de las clases obreras como fue el caso de la obtención de la propiedad por loteos económicos, que expandieron los límites del ejido urbano. Aquí, el incremento del tamaño del aglomerado no fue un proceso homogéneo ni continuo. Uno de sus rasgos más característicos en la segunda corona del conurbano, fue un tipo de ocupación de baja densidad poblacional en vastas superficies, configurando así un entramado discontinuo con extensas zonas desprovistas de servicios básicos.

En este contexto migratorio, aquellos grupos que no pudieron acceder a los mecanismos formales del mercado de suelo, percibieron a las áreas inundables como sitios propicios en donde establecer de manera autónoma sus viviendas. De este modo, se inició la ocupación de estos espacios mediante el establecimiento de villas tanto en las áreas centrales como en las periféricas del AGBA. Tal como sostienen Cravino (2006), Di Virgilio y Vio (2009) y Ozslak (2017 [1991]), este proceso comenzó a generalizarse a partir de la década de 1940. Más aun, la suburbanización registrada entre los años 1943 y 1960, señala Torres (1975), correspondió mayormente a las acciones encaradas por los grupos más relegados socialmente. De allí que, a raíz de la

envergadura de esta situación, desde mediados de la década de 1960 el Estado haya iniciado planes y programas con el fin de contener y regularizar dicha cuestión.

Ahora bien, respecto el Sur del AGBA, la CMMR y la localidad 9 de Abril, evidenciaban un paisaje eminentemente rural y casi despoblado. Estos rasgos, paulatinamente, fueron modificándose conforme se desplegaba la Operación Territorial Ezeiza, al estructurar la configuración urbana de toda esta zona del aglomerado. Dicha intervención, siguiendo a Ballent (1999), se articuló en torno a la au. Tte. Gral. Ricchieri que conectó el aeropuerto internacional de Ezeiza con el centro Buenos Aires y, además, articuló a lo largo de su traza áreas deportivas, educativas, habitacionales, industriales, sitios de esparcimiento y áreas forestada. Aquí tuvieron su origen los Bosques de Ezeiza, la Ciudad Evita, el Barrio Aeropuerto Uno, el Hogar Escuela Evita, los centros recreativos del área, el incipiente tejido industrial y el ya mencionado aeropuerto.

En este marco, la consolidación del perfil industrial en 9 de Abril, conllevó a impulsar el proceso de degradación del sector medio de la CMR transformándolo en un espacio insalubre y contaminado, al igual de lo que había sucedido años antes en la cuenca baja. A su vez, estos rasgos fueron acentuados con el establecimiento de los basurales a cielo abierto en su llanura de inundación. De manera simultánea, en torno a estas fábricas se fueron gestando los primeros barrios de obreros, debido al ahorro que suponía establecerse en proximidad con los lugares de trabajo. Empero al ser acciones de hecho en vez del resultado de la planificación estatal, carecieron de todo tipo de servicios básicos (redes de agua potable, gas, etc.) de saneamiento (cloacas) y de infraestructura como la producción del amanzanado y la apertura de calles. Aunque la propia acción del Estado tampoco aseguraba el acceso a los mismos.

En función de los rasgos impresos al incipiente proceso de urbanización de la localidad 9 de Abril durante finales de la década de 1950 e inicios de la de 1960, puede identificárselo como el momento en el cual comenzaron a gestarse las condiciones de riesgo de inundación de las personas que se radicaron en esas tierras. La vulnerabilidad social fue un rasgo distintivo de quienes allí vivían: barrios autoconstruidos, desprovistos de todo tipo de servicio e infraestructura urbana en un área inundable receptora de los efluentes industriales y de los basurales a cielo abierto. En este marco, se hizo comprensible que a medida que se iba poblando el lugar, simultáneamente tomaban trascendencia los procesos de inundación en el área. De allí, que esta situación comenzó a ser plasmada por los medios gráficos nacionales durante aquellos años, cuyo primer antecedente relevado fue la inundación de 1954, seguida por la de 1959 y la de 1967. En este punto, se avizora cómo este evento hidrometeorológico propio de la dinámica sistémica de las áreas inundables, no revestía peligrosidad alguna hasta el momento previo en que la zona inició a ser habitada y desarrollada en términos urbanos. Esta dimensión fue amplificándose a medida que se degradaba ambientalmente los cursos de aguas. De este modo, se pone de relieve cómo los fenómenos del medio físico no son intrínsecamente peligrosos, sino que dicho rasgo viene dado por los grupos sociales que interactúan y se ven afectados por ellos.

Por último término, y en vinculación con lo anteriormente señalado, a lo largo de este subperíodo desde el Estado provincial se ensayaron algunas obras hidráulicas de índole ingenieril como canalizaciones y rectificaciones, que no respondieron a un plan o un programa sistémico e integral de política pública, sino que fueron acciones aisladas y puntuales. Estas medidas, tenían la pretensión de evitar el desborde de los ríos y arroyos que surcaban la localidad de 9 de Abril, con el fin de solucionar la problemática

de la inundabilidad de estas tierras. Esta situación no fue saldada. Aquí es de destacar, que al igual que los casos estudiados en Ríos (2010b) y González (2018), las técnicas de ingeniería hidráulica aparecieron como la única “solución” posible a las inundaciones. Más aun, estas intervenciones no fueron concebidas, esencialmente, para mitigar el riesgo de inundación de los habitantes en este distrito sino como medida concomitante y complementaria al proceso de urbanización del Sur del AGBA que había iniciado la Operación Territorial Ezeiza. De esta forma, la rectificación del río Matanza permitió anexar ingentes macizos de tierras otrora inundables al ejido de la ciudad; favorecer la circulación por la au. Tte. Gral. Ricchieri, que conecta el centro de la ciudad con el aeropuerto internacional de Ezeiza, cuya traza es paralela a dicho curso de agua; y facilitar la navegación. Todo ello, en sintonía con las propuestas que, por aquellos años, según indica Silvestri (2012 [2003]), bregaban por extender el tejido industrial emplazado sobre las márgenes del Riachuelo cuenca arriba.

En el ámbito de la localidad de 9 de Abril, la canalización del arroyo Santa Catalina como la rectificación del río Matanza tuvieron por objetivo la consolidación del incipiente perfil industrial que por aquel entonces comenzaba a tomar este distrito. Esta situación explica que los barrios obreros que proliferaron en la zona durante esta etapa, no fueron el resultado de la aplicación de políticas urbanas encaradas por el Estado que asegurasen la provisión, al menos, de infraestructura de saneamiento y de servicios básicos. En rigor, sucedió todo lo contrario. Fueron gestados y construidos autónomamente por sus habitantes que, como sostienen Di Virgilio y Vio (2009), luego de veinte años de haber sido levantados, el Estado los comenzó a proveer de algunos servicios y equipamientos básicos. Por tanto, y para cerrar este capítulo, la realización de obras de ingeniería hidráulica como las aquí reseñadas

altera[n] las pautas de valorización de un determinado espacio, tanto (...) en la instancia de incorporación al ámbito urbano, como (...) en tierras ya incorporadas, produciendo un cambio en la jerarquización del área. Esto implica que (...) se modifica el uso social, la apropiación y en última instancia la división social de la ciudad (Lindón, 1989: 4).

**IV CAPÍTULO: URBANISMO NEOLIBERAL Y
RIESGO DE INUNDACIÓN EN EL
AGLOMERADO GRAN BUENOS AIRES: DE
ÁREAS INUNDABLES A AMBIENTES DE
HUMEDALES (SUBPERÍODO 1976 – 2018)**



IV.1 Introducción

Este capítulo tiene por objetivo señalar los principales rasgos impresos en los ámbitos del AGBA, de la CMMR y de la localidad de 9 de Abril del MEE –donde se emplazan el asentamiento 9 de Enero y la LR-, por parte del llamado urbanismo neoliberal señalando continuidades y rupturas respecto los procesos desplegados en tiempos de la ISI. También, se aboca a establecer articulaciones entre la difusión de los preceptos del paradigma ambientalista tras la Conferencia de Estocolmo y la valoración de las áreas inundables del aglomerado como ambientes de humedales a conservar mediante la creación de ANPs. Por último, en las conclusiones se plantean cómo dichas lógicas a lo largo del subperíodo considerado incidieron en el proceso de construcción del riesgo de inundación de los habitantes radicados en el distrito 9 de Abril, y en especial en el asentamiento 9 de Enero.

El recorte temporal establecido supuso un quiebre respecto el modelo económico que venía impulsando a la ISI durante el subperíodo 1930 – 1975, producto de la instalación y consolidación de políticas de cúneo neoliberal que guiaron el rumbo del país. Éstas repercutieron -y aun lo hacen- sobre algunos rasgos distintivos que la urbanización del AGBA comenzó a evidenciar a partir de esta etapa. La adopción del neoliberalismo en Argentina conllevó a “una ruptura de las características estructurales del funcionamiento de la economía del país (...) [que] dio paso a estrategias (...) que se diferenciaban radicalmente de las prevalecientes en la etapa sustitutiva de importaciones” (Rapoport, 2000:788). Este proceso se inició el 24 de marzo de 1976 tras el golpe de Estado que instauró en el gobierno nacional a la última dictadura cívico-militar¹⁰³, consolidándose en la década de 1990 durante los gobiernos menemistas.

De acuerdo con el planteo de Rapoport (2000), tales modificaciones estuvieron vinculadas a factores de orden externos e internos. Entre los primeros, el autor señala el proceso de internacionalización que se desarrolló en un marco general de crisis entre mediados de las décadas de 1960 y 1970¹⁰⁴, lo que condujo a la exacerbación de

¹⁰³ Conformada por una Junta Militar donde cada arma tenía un integrante, Jorge R. Videla (Ejército), Eduardo E. Massera (Armada) y Orlando R. Agosti (Fuerza Aérea), ejerciendo el gobierno nacional entre 1976 y 1983. En el día de su asunción, se suscribió un acta donde se establecían los lineamientos que guiarían el Proceso de Reorganización Nacional que se proponía ejecutar. Entre las principales medidas tomadas pueden señalarse, la caducidad de los mandatos de las autoridades constitucionalmente electas en los planos nacional, provincial y municipal; la cesación de las funciones de diputados, senadores y de los consejos deliberantes de todo el país; la remoción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; la intervención de los sindicatos como la Central General de los Trabajadores, la Confederación General Económica y las universidades de todo el país; la aplicación de medidas de terrorismo de Estado que incluía como práctica sistemática la desaparición forzada de personas, las cuales eran sometidas a torturas, vejámenes de todo tipo, apropiación ilegítimas de bebés y muerte, so pretexto de la llamada “lucha contra la subversión marxista”, dejando un saldo de 30.000 desaparecidos. Para ahondar en todos estos aspectos véase (Rapoport, 2000; y Oszlak, 2017).

¹⁰⁴ De manera sucinta, vale señalar que durante estos años en el plano internacional se cuestionaba fuertemente al Estado de bienestar y las políticas keynesianas implementadas durante la posguerra debido a la fuerte caída registrada en la tasa de crecimiento del producto y de la rentabilidad de las empresas. En este marco se fueron estableciendo los nuevos rasgos del funcionamiento de la economía a nivel global. Por una parte, se pasó de la producción fordista al modelo *just in time*, que buscaba disminuir los costos evitando la acumulación de stocks y flexibilizando al máximo la organización del trabajo. Por otra, el gran capital inició una etapa de expansión multinacional, segmentando su producción buscando generar una nueva división internacional del trabajo. Ello, condujo a la expansión de las actividades de las corporaciones internacionales, mediante la instalación de filiales en aquellos países que presentasen ventajas comparativas, como ser salarios o costos de producción más baratos. Asimismo, en 1971 EEUU anunció la suspensión del patrón dólar-oro, lo que implicó incertidumbre en el sistema monetario internacional. Situación que se agravó tras la crisis del petróleo en 1973, que permitió a los países productores transferir

prácticas especulativas en los mercados financieros. Estos elementos, junto a la implementación de políticas liberales y aperturistas, fueron instrumentos desplegados por los centros de la economía mundial y los organismos internacionales de créditos para lograr insertar a los países periféricos a los nuevos circuitos financieros. Tal fue el caso de nuestro país que a partir de 1976 registró un crecimiento exponencial de su deuda externa, dado que “los préstamos hacia la Argentina ocuparon un lugar importante en la cartera de la banca internacional (Rapoport, *Op. Cit.*:811).

Entre los factores internos, Rapoport (2000) resalta una serie de medidas tomadas durante la dictadura cívico-militar como indicativo del inicio del trastocamiento de los rasgos más estructurales de la ISI por otros de índole neoliberal. Uno de los más significativos estuvo asociado a la reforma financiera realizada en 1977 –conocida como Nuevo Régimen de Entidades Financieras- que, por una parte, tuvo por objetivo incrementar el rol de los actores privados de este sector en detrimento de la participación del Estado, ubicando al sistema financiero en una posición hegemónica en términos de absorción y asignación de recursos. Mientras que, por la otra, apuntó a la liberalización y apertura de los mercados internos y a una mayor vinculación con los mercados internacionales. Como consecuencia de dicha reforma, se modificaron las condiciones de rentabilidad de los distintos sectores económicos, afectando negativamente a las actividades productivas e incentivando la valorización especulativa. Tal fue el caso de la industria, cuyo empresariado bajo la lógica del corto plazo, comenzó a valorizar los aspectos financieros por sobre los productivos traduciéndose en falta de inversión en bienes de capital y en incorporación de tecnología. Aquí, los activos fijos pasaron a tener relevancia como garantía para tomar nuevos créditos, que luego se destinaban a la especulación en vez de la expansión de la capacidad productiva, conduciendo de este modo al proceso de desindustrialización que inició durante estos años y que se agudizó con la apertura desregularizada de productos importados (Rapoport, 2000). Por lo tanto, como consecuencia de estas medidas mientras declinaban el mercado interno y la rama manufacturera, la economía se reprimarizaba a través de la concentración en unos pocos productos de origen agropecuario y minero devenidos en *commodities*¹⁰⁵, que se lograban colocar en el mercado internacional como así también sus derivados transformados mediante procesos industriales. A la vez que el sector financiero tomaba una relevancia a nivel nacional inédita hasta ese momento.

La consolidación de las políticas neoliberales tuvo lugar durante la década de 1990, mediante una serie de acciones enmarcadas dentro de la llamada Reforma del Estado¹⁰⁶. Bajo el pretexto de reducir el gasto público y equilibrar el presupuesto nacional, se privatizaron gran parte de las empresas públicas como así también la venta de bienes inmuebles estatales. Un rasgo característico del proceso privatizador que

grandes cantidades de dinero a las bancas estadounidenses y europeas que a su vez las dirigieron hacia los países periféricos en forma de préstamos mediante los organismos internacionales crédito –que modificaron sus objetivos respecto los establecidos en Bretton Woods-, incrementando de esta manera sus deudas externas e introduciéndolos al circuito del sistema financiero (Hobsbawn, 1998; y Rapoport, 2000). Véase estos autores para ahondar en estas temáticas.

¹⁰⁵El concepto de *commodities*, refiere a productos cuyos precios se fijan internacionalmente, o como productos de fabricación, disponibilidad y demanda mundial, que tienen un rango de precios internacional y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento, incluyendo desde materias primas a granel hasta productos semielaborados o industriales (Svampa, 2013). Para el caso de Argentina la demanda se halla concentrada en productos alimentarios como granos, cereales, pescado y semillas; y/o con algún grado de transformación industrial como aceites y celulosa de papel. También incluye a los hidrocarburos (gas, petróleo y sus derivados) así como los metales y minerales (oro, litio y etc.).

¹⁰⁶ Estas acciones se llevaron a cabo dentro de un plan más amplio que incluyó como ejes la sanción de la Ley de Convertibilidad y la profundización de la apertura comercial que abarcó la desregulación y liberalización de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo.

destaca Rapoport (2000), fue la concentración de empresas en un reducido conglomerado de empresarios locales¹⁰⁷ fortalecidos durante la última dictadura cívico-militar y consolidados durante los gobiernos radicales, que se asociaron a grupos extranjeros y representantes de la banca acreedora. También, en el marco de dicha reforma se inició el proceso de descentralización de funciones administrativas del gobierno nacional a los estamentos provinciales y municipales, muchas veces sin los recursos monetarios, técnicos ni humanos necesarios para llevarlas a cabo.

En lo referente a las condiciones de vida, es de destacar que la implementación del paquete de medidas neoliberales durante la última dictadura cívico-militar, impactó fuertemente sobre los sectores asalariados que vieron aumentar las tasas de desempleo y desocupación, caer su salario real como así también su participación en el ingreso nacional. Esto se tradujo en una desigual distribución del ingreso y en un incremento de la brecha de desigualdad social, puesto que los grupos más acomodados concentraban la mayor parte del ingreso mientras que la clase obrera y las clases medias estuvieron sujetas a una movilidad social descendente que devino en condiciones de pobreza e indigencia. Esta situación se agudizó con el correr de las décadas, evidenciando hacia finales de 1999 que el 10% más rico de la población del AGBA ganaba 24 veces el ingreso percibido por el 10% más pobre (Rapoport, 2000).

En síntesis, de todo lo expuesto hasta el momento

es posible afirmar que el patrón de acumulación que empezó a perfilarse durante la dictadura se prolongó durante la etapa de Alfonsín, para consolidarse por completo durante la posterior experiencia menemista (Rapoport, *Op. Cit.*:928).

Hacia finales de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI, el gobierno radical de la Alianza continuó aplicando el modelo económico neoliberal heredado de la gestión menemista que comenzaba a evidenciar signos de crisis, desatándose con toda profundidad durante diciembre del 2001¹⁰⁸. Dicha situación empezó a ser revertida tras las medidas adoptadas durante la presidencia de Duhalde¹⁰⁹, las cuales fueron profundizadas por las subsiguientes gestiones kirchneristas. De este modo, se abrió el escenario político a un nuevo modelo que tendió a contrarrestar las políticas económicas de la ortodoxia neoliberal, tales como el desendeudamiento a partir de la reestructuración y canje de la deuda externa, fortalecimiento del mercado interno vía una sustitución de importaciones y creación de empleo, redistribución de ingreso mediante la Asignación Universal por Hijo, mayor cobertura del sistema previsional, programas de crédito de viviendas y subas de salarios entre otras medidas (Ríos y Natenzon, 2015). De allí, que autores como Pintos (2012) y (Pintos y Narodowski, 2012) definan a este subperíodo como neo-desarrollista en función de sus puntos de contacto con las premisas del desarrollismo de posguerra. No obstante, durante

¹⁰⁷ A saber: Perez Companc, Bunge y Born, Macri-SOCMA, Rocca-Techint, Astra-Grueneisen, Soldati, Zorraquín, Massuh, Fortabat, Acevedo-Acindar, Bemberg, Roggio y Richards (Rapoport, 2000).

¹⁰⁸ Al promediar la década de 1990 la balanza comercial se volvió deficitaria y la ausencia de superávit tornó imperioso un mayor ingreso de divisas por la vía del endeudamiento externo a tasas cada vez más usureras. Hacia el pago de los onerosos intereses de la misma se encauzaba gran parte de la recaudación pública que se obtenía mediante políticas de ajuste social. Estos procesos se siguieron manteniendo y agudizando durante el gobierno de De La Rúa, mediante planes tutelados por el FMI como fueron el Blindaje Financiero, el Megacanje y el Corralito. Todo lo cual, tendió a tensar la situación socioeconómica e institucional del país, desencadenando las protestas sociales que desembocaron en los episodios del 19 y 20 de diciembre del 2001 ("cacerolazos", marchas, saqueos, represiones policiales) arrojando un saldo de veintisiete muertos (Ríos y Natenzon, 2015).

¹⁰⁹ Tales como la salida del plan de la Convertibilidad, la devaluación de la moneda, el restablecimiento del impuesto a las exportaciones conocido como "retenciones" y la suspensión del pago de la deuda externa.

estos años se continuaron desplegando procesos propios de la doctrina neoliberal como: el crecimiento de la actividad financiera con exiguas regulaciones, fuga de capitales a “paraísos fiscales”, concentración de grandes grupos económicos con marcada impronta de corporaciones extranjeras, altos niveles de inflación que erosionaron el poder adquisitivo, desregulación del mercado inmobiliario-financiero, reprimarización de la economía concentrada en unos pocos *commodities*, explotación de recursos naturales no renovables bajo escasas regulaciones impositivas y ambientales, etc. (Ríos y Natenzon, 2015). En suma, se advirtió una pérdida de efectividad en las medidas que tendieron a favorecer a los grupos más vulnerables dado que durante estos años continuaron creciendo la cantidad y densidad de los asentamientos informales. En este sentido Cravino *et al.* (2008), argumentan que en este subperíodo la informalidad fue el principal factor que impulsó el crecimiento poblacional en todas las jurisdicciones del AGBA.

IV.2 Urbanismo neoliberal y producción del espacio urbano en el Aglomerado Gran Buenos Aires

Con la instauración del último golpe de Estado, Argentina comenzó a transitar su fase neoliberal que en el plano urbano tuvo su correlato con el advenimiento del llamado urbanismo neoliberal que imprimió e imprime sus rasgos sobre el AGBA. A los fines expositivos de este acápite se lo subdivide en dos apartados. En el primero se abordan el conjunto de medidas implementadas en materia urbanística durante la última dictadura cívico-militar que incidieron fuertemente en la configuración del aglomerado, cuyos efectos repercutirán a lo largo de toda la década de 1980. En el segundo, se exponen los rasgos impresos a la ciudad a partir de 1990, momento en el que definitivamente se consolida el modelo neoliberal, predominando hasta la actualidad. En ambos casos se hará hincapié en las áreas inundables de la periferia del AGBA y de la CMMR.

IV.2.1 Inicios del urbanismo neoliberal en el AGBA entre 1976 y 1989: Cinturón Ecológico, surgimiento y consolidación de los asentamientos y densificación poblacional de la segunda corona del conurbano

Las primeras medidas en materia de política urbana que implementó el gobierno militar tras su primer año en el poder, estuvieron destinadas a restablecer el “orden urbano” y a restringir la orientación pública en la producción de la ciudad. Se alegaba que el AGBA atravesaba una situación de “crisis urbana” debido al abandono al que había sido librada la Capital (Fernández, 2016). Mientras que en los municipios bonaerenses se evidenciaban las consecuencias de la combinación de la especulación de las grandes empresas loteadoras -como Kanmar o Vinelli- que durante más de tres décadas estuvieron encargadas de producir el espacio de la urbe. Todo ello se conjugaba con la aplicación de políticas urbanas poco eficientes (Ríos 2014). De allí, que este autor indique que para 1974 se contabilizaran 4,5 millones de lotes de los cuales, la mayoría carecía de acceso a servicios públicos de cloacas y agua, dos tercios de ellos no se hallaban edificados y se verificaba un marcado déficit de áreas verdes. Para Di Virgilio y Vio (2009), la consecuencia del despliegue de estas medidas fue la consolidación del patrón de segregación territorial, puesto que en la zona central se concentraron los grupos medios y medios-altos homogeneizando los rasgos de sus habitantes, mientras

que en los municipios del Oeste y el Sur del AGBA se consolidaron como hábitat de las comunidades más pobres.

Del conjunto de las acciones desplegadas por la última dictadura cívico-militar, aquí resulta de interés reseñar aquellas que repercutieron directamente sobre las áreas inundables de la segunda corona del conurbano a saber: la recuperación de espacios verdes para la realización del Cinturón Ecológico y la erradicación de villas de la Capital Federal.

Respecto a las primeras medidas, debe señalarse que hacia mediados de la década de 1970 en el AGBA se evidenciaba un marcado deterioro de su calidad ambiental. A la degradación de los ríos urbanos (véase Capítulo III), se le conjugaba la contaminación atmosférica que supuso la difusión generalizada de la incineración de residuos por parte de los establecimientos industriales, hoteleros y edificios de departamentos. Esta situación se exacerbaba debido al déficit de pulmones verdes que oxigenasen el aire de la ciudad, más allá de los parques Tres de Febrero en el barrio porteño de Palermo, Pereyra Iraola en el municipio de Berazategui y de los bosques de Ezeiza. En este contexto, hacia mediados de 1977, la Municipalidad de la Ciudad y el gobierno de la PBA, encararon conjuntamente una serie de medidas con el fin de resolver la problemática de la disposición de los residuos sólidos del área metropolitana y a la vez incrementar los espacios forestados que la rodeaban, destacándose la creación del CEAMSE y del Cinturón Ecológico.

En cuanto a esta última, vale decir que fue una iniciativa impulsada por el Ingeniero Guillermo Laura¹¹⁰, que inspirado por las experiencias estadounidenses y europeas¹¹¹, planteó la creación de una extensa franja de áreas verdes en torno en la periferia del AGBA, articulándola con los parques preexistentes y acondicionando las zonas intermedias mediante rellenos sanitarios basados en el entierro de los residuos sólidos. Esta propuesta, además de dotar a la urbe con un pulmón, perseguía el objetivo de dar solución a la problemática de los residuos domiciliarios e industriales a través de un sistema más económico e higiénico que la quema (Oszlak, 2017 [1991]). Dicha medida, supuso la expropiación de 30.000 ha en territorio bonaerense, que abarcaron tierras sobre las márgenes del río Reconquista, el arco Sudeste del conurbano y franjas al Norte y Sur del río de La Plata¹¹² (Fernández, 2016), con la pretensión de erigir “una muralla verde”, una “cortina forestal” que oxigenara el ambiente alrededor de Buenos Aires” (Fernández y Carré, 2011: 129). Estas medidas, se complementaron con otras como el entubamiento de arroyos y la construcción de autopistas en el centro de la ciudad y en la provincia con el fin de “rodear a la Capital Federal de un gigantesco anillo de espacios verdes, que presuntamente mejorarían (...) sus condiciones ecológicas y sus opciones recreativas” (Oszlak, *Op. Cit.*:30).

¹¹⁰ Que por ese entonces ejercía funciones a cargo de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires.

¹¹¹ La iniciativa del Cinturón Ecológico, señalan Fernández y Carré (2011), estuvo basada en el denominado *green belt* que fue concebido durante la posguerra. Su función era la planificación del uso del suelo con la finalidad de conservar las áreas silvestres o agrícolas de la tierra circundante a zonas urbanas. Se trataba de un cinturón verde delimitado por una línea invisible que rodeaba a una determinada zona, impidiendo en ella el desarrollo urbano con el fin de reestablecer la vida silvestre.

¹¹² Vale indicar que esta iniciativa también constó de intervenciones tales como la construcción del Camino del Buen Ayre, creaciones de parques como el Parque General San Martín (San Martín), y se complementaba con otras acciones que no llegaron a concretarse como el Canal Periférico Metropolitano, pensando como una vía navegable artificial de 160 km. de longitud y la relocalización industrial de aquellas ramas consideradas contaminantes de los partidos del AGBA (Fernández, 2016 y Oszlak, 2017[1991]).

De forma concomitante, ello implicó el acuerdo entre los gobiernos de la Ciudad y la PBA para crear el CEAMSE, una empresa pública, descentralizada y autárquica que funcional y organizativamente era semejante a las del sector privado. Tales rasgos le otorgaron un alto grado de autonomía que le permitieron sortear las frecuentes dificultades de índole jurisdiccionales en materia de aplicación de política pública. De acuerdo con el planteo de Oszlak (2017 [1991]), el objetivo de este organismo era doble, puesto que perseguía generar una circunvalación de áreas forestadas para resolver el déficit en materia de áreas recreativas del aglomerado; como así también solucionar la problemática de la disposición final de los residuos. La Ciudad contribuía con la basura allí generada mientras que la PBA, además de los residuos provenientes de los municipios del conurbano, aportaba los terrenos necesarios para realizar el proyecto. Dicho autor, señala que esta iniciativa tuvo por efecto impulsar el proceso de especulación inmobiliaria en las áreas periférica de la urbe y, consecuentemente, en aquellas zonas destinadas a los rellenos¹¹³ y a las forestaciones, en donde se procedió a la expulsión de la población villera -que se reubicaron en otras villas cercanas- y a la expropiación de los terrenos¹¹⁴.

Una situación paradójica que señala Oszlak (2017 [1991]) en relación al Cinturón Ecológico, es que una de sus premisas se basaba en la necesidad de contrarrestar el déficit de espacios verdes con el fin de mejorar la calidad ambiental del aglomerado. Sin embargo, algunas de las medidas tomadas por el gobierno militar fueron incongruentes respecto estos objetivos. Si bien, por un lado, se conservaban las áreas forestadas en la periferia, como fue el caso de los bosques de Ezeiza y el parque Pereyra Iraola, por el otro, se desforestaron gran cantidad de ha del bosque ribereño ubicado en Villa Domínico en donde se emplazó uno de los rellenos sanitarios. Luego la zona fue reforestada, empero el ecosistema no logró reconstruirse debido a los suelos arcillosos.

En esta misma sintonía, puede indicarse el tratamiento que tuvieron las áreas inundables en los bordes de las urbes. Éstas fueron caracterizadas como zonas “deterioradas”, “sin valor” e “inservibles” por parte del gobierno militar. Ello avaló la idea de que en estos lugares “insalubres” era plausible la disposición de residuos domiciliarios. Mediante la ingeniería de los rellenos sanitarios se lograría elevar el nivel de cota, eliminando así su condición de anegamiento para luego convertirlos en parques recreativos (Ríos, 2014). Es decir, que serían transformados en sitios “saneados” en términos ambientales como fue el caso de la llanura de inundación de la cuenca del río Reconquista. No obstante, señala este autor que al poco tiempo de la inauguración de los rellenos sanitarios y el Camino del Buen Ayre, se registraron importantes inundaciones a partir del desborde de ese curso de agua. Ello, debido a que tales infraestructuras funcionaron como diques de contención que incrementaron los volúmenes de escurrimiento a ambos lados de las mismas.

De lo anteriormente expuesto, debe destacarse que la recurrencia de argumentos enlazados a las ideas de saneamiento ambiental como instrumentos de legitimización de políticas públicas, se hallaban en sintonía con los preceptos emergentes del

¹¹³ Los tres rellenos sanitarios realizados por el CEAMSE, Bancalari (San Martín), González Catán (La Matanza) y Villa Domínico (Avellaneda), al poco tiempo de entrar en funcionamiento evidenciaron problemas de contaminación de la napa freática por lixiviación (Oszlak, 2017 [1991]).

¹¹⁴ Las expropiaciones realizadas supusieron el desmantelamiento de una serie de actividades que se venían desarrollando en esos lugares, como fue el caso de la producción de vid de los quinteros localizados en torno al límite entre Quilmes y Avellaneda, la desaparición de la cría precaria de cerdos y la eliminación del “cirujeo” (Oszlak, 2017 [1991]).

paradigma ambientalista que se difundieron globalmente tras la Conferencia de Estocolmo en 1972. En esta década también comenzó a visualizarse el surgimiento de esta temática en Argentina. De allí, que las consideraciones ecológicas tales como

El congestionamiento del tránsito; la presencia de industrias contaminantes; el hacinamiento poblacional en asentamientos precarios con su secuela de problemas sanitarios (...) constituían fuertes argumentos para la adopción de medidas que adecuaran las condiciones ecológicas de la ciudad de modo de hacerlas compatibles con una calidad de vida acorde con la jerarquía de población que Buenos Aires aspiraba a concentrar (Ozslak, 2017: 365).

Por el lado de las políticas urbanas de erradicación de villas, en el Capítulo III se señalaba que sus primeros antecedentes se ubicaban en el gobierno de facto de Onganía y en la experiencia justicialista de 1973-1976. La última dictadura cívico-militar prosiguió con esta línea de acción. Al respecto, Ozslak (2017 [1991]) indica, que inicialmente estos lugares fueron considerados como reductos de control militar de los grupos subversivos, donde se realizaron violentos rastrillajes con miles de efectivos tanto en la Capital Federal como en la PBA. Ello motivó que, hacia finales de 1976, el intendente de la Ciudad, Osvaldo Cacciatore, anunciara la finalización de las obras que se habían comenzado en los gobiernos anteriores para erradicar las villas. A la vez, se retomaban las políticas desplegadas durante el gobierno de Illia tendientes a congelarlas evitando de este modo su crecimiento. Una estrategia esgrimida por el régimen militar, que la diferenciada de las acciones encaradas por otros gobiernos, fue la redefinición de la cuestión villera de manera tal que en la opinión pública se pulverizó todo sentimiento de empatía, piedad o condolencia hacia sus residentes. Todas estas estrategias tuvieron por fin último, recuperar esas tierras e incorporarlas al planeamiento urbano. En palabras de Ozslak (*Op. Cit.*: 207)

los villeros aparecían (...) como “marginales voluntarios”, como seres indolentes, deshonestos, folclóricos. Una gran mayoría –consideraba el municipio- estaba en condiciones de salir de la villa por sus propios medios y solo una porción menor necesitaba apoyo o carecía de los medios para hacerlo.

Más adelante, con la sanción de la Ordenanza Municipal N° 33.652/77 se dotó a la Comisión Municipal de la Vivienda con las facultades de ejecución del plan integral de erradicación. Esta normativa habilitaba a dicha Comisión a requerir la colaboración de instituciones nacionales y provinciales, básicamente el auxilio de la policía y de las fuerzas de seguridad para las tareas de desalojo. Asimismo, autorizaba a brindar ayudas pecuniarias a los habitantes de las villas, con el fin de que pudieran comprar lotes en terrenos del conurbano en vez de vivienda. Lo que se tradujo en la reproducción de las condiciones de precariedad habitacional en los municipios bonaerenses.

A mediados de 1978, las erradicaciones comenzaron por la villa de Belgrano localizada en proximidades del estadio del *Club Atlético River Plate*, seguidas de otras como las de Colegiales y Retiro emplazadas en el sector Norte de la ciudad. Para luego, proseguir por las ubicadas en otras zonas. Ello, se enmarcó dentro de las acciones desplegadas por el gobierno militar para modernizar a Buenos Aires ante los ojos del mundo en el contexto de la organización del mundial de fútbol de aquel año. En este sentido, informa Ozslak (2017 [1991]) que, ente 1976 y 1980 se desalojaron alrededor de 189.000 habitantes de las villas porteñas¹¹⁵. A medida que este proceso se llevaba

¹¹⁵ Véase Ozslak (2017 [1991]) para profundizar en las modalidades mediante las cuales se llevaron a cabo las relocalizaciones.

a cabo, simultáneamente se registraba el incremento del tamaño de las villas ya existentes y la proliferación de otras nuevas en los municipios bonaerenses más alejados de la capital que recibían a las familias expulsadas. Aquí, se destacaron los casos de La Matanza -que captó el mayor porcentaje de erradicados-, seguido en orden de magnitud por Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Esteban Echeverría, Quilmes, General Sarmiento y Florencio Varela. Asimismo, en estos sitios las personas relocalizadas hallaban condiciones de vida peores respecto las que tenían originariamente. La mayoría de las veces se trataba de tierras inundables y/o zonas degradadas próximas a arroyos contaminados, tosqueras, basurales o bajo líneas de alta tensión (Di Virgilio y Vio, 2009). En suma

Los partidos que más crecieron ente 1970 y 1980 fueron los más alejados de la Capital Federal; pero a su vez, son los que concentran una mayor proporción de viviendas precarias y registran los más altos índices de hacinamiento por unidad de vivienda. Por lo tanto, es presumible que una alta proporción de los nuevos asentamientos en esos distritos se haya originado por efecto de la expulsión del núcleo central de la región metropolitana (Oszlak, *Op. Cit.*; 247).

Otras medidas tomadas durante el gobierno militar que, de forma concomitante a las ya señaladas, agudizaron el engrosamiento de la cantidad de personas viviendo en condiciones de marginalidad. Una de ellas, se vincula con la eliminación de la ley de congelamientos de alquileres que regía desde 1943. Ello, conllevó a la expulsión de este mercado a los grupos de menores ingresos, cuyas alternativas fueron: mudarse a viviendas más precarias, compartir la residencia con más familias y/o asentarse en villas (Di Virgilio y Vio, 2009). Asimismo, la caída del salario real y el incremento de la desocupación que acarrió la implementación de las políticas neoliberales, conllevó a que muchos barrios obreros localizados en la periferia del aglomerado se empobrecieran y crecieran de forma irregular a partir de la ocupación de tierras, como fue el caso de del barrio Don Orione en Claypole –municipio de Almirante Brown- (Vidarte Asorey, 2009). Otra de dichas acciones, se relacionó con la sanción del Decreto-Ley Provincial N° 8.912/77 –el cual se abordará en profundidad más adelante-, que significó impedimentos para la subdivisión de macizos de tierras, estableciendo la reglamentación sobre cotas de nivel, dimensiones de parcelas, disposición del amanzanado, normativa de construcción y obligatoriedad de dotación de servicios, entre otras disposiciones. Todo ello se tradujo en un freno a los loteos populares que se venían dando hasta ese momento, a raíz del encarecimiento que suponía cumplir con las exigencias que dicha normativa requería para su habilitación. De este modo, se excluyó a estos grupos del mercado legal de suelo urbano (Ríos, 2014).

Como consecuencias de tales medidas, hacia inicios de la década de 1980 empezó a registrarse en los municipios de la segunda corona y, en menor magnitud, en otras áreas del conurbano, el fenómeno de tomas de tierras públicas y privadas como así también la de conformación de asentamientos como nuevas formas de acceso al suelo urbano por parte de los grupos más relegados. De acuerdo con Varela y Cravino (2008), estos sitios no fueron -ni son- percibidos por sus residentes como medidas habitacionales transitorias, sino como soluciones permanentes que facilitarán su futura regularización dado que su configuración fue planificada y organizada en un continuo entramado de calles y manzanas. Todo lo cual, no supondría un reordenamiento urbano profundo sino un proceso de orden jurídico y político que legalice dicha situación. Más aun, en Cravino *et al.* (2008) se indica que de la antigüedad promedio de los asentamientos correspondientes a la segunda corona es de 21 años [32 años si se ajusta el valor al 2019], siendo 1981 el año en el cual éstos tienen su origen. Ante ello, durante la década

de 1980 en la PBA se desplegaron políticas de regularización dominial, como el Plan Pro Casa, que perseguían tanto el parcelamiento de las áreas ocupadas ilegalmente como así también garantizar una parcela mínima para cada familia (Di Virgilio y Vio, 2009).

Paralelamente a este proceso de expulsión de la población villera de la Capital y su posterior relocalización en asentamientos y villas, la política urbana desplegada por el gobierno militar favoreció la ocupación de grandes porciones de tierras en la periferia del aglomerado por parte de los grupos de mayores ingresos. La sanción del Decreto-Ley Provincial N° 8.912/77 supuso la paralización de los loteos informales y la declinación del accionar de las empresas loteadoras. Ello se tradujo en disponibilidad de terrenos baldíos de importantes dimensiones, muchos de los cuales eran bajos inundables, en donde desarrollar nuevos emprendimientos inmobiliarios como los clubes de campo, una nueva figura de residencia urbana introducida por dicha normativa. De allí, que hacia fines de la década de 1970 y comienzos de 1980 comenzó a registrarse la multiplicación de este tipo de emprendimientos suburbanos, con especial intensidad en la zona Norte del AGBA, como fue el caso del municipio de Tigre (Ríos, 2014).

Para finalizar, de lo expuesto a lo largo de este apartado, se puede sintetizar que, en función de las políticas desplegadas en materia urbana por la última dictadura cívico-militar, las áreas inundables ubicadas en los bordes del aglomerado comenzaron a ser disputadas por los grupos de mayor y menor poder adquisitivo los cuales tenían lógicas contrapuestas. En estos casos, se visualizaba la articulación de los intereses entre los grupos mejores acomodados, el Estado y los actores inmobiliarios, que al esgrimir argumentos derivados del paradigma ambientalista, como las ideas de “recuperación” y “saneamiento” ambiental de estos sitios anegadizos, se logró ingresarlos al mercado formal de tierras y simultáneamente se estableció un freno al avance de los asentamientos y las villas¹¹⁶ (Ríos, 2010a). Estas estrategias repercutieron diferencialmente entre estos grupos sociales, dado que mientras para los más acomodados se daban procesos de facilitación -en los términos que lo plantea Collins (2010)-, al apropiarse de los recursos naturales y de las funciones ambientales que brindaban los humedales. En cambio, sobre los más vulnerables, se registraban procesos de marginalización al traspasarse las consecuencias adversas que supusieron tales intervenciones, predisponiéndolos a afrontar inundaciones más frecuentes y severas en condiciones de mayor precariedad. Es decir, que se realizó una desigual distribución de las condiciones de riesgos de inundación entre estos actores. Vale decir que este tipo de intervenciones se continuaron desplegando durante toda la década de 1980.

IV.2.2 Consolidación del urbanismo neoliberal: suburbanización de la tercera corona bonaerense entre 1990 y 2018

En consonancia con la lógica de las políticas imperante durante la década de 1990, en el ámbito del AGBA se comenzaron a evidenciar nuevos procesos que indicaron la consolidación del urbanismo neoliberal iniciado durante la última dictadura cívico-militar. Uno de sus rasgos más destacado fue la expansión del frente urbano sobre la tercera

¹¹⁶ Véase Ríos (2014 y 2010a) para ahondar en las características que estos procesos tomaron en municipio de Tigre durante la última dictadura cívico-militar.

corona del conurbano, aunque también dichos procesos se evidenciaron en los municipios pertenecientes al segundo cordón.

Uno de los aspectos más distintivos estuvo asociado a las nuevas formas de organización del espacio residencial mediante loteos destinados exclusivamente al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de grandes dimensiones y de baja densidad, como fue el caso de las urbanizaciones cerradas¹¹⁷, que estuvieron destinados a los grupos de medios-altos y altos ingresos en los municipios localizados en la zona Norte del aglomerado y más adelante se replicó en los ubicados en el Oeste y el Sur (Ríos y Pírez, 2008; Vidal-Koppmann, 2008; Di Virgilio y Vio, 2009; y Pintos y Narodowski, 2012). Los datos presentados en Mateucci y Morello (2006) y Vidal-Kopmann (2008) son elocuentes de tal proceso. El incremento de la cantidad de las urbanizaciones cerradas en los municipios del AGBA fue una constante durante la primera década del siglo XXI, contabilizándose 139, 223 y 350 unidades para los años 2002, 2006 y 2008 respectivamente. Asimismo, el actual director de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) informaba al diario La Nación que al año 2018 en esta jurisdicción existían aproximadamente 1000 barrios privados de los cuales sólo 531 se hallaban regularizados (La Nación, 14/10/18)¹¹⁸.

Esta nueva modalidad, debe ser entendida en el marco de los cambios llevados a cabo durante los años noventa, en donde se estableció una nueva articulación pública-privada. En donde, el Estado se retira como productor del espacio urbano, cediendo ese lugar al sector privado, que logró articular el capital inmobiliario con el financiero a través de las inversiones para comprar tierras y construir estos tipos de residencias (Ríos y Pírez, 2008). En este proceso, Clichevsky (2012) destaca la transferencia de grandes cantidades de tierras fiscales pertenecientes a organismos públicos (gobierno nacional, Ejército, la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos, la PBA y los municipios) hacia el sector inmobiliario, en las cuales se implementarían programas de desarrollo urbano, regulación nominal y equipamiento urbano. Sin embargo, tras su comercialización se destinaron a grandes emprendimientos destinados a los grupos de mayores ingresos. La lógica que impulsó a los agentes de este sector fue la obtención de rentas inmobiliarias extraordinarias. Lo cual explicó que el avance del aglomerado se haya dado con más intensidad sobre la zona Norte, en donde se registraba una renta diferencial de 500 dólares por metro cuadrado de suelo ofrecido en el mercado respecto el área Sur (Di Virgilio y Vio, 2009). Para estas autoras, los agentes desarrolladores establecieron el ritmo de la urbanización, que basado en la maximización de la obtención de ganancias y en la multiplicación de oportunidades para el desarrollo del negocio inmobiliario, fueron definiendo las formas de ocupación del suelo, su intensidad y la configuración de nuevos bordes metropolitanos.

La extensión de los límites del AGBA mediante la proliferación de las urbanizaciones cerradas fue facilitado por el desarrollo de otros procesos durante esta etapa¹¹⁹, de los

¹¹⁷ Se entiende por urbanizaciones cerradas a aquellos asentamientos privados que se construyen por fuera de la red pública de la ciudad; que se hallan separados físicamente por una barrera material; que generan de forma privada los servicios urbanos (recolección de residuos, seguridad, etc.), educativos, de recreación, etc., hacia el interior de esos espacios. Este concepto engloba las siguientes categorías: club de campo, barrio cerrado, ciudades-pueblo, *country* náutico, clubes de chacras, mega urbanizaciones cerradas y estancias cerradas. (Ríos y Pírez, 2008).

¹¹⁸ Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2181771-arba-intimara-mas-350-countries-regularicen-pago>

¹¹⁹ Por ejemplo, el establecimiento de grandes equipamientos comerciales, como los hipermercados y los *shoppings*, a lo largo de la periferia del aglomerado y en torno a la red de autopistas, que evitaban el traslado de los residentes de las urbanizaciones cerradas hacia el centro de la ciudad para consumir dichos servicios (Ciccolella, 1999).

cuales interesa destacar la expansión las redes de infraestructura vial. A partir de los años 1990 se evidenció la construcción de nuevas autopistas (Buenos Aires-La Plata y Ezeiza-Cañuelas) y el mejoramiento y ampliación de las ya existentes (General Paz, accesos Oeste y Norte y sus ramales). Estas acciones tendieron tanto a mejorar la accesibilidad desde los bordes del aglomerado hacia su centro y a disminuir el tiempo de viaje entre ellos. A la vez que se privilegió la modalidad predominante de los grupos más acomodados, es decir, el uso de vehículos particulares por sobre el transporte público automotor y ferroviario. Aquí también se registró que para la realización de estas obras intervino el capital financiero engarzado a los intereses públicos y privados, como por ejemplo mediante la privatización del servicio de peajes (Ciccollela, 1999; y Ríos y Pírez, 2008).

El urbanismo neoliberal también imprimió sus características sobre la localización de las industrias en la ciudad. Las medidas de apertura económica implementadas en los años noventa, implicaron tanto un marcado deterioro y una crisis generalizada en la mayoría de las ramas de esta actividad, como así también un proceso de reactivación y modernización selectiva en ciertos rubros como el automotriz (Blanco, 2005). Ello, se tradujo en el abandono o reciclaje de las fábricas emplazadas en el cinturón industrial de los partidos lindantes con la CABA como sucedió en los municipios de Avellaneda, San Martín y Lanús. Paralelamente, se observó que los corredores de autopistas del AGBA se tornaban en las áreas industriales más dinámicas al establecerse en sus inmediaciones los llamados parques industriales. Éstos, emergieron como nuevos espacios en términos de organización y concentración de la actividad. Demostraban una estructura organizacional compleja al albergar en su interior, además de las plantas industriales, nuevas actividades económicas orientadas a los servicios como los centros de negocios, las plataformas logísticas y los centros de innovación tecnológica (Ciccollela, 1999; y Blanco, 2005). De allí, que varias jurisdicciones hayan tomado medidas (exención impositiva, promoción industrial, etc.) para incentivar el establecimiento de dichos emprendimientos en sus territorios como así también para relocalizar en ellos su ejido industrial (Ciccollela, 1999). Al respecto, el Observatorio del Conurbano Bonaerense (2019)¹²⁰ informa que al año 2016 se contabilizaron un total de dieciocho parques industriales localizados en doce municipios pertenecientes al segundo y tercer cordón del aglomerado, siendo los de mayores dimensiones los ubicados en Pilar (850 ha), Almirante Brown (565 ha) y Zárate (122 ha).

Durante este subperíodo, continuaron expandiéndose de manera sostenida los asentamientos informales y las personas que residía en ellos a lo largo de todo el AGBA. Ello queda de manifiesto en el trabajo de Cravino *et al.* (2008). Aquí, se demostraba que para los años 1991, 2001 y 2006 la cantidad de villas y asentamientos contabilizada fue de 496, 376 y 819 respectivamente; mientras que la cantidad de personas que los habitaba fue de 410.479, 594.781 y 1.051.519 respectivamente. En conjunto abarcaban, para el año 2006, una superficie 6.484,2 ha, distribuyéndose aproximadamente 1.301 individuos por barrio. En cuanto a las condiciones urbanas, se caracterizaron por evidenciar un marcado “déficit en cuanto acceso a equipamientos de salud, de servicios urbanos, como el transporte entre otros” (Cravino *et al. Op. Cit.*: 129). De acuerdo con estos autores, el crecimiento poblacional en todas las jurisdicciones del AGBA estuvo impulsado por la informalidad. De este modo, entre 2001 y 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los veinticuatro partidos del conurbano bonaerense, 60 se localizaron en asentamientos y villas.

¹²⁰ Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=5598>

Respecto a las áreas inundables, al igual que durante la ISI, en esta etapa continuaron siendo ocupadas por los grupos de más bajos recursos que autónomamente construyeron sus viviendas conformando asentamientos informales. Un elemento estructural en el ploteo de Clichevsky (2012) que explica dicha situación remite tanto a la inexistencia de un mercado de suelo destinado a los habitantes de menores ingresos, como había sido el submercado de lotes económicos eliminado por la última dictadura cívico-militar. Así como a la aplicación de planes de “viviendas terminadas”¹²¹ y de regularización dominial¹²² por parte del Estado nacional y provincial que no resolvieron la problemática de fondo. Todo ello devino en que la modalidad más difundida de acceso al suelo urbano por estos grupos haya sido la toma u ocupación directa de terrenos fiscales y privados coadyuvada por agentes inmobiliarios informales. Aun en momentos de recuperación económica y redistribución del ingreso como sucedió durante los primeros gobiernos kirchneristas. Para esta autora, éste fue un proceso distintivo en la ocupación de las áreas inundables producto de su bajo valor de mercado basado en su condición de inundabilidad y por la degradación de su calidad ambiental (Clichevsky, 2006).

No obstante, se comenzó a visualizar a partir de la década de 1990 la valorización de las áreas inundables del AGBA por nuevos actores que comenzaron a darles usos que frecuentemente resultaron incompatibles con las prácticas de sus habitantes tradicionales. A raíz de ello, estos sitios anegadizos iniciaron a ser disputados por estos actores opuestos en sus intereses, lógicas y posición en las relaciones de poder, desenlazando procesos de tensiones, disputas y conflictos en torno a la ocupación y usufructo de dichos espacios.

Los agentes inmobiliarios fueron uno de los nuevos actores que tomaron en consideración a las áreas inundables, que como se indicó anteriormente, vieron la oportunidad de avanzar con la construcción de urbanizaciones cerradas y de obtener importantes márgenes de ganancia a partir del bajo valor del suelo que le confería su condición de anegamiento¹²³. Durante este subperíodo, resaltan Pintos y Narodowski (2012) que en las áreas inundables de la cuenca baja del río Luján más de 7.000 ha fueron ocupadas mediante este tipo de emprendimientos. Por su parte, Ríos (2010a) explica como el sector privado -avalado por el poder público provincial y municipal- mediante la aplicación de procedimientos ingenieriles de índole hidráulica, como las técnicas de polderización y rellenado mediante refulado, permitieron acondicionar estos terrenos para ingresarlos al mercado formal de suelo destinado a los grupos de más altos ingresos. Así, en estos lugares se fueron sustituyendo sus singulares rasgos naturales por paisajes escenográficos. Todo ello, con la finalidad de diferenciar a las clases de mayores ingresos merecedoras de una naturaleza estetizada y “bella” en contraposición de los rasgos degradados y “feos” que evidencian los sitios donde habitan las comunidades socialmente más relegadas (Ríos, 2017). Dichas intervenciones impactaron en las dinámicas del medio físico, registrándose

¹²¹ En materia de política habitacional, indican Di Virgilio y Vio (2009), que durante este subperíodo se registró la desaparición de la construcción de la vivienda social. La acción pública se suscribió a acciones normativas que facilitaron la privatización de las iniciativas de construcción de viviendas, la desregulación de la industria de la construcción y la reactivación del crédito hipotecario a largo plazo para los grupos con capacidad de pago. Aunque prevalecieron acciones de carácter compensatorio como el Programa de Mejoramiento del Hábitat (PROMEBA) iniciado en 1997.

¹²² Al respecto, señala Clichevsky (2012), que en materia de regulación dominial en Argentina ha predominado la transferencia del derecho de la propiedad de la tierra a sus ocupantes, es decir, que el Estado ha vendido sus terrenos a éstos y en mucha menor medida lo hicieron los propietarios privados.

¹²³ Véase Pintos y Narodowski (2012) y Ríos (2010a) para ahondar en las características de la cuenca baja del río Luján y en el municipio de Tigre respectivamente.

modificaciones en la escorrentía, en la regulación hidrológica y en la depuración de las aguas, es decir, que se deterioraron e incluso perdieron los servicios ambientales que estos espacios otorgaban al aglomerado (Ríos, 2016). La legitimización de este tipo de intervenciones provino de la recurrencia a argumentos propios del paradigma ambientalista, instalando la premisa de que en estos sitios insalubres y peligrosos era necesario reconvertirlos en espacios más saludables a través de acciones ambientalmente amigables como el “desarrollo urbano sustentable” y la “valorización y recuperación del paisaje” (Ríos y Pírez, 2008). En suma, este tipo de intervenciones incidieron para que las áreas inundables del AGBA

desvalorizadas y ocupadas por grupos de bajos ingresos se transformen en áreas valorizadas y ocupadas (...) por nuevos grupos en mejores condiciones socioeconómicas y, también, por actividades productivas de capital intensivo (...) mientras que algunos se benefician ocupando esas nuevas áreas (...), otros se ven perjudicados (...) [y] deben abandonar esas áreas y terminan relocalizados en otras áreas de la ciudad, con peores condiciones (...) más inundables, degradadas ambientalmente, alejadas y peores servidas” (Ríos, 2010b: 38-39).

IV.2.3 De áreas inundables a ambientes de humedales: áreas naturales protegidas y conflictos ambientales en el AGBA

En el contexto de la divulgación del paradigma ambientalista¹²⁴, paulatinamente fue incrementándose la relevancia en la agenda pública por las temáticas referentes al deterioro de las bases materiales del planeta. Tras la creación del Convención Ramsar en 1975, las áreas inundables que tradicionalmente no habían sido consideradas en términos ecológicos, comenzaron a ser valoradas como ambientes de humedales¹²⁵ en base a los procesos ecosistémicos que en ellas se daban. Puesto que, la misión de dicha iniciativa remite a conservar y fomentar el uso racional de estos sitios anegadizos a través de medidas locales y nacionales articuladas con la cooperación internacional. Con el accionar de los organismos de alcance global junto al creciente interés en los debates sobre cambio climático y crisis ambiental, esta temática fue ganando visibilidad y espacio en la agenda pública. Consecuentemente, durante los años noventa en Argentina se visualizó la proliferación de grupos provenientes de diversos ámbitos (ONG ambientalistas, círculos académicos y organismos públicos abocados a la conservación de la naturaleza, entre otros), que preocupados por el alarmante estado de degradación y reducción de la superficie de los humedales, pusieron de relieve la necesidad de preservar sus relictos en las zonas rurales pero también en los ámbitos urbanos mediante la creación de ANPs como fue el caso del AGBA.

¹²⁴ Como se señalaba en el Capítulo II, durante la década de 1960 se sucedieron una serie de trabajos científicos de amplia repercusión mundial cuya principal característica fue la difusión y divulgación de noción de crisis ambiental ya que en ellos se denunciaban problemáticas ambientales -*La Primavera Silenciosa* (1962) de Rachel Carson, *Ciencia y Supervivencia* (1967) de Barry Commoner, *La Bomba Demográfica* (1968) de Paul Ehrlich, *La Tragedia de los Comunes* (1968) de Garret Hardin y *Los Límites del Crecimiento* (1972) proveniente del Club de Roma-. Todo ellos, motivaron las acciones de los movimientos ambientalistas que comenzaron a surgir por aquellos años como por ejemplo en las ONG *Friend of The Earth* (1969) y *Greenpeace* (1971). Finalmente, la Conferencia de Estocolmo dio el impulso necesario para que esas iniciativas sean replicadas en el resto de mundo y la idea de crisis ambiental se instale con fuerza.

¹²⁵ La iniciativa Ramsar define como humedales a todos los lagos, lagunas, ríos, acuíferos subterráneos, pantanos, marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas, bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas. (Ramsar, 2019). Disponible en: <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>

Llegado este punto, es necesario señalar que para ese entonces Argentina ya poseía una larga tradición en la aplicación de políticas conservacionistas. Al inaugurar en 1934 los parques nacionales Nahuel Huapi (Neuquén y Río Negro) e Iguazú (Misiones) sentó el primer antecedente a nivel latinoamericano en la materia. Por esos años, primaba el Enfoque Preservacionista que aplicando el criterio museístico priorizó la conservación zonas de montañas y paisajes de gran belleza escénica (Caruso, 2013).

Más adelante, entre las décadas de 1950 y 1960 en el marco de la divulgación de la Ecología como disciplina científica, se gestó el enfoque del Equilibrio¹²⁶ cuyo objetivo principal fue mantener los valores de diversidad biológica. Para el caso nacional, ello incidió que durante estos años se realizasen los principales trabajos biogeográficos de referentes de la Biología, como Cabrera, Gallardo, Parodi, Tortorelli y Haumann, que, entre otros temas, consideraron el valor científico de la conservación de la flora y fauna; como así también la creación de ANPs que ya no respondían criterios de belleza paisajística sino a la representatividad biogeográfica de todos los biomas presentes en el territorio argentino (Caruso, 2013).

La divulgación del paradigma ambientalista también tuvo su correlato en el plano de la conservación. Como se indicó en el Capítulo II, entre los años setenta y ochenta se celebraron las conferencias de Estocolmo (1972) y de Cocoyoc (1974) y se publicó el *Informe Brundtland* (1987), a partir de los cuales emanaron los conceptos de ecodesarrollo y desarrollo sustentable. Éstos fueron tomados como elementos estructurantes en la propuesta del enfoque Desarrollista surgido hacia mediados de la década de 1970. Aquí primó la premisa de imponer limitaciones al uso de los recursos ambientales, tecnológicos y a la organización social, teniendo en cuenta la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Asimismo, su objetivo planteaba el abordaje de la conservación de los recursos naturales permitiendo tanto la satisfacción de necesidades y de bienestar de las sociedades actuales y futuras (Caruso, 2015b). Éste, junto al enfoque del Desequilibrio o No Equilibrio¹²⁷ también surgido en los años setenta, conforma actualmente el andamiaje teórico que aplican los organismos públicos encargados de gestionar las ANPs como es el caso de la APN y el OPDS. Tal es así que este último en su nombre lleva las palabras “Desarrollo Sustentable”.

Luego de más de 15 años de la creación de la Convención Ramsar, Argentina adhirió a ella el 4 de septiembre de 1992 tras reglamentarse la Ley Nacional N° 23.919/91 y

¹²⁶ El enfoque del Equilibrio parte de la premisa de que los sistemas ecológicos poseen un punto de equilibrio estable y que además se autorregulan funcional y estructuralmente. Por tanto, se contemplaba que una unidad específica de la naturaleza podía ser conservada en una reserva por sí sola, pues dichas unidades mantenían una configuración estable y balanceada naturalmente. Asimismo, si la estabilidad se veía afectada por un disturbio, el sistema regresaba a su estado estable y equilibrado anterior por sí mismo. En suma, este enfoque consideraba que las reservas podrían cumplir su función con éxito si eran aisladas y protegidas de la acción del hombre. También, comenzaron a implementarse políticas de índole ambiental y de ordenamiento territorial que integraran temas asociados con los usos del suelo, dado que el tema de las ANPs comenzó a realizarse en zonas que estaban pobladas (Caruso, 2014 y 2015a).

¹²⁷ El enfoque del Desequilibrio o No Equilibrio, plantea que los sistemas ecológicos sólo en situaciones excepcionales se encuentran en equilibrio, ya que por lo general intercambian con su entorno materia y energía, es decir, son abiertos. Esta corriente argumenta como eje central la idea de que las ANPs no serán unidades efectivas de conservación si exclusivamente se empeñan en cerrarse a la intervención antrópica. Así pues, esta vertiente considera las siguientes premisas: que una reserva no podrá ser conservada sin considerar sus alrededores, por lo cual ellos deberán ser contemplados cuando se planifique la conservación; que, a través de largos lapsos de tiempo, la conservación de estas unidades no se mantendrá por sí sola; y que las ANPs tendrán que afrontar disturbios naturales y sociales mediante los que cambiarán su estado inicial (Caruso, 2014 y 2015a).

declararse a tres ANPs preexistentes como sus primeros sitios Ramsar. Se trató de los parques nacionales Laguna Blanca (Neuquén), Río Pilcomayo (Formosa) y el Monumento Natural Laguna de Los Pozuelos (Jujuy) creadas en 1940, 1951 y 1980 respectivamente, como parte del proceso de ratificación de la Convención¹²⁸. Tal situación puso de relieve como los ecosistemas en general, pero también aquellos que antaño habían sido considerados por sus rasgos ecológicos, fueron nuevamente valorados en tanto humedales. En este sentido, siguiendo lo planteado por Astelarra *et al.* (2017), hasta ese momento las áreas inundables eran consideradas como zonas improductivas donde se gestaba un caldo de cultivo de todo tipo de enfermedades. Se recurrían a imágenes que invocaban a lugares sin utilidad como los yuyales, los pajonales y los bañados. Estos argumentos eran implementados asiduamente para justificar acciones que implicaban su drenado, rellenado, derivación de sus cursos de agua con el fin de ganar tierras para usos urbanos, forestales, agropecuario o bien su inundación como consecuencia de la creación de represas hidroeléctricas.

Más adelante, con la promulgación de la Ley Nacional N° 25.335/00¹²⁹, además de adoptar las modificaciones surgidas sobre los humedales de importancia internacional adoptadas en 1987 tras la Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes de la Convención Ramsar en la ciudad canadiense de Regina, se declaró a estos ambientes de importancia como hábitat de aves acuáticas.

Ante el creciente interés por los humedales en los ámbitos social, político y académico¹³⁰, se pudo conocer que estos ambientes en Argentina ocupan aproximadamente una superficie de 600.000 km², representando el 21,5% del territorio nacional (Kandus *et al.*, 2008 en Benzaquén *et al.*, 2017)¹³¹. Asimismo, investigadores de toda la comunidad científica se hallan abocados a la elaboración del Primer Inventario Nacional de Humedales, contando con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la nación y de organismos internacionales como *Wetland International* (Benzaquén *et al.*, 2017). La relevancia de esta temática fue tal que en 2013 se presentó en el Congreso de la Nación un proyecto de ley de presupuesto mínimos de protección de humedales¹³², impulsado por institutos universitarios y ONG que obtuvo media sanción por la Cámara de Senadores empero fue rechazado por la Cámara de Diputados, perdiendo el estado parlamentario a fines de 2015. En consonancia con estos procesos, a lo largo de todo el país se multiplicaron las ANPs catalogadas como sitios Ramsar, registrándose a la actualidad un total de veintitrés (Ramsar, 2018)¹³³. No obstante, en los lugares donde estos procesos se desplegaron

¹²⁸ En el año 1994 se crea el Comité Nacional Ramsar por Resolución ex SRNyAH N° 555/94 para coordinar y asesorar en relación a la aplicación de la Convención sobre los Humedales en la Argentina (SAYDS, 2006).

¹²⁹ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64959/norma.htm>

¹³⁰ En Benzaquén *et al.* (2017) se informa que la obra *Los humedales de la Argentina: clasificación, situación actual, conservación y legislación* de Canevari *et al.* (1999) fue la primera en analizar la situación de los humedales en el país a nivel nacional. También se destaca la publicación *Tópicos sobre humedales subtropicales y templados de Sudamérica* de Malvárez (1999) que estableció la primera situación general sobre la diversidad biótica y ecológica de los humedales argentinos. Asimismo, la obra *Regiones de Humedales de la Argentina* de Benzaquén *et al.* (2017) es la primera regionalización de humedales oficialmente implementada y publicada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Por último, debe señalarse que los principales referentes en la materia provienen del Laboratorio de Ecología, Teledetección y Ecoinformática del Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental de la Universidad Nacional de San Martín y del Laboratorio de Ecología Ambiental y Regional, de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires.

¹³¹ Kandus, Patricia, Quintana Rubén, y Malvárez, María Inés (2008) *Distribution of wetlands in Argentina estimated from soil charts*. *Acta Scientiarum*, 30 (4): 403-409. Brasil

¹³² Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/upload/19157.pdf>

¹³³ Disponible en: <https://www.ramsar.org/es/humedal/argentina>

emergieron tensiones en torno a esas tierras. Tal es así que en trabajo de Astelarra *et al.* (2017) se informa que en el 64% de los Sitios Ramsar de Argentina, es decir en catorce de ellos, se habían evidenciado algún tipo de conflicto vinculado con el uso y/o tenencia de la tierra.

El AGBA no estuvo exento de este proceso y desde finales de los años ochenta en adelante se establecieron a lo largo de su territorio ANPs de jurisdicción municipal, provincial y nacional con diferentes categorías de manejo¹³⁴ que tenían por objeto conservar los relictos de los humedales. Marco en el que se circunscribió la creación de la LR. Éstas según la regionalización oficial de Argentina, se localizan en la subregión Lagunas de la Pampa Húmeda¹³⁵ o su equivalente Pampa en términos de ecorregión¹³⁶, siendo los ejemplos más emblemáticos: el Parque Nacional Ciervo de Los Pantanos bajo gestión de la APN y la reserva ecológica Costanera Sur, dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la CABA. Ambos catalogados como Sitios Ramsar en 2008¹³⁷ y 2005 respectivamente. De acuerdo con lo informado por la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS en sector del AGBA comprendido entre la RP 6¹³⁸ y su frente fluvial se contabilizan “cincuenta y ocho espacios que quieren ser o son áreas para la conservación” (comunicación personal). No obstante, es preciso señalar que en el marco de la expansión del aglomerado

las actuales Reservas Urbanas no fueron diseñadas ni planificadas a conciencia como áreas de importancia para proteger por sus valores naturales o escénicos, más bien fueron remanentes que por distintas razones quedaron marginados de la transformación y fueron

¹³⁴ Algunas de ellas son: Reserva Natural Municipal Ribera Norte (1988, Municipal, San Isidro); Reserva Ecológica Costanera Sur (1989, CABA), Reserva Natural Selva Marginal de Hudson (1992, Municipal, Berazategui), Reserva Natural de Uso Múltiple Río Luján (1994, Provincial, Campana), Reserva Ecológica Municipal La Saladita (1994, Municipal, Avellaneda,), Reserva Ecológica Municipal de Vicente López (2000, Municipal, Vicente López), Reserva de Biósfera Delta del Paraná (2000, Municipal, San Fernando), Reserva Natural y Museo Municipal de Objetivo Definido Educativo Guardia del Juncal (2006, Provincial, Cañuelas), Reserva Natural de Objetivo Definido Mixto Educativo y de Protección de cuencas Hídricas “Lagunas de San Vicente” (2011, Provincial, San Vicente), Reserva Natural Arroyo Durazno (2011, Provincial, Marcos Paz), Reserva Municipal Santa Catalina (2011, Municipal, Lomas de Zamora), Reserva Natural Santa Catalina (2011, Provincial, Lomas de Zamora), Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha (2012, Provincial, Esteban Echeverría); Reserva Natural Urbana de Morón (2012, Municipal, Morón), Reserva Paleontológica Francisco Pascasio Moreno (2013, Municipal, Cañuelas) Reserva Natural Ciudad Evita (2015, Municipal, La Matanza), Parque Nacional Ciervo de Los Pantanos (2018, Nacional, Campana). (Schmidt, 2016; Baigún y Lombardo, 2017; y, SIB, 2018). Disponible en: <https://sib.gob.ar/#/>

¹³⁵ Los humedales de esta subregión se asientan en suelos loessicos formados durante el período Cuaternario. Los de tipo lóxico, poseen escasa profundidad, pueden ser de carácter temporario o permanente, colectan las aguas de lluvias o del flujo que corre bajo la superficie en sedimentos saturados de agua y pueden integrarse a la red de drenaje en períodos de lluvias intensas. Entre los ambientes lénticos, se destacan los bañados, que representan cuerpos de agua de pequeñas dimensiones y con duración variable, que usualmente ocupan las depresiones de terrenos. Alimentados por lluvias locales, poseen un perímetro no definido y muy escasa profundidad (Baigún y Lombardo, 2017).

¹³⁶ La ecorregión Pampa tiene su origen en el rellenado sedimentario de la gran fosa de hundimiento que se extiende hasta el Chaco. Sus sedimentos superficiales son de origen eólico, predominantemente loessicos. El clima es templado-húmedo a subhúmedo con veranos cálidos. Las lluvias son distribuidas a lo largo del año cuyos valores varían aproximadamente de 600 mm en el Suroeste a 1.000mm en el Noreste. Las temperaturas medias anuales oscilan ente 15°C. y 18°C. La red hidrográfica tiene por lo general poco desarrollo, a excepción de las áreas onduladas del Norte. En el Oeste se ha desarrollado un sistema de lagunas encadenadas asociadas a la depresión del río Salado. Estas condiciones dieron lugar al desarrollo de suelos molisoles de excelente aptitud agrícola. El estrato de vegetación predominante es el pastizal templado (SRNyDS y APN, 2000).

¹³⁷ El Parque Nacional Ciervo de los Pantanos se creó en 2018 tras la fusión de la Reserva Natural Río Luján (jurisdicción provincial) con la Reserva Natural Estricta Otamendi (de índole nacional). Esta última había sido declara Sitio Ramsar en 2008, categoría que heredó esta nueva ANP. (APN, 2019). Disponible en: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/areas-protegidas/region-centro-este/ciervo-de-los-pantanos/>

¹³⁸ Su traza es radial, cuyos puntos extremos se ubican en la intersección con la RP 215 en la localidad Ángel Etcheverry (La Plata) y en la intersección con la RN 12 en la localidad de Zárate (Zárate).

convertidos en áreas protegidas, como una forma tardía de compensación (Chebez *et al.* 2012: 390).

Aquí debe tenerse presente que el avance de la suburbanización se realizó a expensas de la incorporación de vastas superficies de suelo periurbano y rural correspondiente a estos ambientes anegadizos, implicando una retracción de sus dimensiones y de los servicios ambientales que brindan a la ciudad tales como la regulación hidrológica, la recarga de acuíferos y la preservación de la biodiversidad Pintos y Sgroi (2013). La expansión de la urbanización, también modeló nuevas geoformas (cavas, lagunas artificiales, sustratos modificados por rellenos con escombros o por remoción y acarreo de tierra) que generaron las condiciones para la reproducción de especies exóticas¹³⁹ que habían sido introducidas con fines ornamentales (ligustro, ligustrina, acacia negra y blanca, etc.). Éstas reemplazaron parcialmente a la biota autóctona (el sauce llorón y el álamo, entre otros) y se combinaron con otras nativas para conformar neoecosistemas (Matteucci y Falcón, 2012). En esta misma línea, Matteucci y Morello (2006) destacan la inexistencia de estudios que evalúen los impactos ecológicos del crecimiento urbano del aglomerado, cuyos efectos más notables fueron la modificación de la topografía y del sistema de drenaje, contaminación del agua y aire, la pérdida de tierras de vocación agropecuaria, invasión de especies exóticas, destrucción de fragmentos de ecosistemas y especies en vías de extinción y cancelación de corredores biológicos. A raíz de lo expuesto, se pone de relieve la consideración de estos ambientes como ecosistemas estratégicos en función de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen al AGBA (Pintos, 2012; Pintos y Narodowski, 2012; y, Pintos y Sgroi, 2013).

En el proceso de creación de ANPs en el aglomerado, fue relevante el rol que tuvo el amplio espectro de las ONG¹⁴⁰ que durante este subperíodo comenzaron a interesarse por la preservación de los humedales. Recurriendo a preceptos del paradigma ambientalista provenientes de las corrientes de la Ecología Profunda y de los “Verdes” (Fodadori 2005 y 2007), se argumentaba acerca de la necesidad de mantener los servicios ambientales que éstos proveen, resguardar los últimos remanentes de naturaleza “prístina” de la ciudad, asegurar la biodiversidad de la biota o exigir el derecho a un ambiente sano. En algunos casos, también se recurrieron a modalidades propias de la Ecología Política tales como movilizaciones, acampes, cortes de calles y

¹³⁹ Se entiende por especies exóticas a todos aquellos organismos bióticos que no son autóctonos del entorno biogeográfico considerado (Bachmann y Acerbi, 1999).

¹⁴⁰ Algunos de ellos registraban una larga tradición de trabajo en Argentina y recursos que le permitían tener un alcance nacional y articular con otras ONG de índole internacional, como es el caso de Aves Argentinas (AA) (<https://www.avesargentinas.org.ar/>), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (<https://farn.org.ar/>), Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) (<https://www.vidasilvestre.org.ar/>). Otras emergieron localmente como consecuencia de la autogestión de vecinos que se enarbolaban detrás de causas puntuales a la cual se hallaban vinculados. Por ejemplo: Espacio Intercuencias (<http://espaciointercuencias.blogspot.com/>); Amigos de la Reserva Costanera Norte (<http://recostaneranorte.blogspot.com/>), Red de Vecinos en Acción (<https://vecinosenred.blogspot.com/>); Amigos de la Reserva Natural Santa Catalina (<https://es-la.facebook.com/reservamunicipal.ldz.9/>); Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha (<http://www.laguna-rocha.com.ar/>); Asamblea Río de La Plata Cuenca Internacional (<http://riodelaplatacuencainternacional.blogspot.com/>); El Tigre Verde (<http://eltigreverde.blogspot.com/>); Asamblea de Tigre por el Patrimonio Urbano Ambiental (<http://asambleaurbanoambiental.blogspot.com/>); Movimiento en Defensa de la Pacha (<http://tigrealdia.com.ar/tag/movimiento-en-defensa-de-la-pacha/>); Unidos por el Río en Vicente López (<http://unidosporelrio-vl.blogspot.com/>); etc. Por último, las de alcance internacional y con capacidad de financiamiento, como la Convención Ramsar (<https://www.ramsar.org>) y *Wetlands International* (<https://www.wetlands.org/>), que intervinieron aportaron los recursos monetarios necesarios para la realización los primeros inventarios de humedales nacionales, tal fue el caso de la obra *Regiones de Humedales de la Argentina* (2017).

rutas, denuncias en los medios públicos, entre otras. De allí, que activamente impulsaron y demandaron a los distintos estamentos del Estado por una política pública que conserve los relictos de estos ambientes ante el voraz y depredatorio avance de la ciudad.

En consonancia con la valorización de las áreas inundables desde los ámbitos inmobiliarios y conservacionistas, comenzaron a emanar tensiones y conflictos consecuencia de los impactos en términos ambientales que generaron tanto la producción de las urbanizaciones cerradas al interferir o reemplazar a los humedales y la creciente preocupación por conservarlos (Malvárez, 1999); como así también de las presiones que ejercían los grupos de más bajos recursos que históricamente ocuparon estos espacios.

En este sentido, Astelarra *et al.* (2017) al analizar los conflictos suscitados en veintidós sitios Ramsar de Argentina, halló una serie de elementos comunes. En primer término, que entre los actores responsables de los daños ambientales se destacaban los agentes económicos como empresas o empresarios y en menor grado al Estado. El involucramiento de las poblaciones locales se precipitó a partir de que se percibieron directamente afectados por tales daños como así también a la sociedad en general y a las generaciones venideras. De esta manera, se logró que la problemática trascienda la escala local y repercuta a otros niveles como el provincial, el nacional y/o el internacional. La organización de los habitantes se realizó mediante organizaciones ambientalistas del lugar, asambleas vecinales o ciudadanas entre otras modalidades, desde las cuales confrontaron mayormente con el Estado y con el empresariado. El conflicto ambiental, se plasmó a través de la disputa en torno a la preservación de los humedales. Aquí se esgrimieron argumentos que los consideraban como ecosistemas fundamentales para su subsistencia dado que incidían en la reproducción de sus modos de vida, pero también en otros aspectos remitieron a la recreación, el mantenimiento de las funciones ecosistémicas y de la biodiversidad. En los casos referentes a los impactos ambientales de las urbanizaciones cerradas, se destacaron tópicos tales como la propiedad de los bienes naturales y los procesos de contaminación. En cuanto al abanico de iniciativas desplegadas por las comunidades locales, se destacaron las modalidades jurídico-institucionales, como denuncias legales, audiencias públicas, y acciones directas como movilizaciones, acampes, etc. En tanto, que la respuesta estatal y/o del sector empresarial, comprendió acciones legales, civiles, penales e incluso violencia estatal o particular, posicionándose como los actores antagónicos en el despliegue contencioso. En suma, en estas disputas lo que se puso de relieve fueron las “múltiples (...) significaciones y apropiaciones históricas de la naturaleza, así como de sus transformaciones y reelaboraciones a lo largo del conflicto (Astelarra, *et al.*, *Op. Cit.*, 245).

Para las ANPs del AGBA pueden reseñarse, el conflicto suscitado ante la apertura de un camino dentro de la ex Reserva Natural Estricta Otamendi (actual Parque Nacional Ciervo de Los Pantanos) para el desarrollo de un barrio cerrado, entre el emprendedor inmobiliario y los vecinos, ONG y la APN que llevó a la judicialización del caso. También se evidenció la vulneración del marco normativo que declara como espacio protegido a esta unidad de conservación por el avance de la presión inmobiliaria (Botana *et al.*, 2012)¹⁴¹. Otro caso, es el abordado por Schmidt (2015, 2016, 2017 y 2018) quien realizó un diagnóstico respecto la recomposición ambiental de la CMR, haciendo hincapié en

¹⁴¹ Véase Botana *et al.* (2012) para ahondar en el caso.

la creación de áreas de protección ambiental y en la política de ordenamiento territorial ambiental por parte de ACUMAR. Para lo cual, estudió las controversias que se sucedieron en la formulación e implementación del plan de gestión de la LR y los conflictos ambientales que emergieron respecto su conformación y funcionamiento tras la sanción de la Ley Provincial N° 14.488/12 y su modificatoria la 14.516/13, que derivó en la judicialización del caso impulsado por las ONG ambientalistas y el Cuerpo Colegiado (CC) que atiende en la causa Mendoza. Ello instó al municipio, el OPDS y la PBA a asumir sus competencias y a la vez frenó las acciones que habían iniciado la Asociación Civil Racing Club en las intermediaciones, hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Provincia no resuelva la actual indeterminación respecto las parcelas que efectivamente conforman la LR¹⁴².

Vale señalar, que ambos casos tienen como punto de clivaje las vicisitudes que tuvieron que afrontar estas ANPs en términos de efectivizar la conservación de esos espacios establecidos por la ley. Punto a partir del cual, comenzaron a desplegarse un conjunto de disputas y tensiones en torno al uso de esas tierras entre los actores sociales intervinientes. Aquí no se desconoce la relevancia del estudio de estos aspectos, empero se detectó que los grupos de menores recursos -que previamente ocuparon estos sitios para vivir- se hallaban desdibujados o invisibilizados en el desarrollo analítico de los conflictos ambientales¹⁴³.

Finalmente, en contraposición a estos abordajes, en el trabajo de Carman (2011) se establecieron elementos explicativos que articulaban la cuestión de las ANPs en vinculación a las comunidades más vulnerables. Específicamente, se abordó cómo las autoridades de la CABA mediante la argumentación del daño ambiental que causaban los habitantes de la villa Rodrigo Bueno, localizada en Puerto Madero, afectaba al ecosistema y el desarrollo de la vida de la flora y la fauna de la Reserva Natural Costanera Norte. De este modo, se buscó generar un consenso en la opinión pública que viabilizaba y justificaba la expulsión, de forma violenta a través del uso de la fuerza pública, de estas personas solapando la cuestión de fondo: las millonarias inversiones inmobiliarias proyectadas en las tierras próximas a esta villa. Esta perspectiva se recuperará en el próximo capítulo que se abocará al análisis del caso de estudio de esta investigación.

IV.2.4 Los aspectos normativos sobre áreas inundables y conservación de humedales en la provincia de Buenos Aires durante el subperíodo 1976 – 2018.

En relación al compendio normativo relativo a la urbanización de áreas inundables desplegado durante el subperíodo abordado en la PBA, en primer término, debe señalarse el Decreto-Ley Provincial N° 8.912/77 sancionado durante la última dictadura cívico-militar que buscaba establecer el “orden” en la producción del espacio urbano bonaerense (Ríos, 2010a). En tanto, materia de planificación urbana, éste ha sido uno de los instrumentos más relevantes implementados hasta el momento, hallándose actualmente en vigencia.

Respecto las transformaciones en las áreas inundables del AGBA vinculadas con dicha normativa pueden indicarse tres aspectos principales (Ríos, 2010a). El primero de ellos, remite a la creación de núcleos urbanos comprendidos en los artículos 14 y 15 donde

¹⁴² Véase Schmidt (2015, 2016, 2017 y 2018) para profundizar en el caso.

¹⁴³ Este tema será abordado con mayor profundidad en el próximo capítulo.

se fijan estrictos criterios basados en la necesidad de que el aumento de las áreas urbanas responda a adecuadas planificaciones, en vez de regirse por intereses particulares¹⁴⁴. También, se plantea la figura del Plan Director, como uno de los requerimientos necesarios para la propuesta de creación de núcleo urbano¹⁴⁵.

El segundo aspecto, refiere al artículo 59 de esta legislación que regula las cesiones que deben realizarse al crearse o ampliarse un núcleo urbano que limite con cursos o espejos de agua. Este artículo fue modificado por el Decreto-Ley Provincial N° 10.128/83¹⁴⁶, en el que se informa que la creación o ampliación de núcleos urbanos que limiten con cursos de aguas permanentes, tanto naturales como artificiales, deberá delimitarse una franja que se cederá de forma gratuita al Fisco de la provincia arbolada y parqueada, a través del trabajo a cargo del propietario cedente si la creación o ampliación es propiciada por el mismo. Tendrá un ancho de cincuenta metros, a contar de la línea de máxima creciente en el caso de cursos de agua y de cien metros medidos desde el borde en el caso de espejos de agua. El borde y la línea de máxima creciente serán determinados por la Dirección Provincial de Hidráulica. Asimismo, cuando el espejo de agua este total o parcialmente contenido en el predio motivo de la subdivisión, se excluirá del título la parte ocupada por el espejo de agua, a fin de delimitar el dominio estatal sobre el mismo.

El tercer aspecto introducido por esta legislación, es la figura de club de campo cuyo tratamiento se realiza entre los artículos 64 al 69¹⁴⁷. Una cuestión a remarcar es que esta figura está definida como vivienda de fin de semana no permanente, con lo cual ese carácter “temporario” permitía a los agentes inmobiliarios el ahorro de los costos vinculados con la infraestructura de servicios básicos como las redes de agua y cloacas, obteniendo de este modo mayores márgenes de ganancias (Ríos, 2010a).

Por otra parte, con la promulgación de la Ley Provincial N° 12.257/98¹⁴⁸ se establece el Código de Aguas de la PBA y se crea la Autoridad del Agua (ADA), la cual de acuerdo al artículo 18 de esta normativa fijará y demarcará la línea de ribera sobre el terreno, de oficio o a instancia de cualquier propietario de inmuebles contiguos o de concesionario amparados por el Código de Aguas.

En cuanto a la legislación que reglamenta la conservación de la naturaleza en el ámbito de la PBA, debe destacarse la Ley Provincial N° 10.907/90¹⁴⁹ que establece las

¹⁴⁴ Entre las condicionantes que regulan dicha creación se remarcan los siguientes ítems: a) Justificación de los motivos y necesidades de contar con el nuevo núcleo urbano; b) Análisis de las ventajas comparativas que ofrece la localización elegida en relación con otras posibles y la aptitud del sitio; c) Evaluación de la situación existente en el área afectada en lo relativo a uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo; d) Existencia de fuentes de aprovisionamiento de agua potable en calidad de cantidad adecuadas; e) Dotación al nuevo núcleo urbano de los servicios esenciales para su normal funcionamiento; f) Formulación de un Plan Director; y, g) Plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario (Decreto-Ley 8.912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

¹⁴⁵ El Plan Director del nuevo núcleo urbano debe contener: a) Justificación de las dimensiones asignadas al mismo, así como a sus áreas y zonas constitutivas, con indicación de las densidades poblacionales propuestas; b) Trama circulatoria y su conexión con los asentamientos urbanos del sistema o subsistema al cual habrá de incorporarse; c) Normas sobre uso, ocupación, subdivisión, equipamiento y edificación del suelo para sus distintas zonas; d) Red primaria de servicios públicos; y, e) Localización de los espacios verdes y reservas de uso público y su dimensión según lo dispuesto por esta Ley. (Decreto-Ley 8.912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

¹⁴⁶ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10128.html>

¹⁴⁷ En estos artículos se establece la definición de club de campo, los requisitos para su creación, el cerramiento del área, los servicios y equipamientos comunitarios y la distancia mínima entre ellos.

¹⁴⁸ Modificada por las leyes 14520/13, 14703/15 y 14873/16. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12257.html>

¹⁴⁹ Modificada por mediante las leyes 12.459/00, 12.905/02 y 13.757/07.

categorías de manejo de las ANPs. De acuerdo con su artículo 10, las reservas naturales pueden categorizarse mediante dos principios¹⁵⁰, de los cuales interesa destacar el denominado “según su tipo” que articula dos categorías de manejo, por un lado, la de Reserva Natural Integral que se establecen con el fin de

proteger la naturaleza en su conjunto, permitiéndose únicamente exploraciones científicas, donde el acceso está totalmente limitado. Queda prohibida toda acción que pueda cambiar la evolución del medio natural vivo e inanimado, salvo aquellas permitidas por la autoridad de aplicación de acuerdo a las reglamentaciones. En ellas tiene fundamental importancia el mantenimiento de ecosistemas naturales y la restauración o recuperación de ambientes degradados, asegurando su perpetuación en las condiciones más naturales y prístinas posibles” (Ley Provincial N° 10.907/90, Artículo 10)¹⁵¹.

Por el otro, la de Reserva Natural de Objetivo Definido, conformada a los efectos de proteger el suelo, flora, fauna, sitios u objetos naturales o culturales en forma aislada o conjunta, permitiéndose actividades humanas de manera reglamentada y compatibilizada con los objetivos de conservación de especies y objetos de interés. De entre los siete objetivos definidos existentes¹⁵² hacia el interior de esta categoría, se aplica el de Reserva de Objetivos Mixtos “destinadas a dos o más de los objetivos enunciados, pero que no alcanzan a cubrir un espectro tal que permita su designación como Reserva Natural Integral” (Ley Provincial N° 10.907/90, Artículo 10).

Finalmente, en el año 2007 se sanciona la Ley Provincial N° 13.757/07¹⁵³ que en su artículo 31 crea al OPDS, estableciendo que ejercerá como la autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la PBA. En el inciso 3 de dicho artículo se indica que este organismo intervendrá en la “conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines” (Ley Provincial N°13.757, Artículo 31, Inciso 3).

IV.3 Los efectos del urbanismo neoliberal en la Cuenca Matanza Riachuelo

En líneas generales, en el subperíodo analizado se observó respecto las áreas inundables del AGBA, que tras la adopción del neoliberalismo las políticas urbanas implementadas durante la última dictadura cívico-militar, impulsaron la erradicación de las villas del centro de la ciudad y, consecuentemente, el marcado incremento de los asentamientos informales en el segundo cordón del conurbano. También, se observó la incipiente aparición de los clubes de campo destinados a los grupos de más altos ingresos. A partir de 1990, con la consolidación del urbanismo neoliberal se inició la suburbanización de la tercera corona mediante urbanizaciones cerradas a expensas de los grupos de menores recursos que previamente residían en esos sitios. Otro rasgo destacado fue la instalación de parques industriales a lo largo del sistema de autopistas. Asimismo, fue relevante la multiplicación de parques y reservas abocadas a la conservación de los humedales en consonancia con la difusión de los preceptos del

¹⁵⁰ El principio restante es el de estado patrimonial. Para más información véase la Ley 10.907

¹⁵¹ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10907.html>

¹⁵² Los siete objetivos definidos son: Reservas Botánicas, Reservas Faunísticas, Reservas Geológicas o Paleontológicas; Reservas de Protección; Reservas Escénicas; Reservas Educativas y Reserva de Objetivos Mixtos. Para ahondar en cada una de ellas, véase Ley 10.907.

¹⁵³ Modificada por 13.881/08, 13.927/08, 13.929/08, 13.975/08, 14.131/10, 14.199/10, 14.331/11, 14.393/12, 14.453/13, 14.542/13, 14.646/14, 14.652/14 Disponible en: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2013757.pdf>

paradigma ambientalista. En este contexto, la CMR no estuvo exenta de la influencia de dichos procesos. De allí, que en este acápite se aborden tanto la creación y las principales funciones de la ACUMAR -en especial las vinculadas a relocalización de asentamientos-; como así también las intervenciones en materia de ingeniería hidráulica y saneamiento que se desplegaron en la CMMR con el objetivo de dar solución a las frecuentes inundaciones registradas en la localidad de 9 de Abril.

Durante esta etapa, en la CMR se profundizaron las características que se habían gestado en tiempos de la ISI. Una de ellas, remitía a la consideración de este sitio como un espacio ambientalmente degradado producto de la contaminación de sus aguas por el volcado de efluentes industriales sin tratamiento y de aguas servidas. La perduración de estas condiciones dio lugar a que, desde la década de 1980 en adelante, emergieran problemáticas nuevas como fue el caso de los barros contaminados por alta concentración de metales pesados, en especial de plomo, en los cauces de los cursos de agua, sobre todo en el Riachuelo. La criticidad de esta situación fue tan acuciante que abrió el escenario a un intenso debate técnico debido a la falta de iniciativas eficaces que solucionasen dicha cuestión (Braislosky y Foguelman, 2014)¹⁵⁴.

Otro rasgo que se consolidó, fue el perfil industrial a lo largo de todo el territorio de la cuenca. Hacia 2008 se contabilizaron un total de 4.103 establecimientos fabriles, muchos de los cuales implementaban tecnologías vetustas y contaminantes, en particular las provenientes de los sectores químicos, petroquímicos, alimenticios, curtiembres, frigoríficos, metalúrgicos y de galvanoplastias. Aunque también se registraron unos pocos centros logísticos modernos y eficientes (ACUMAR, 2010).

Por último, la CMR durante estos años se afianzó como un espacio en el cual los grupos de menores recursos, mediante la modalidad de usurpación y toma de terrenos, construyeron y asentaron sus viviendas conformando villas y asentamientos, en especial en los sectores medio y bajo de la cuenca. De acuerdo a los datos publicados en ACUMAR (2010 y 2017c), se estimaba para el año 2017 una total aproximado de 6.000.000 de personas habitaban en la CMR, con una densidad poblacional promedio de 2.234 habitantes/km². Asimismo, se estipulaba que cerca de 500.000 individuos residían en villas y asentamientos, en su mayoría sobre suelos contaminados o inundables (Merlinsky *et al.*, 2017). A raíz de ello, la ACUMAR señalaba que

La población asentada en los sectores urbanos de la Cuenca (...) concentra algunas de las áreas con mayores niveles de desempleo y pobreza de Argentina. Además, concentra numerosos asentamientos precarios, con deficientes condiciones de habitabilidad y con deficiencias sanitarias (ACUMAR, *Op. Cit.*, 44).

IV.3.1 La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo: creación, funciones y relocalización de villas y asentamientos

Con el transcurrir del tiempo, la CMR fue consolidándose como el basurero de los polos asentados en sus riberas quienes fueron, mayormente, los responsables del alto grado

¹⁵⁴ Braislosky y Foguelman (2014), señalan el ensayo fallido de medidas tales como la aplicación de cuotas de resarcimiento por contaminación a las industrias a partir de 1978. Sin embargo, como no se ajustaban conforme se iba devaluando la moneda nacional, las empresas optaron por pagarlas en vez de invertir en el tratamiento de efluentes. Esta modalidad fue reemplazada en 1989, por una tasa de control de contaminación junto a un sistema de multas al sector industrial que llevasen a cabo control de vertido en sus plantas. Esta medida finalmente tuvo una baja efectividad. En esta misma línea, Carman (2015) resalta la conocida propuesta de limpieza del Riachuelo en 1.000 días anunciada en 1993 por la, en ese entonces, Secretaría de Recursos Naturales María Julia Alsogaray. Meta que nunca llegó a concretarse.

de contaminación de sus cursos de aguas. Esta situación se tornó en una seria amenaza para la salud de sus habitantes, en especial sobre aquellos grupos de menores recursos. Al respecto, Auyero y Swistun (2008) señalan que entre el 2001 y el 2003 se llevó a cabo un estudio epidemiológico sobre la salud de los infantes expuestos a la actividad industrial, tomando como referente empírico una muestra de niños de entre 7 y 11 años de edad de la villa Inflamable¹⁵⁵ (Avellaneda)¹⁵⁶, financiado por la Agencia de Cooperación del Japón (JICA, de su sigla en inglés) y llevado a cabo por el municipio de Avellaneda. Los resultados obtenidos daban cuenta de que estos menores estaban expuestos a sustancias químicas tales como el cromo, benceno y tolueno –todas ellas altamente cancerígenas-, empero era alarmante que más del 50% de los niños evidenciaran niveles de concentración de plomo, “la madre de todos los venenos industriales” (Swistun, 2014: 156), en sangre por encima de los valores normales¹⁵⁷. También se registraron altos porcentajes de problemas respiratorios, de alergias, neurológicos y de conducta.

Este alarmante panorama, incentivó a Beatriz Mendoza, una psicóloga social que ejercía su profesión en villa Inflamable, junto a 16 vecinos del partido de Avellaneda y el barrio porteño de La Boca, a presentar una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el año 2004. En ella se demandó a los gobiernos nacional, provincial y porteño por daño ambiental y a 44 empresas radicadas en la CMR de no construir plantas de tratamiento y de volcar residuos peligrosos al río (Merlinsky *et al.*, 2017; y Carman, 2015). Ésta fue célebremente conocida como la causa Mendoza.

En el 2006, la CSJN llevó a cabo tres medidas de suma relevancia. En primer término, declaró la competencia original de este tribunal sobre la causa Mendoza. En segundo, dictaminó la creación de ACUMAR, hecho que se cristalizó tras la sanción de la Nacional N° 26.168/06¹⁵⁸. En ella se determinó su carácter interjurisdiccional, conformada por representantes del Estado nacional, la PBA y la CABA. Su principal función fue definir y llevar adelante la ejecución del programa de acciones para la recomposición de la cuenca, tornándose de este modo como el principal responsable del proceso judicial. También se estableció que su área de competencia fuera la CMR¹⁵⁹. Por último, aceptó la intervención como terceros interesados al Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación *Greenpeace* Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales y la Asociación Vecinos de La Boca, quienes conformaron el CC, presidido por la DPN y siendo su función el control ciudadano del Plan de Saneamiento (ACUMAR, 2010).

En el 2008, la CSJN dictó el fallo de la causa Mendoza cuya innovación en materia jurisprudencial radicó en la disposición de un conjunto de responsabilidades ambientales, tales como el establecimiento de líneas de acción y ordenamiento territorial para la refuncionalización de la cuenca; determinar los municipios involucrados y el plazo en que las obras deben ser ejecutadas con la posibilidad de imponer multas ante incumplimientos; imponer la realización de evaluaciones de impactos ambientales,

¹⁵⁵ La villa Inflamable se emplaza en el partido de Avellaneda, limita al Sudeste con la CABA y es adyacente a uno de los polos industriales más grandes de Argentina, el Polo Petroquímico y el Puerto de Dock Sud (Auyero y Swistun, 2008).

¹⁵⁶ En este estudio también se estableció una población de control (Villa Corina, Avellaneda) de características similares, pero con niveles más bajo de exposición industrial con el fin de poder realizar comparaciones (Auyero y Swistun, 2008).

¹⁵⁷ Esta enfermedad también es conocida como plumbemia.

¹⁵⁸ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>

¹⁵⁹ Comprende la CABA y los municipios bonaerenses de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente (Ley 26.168/06, Artículo 1).

elaboración de un plan sanitario y un programa de educación ambiental a las empresas demandadas (Carman, 2015). Asimismo, se delegó la ejecución de la sentencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes a cargo, por ese entonces, del Juez Federal Luis Armella¹⁶⁰, quien adicionó al fallo dictado por la CSJN la liberación de la traza del camino de sirga¹⁶¹. Según Merlinsky *et al.*, (2017), fue la manera en la que el juez tradujo dos medidas centrales del fallo original de la causa Mendoza: la exigencia de limpiar las márgenes del Riachuelo y la exhortación a avanzar con diferentes planes de urbanización de villas y asentamientos de la cuenca. Estas disposiciones adicionales deberían incluirse en el *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)* que la CSJN ordenó confeccionar a la ACUMAR.

En el año 2010, se publicó el PISA¹⁶² cuya finalidad es establecer los lineamientos directores y consolidar los objetivos estratégicos que funcionan como marco para la implementación de intervenciones públicas, partiendo de la identificación de los organismos ejecutores y la priorización de acciones planificadas. Los mencionados objetivos estratégicos son tres: mejorar la calidad de vida; recomponer el ambiente (agua, aire y suelo); y, prevenir el daño con suficiente y razonable grado de predicción (ACUMAR, 2010). Se espera que mediante la aplicación del PISA se pueda “corregir paulatinamente la degradación histórica de la Cuenca” (ACUMAR, *Op. Cit.*: 33).

Con el fin de planificar y desarrollar políticas específicas para los diferentes problemas de la CMR, el PISA se estructuró en catorce líneas¹⁶³ de acción que emergieron de la interpretación de las mandas establecidas por la CSJN. De entre ellas, resulta de interés abordar aquí la denominada Urbanización de Villas y Asentamientos. Aquí se circunscribe el denominado *Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*, cuyo objetivo es brindar soluciones habitacionales a quienes residan en villas y asentamientos expuestos a situaciones de alto riesgo ambiental (ACUMAR, 2010 y 2011).

Previamente, en el año 2006, el ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MINPLAN)¹⁶⁴, la CABA, la PBA y siete municipios bonaerenses¹⁶⁵, entre los que se encontraba Esteban Echeverría, firmaron el *Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios – Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza - Primera Etapa*. En donde, el MINPLAN brindaba financiamiento para realizar intervenciones urbanas integrales (apertura de

¹⁶⁰ En 2012, una denuncia realizada por el diario Página 12 puso de relieve que las empresas contratadas para el saneamiento del Riachuelo tenían entre sus titulares a familiares del juez Armella. La CSJN determinó apartarlo de la causa y ordenó al Consejo de la Magistratura que lo investigue por mal desempeño (Página 12 11/10/12). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205326-2012-10-11.html>

¹⁶¹ El camino de sirga es definido en el Código Civil, como una calle pública de 35 m. de ancho que debe correr a la orilla de los cursos de agua (Merlinsky *et al.*, 2017). Las sirgas remiten a las sogas que se usaban para arrastrar a los barcos río arriba. El camino de sirga, era el espacio en las márgenes necesario para que las carretas tiradas con bueyes pudieran empujar esas sogas (Carman, 2015).

¹⁶² En el año 2016 se publicó una actualización del PISA, en el que se plasma un sucinto estado de situación de la cuenca, se reseñan las principales las líneas trabajadas hasta ese momento y la mayor parte de este documento remite a definir sus ejes estratégicos y las líneas de trabajo, programas y proyectos dentro de cada uno de sus catorce ejes (ACUMAR, 2016).

¹⁶³ A saber: 1. Sistema de Indicadores; 2. Sistemas de Información; 3. Fortalecimiento Institucional; 4. Ordenamiento Ambiental del Territorio; 5. Educación Ambiental; 6. Plan Sanitario de Emergencia; 7. Monitoreo de la calidad de agua, sedimentos y aire; 8. Urbanizaciones de Villas y Asentamientos; 9. Expansión de la red de agua potable y saneamiento cloacal; 10. Desagües pluviales; 11. Contaminación de origen industrial; 12. Limpieza de márgenes y Camino de Sirga; 13. Saneamiento de basurales; 14. Programa Polo petroquímico Dock Sud (ACUMAR, 2010).

¹⁶⁴ Desintegrado en 2016 tras la asunción de la Alianza Cambiemos bajo la presidencia de Macri.

¹⁶⁵ A saber: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz y Quilmes.

calles, provisión de redes de servicios públicos, regulación dominial, construcción de viviendas nuevas y mejoramiento de las existentes, etc.). Este Convenio incluyó a diecinueve barrios asentados en lugares de riesgo ambiental, distribuidos en todas las jurisdicciones firmantes, abarcando a un total de 10.745 familias (ACUMAR, 2010 y 2011). Aquí debe destacarse que en el caso del MEE, se incluyeron tres asentamientos (entre los que figuraba 9 de Enero) todos en la localidad de 9 de Abril.

En 2008, ante el dictamen del juez Armella que ordenaba liberar el camino de sirga y relocalizar las familias de Villa Inflamable, se hizo necesario la realización de una nueva versión del convenio anteriormente señalado. Este hecho se consumó en septiembre de 2010 al publicarse el *Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Segunda y Última Etapa* (comúnmente denominado *Convenio Marco*). En este documento se incrementa la cantidad de habitantes afectados (17.771 familias), el número de villas y asentamientos considerados y la cantidad de municipios abarcados -los catorce que integran la CMR- (véase Anexo II). Asimismo, se establece que los municipios y la CABA son los responsables de seleccionar los terrenos de las futuras relocalizaciones, efectuar los censos, definir las familias afectadas, confeccionar el proyecto de urbanización y llevar a cabo el abordaje territorial de esas poblaciones. En tanto, el rol de la ACUMAR consiste en controlar que las acciones cumplan con lo ordenado en el fallo Mendoza, aplicar criterios ambientales congruentes con el PISA en la selección de los predios destinados a la construcción de las soluciones habitacionales, exigir el desarrollo de los censos e informar al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes los avances en la materia en cada una de las jurisdicciones (ACUMAR, 2010).

A su vez, cada jurisdicción firmó *Acuerdos Generales* que determinaron la cantidad de familias que serían asistidas, las villas y asentamientos a urbanizar y/o relocalizar. Nuevamente, el MINPLAN era la institución encargada de implementar y financiar tales acciones mediante el *Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*, destinando un monto total de 3.173.413.321 pesos. En tanto, que ACUMAR era la responsable de la articulación con los distintos actores vinculados a esta temática, con el fin de establecer prioridades, abordar la problemática y realizar el seguimiento de los procesos de relocalización (ACUMAR, 2011).

En el Acuerdo General firmado entre el Estado nacional, la PBA, el MEE y la ACUMAR, se estableció un *Plan General* de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la CMR en el cual: se definió que en este partido 1.438 familias viven bajo esta condición; se reseñaron las responsabilidades y funciones de cada organismo interviniente (punto que se ahondará en el próximo capítulo); se señaló la asunción de compromisos para firmar acuerdos específicos con el fin de desarrollar los proyectos que componen el *Plan General*¹⁶⁶; y, se pactó un cronograma de planificación global de acciones que incluyó el Plan General de la construcción de los complejos habitacionales Barrio Montecarlo y Asentamientos Varios¹⁶⁷ – con fechas de inicio 18/10/2010 y 03/01/2011 y de finalización 05/08/2011 y 12/12/2012 respectivamente- en los cuales serían relocalizados los habitantes en condiciones de riesgo ambiental (ACUMAR, 2011). En este punto, es menester recordar que las relocalizaciones se implementan “como última opción y debe estar (...) fundamentada por las autoridades, cuando ya se haya evaluado todas las alternativas posibles (...) o cuando resulte

¹⁶⁶ Véase ACUMAR (2011a) para ahondar en las cláusulas de este *Acuerdo General*.

¹⁶⁷ Más adelante fueron renombrados como los complejos habitacionales Papa Francisco y Juan Pablo II.

imprescindible como parte del proceso de reurbanización del barrio” (ACUMAR, 2017a: 9).

Por último, en 2017 ACUMAR publicó el *Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo* basado en tres objetivos: mejorar la situación urbano-ambiental; reducir el riesgo ambiental de los residentes en villas y asentamientos; y garantizar los derechos sociales, culturales y económicos de sus habitantes durante el despliegue de estos procesos. Todo ello apuntó a que las intervenciones habitacionales produjesen una significativa mejoría en la calidad de vida de estas personas. Se recalcó la necesidad de resguardar el acceso a la información, a la participación efectiva y el involucramiento de las familias sujetas a la implementación de estos programas habitacionales. Este protocolo tuvo como criterio principal al riesgo socioambiental para la priorización de estas medidas, que se calcula tomando tanto variables ambientales como así también habitacionales y urbanas¹⁶⁸. Otro eje central fue el de la participación de los vecinos afectados por esta política pública. De allí, que se haga hincapié en las instancias de diálogo y de construcción de consensos mediante Mesas de Trabajo y otros dispositivos participativos (ACUMAR, 2017a). Asimismo, se informó desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR, que este protocolo plantea la necesidad de que ACUMAR formalmente intervenga en los procesos de urbanización y relocalización las villas de toda la CMR y no sólo en las incluidas en el *Convenio Marco* que, unilateralmente, fueron establecidas por la CSJN. En palabras de la fuente entrevista

la idea es no basarnos únicamente en la causa judicial (...) lo que pasa en *Convenio Marco* sino empezar a ampliar la mirada porque ACUMAR es autoridad de toda la cuenca y los procesos de reurbanización y relocalización se dan no sólo en el marco del *Convenio Marco* (...) pensamos que ACUMAR tiene que poder participar y hoy no lo está haciendo formalmente (...) si nos ceñimos a la causa judicial (...) mira nada más un 10% (...) tenemos en procesos de ejecución en 60 barrios cuando la población en villas y asentamientos de conjuntos habitacionales viven en 600 polígonos, o sea, justamente el 10% (comunicación personal).

Hasta el momento se han plasmado los elementos más destacados de este protocolo, en el próximo capítulo se lo abordará con mayor profundidad.

IV.3.2 Inundaciones y obras de ingeniería hidráulica en la Cuenca Media Matanza Riachuelo en el subperíodo 1976 – 2018.

Al retomar el tema de las inundaciones en la CMMR, anteriormente se había señalado como ante la recurrencia del anegamiento de la llanura de inundación del río Matanza se habían llevado a cabo un conjunto de obras de ingeniería hidráulica con el fin de subsanar dicha situación. No obstante, en el subperíodo considerado continuaron siendo una problemática recurrente.

El primer antecedente se ubicó a finales de mayo de 1985 cuando precipitaron 300 mm de forma continua durante 36 horas sobre todo el AGBA, arrojando un saldo de 14 muertos, 90.000 evacuados y “miles de viviendas precarias resultaron arrasadas o afectadas por las corrientes de agua” (Clarín, 01/06/85a: 3). Se informaba que en el MEE, el río Matanza había superado su cota normal de altura (Clarín, 01/06/85b),

¹⁶⁸ Ello es un notable avance respecto los criterios netamente ambientalistas que tuvo el fallo del Juez Armella al momento de dictaminar la liberación del camino de sirga y la relocalización de asentamientos.

afectando a los pobladores de Villa Transradio¹⁶⁹ que “se encuentra próxima al Camino de Cintura, zona de la que fueron evacuados unas 1.500 personas” (Clarín, 01/06/85c: 5). Luego de 48 horas de estos eventos, se registró una nueva inundación -de unos 60 centímetros (cm) de agua aproximadamente- por aumento del caudal del río Matanza consecuencias del drenaje de las aguas provenientes de la cuenca alta, sumando 2.000 nuevos evacuados de los barrios San Carlos, Villa Transradio y San Sebastián de la localidad de 9 Abril (Clarín, 03/06/85). Un vecino entrevistado por este diario comentaba que “Esto pasa dos o tres veces al año y se está haciendo costumbre. Resulta que cuando allá en 1982 decidieron ensanchar el Camino de Cintura se olvidaron que hay unos bosques muy importantes que regulan el agua” (Clarín, 03/06/85: 6).

Tres años más tarde, el 25 de marzo de 1988, se volvía a repetir esta situación cuando precipitaron 100,9 mm en el aglomerado cuyo saldo fueron 5 muertos y 20.000 evacuados, de los cuales 400 correspondían al MEE como consecuencia de que “se desbordó el río Matanza afectando a pobladores de los barrios adyacentes 9 de Abril, San Sebastián, Grande, Luis Guillón y Transradio” (Clarín, 25/03/88: 29).

Durante la década de 1990, el registro de las primeras inundaciones se ubicó en noviembre de 1993 cuando acaeció un temporal en el cual precipitaron 90 mm de agua y se detectaron ráfagas de viento de 80 km/hora, arrojando un saldo de 10 muertos, 13.000 usuarios sin luz, barrios anegados y cientos de evacuados (La Nación, 27/11/93). Nuevamente se señalaba que “el desborde del río Matanzas en Esteban Echeverría provocó la evacuación de 67 personas que fueron alojadas en delegaciones municipales” (La Nación, 28/11/93: 14).

Más adelante, en junio de 1996 se evidenció que en veinticuatro horas habían llovido 109 mm, ocasionando 4 muertos y 5.500 evacuados en la PBA, algunos de los cuales correspondían al MEE (Clarín, 08/11/96).

Al inicio del siglo XXI se observó que entre el 8 y el 10 de abril del 2000 precipitaron 107,5 mm, produciendo inundaciones cuyo saldo fueron 2 muertos y 20.000 evacuados (La Nación 08/04/2000 y 10/04/2000). La zona más afectada del MEE fue la localidad de 9 de Abril en donde “el agua alcanzó 1,50 metros. Hubo allí 500 evacuados y 2.000 autoevacuados” (Página 12, 11/04/2000)¹⁷⁰.

Dos años más tarde, este fenómeno vuelve a repetirse el 14 de mayo del 2002, cuando llovieron 300 mm en veinticuatro horas, contabilizándose 3.600 evacuados en trece partidos bonaerenses (Clarín, 15/05/2002). En esta ocasión, se desbordó la rectificación del río Matanza inundando barrios en 9 de Abril y se produjeron voladuras de techos de casas y casillas por ráfagas de fuertes vientos (La Nación 14/05/2002). Las personas que había podido retornar a sus viviendas “debieron volver a los centros de asistencias forzados por las nuevas lluvias registradas al anochecer” (La Nación, 15/05/2002: 19).

Más adelante, el 4 de noviembre de 2012 sucedió un temporal que produjo el desborde del río Matanza y su tramo rectificado debido al crecimiento de su caudal consecuencia del gran volumen de agua que provino de los campos ubicados cuenca arriba en los municipios de Cañuelas y Ezeiza (Diario Popular, 02/11/2012)¹⁷¹. Ello generó la inundación de los barrios 9 de Enero, Villa Transradio, San Agustín, El Fortín, y El

¹⁶⁹ Véase el Anexo III para localizar en el mapa del MEE a los diferentes barrios indicados a lo largo del trabajo.

¹⁷⁰ Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-05/00-05-19/pag16.htm>

¹⁷¹ Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/en-esteban-echeverria-reclaman-obras-evitar-inundaciones-n135762>

Gauchito ubicados en la localidad de 9 de Abril, evacuando al menos 60 personas. Los vecinos más afectados fueron los que habitaban en proximidades de la laguna de Rocha en el barrio 9 de Enero (Info Región 04/11/2012¹⁷²; y ANRED, 31/11/2012¹⁷³), quienes no sólo se inundaron, sino que además se anegaron por la expansión del cuerpo lagunar. Particularmente, se indicaba que “Los evacuados son las familias que se asentaron a una cuadra de la laguna, pero todo ese barrio es donde fue ganando la laguna. Las familias nos contaban que iban y venían de su casa por temor al saqueo y que todavía tenían 10 cm de agua dentro de sus casas” (Info Región, 04/11/12) (véase Imagen 6 y Imagen 7). Los vecinos reclamaban a las autoridades municipales el rellenado de las calles anegadas con el correspondiente zanjeo (ANRED, 31/11/2012).

Dos años más tarde, las fuertes lluvias que tuvieron lugar el 2 de noviembre de 2014 desencadenaron el desborde del río Matanza, que cubrió con una capa de agua que oscilaba entre 1,50 y 1,70 m de altura, a los barrios de 9 de Enero, San Sebastián, Villa Transradio, Barrio Sarmiento, El Guacho y El Guachito y contabilizándose al menos 300 evacuados (El Diario Sur, 07/11/2014)¹⁷⁴.

Más recientemente, el temporal ocurrido el 10 y el 11 de noviembre de 2018 produjo inundaciones en todo el aglomerado, lo que implicó la evacuación de 1.300 personas. En el MEE, nuevamente se desbordó el río Matanza, vertiendo sus aguas sobre los barrios de la localidad de 9 de Abril, con un saldo de 30 evacuados (Télam, 11/11/2018)¹⁷⁵.

Imagen 6. Inundación noviembre 2012 en el asentamiento 9 de Enero.



Fuente: CEULR (2019)¹⁷⁶

Imagen 7. Inundación noviembre 2012 en el asentamiento 9 de Enero.



Fuente: CEULR (2019)¹⁷⁷

Para finalizar con esta reseña, se introduce el Mapa 3 publicado por ACUMAR en el que puede observarse la situación actual del área de inundación de origen fluvial con una recurrencia de cien años de la CMR –el área celeste del mapa-. En la cuenca media, se

¹⁷² Disponible en: www.inforegion.com.ar/noticias/9971/lanzaron-una-campa%C3%B1a-solidaria-para-ayudar-a-las-familias-evacuadas

¹⁷³ Disponible en: <https://www.anred.org/?p=81622>

¹⁷⁴ Disponible en: <https://www.eldiariosur.com/esteban-echeverria/sociedad/2014/11/7/municipio-esteban-echeverria-asiste-inundados-547.html>

¹⁷⁵ Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201811/304761-mas-de-1300-evacuados-en-el-conurbano-bonaerense-tras-el-temporal.html>

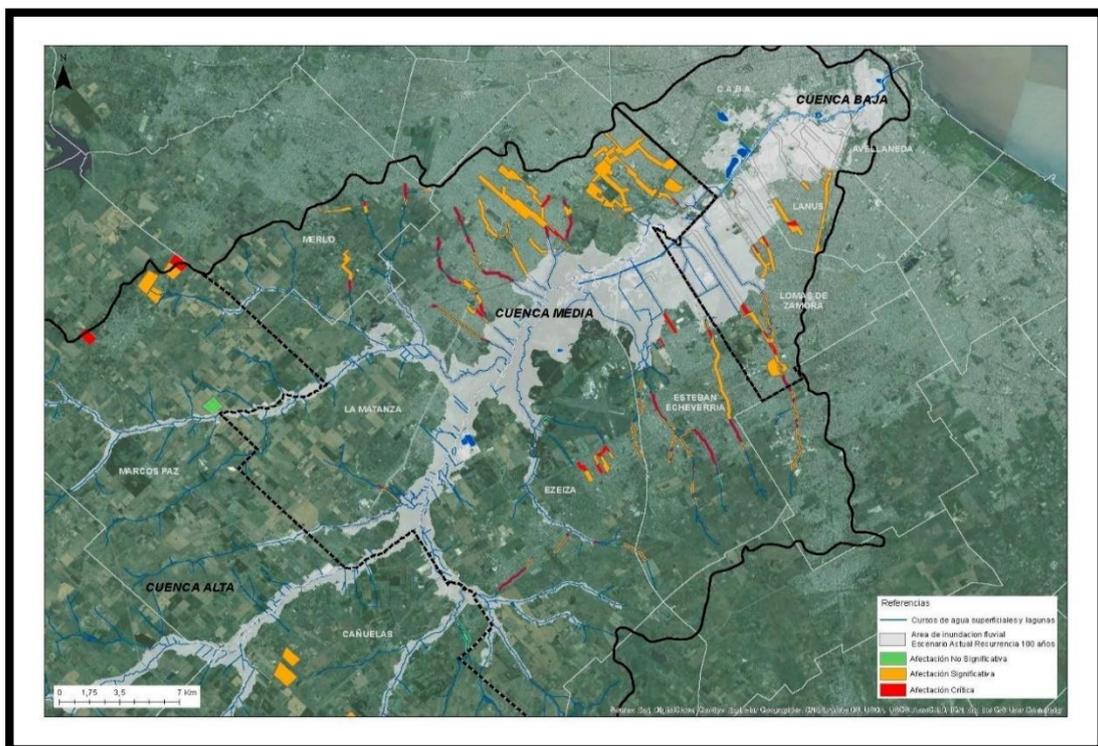
¹⁷⁶ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2014/>

¹⁷⁷ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2014/>

destaca que la totalidad de la localidad de 9 de Abril se haya afectada tanto por la inundación que producen los desbordes del río Matanza y sus afluentes, así como por el anegamiento que genera la expansión de las lagunas localizadas en su llanura de inundación.

Paralelamente, y al igual que durante la ISI, las autoridades provinciales y municipales a lo largo de este subperíodo desplegaron un conjunto de obras de ingeniería hidráulica con el fin de solucionar la frecuente problemática de las inundaciones causadas por el desborde del río Matanza. De acuerdo con la información brindada por la UIDET Hidrología de la FI de la UNLP, la primera intervención sucedió hacia mediados de la década de 1980, cuando el MOP llevó a cabo la obra denominada *Saneamiento de la Cuenca del Arroyo Santa Catalina, Primera Etapa* que constó del entubamiento del curso principal entre las avenidas (av) Pedro Suárez y Bruzone. Dicha medida se complementó hacia la mitad de los años noventa cuando el Ministerio de Obras Públicas y Servicios (MOSP) realizó la *Segunda Etapa del Saneamiento de la Cuenca del Arroyo Santa Catalina*, donde se continuó con el entubamiento desde la av. Bruzone hasta la calle Álvaro Barrios. Desde este punto se construyó un canal revestido hasta la RP 4. Por último, se creó el canal aliviador del Santa Catalina denominado Aliviador Nueva Escocia. De acuerdo con lo informado por un funcionario de la Subsecretaría de Tierra y Vivienda del MEE, estas estrategias tuvieron por objeto mitigar las inundaciones en 9 de Abril, puesto que antaño la cota de 0 m se ubicaba en torno el Camino de Cintura. Asimismo, señaló que los rellenos que llevaron a cabo las personas que habitaban en el lugar, también favorecieron a elevar el nivel de cota.

Mapa 3. Área de inundación fluvial de la CMR. Escenario actual. Recurrencia 100 años.

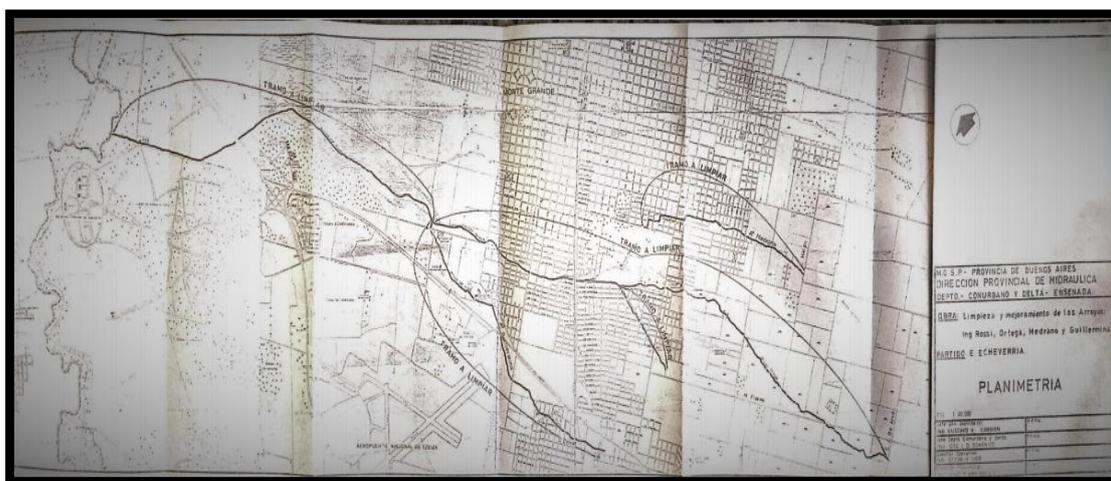


Fuente: ACUMAR (2018)¹⁷⁸

¹⁷⁸ Disponible en: <https://mapas.acumar.gov.ar/mapa>

Entre los años 1994 y 1996, ante el alto nivel de contaminación de los cursos de agua que atravesaban al MEE, que presumiblemente implicaba la obstrucción de desagües y desagotes por acumulación de residuos sólidos, la Dirección de Hidráulica del MOSP implementó la obra llamada *Limpieza y Mejoramiento de los Arroyos: Ing. Rossi, Ortega, Medrano y Guillermina, Partido de E. Echeverría*, dividida en cuatro tramos como puede verse en la Imagen 8¹⁷⁹. No obstante, dichos cursos de aguas continuaron manteniendo esta característica hasta la actualidad. En ACUMAR (2015), se informaba que durante el año 2014 en el MEE se habían limpiado un total 165,08 km correspondientes a las márgenes de los arroyos Ortega, Ingeniero (Ing.) Rossi, Santa Catalina y Medrano, la rectificación del río Matanza y el canal Ing. Huergo.

Imagen 8. Plano Limpieza y mejoramiento de los arroyos Ing. Rossi, Ortega, Medrano y Guillermina.



Fuente: MOSP (s/f)

La UIDET Hidrología de la FI de la UNLP, también informó de la existencia de un estudio hidráulico de 9 de Abril que data de 1999. Está compuesto por un conjunto de planos que contienen información de los conductos de desagüe pluvial existentes hasta esa fecha y de los anteproyectados (muchos de los cuales fueron ejecutados durante los últimos veinte años). Se indicó que la cantidad de éstos es baja en comparación con los existentes en el resto de las localidades echeverrianas. También se señaló que este estudio cuenta con un relevamiento topográfico de 9 de Abril.

Otro antecedente destacado corresponde al *Plan Director de Desagües Pluviales* realizado por el MEE en 2010. Su objetivo fue disponer de una descripción general de los desagües pluviales en el partido a partir de la recopilación de las obras proyectadas o anteproyectadas con el fin de establecer prioridades para el desarrollo de nuevos proyectos en la materia.

Por su parte, el MEE (2018)¹⁸⁰ informó que el canal Ing. Huergo cuenta con una extensión total de 2.000 m. Se emplaza entre la intersección de las calles homónima y

¹⁷⁹ Si bien el plano del MOSP no tiene fecha, el bibliotecario del Archivo de la Dirección de Hidráulica del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la PBA informó que los responsables firmantes de dicho documento ejercieron funciones entre 1994 y 1996.

¹⁸⁰ Disponible en: <https://www.estebanecheverria.gob.ar/limpian-y-ensanchan-el-canal-ingeniero-huergo-en-9-de-abril/>

Solís hasta el cruce con el río Matanza, atravesando los barrios El Guacho, El Gauchito, Villa Transradio y San Sebastián Oeste y siendo lindante con los predios de la LR. El Municipio junto a la Dirección de Saneamiento y Obras Hidráulicas de la PBA, realizaron tareas de ensanchamiento de las márgenes del canal y una obra integral de limpieza con el fin de evitar la acumulación de agua durante los períodos de lluvia. De acuerdo con la UIDET Hidrología de la FI de la UNLP, estas medidas se hayan contempladas dentro de las definidas como prioritarias en el Plan Director para los Desagües Pluviales. No obstante, el resto de las obras reseñadas anteriormente, no estuvieron circunscriptas a planes específicos de prevención de inundaciones, lo cual es congruente con la “mecánica histórica de cómo se realizan las obras en los municipios, raramente responden a un Plan Estratégico sino a la coyuntura” (comunicación Personal).

Un último elemento a considerar enlazado con inundaciones y obras de ingeniería hidráulica, es el señalado por Pereyra y Tchilinguirian (2003), al referir que la canalización y rectificación de cursos de aguas en la cuenca alta del Matanza Riachuelo con el fin de convertir zonas inundables en tierras aptas para la práctica de actividades agrícolas, tienden a aumentar los caudales pico y los tiempo de evacuación de la escorrentía, originando un incremento de la probabilidad de inundaciones aguas abajo, en los sectores medio y bajo de la cuenca. Esta dinámica quedó evidenciada en los eventos registrados en mayo de 1985 y en noviembre de 2012, tal como se comentó en los párrafos precedentes.

IV.4 Implicancias del urbanismo neoliberal en la localidad de 9 de Abril, del Municipio de Esteban Echeverría durante el subperíodo 1976- 2018.

Al igual que se indicó para los casos del AGBA y la CMR, el despliegue del urbanismo neoliberal en el recorte temporal bajo análisis también imprimió sus rasgos en el MEE. De allí, que este apartado tenga por objeto hacer una reseña de los rasgos más relevantes en vinculación con el área de estudio de esta investigación.

Al inicio de este subperíodo, la última dictadura cívico-militar durante el tiempo que estuvo en el poder, llevó a cabo medidas de terrorismo de Estado tales como secuestro, tortura, vejación, desaparición seguida de muerte de personas, partos clandestinos, robos de bebés, entre otras aberrantes prácticas. Éstas, frecuentemente, se llevaban a cabo en los centros clandestinos de detención¹⁸¹ en donde se destinada a los detenidos-desaparecidos. En las inmediaciones del sistema lagunar de Rocha, en la actual dependencia de Operaciones Motorizada “Grupo de Prevención Motorizado” de la Policía de Buenos Aires, lindante al Hogar Escuela Evita, al menos durante 1976 funcionó el centro clandestino de detención “la 205” o “el Puesto de Juan” a cargo del Subcomisario Walter Acosta. Alojó víctimas que provenían de la Brigada de Güemes que operaba bajo la órbita del Primer Cuerpo del Ejército al mando de Camps (Página 12, 09/01/17)¹⁸². Actualmente el lugar cuenta con un cartel que informa que allí “se cometieron delitos de lesa humanidad durante el terrorismo de Estado”, en el marco de

¹⁸¹ Los centros clandestinos de detención remiten a todas las instalaciones (comisarías, cuarteles, unidades del servicio penitenciario, escuelas y otras propiedades públicas o privadas) que fueron utilizadas por las fuerzas represivas del Estado para el alojamiento de las personas privadas de su libertad de modo ilegal por razones políticas durante la última dictadura cívico-militar (Sitios de la Memoria, 2019). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sitiosdememoria/centrosclandestinos>

¹⁸² Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/13248-el-centro-clandestino-de-la-205>

las políticas de Sitios de la Memoria implementadas por los gobiernos kirchneristas¹⁸³ (véase Anexo I).

Por su parte, la política de erradicación de villas del centro de la ciudad, llevada a cabo por la última dictadura cívico-militar, tuvo un fuerte impacto en los partidos de la segunda corona del conurbano en donde fueron reubicados sus habitantes, como se evidenció en Esteban Echeverría. Vale recordar que, hasta el momento de la Operación Territorial Ezeiza durante las primeras presidencias de Perón, 9 de Abril era un sitio predominantemente rural. Rasgo que paulatinamente comenzó a cambiar en tiempos de la ISI al adoptar un perfil industrial que alternaba con barrios obreros. El establecimiento de asentamientos en esta localidad tuvo su origen en dicha política. Al respecto, Oszlak (2017 [1991]) indica que durante el segundo semestre de 1980 en el diario La Nación, aparecieron sucesivas notas en las cuales funcionarios del MEE, atribuían la proliferación de villas a la política de erradicación seguida por la Capital Federal. Un ejemplo de ello, fue el caso de un grupo de jefas de hogar que fueron “llevadas desde la Capital en camiones a una villa del partido de Esteban Echeverría, permanecieron allí durante un mes” (Oszlak, *Op. Cit.*; 250). De igual modo, Cravino *et al.* (2008) destacan que para 1981 en este partido existían 3.006 personas que residían en asentamientos, equivaliendo al 1,6% del total de su población en aquellos años. Asimismo, estos autores informan que esta situación se agudizó conforme iba pasando el tiempo. Tal es así que para los años 1991, 2001 Y 2006 se contabilizaron 4.484, 4.696 y 5.340 habitantes respectivamente, lo cual se tradujo en un incremento aproximado del 75% de la población residente en asentamientos en el MEE en el período 1981 – 2006. Al igual que en el resto del AGBA, en general la modalidad implementada para el levantamiento de los asentamientos precarios fue la ocupación o toma de tierras vacantes a lo largo del distrito. Tal fue el caso ocurrido en diciembre de 2010 cuando las familias expulsadas de la toma del Parque Indoamericano (Villa Soldati, CABA), usurparon 430 ha del predio que otrora funcionara Transradio Internacional pertenecientes a los capitales inmobiliarios Otto Garde (véase Anexo I), reclamando la construcción de viviendas sociales (Clichevsky, 2012). Un funcionario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del Municipio informaba que esta toma contaba con “más de 1.000 familias [que] ocuparon toda la franja de la av. Huergo hacia los terrenos de Transradio (...) la decisión fuerte que se tomó desde el Municipio fue no avalar para nada ese asentamiento. Nos llevó más de un año conseguir el desalojo” (comunicación personal). En efecto, en febrero del 2011 la Justicia provincial ordenó el desalojo de esas tierras (Clichevsky, 2012). Finalmente, en el MEE para el año 2015 se registraban 8 villas y 22 asentamientos que ocupaban una superficie de 492 ha, los cuales fueron estableciéndose en tres momentos: antes del año 2000 tuvieron su origen 19 de ellos; entre el 2000 y 2009 se gestaron otros 17; y, entre el 2010 y el 2015 surgieron otros 2 (Observatorio del Conurbano, 2019)¹⁸⁴. En el segundo de ellos, se ubicó la aparición de 9 de Enero que comenzó a gestarse durante el año 2002 tras la crisis que Argentina atravesó hacia finales del 2001. Temática que se abordará en profundidad en el siguiente capítulo.

En octubre de 1984 se inauguró el Mercado Central de Buenos Aires en la localidad de Tapiales, partido de La Matanza, emplazado en las inmediaciones de la au. Tte. Gral. Pablo Ricchieri y el Camino de Cintura (Mercado Central, 2019)¹⁸⁵. Más adelante, en 1992 se creó la feria La Salada en el distrito de Ing. Budge, municipio de Lomas de

¹⁸³ Véase para más información <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/sitiosdememoria>

¹⁸⁴ Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/231-Villas-y-Asentamientos-Precarios.pdf>

¹⁸⁵ Disponible en: <http://www.mercadocentral.gob.ar/paginas/qu%C3%A9-es-el-mercado-central>

Zamora, sobre el Camino de la Ribera a orillas de río Matanza. Ésta tuvo una primera expansión en 1995 y otra en 1999, tornándose en “la feria más grande de Sudamérica” (Punta Mogote, 2019)¹⁸⁶. De acuerdo a lo informado por un funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Viviendas del MEE, ambos emprendimientos incidieron significativamente en la radicación de asentamientos en la localidad de 9 de Abril entre las décadas de 1980 y 1990, a raíz de su proximidad y su conexión vial. En sus palabras, “no sólo el mercado de La Salada sino el Mercado Central y también la rápida comunicación que puede tener un sujeto viendo hacia la Ricchieri o mismo el Matanza, lo que lo hace un lugar muy atractivo para vivir desde una perspectiva de la localización” (comunicación personal).

Durante el subperíodo bajo análisis, 9 de Abril consolidó el perfil industrial gestado en tiempos de la ISI, concentrándose a lo largo del Camino de Cintura hasta su intersección con la au. Tte. Gral. Ricchieri. Posicionándose como el distrito industrial del MEE a pesar de los procesos de desindustrialización que se sucedieron durante los años noventa. En el *Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial del Partido de Esteban Echeverría de la Provincia de Buenos Aires* publicado por el MINPLAN (2012), se informaba que a esa fecha en este municipio se radicaban un total de 297 empresas. De las cuales, 105 se emplazaban en 9 de Abril¹⁸⁷, siendo la localidad que mayor cantidad de fábricas concentraba (véase Imagen 9, Imagen 10 y Anexo I). Aquí se destacaban los rubros químico, petroquímico, farmacéutico, alcohólico, gas licuado, curtiembre, cárnico y logístico. En relación a este último, contaba con el mayor parque logístico del AGBA - 90.000 m² de extensión- correspondiente a la firma Exológica que gestionaba la logística de las empresas Unilever, Philips, Mercedes-Benz, Nike, Kimberly-Clark, Pirelli, Cadbury Stani, Bodegas Chandom, Sodimac, LG y Carrefour, ente otras. Nótese la similitud de las ramas de estas industrias respecto las ubicadas en la cuenca baja Matanza Riachuelo, en Polo Petroquímico de Dock Sud, que fueran denuncias en la causa Mendoza como causante de la contaminación ambiental de la cuenca, afectando la salud de sus habitantes. También, téngase presente que los informes de ACUMAR (2014a y 2017b) dieron cuenta de la presencia de metales pesados (plomo, cromo, zinc, níquel) como así también de “cantidades elevadas [de] coliformes totales, fecales y también se ha cuantificado *Escherichia coli*¹⁸⁸” (ACUMAR, 2017b: 25), en las aguas de la LR a pesar de sus mecanismos de autodepuración.

Durante la década de 1990 el gobierno de la PBA impulsó el Proyecto Génesis 2000 que tuvo por objeto impulsar la creación de nuevos municipios¹⁸⁹ basada en una reforma política y territorial del conurbano. Entre los argumentos esgrimidos para llevar adelante tal medida se alegaba la desburocratización, la descentralización funcional y administrativa, la modernización tecnológica, la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos, la cercanía con los vecinos, la participación, entre otras (Fernández, 2007). Para esta autora, dichas medidas se circunscribieron dentro de las políticas de descentralización de funciones que implicaba la reforma neoliberal del Estado encarada durante la presidencia de Menem. Para el caso del MEE, entre 1993 y 1994 se

¹⁸⁶ Disponible en: <https://www.puntamogote.com/sobre-nosotros>

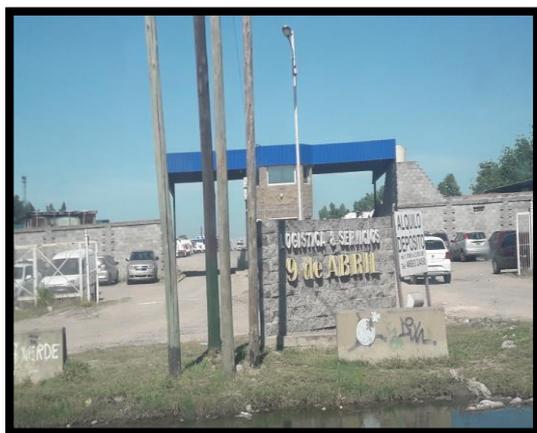
¹⁸⁷ El resto de los establecimientos se distribuían de la siguiente manera: 91 en Monte Grande; 87 en Luis Guillón; 10 en El Jagüel; y 4 en Canning (MINPLAN, 2012).

¹⁸⁸ Las bacterias coliformes totales comúnmente se hallan en el ambiente. La presencia de coliformes fecales y del subgrupo *Escherichia coli*, son indicadores de que el agua está contaminada con excrementos o bien con desechos provenientes del vertido de efluentes industriales y/o domiciliarios (NCDHHS, 2009).

¹⁸⁹ Tales fueron los casos de la creación en 1994 de: los municipios de José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas a partir del Partido de General Sarmiento; los municipios de Ituzaingó y Hurlingham a partir de Morón; y Presidente Perón a partir de Florencio Varela, San Vicente y Esteban Echeverría.

sancionaron las leyes provinciales 11.480/1993¹⁹⁰ y 11.550/1994¹⁹¹ que establecieron los actuales límites jurisdiccionales. La primera de ellas, ordenaba ceder 24,88km de territorio para el establecimiento del municipio Presidente Perón, mientras que la segunda, entregaba 236,81 km para la creación del partido de Ezeiza, como puede observarse en el Mapa 4.

Imagen 9. Centro Logística 9 de Abril.



Fuente: Caruso (07-02-2019)

Imagen 10. Parque Industrial 9 de Abril.



Fuente: Caruso (07-02-2019)

Conforme avanzaba con la suburbanización en el sector Norte de la tercera corona del conurbano mediante urbanizaciones cerradas, hacia finales de los años noventa esta modalidad comenzó a ser replicada en el Sudoeste del AGBA. En este marco se circunscribió el establecimiento del “Corredor Verde Canning – San Vicente” que se estructuró a partir de la au. Ezeiza-Cañuelas y las RP 52¹⁹² y 58¹⁹³, enlazando los municipios de Ezeiza, Esteban Echeverría, Presidente Perón, San Vicente y Cañuelas. Este emprendimiento inmobiliario tuvo por objeto la construcción de urbanizaciones cerradas por fuera del ejido urbano preexistente, invadiendo y fragmentando las zonas rurales de dichos distritos (Vidal-Koppmann, 2010). De acuerdo con esta autora, tal intervención puso de relieve dos situaciones contrapuestas. Por un lado, las localidades afectadas se caracterizaban por una marcada deficiencia en infraestructura, servicios, vivienda y equipamientos comunitarios, resaltando tanto la ausencia de políticas públicas que mitiguen tal situación como así también baja la calidad de vida de sus habitantes. Por el otro, la concentración en selectos puntos de equipamientos y servicios destinados al consumo, el ocio y la vivienda de los grupos de más altos ingresos, como consecuencia de la articulación del capital inmobiliario-financiero y del Estado que viabiliza tales acciones.

En el MEE, la mayor parte de las urbanizaciones cerradas se ubican en su extremo Sudoeste, en el distrito de Canning en torno a la RP 52, contabilizándose al año 2010 un total de 25 consolidadas y otras 15 en etapa de proyecto o en construcción (Vidal-

¹⁹⁰ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11480.html>

¹⁹¹ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11550.html>

¹⁹² Su traza es longitudinal, localizándose sus extremos en la intersección con la calle Vieytes y la RP 58 en la localidad de Canning (Ezeiza) y en la intersección con la RP 6 en proximidades de la localidad de San Vicente (San Vicente).

¹⁹³ Su traza es longitudinal, cuyos puntos extremos se ubican en la intersección con la av. Lucio Salvadoros en la localidad de El Jagüel (Esteban Echeverría) y en la intersección con la RP 6 localidad de San Vicente (San Vicente).

Koppman, 2010). Ello representaba al año 2012, la ocupación de 1.450 ha, equivaliendo al 12% de la superficie de esta localidad implicando la sustitución de los tradicionales usos agrícolas en estas tierras (MINPLAN, 2012). En Monte Grande, sobre la av. Fair se ubica la urbanización cerrada Mirasoles de Monte Grande. Tiene una extensión es de 15 ha y fue construida entre los años 2000 y 2002 (Arias Romero *et al.* 2008). Si bien, no limita estrictamente con LR se emplaza en sus cercanías por el sector Sur (véase Anexo I). En este sentido, indica Martello¹⁹⁴ (2000) que este proyecto fue encarado por la empresa Sideco Americana Sociedad Anónima (SA) del grupo Macri, al adquirir tierras de la zona con el fin de construir un emprendimiento urbanístico de más de 13.000 viviendas, la sede central del Correo Argentino¹⁹⁵, la fábrica Canale SA y otras industrias de su grupo económico (véase Anexo I). Se estimaba que la construcción de todo el complejo duraría quince años. Al respecto, informó un funcionario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del Municipio, que esta iniciativa cuenta con un *master plan* de cuatro etapas, empero creía que quedó suspendido “más con el tema de la reserva” (comunicación personal).

En relación a la laguna Rocha, vale destacar que el documento de Martello es uno de los primeros antecedentes relevados en el cual aparece la preocupación por conservar estos humedales ante el avance urbano, en sintonía con la relevancia que la preservación de estos ambientes tomaba en el plano nacional. De hecho, la tapa del primer número de la revista *Los Temas de Esteban Echeverría*, publicada en julio de 1998 y dirigida por el propio Martello, se titulaba con letra de molde “Muere la Laguna de Rocha”. Este tópico comienza a aparecer como un tema de agenda, en 1995 tras conocerse el estado de eutrofización¹⁹⁶ de este cuerpo de agua, como resultado del proyecto de investigación desarrollado por Mastrocello *et al.* (1995) en el marco del Seminario de Iniciación a la Investigación Científica del profesorado de Biología que las autoras cursaban en ese entonces¹⁹⁷. A partir de este momento irá acrecentándose cada vez más el interés por la preservación de este sitio, conforme surgirán iniciativas que pretendían urbanizar el área. Todo ello llevará a la sanción de la ley de creación de LR (14.488/12). Este proceso será abordado en profundidad en el próximo capítulo.

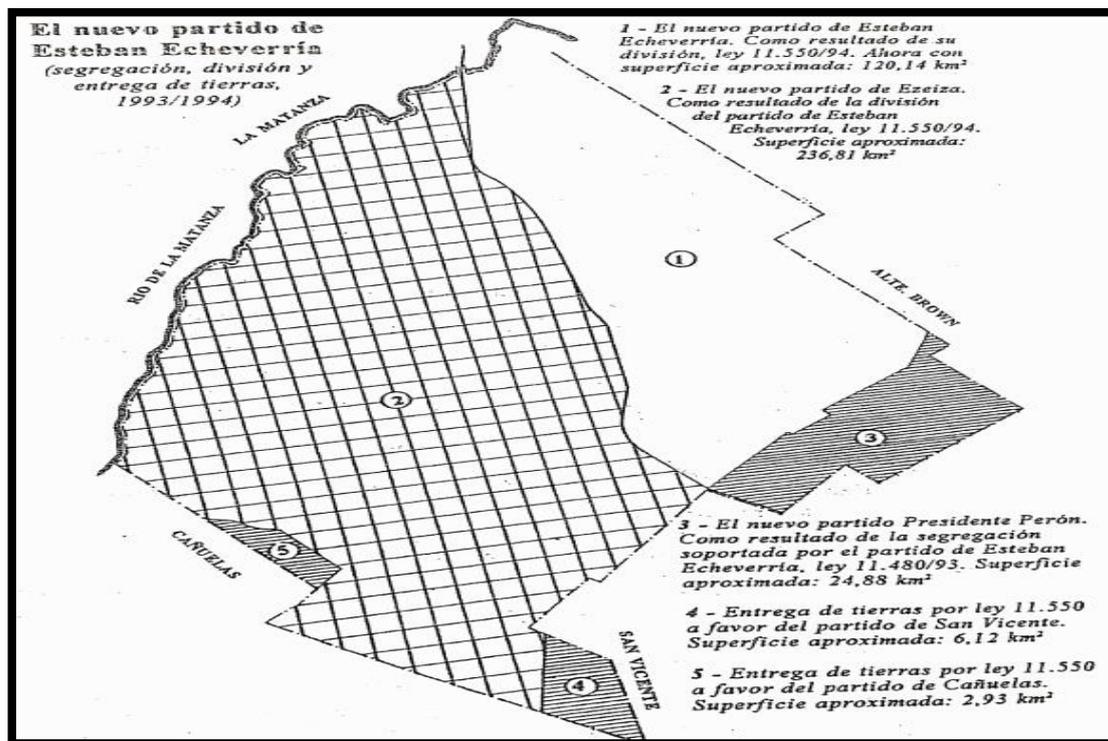
¹⁹⁴ Quien cumpliera funciones como presidente del bloque de concejales de la UCR en el Consejo Deliberante de Esteban Echeverría entre 1994 y 2003.

¹⁹⁵ La Sede Central Operativa del Correo Argentino se ubica en el predio ubicado entre la av. Fair y la calle Antonio Cervetti.

¹⁹⁶ La eutrofización se define como un proceso natural y/o antropogénico que consiste en el enriquecimiento de las aguas con nutrientes a un ritmo tal que no puede ser compensado por la mineralización total. De manera, que la descomposición del exceso de materia orgánica produce una disminución del oxígeno en las aguas. Las masas eutrofizadas poseen un alto nivel de productividad y de biomasa en todos los niveles tróficos; proliferan las algas, tienen aguas profundas pobres en oxígeno y un crecimiento intenso de las plantas acuáticas (CONICET, 2019). Disponible en: <https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal/enciclopedia/terminos/Eutrofizac.htm>

¹⁹⁷ Mastrocello, actualmente es miembro de la organización ambientalista CEULR que activamente desarrolla tareas e intervenciones en pos de asegurar la efectiva conservación de LR.

Mapa 4. Modificación jurisdiccional del MEE impuestos por las leyes provinciales 11.480/1993 y 11.550/1994.



Fuente: Campomar Rotger (2014)

Para finalizar este acápite, vale traer a colación una cita que da cuenta de los rasgos más destacados que actualmente presenta 9 de Abril:

La localidad presenta un alto déficit tanto en infraestructuras sanitarias, pavimentos, transporte como en equipamientos, comercios y servicios, no siendo clara su estructura urbana. La conjunción sobre un mismo territorio de usos residenciales y usos industriales y de logística constituye un típico tejido mixto (...) Sin embargo, algunas industrias plantean conflictos ambientales por su proximidad a las áreas residenciales (...) Al mismo tiempo, la localidad presenta grandes vacíos urbanos y una densidad residencial muy baja (...) Por su proximidad al sector urbanizado de 9 de Abril, el sector de la Laguna de Rocha se encuentra fuertemente amenazado por ocupaciones de terreno, incluso en áreas inundables o no aptas para la residencia. (MIMPLAN, 2012: 29-30).

IV.5 Síntesis y Conclusiones

Este capítulo estuvo signado por un triple objetivo. Por una parte, establecer los principales rasgos impresos en los ámbitos del AGBA, de la CMMR y de la localidad de 9 de Abril del MEE –donde se emplaza el asentamiento 9 de Enero y la LR-, por parte del llamado urbanismo neoliberal, señalando continuidades y rupturas respecto los procesos desplegados en tiempos de la ISI. De allí, que el recorte temporal bajo análisis inicie en 1976 cuando irrumpe el neoliberalismo en Argentina mediante el golpe de Estado realizado por la última dictadura cívico-militar, cuya lógica impregna las formas de pensar y construir la ciudad hasta la actualidad. Por otra parte, vincular los nexos entre la difusión de los preceptos del paradigma ambientalista tras la Conferencia de Estocolmo y la valoración de las áreas inundables del aglomerado como ambientes de

humedales potencialmente conservables mediante la creación de ANPs. Finalmente, las últimas páginas de este acápite están abocadas a indicar cómo dichas lógicas a lo largo del subperíodo considerado intervinieron en el proceso de construcción del riesgo de inundación de los habitantes radicados en dicho distrito.

El subperíodo bajo análisis se inició con el advenimiento de la última dictadura cívico-militar, lo que significó la apertura de Argentina al neoliberalismo, dejando atrás definitivamente el modelo de ISI que había primado hasta ese momento. Este hecho quedó reflejado en el tenor de las políticas implementadas entre 1976 y 1983. En el plano de la economía, tendieron a: la liberalización y apertura del mercado interno y a tener una mayor vinculación con el sector externo; al incremento de la participación del sector privado y el retiro del Estado; la concentración de la actividad en la producción de unos pocos productos agropecuarios y mineros devenidos en *commodities*; el desmantelamiento del sector industrial en beneficio de actividades especulativas; y, el establecimiento del lugar central que tomó el sector financiero en sintonía con la articulación que el país establecía con el sistema financiero internacional posicionándose como tomador de deuda.

En cuanto las repercusiones sociales de tales medidas, supusieron el aumento de las tasas de desempleo y desocupación, caída de del salario real, creciente polarización social producto de la desigual distribución del ingreso, disminuyendo en los grupos medios y bajos y concentrándose en los grupos de mayor poder adquisitivo.

En líneas generales, estas políticas se profundizaron con el correr del tiempo en especial a partir de los años noventa. En ese momento, el neoliberalismo se consolidó tras la implementación de la Reforma del Estado, que estuvo basada en la privatización de las empresas y servicios públicos y la descentralización de funciones del Estado nacional a los estamentos provinciales y municipales. Durante las primeras décadas del siglo XXI, se ensayaron acciones que tendieron a contrarrestar las políticas económicas de la ortodoxia neoliberal. No obstante, continuó en vigencia el neoliberalismo puesto que prosiguió el crecimiento de la actividad financiera con exiguas regulaciones, fuga de capitales a “paraísos fiscales”, altos niveles de inflación, desregulación del mercado inmobiliario-financiero, reprimarización de la economía concentrada en unos pocos *commodities*, etc.

En suma, la adopción del neoliberalismo como modelo económico también supuso el despliegue de los procesos necesarios para que la acumulación por desposesión se lleve a cabo. De allí, que gran parte de las medidas reseñadas tengan correspondencia con los mecanismos que Harvey (2004) la caracteriza, como ser la descentralización de funciones estatales y el desmantelamiento de sus marcos regulatorios con el fin de asegurar el accionar del sector privado. En especial, este autor destaca como el principal instrumento que asegura la acumulación por desposesión, a la privatización de bienes, empresas y servicios del Estado, tal como se evidenció durante la década de 1990 en Argentina. En palabras del autor

Con la privatización y liberalización del mercado (...) el movimiento neoliberal logró (...) [que] Los bienes públicos del Estado fuer[a]n lanzados al mercado para que el capital sobreacumulado pudiera invertir en ellos, reformándolos y especular con ellos (Harvey, *Op. Cit.*: 125).

Conforme fue avanzando la implementación del neoliberalismo en Argentina, simultáneamente se desplegó el urbanismo neoliberal como se observó en el AGBA, destacándose así la relevancia que revisten las ciudades para el desarrollo del capitalismo (Lefevbre, 1968; Theodore *et al.*, 2009; y, Harvey, 2012). Sus primeras

expresiones correspondieron a las políticas en materia urbana que se emprendieron durante la última dictadura cívico-militar y que impactaron en la configuración que el aglomerado adquiriría por aquel entonces. Por una parte, se consolidó un patrón de segregación territorial que concentraba a los grupos medios y medios-altos en el centro de la ciudad, mientras que en los municipios del Oeste y el Sur del AGBA se afianzaron como hábitat de los grupos más pobres. Ello se instrumentó mediante las políticas de erradicación de las villas de la Capital Federal y de la expulsión de sus habitantes hacia villas ya existentes, zonas con escaso valor inmobiliario como las tierras degradadas y las áreas inundables de la segunda corona del conurbano bonaerense. Aquí, consecuentemente, comenzó a registrarse el surgimiento de los asentamientos como forma de residencia permanente de estas comunidades, como se evidenció en el caso de la localidad de 9 de Abril. Este proceso fue consolidándose conforme iba pasando el tiempo, lo que explicó el incremento constante de la cantidad de asentamientos en el MEE a partir de los años ochenta. Tal situación, junto al empobrecimiento de los barrios obreros levantados en los tiempos de la ISI, impulsaron la densificación poblacional del segundo cordón del conurbano. De estas medidas se desprende uno de los rasgos más destacados que para Theodore *et al.* (2009) caracteriza al urbanismo neoliberal, la aplicación de políticas urbanas orientadas al mercado y a las prácticas de consumo de las elites, a la vez que se asegura el control de los grupos más marginalizados que terminan expulsados hacia áreas degradadas.

Basada en el argumento del marcado deterioro de la calidad ambiental del AGBA, la creación del Cinturón Ecológico fue otra de las políticas urbanas impulsada por la última dictadura cívico militar que incidió en los rasgos que actualmente posee el segundo cordón del conurbano. En lo referente a las áreas inundables, esta medida las entendía como zonas sin valor e insalubres que eran plausibles reconvertirlas mediante la ingeniería de los rellenos sanitarios (acción concomitante con la creación del CEAMSE en estos años). Todo lo cual, permitiría elevar el nivel de cota, eliminando así su condición de anegabilidad para luego convertirlos en parques recreativos como sucedió en la cuenca del río Reconquista. No obstante, en las áreas inundables de la CMMR operó otra lógica, la de conservar sus zonas arboladas correspondientes a los bosques de Ezeiza, con la finalidad de mejorar las condiciones ecológicas y las opciones recreativas de la Capital Federal. Se trataba de actividades, que ya se venían desarrollándose desde tiempos de la ISI en este sector de la cuenca. Dicha iniciativa, de acuerdo con el planteo de Oszlak (2017 [1991]), tuvo por efecto impulsar el proceso de especulación inmobiliaria en las áreas periféricas de la urbe y, consecuentemente, en aquellas zonas destinadas a los rellenos y a las forestaciones, en donde se procedió a la expulsión de los habitantes de las villas y a la expropiación de los terrenos. Esta situación puede ser entendida, siguiendo a Collins (2010), en términos de procesos de facilitación y marginalización. Asimismo, resulta de interés destacar la articulación que enlazó al urbanismo neoliberal con los preceptos del paradigma ambientalista, puesto que para la legitimación y puesta en marcha de esta política se recurrieron a argumentos de índole ambiental. Esta temática comenzó a tomar relevancia en la agenda mundial tras la celebración de la Conferencia de Estocolmo en 1972, momento a partir del cual por primera se sociabilizó la idea de que el planeta se hallaba atravesando una crisis ambiental o ecológica (Leff, 1994; y Estenssoro Saavedra, 2007).

A partir de la década de 1990, el urbanismo neoliberal comenzó a consolidarse mediante el desarrollo y avance de la suburbanización de la tercera corona del AGBA. Aquí, la proliferación urbanizaciones cerradas destinadas a los grupos de medios-altos y altos

ingresos, estuvo articulada a la expansión de la red de autopistas urbanas que facilitó la conexión entre el centro de la ciudad y su periferia priorizando el transporte privado. Tal fue el caso de la creación de la au. Ezeiza-Cañuelas y la extensión de la au. Tte. Gral. Pablo Ricchieri durante la década de 1990, cuyas trazas atraviesan la localidad echeverriana de 9 de Abril.

Entretanto, sobre los corredores que estructuraron dichas vías rápida de circulación se multiplicaron los parques industriales, que se diferenciaron de la tipología fabril emergente en tiempos de la ISI, al concentrar en su interior no sólo plantas industriales, sino también nuevas actividades económicas orientadas a los servicios como los centros de negocios y de innovación tecnológica y las plataformas logísticas. De acuerdo con Theodore *et al* (2009), la creación de polos, parques y zonas industriales y tecnológicas responde a la necesidad de reproducción del capital industrial en el urbanismo neoliberal. Si bien en el MEE no se establecieron parques industriales, sí lo hicieron plataformas logísticas debido a su posición estratégica: proximidad a las au. anteriormente señaladas, al Camino de Cintura, a los principales centros de consumo del país y puertos del AGBA. De este modo, la localidad de 9 de Abril a la vez que continuó desarrollando su perfil industrial iniciado durante la ISI, a partir de los años noventa comenzó a posicionarse como distrito logístico.

La construcción de gran parte de estos emprendimientos, se realizaron sobre áreas inundables en base al bajo valor del suelo que le confería su condición de anegamiento y la ausencia de servicios públicos. Ello, se traducía en la obtención de rentas extraordinarias para los agentes inmobiliarios. En el despliegue de este proceso, los grupos de más bajos recursos que previamente habitaban en esas tierras, fueron expulsados y/o reubicados en otras áreas del aglomerado con peores condiciones ya sea por su mayor inundabilidad, su creciente degradación ambiental, su alejamiento de ejido urbano y/o hallarse peores servidas. Por tanto, vuelve a constatarse aquellos rasgos distintivos del urbanismo neoliberal indicados por Harvey (2004) y Theodore *et al.* (2009). Asimismo, se pone en evidencia como la ciudad y sus habitantes no ya no son concebidos como una unidad integrada, sino que la atención se focaliza en aquellas zonas y grupos socioeconómicos que resulten de interés al capital. De este modo, vastas áreas de la urbe y de sus ciudadanos quedan excluidos de las políticas que impulsa el urbanismo neoliberal, profundizando así procesos de diferenciación social y territorial (Ríos 2012 y 2014).

La combinación del avance del frente urbano sobre los remanentes espacios verdes del AGBA junto a la difusión de los preceptos del paradigma ambientalista, en especial aquellos derivados de la Convención Ramsar y su adscripción mediante la Ley Nacional N° 23.919/91, impulsaron a que nuevos actores sociales (provenientes de los ámbitos académicos, civiles y estatales) valorasen las funciones ecosistémicas de las áreas inundables como ambientes de humedales. Ello conllevó a la aplicación de políticas de índole conservacionistas en los planos nacional, provincial y municipal. Todo lo cual, se tradujo en la proliferación de ANPs en todo el aglomerado que preservaran los relictos pertenecientes a la subregión Lagunas de la Pampa Húmeda. En este marco se encuadró la creación de la LR.

Todas estas acciones deben ser contempladas en el contexto del continuo crecimiento de la urbanización que deterioró e incluso eliminó las funciones y servicios ecológicos que estos sitios brindaban al aglomerado (Matteucci y Morello, 2006; y, Pintos y Sgroi, 2013). A su vez, las modificaciones implementadas en el terreno generaron nuevas geoformas que, junto a la introducción de especies exóticas, propiciaron la proliferación de neoecosistemas (Matteucci y Falcón, 2012). De allí, que estas reservas urbanas no

respondieran exhaustivamente a los objetivos más tradicionales de las ANPs rurales como la preservación de elementos característicos de los ecosistemas nativos (biota, paisajes, funciones, etc.). En cambio, se abocaron a resguardar los remanentes de tierras no urbanizadas del aglomerado (Chébez *et al.*, 2012), asegurando el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen al AGBA. Allí radica la relevancia de considerar a las áreas inundables como ecosistemas estratégicos (Pintos, 2012; Pintos y Narodowski, 2012; y, Pintos y Sgroi, 2013).

El papel que cumplieron las ONG en el proceso de creación de las ANPs del aglomerado fue de suma relevancia. Mediante la utilización de argumentos tales como la necesidad de mantener los servicios ambientales que proveen los humedales, resguardar los últimos relictos de naturaleza “prístina” de la ciudad, asegurar la biodiversidad o exigir el derecho a un ambiente sano; activamente impulsaron y demandaron a los distintos estamentos del Estado por una política pública que conserve los remanentes humedales ante el avance de la ciudad. El contenido de tales argumentos, permite inscribirlos entre los preceptos que caracterizan a las posturas de la Ecología Profunda y los “Verdes” señaladas por Fodadori (2005 y 2007), ambas enmarcadas en el paradigma ambientalista. Asimismo, en algunos casos, también se recurrieron a modalidades propias de la Ecología Política (Leff, 2003; Martínez Alier, 2004) puesto que se reivindicaban a los humedales como espacios de inclusión social asociados a las prácticas, la identidad y los modos de vida las comunidades locales, oponiéndose a las iniciativas encaradas por el capital privado, el Estado en sus diversos estamentos o bien la articulación entre ambos. Para ello, se apelaron a acciones directas como movilizaciones, acampes, cortes de calles y rutas, denuncias en los medios públicos, entre otras. En suma, se visualizó que el establecimiento de las ANPs sobre áreas inundables no fue un proceso armonioso. Por el contrario, frecuentemente cristalizó conflictos ambientales en torno a la preservación de los humedales y el usufructo de esas tierras.

En tanto, los organismos públicos encargados de la gestión de parques y reservas del AGBA, se inscribieron en los lineamientos del enfoque Desarrollista provenientes de las ciencias ecológicas. Éste evidenciaba estrecha correspondencia con las premisas provenientes del Ambientalismo Moderado -una de las posturas incluidas dentro de la Modernización Ecológica (Oltra, 2005)-, estructurado a partir del concepto de desarrollo sustentable. En general, fue la vertiente adoptada por las instituciones públicas (Fodadori 2005 y 2007). Este hecho que quedó de manifiesto en los casos del OPDS y de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE, que en sus nombres llevan las palabras Desarrollo Sustentable/ Sostenible.

Al igual que durante la ISI, en tiempos del neoliberalismo las áreas inundables continuaron siendo ocupadas por los grupos de más bajos ingresos que autónomamente construyeron sus viviendas conformando asentamientos informales. Esta situación, de acuerdo al planteo de Clichevsky (2012), se explica por la inexistencia de un mercado de suelo destinado a los habitantes de menores ingresos; de un lado. Del otro, por la aplicación de planes de “viviendas terminadas” y de regularización dominial por parte del Estado nacional y provincial que no resolvieron la problemática de fondo. La conjugación de estas circunstancias devino en que la modalidad más difundida de acceso al suelo urbano por los grupos más relegados haya sido la toma u ocupación directa de terrenos fiscales y privados coadyuvada por agentes inmobiliarios informales. Aun en momentos de recuperación económica y redistribución del ingreso como sucedió durante los primeros gobiernos kirchneristas.

En la localidad de 9 de Abril del MEE, el registro de los asentamientos sobre áreas inundables se inició en el año 1981 cuando comenzaron a desplegarse las políticas de erradicación de villas de la Capital Federal por la última dictadura cívica-militar. De este modo, se modificó el perfil que había tenido hasta ese momento predominantemente industrial intercalado con barrios obreros y centros recreativos. Desde esa fecha hasta la actualidad, constantemente fue creciendo la cantidad de los asentamientos mediante la modalidad de tomas u ocupación de terrenos y de sus habitantes. El emplazamiento en la localidad de 9 de Abril, respondió a la disponibilidad de tierras vacantes que no habían sido urbanizadas dado su bajo valor de renta conferido por su condición de anegabilidad, pero también por su proximidad a importantes centros de productivos y de consumo como el Mercado Central de Buenos Aires y la feria La Salada, ambos interconectados mediante la au. Tte. Gral. Ricchieri.

Para el caso de las áreas inundables que ya habían sido integradas al ejido urbano, como fue el caso de los sectores bajo y medio de la CMR, el urbanismo neoliberal siguió entendiéndolas como vertederos de los efluentes industriales y de las aguas servidas del tejido fabril y habitacional circundante con escasa o nula regulación. De este modo, se prosiguió profundizando los rasgos impresos en tiempos de la ISI. Hacia principios del siglo XXI, con la publicación de los estudios realizados por la JICA fue demostrado que las aguas del Riachuelo evidenciaban una muy elevada concentración de metales pesados, en especial de plomo. Ello impulsó a los vecinos de Villa Inflamable dieran inicio a la célebre causa Mendoza. En la cual, la CSJN falló a favor de la recomposición y del saneamiento ambiental de esta cuenca.

En tanto, los estudios realizados en el río Matanza y la laguna de Rocha por la ACUMAR también evidenciaron la presencia de sustancias contaminantes y nocivas para las personas como metales pesados y coliformes fecales y *Escherichia coli*. La situación señalada para la CMR pone de relieve lo expuesto por Herzer y Gurevich (1996) respecto la construcción social e histórica de la degradación ambiental en los ámbitos urbanos afectando la salud de sus habitantes, los elementos materiales que sustentan sus vidas y los elementos del medio físico en donde habitan. Si bien, para el sector de la CMMR no se dispone de una serie de datos históricos robustos que permita seguir la trayectoria del proceso de degradación a lo largo del tiempo -como sí sucede en la cuenca baja-, se puede inferir que haya seguido un recorrido semejante, aunque de menor intensidad, dada la similitud de elementos identificados en los estudios de ACUMAR (2014a y 2017b), y el perfil industrial de la localidad de 9 Abril que alterna con barrios obreros y asentamientos.

Del mismo modo que durante la ISI, en el subperíodo analizado los excesos hídricos por el desborde del río Matanza y los cursos de agua que atraviesan el sistema lagunar de Rocha, así como la expansión de este último, tras intensas precipitaciones continuó siendo una situación recurrente que afectó a los barrios y asentamientos del distrito de 9 de Abril. Todo lo cual, quedó registrado en los eventos de mayo de 1985, en marzo de 1988, noviembre de 1993, junio de 1996, abril de 2000, mayo de 2002, noviembre de 2012, noviembre de 2014 y de 2018. Así, estas inundaciones y anegamientos de origen hidrometeorológico pueden ser entendidos como una de las dimensiones del riesgo de inundación, la peligrosidad, que se acaece sobre los habitantes de este distrito, en general, y del asentamiento 9 de Enero, en particular, y se visibiliza cada vez que se suceden lluvias intensas. A su vez, la condición de peligrosidad de estos excesos hídricos se ve amplificada al tratarse de aguas contaminadas con sustancias nocivas

para la salud de las personas, consecuencia del proceso de degradación ambiental de la CMMR.

Entretanto, los grupos de menores recursos fueron los que ocuparon la llanura de inundación del río Matanza mediante tomas de tierras y autoconstrucción de sus casas. Para ello, implementaron materiales tales como ladrillos y cemento –aquellos que pudieran comprarlos- u otros más precarios como maderas, chapas y/o cartón. También levantaron sus barrios estableciendo el amanzanado, las calles y los espacios públicos, en un área desprovista de cualquier tipo de servicio público. Vale recordar, que como se informó desde la Subsecretaría de Tierras y Viviendas del MEE, el crecimiento de 9 de Abril respondió a las acciones llevadas adelante por sus habitantes en vez de ser el resultado de una política planificada. Todo ello, denotó la precariedad de estas viviendas y, a la vez, la ausencia del Estado –en especial del municipal- en materia de prestación de servicios públicos y en la planificación urbana y habitacional. Aquí, se destacó la falta de medidas que: asegurasen estándares mínimos de seguridad y calidad edilicia, como podrían ser viviendas sobre palafitos, acordes a los requerimientos esperables para un área inundable; y, favorecieran la capacitación técnica y el acompañamiento (económico, social, etc.) de los vecinos en estas tareas. Ante este escenario, se hizo inteligible la magnitud de los estragos que implicó para estos grupos en términos económicos, materiales, sanitarios y sociales, afrontar y sobreponerse a las recurrentes inundaciones y anegamientos. Frente a esta situación, la evacuación o la autoevacuación fue la única medida que les evitó a los afectados estar en contacto con el agua contaminada. Otra consecuencia, estuvo vinculada a la pérdida de sus muebles, electrodomésticos y otros bienes al quedar arruinados por la propia acción del agua, pero también por el saqueo y el vandalismo tras el abandono de sus viviendas. Muchos de estos objetos, no volverán a reponerse debido a la carga onerosa que supondría volver a adquirirlos. Todos los elementos desplegados a lo largo del subperíodo bajo análisis, incidieron e inciden en la configuración e incremento de la vulnerabilidad social –la segunda dimensión del riesgo- de los habitantes de los barrios y asentamientos afectados por las inundaciones en la localidad de 9 de Abril, entre los que se encuentra 9 de Enero.

Con el fin de mitigar los efectos de las inundaciones vinculadas al desborde del río Matanza y sus afluentes, las acciones encaradas por parte del Estado provincial y municipal provinieron de la aplicación de una batería de técnicas hidráulicas, al igual que durante la etapa de la ISI. Con ellas, se esperaba dominar los caudales de los cursos de agua y sus efectos adversos. De allí, que entre 1976 y 2018 se llevaron a cabo entubamientos, dragados, canalizaciones, ensanchamiento de márgenes, saneamiento y limpieza de los diversos arroyos que conforman la llanura de inundación del río Matanza y que atraviesan este distrito. De este modo se constató, como sostiene Swyngedouw (1999), el rol central de los cuerpos de ingenieros al momento de establecer soluciones a los anegamientos urbanos que producen las áreas inundables. Arraigados en una concepción de la planificación urbana reducida a aspectos meramente técnicos y convalidados por la supuesta objetividad y condición de verdad que la ciencia les confiere (González, 2018). De allí, que en el caso estudiado todas las acciones implementadas provinieron de las ciencias aplicadas. No obstante, y a pesar de estas obras, las inundaciones continuaron siendo un evento peligroso y recurrente para los ciudadanos echeverrianos. Ello, quizás responda a que todas estas medidas ingenieriles no fueron concebidas en el marco de planes integrales que dieran soluciones a largo plazo, sino que, por el contrario, respondieron a la mera coyuntura. De esta manera, ante un evento peligroso, la respuesta del Estado provino mediante la

aplicación de técnicas hidráulicas que no solucionaron el problema de las inundaciones, cuya resolución condujo a la realización de nuevas obras de ingeniería. Esta dinámica observada, se condice en parte con el dilema de la ocupación de las áreas de riesgo planteado por Acosta (2001), que incide en el aumento de la vulnerabilidad social a raíz de la confiabilidad que se deposita en dichas obras.

Por último, se puede recalcar que conforme fue avanzando el urbanismo neoliberal y las políticas económicas aplicadas durante este subperíodo, consecuentemente fue creciendo la cantidad, el tamaño y las personas residiendo en los asentamientos del distrito de 9 de Abril. Ello se tradujo en una constante expansión del ejido urbano por acción directa de sus habitantes -en vez de ser una instancia planificada- sobre los terrenos baldíos en torno al Camino de Cintura desprovistos de todo tipo de servicios públicos, debido a la ausencia de políticas habitacionales y/o urbanas que acompañaran este proceso. Esta situación explica que, conforme iba urbanizándose esta localidad, simultáneamente fueron incrementándose los territorios y los habitantes expuestos a las inundaciones y los anegamientos, configurándose así otra de las dimensiones del riesgo, la exposición. De este modo, los barrios más antiguos durante todo el subperíodo estuvieron afectados por las inundaciones como fue el caso de Villa Transradio o San Sebastián. Sin embargo, a medida que transcurría el tiempo se creaban nuevos asentamientos que también se vieron inundados y anegados, como sucedió con El Gaucho, El Gauchito, El Fortín, Barrio Sarmiento y 9 de Enero. En todos estos casos, se repetían las escenas: calles anegadas e intransitables, capas de agua de diverso grosor según la intensidad de cada precipitación en el interior de las casas, voladuras de techos y corte del suministro eléctrico.

En suma, por lo expuesto a lo largo de estas conclusiones en relación a los procesos que imprimió el urbanismo neoliberal el sector Sur del AGBA, en general, y en los barrios y asentamientos de localidad en la localidad de 9 de Abril, en particular, se avizora el protagonismo que reviste a la ciudad en tanto escenario donde se produce el riesgo de inundación. Que impacta con mayor virulencia sobre aquellos grupos vulnerables que el neoliberalismo despoja. Convalidándose de este modo, aquella premisa de Mansilla (2000) que indica que la urbe es el nuevo escenario del riesgo en la actual fase del capitalismo.

**V CAPÍTULO: RIESGO DE INUNDACIÓN,
CONFLICTO AMBIENTAL, POLÍTICAS DE
RELOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS Y DE
CONSERVACIÓN DE HUMEDALES: LOS CASOS
DE 9 DE ENERO Y DE LA LAGUNA DE ROCHA
(2000 – 2018)**



V.1 Introducción

En este capítulo se cambia la escala de análisis y se hace hincapié en el abordaje del caso de estudio propuesto en esta investigación, es decir, en el asentamiento 9 de Enero y en la LR. Aquí se persigue un triple objetivo. Por una parte, señalar cómo se gestaron las condiciones de riesgo de inundación de origen hidrometeorológico de los habitantes de dicho asentamiento. En este punto se considera la incidencia de las políticas de relocalizaciones de asentamientos precarios contempladas en el *Convenio Marco* llevado a cabo por la ACUMAR, como así también de los rasgos específicos que el urbanismo neoliberal plasmó en esta zona de la localidad de 9 de Abril. Por otra parte, en el marco del creciente interés de conservar los remanentes ambientes de humedales del AGBA mediante ANPs y tras la creación de la LR, indicar la emergencia de conflictos ambientales en torno a la pugna de intereses por usufructuar las tierras sobre las que se emplazan dicha reserva y 9 de Enero. Por último, y en vinculación al campo contencioso, identificar la recurrencia a argumentos derivados de las diversas vertientes del paradigma ambientalista por parte de los actores sociales intervinientes con la finalidad de imponer sus lógicas y acciones.

Respecto el recorte temporal aquí considerado, comprende a las últimas décadas del segundo subperíodo, es decir, las transcurridas entre los años 2000 y 2018. Ello responde a que 9 de Enero comenzó a gestarse en el año 2002. Más adelante, en 2008, fue el momento en el que el conflicto comenzó a emerger y tomar notoriedad pública a raíz de conocerse la Ordenanza Municipal N° 7610/CD/2008 en la cual se impulsaba la generación un polo industrial en el área de estudio. Esta situación precipitó el aglutinamiento de las organizaciones ambientalistas quienes fueron las pioneras en reclamar activamente por la conservación del humedal.

Finalmente, se sugiere a modo de recomendación que a medida que se avanza en la lectura de este capítulo consultar los Anexos V y VI. En ellos se presentan los mapas de actores sociales intervinientes, en el primer caso, de la política de relocalización del asentamiento 9 de Enero encuadrada en el *Convenio Marco*, mientras que, en el restante, se hace lo propio respecto la política de conservación de la LR.

V.2 Crónica de una relocalización anunciada: el asentamiento 9 de Enero en el marco de la causa Mendoza y la producción de riesgo de inundación

La historia del asentamiento 9 de Enero estuvo inextricablemente enlazada con la crisis que Argentina atravesó al inicio del siglo XXI como consecuencia de la aplicación del modelo económico neoliberal, cuyos momentos culmines fueron los eventos del 19 y 20 de diciembre del 2001. Sus orígenes, de acuerdo a lo planteado por la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV)¹⁹⁸ (2011) se remontan a la década de 1990 cuando arribaron los primeros habitantes e iniciaron la ocupación de lo que, por aquel entonces, era el predio donde había funcionado una antigua chanchería. Los títulos de propiedad

¹⁹⁸ Según informa el Programa de Estudios del Conurbano, en 2011 este equipo estuvo a cargo del relevamiento de campo de 10 barrios populares en siete municipios al ejecutarse un convenio entre la UNDAV y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, con financiamiento del Ministerio de Economía de la Nación. Los barrios relevados fueron: Alsina (San Fernando), San Cayetano /San Blas (San Miguel), 22 de Enero (La Matanza), Las Achiras (La Matanza), La Esperanza (La Matanza), Federal de Florencio Varela (Florencio Varela), Federal de Esteban Echeverría (Esteban Echeverría), 9 de Enero (Esteban Echeverría), Villa Inflamable (Avellaneda) y 2 de Abril (Almirante Brown) (UNDAV, 2019). Disponible en: <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=314>

de estas tierras, según se informó desde la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MEE, corresponden a las firmas Raúl Fernández y otros y Alejandro Manuel Estrada y otros abocadas a la actividad industrial en consonancia con el perfil de la localidad de 9 de Abril. En sus inicios se registraron el establecimiento de 3, 2 y 7 hogares¹⁹⁹ para los años 1990, 1991 y 1997 respectivamente. No obstante, el barrio empezó a conformarse entre el 2000 y el 2004 cuando las tomas de estas tierras comenzaron a ser más frecuentes, a razón promedio de 17 nuevos hogares por año. Esta última cifra se incrementó notablemente desde el 2005 en adelante en un valor medio anual de 45 hogares adicionales (UNDAV, 2011). De este modo, se avizó la consolidación y densificación de 9 de Enero. Ambos procesos se plasmaron en el Mapa 5 donde se evidencia la constante expansión de los límites físicos de dicho asentamiento al comparar su situación entre los años 2002, 2008, 2014 y 2017. Éste se confeccionó a partir de la georreferenciación, la digitalización y el análisis espacial y temporal de las imágenes satelitarias del área de estudio disponibles en el servicio *Google Earth*²⁰⁰. Si bien no se puede tener certeza respecto la cantidad de habitantes de 9 de Enero a la fecha por falta de datos, se puede tomar como referencia que en el censo del 2011 llevado a cabo por la UNDAV. En ese momento se habían relevado 1.420 personas, 221 hogares y 220 viviendas y ponderado 2.116 personas, 481 hogares y 479 viviendas. Aquí, se infiere que con el transcurrir de los años estos valores presumiblemente hayan aumentado en el marco de crisis socioeconómica que el país viene atravesando desde finales del 2015. En este sentido, el representante del Defensor Oficial que patrocina al asentamiento 9 de Enero en el marco de la causa Mendoza, señaló que en el año 2011 “cuando se hizo el censo el barrio estaba mucho menos poblado que ahora” (comunicación personal). Finalmente, en el informe del Ministerio Público de la Defensa (MPD) (2017) se establece que este asentamiento se halla delimitado por las siguientes calles: al Sur por Cerro Catedral y un canal de desagüe pluvial, al Norte por Sierra de Fiambalá, al Este por Nuestras Malvinas y al Oeste por la laguna de Rocha.

En relación a los factores que motivaron la radicación de sus habitantes, de acuerdo con UNDAV (2011), los problemas económicos fueron el principal elemento explicativo junto a la imposibilidad de pagar un alquiler y a los desalojos de sus viviendas anteriores. Por tanto, es dable correlacionar estos causales con el contexto generalizado de recesión económica evidenciado durante el inicio de la década del 2000. Esta premisa también es compartida por el MEE, puesto que desde la Subsecretaría de Tierra y Viviendas se indicó que el establecimiento de 9 de Enero y de otros asentamientos de la localidad 9 de Abril se debió a un “fenómeno (...) que tiene que ver con la crisis de los noventa y el estallido del 2001 que generó los problemas que todos sabemos” (comunicación personal).

Otro elemento a tener en consideración es que la gran mayoría de los residentes de este barrio provinieron de otros sitios. De acuerdo a UNDAV (2011), más del 85% de los hogares antes de radicarse aquí habitaban en otros municipios del AGBA, en especial Lomas de Zamora y La Matanza, en otras localidades del MEE como Monte Grande y El Jagüel o en otros países como del Estado Plurinacional de Bolivia y la República de Paraguay.

¹⁹⁹ De acuerdo a la definición establecida por el INDEC, por hogar se entiende a la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación (INDEC, s/f).

²⁰⁰ El Anexo IV contiene un juego de mapas que corresponden a los límites del asentamiento 9 de Enero para cada uno de los años considerados en el Mapa IV.6.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas y las características del hábitat de los habitantes de 9 de Enero, debe considerarse que las cifras expresadas a continuación provienen del censo realizado en el año 2011 en este asentamiento. Respecto el primer tópico, en UNDAV (2011) y D'Angelo (2014) se señala que del total de los residentes el 17,4% se ubicaba por debajo de la línea de pobreza²⁰¹ y el 11,4% tras la línea de indigencia²⁰². Asimismo, en vinculación con la dimensión laboral en UNDAV (2011) y Abran (2012) se indica que la población económicamente activa (PEA)²⁰³ del barrio abarcaba al 58,8% del total, de los cuales el 97,3% se encontraba ocupada, desglosándose de la siguiente manera: el 65,7% ejercían como obrero o empleado, el 30,9% eran cuentapropista y el 3,4% restante trabaja en otras modalidades (patrón, trabajador sin salario, etc.). Sin embargo, el 66,6% de los asalariados calificados (trabajadores de servicios, vendedores de comercio, oficiales, operarios, etc.) y aproximadamente el 80% de los no calificados (personal doméstico, peones de la construcción, cartoneros, vendedores ambulantes, etc.) no contaba con aportes jubilatorios ni de obra social²⁰⁴. De este modo, se visualiza como a estos altos valores de ocupación se caracterizan por la predominancia de tareas de baja calificación y elevados niveles de desprotección previsional y de salud. De allí, que indique Abran (*Op. Cit.*: 19) que “la protección social de antaño son reemplazadas por una creciente precarización (...) lo que profundiza los niveles de vulnerabilidad de estas poblaciones territorialmente segregadas”.

En cuanto a las condiciones de hábitat en el asentamiento 9 de Enero, en UNDAV (2011) y Vio y Cabrera (2013) se establece que el 65,4% de los hogares registraron necesidades básicas insatisfechas (NBI)²⁰⁵. Al ahondar un poco más en este índice, el 38,3%, el 22,5% y el 4,1% de los hogares registraron al menos una, dos y tres NBI respectivamente, en especial ausencia de retrete y hacinamiento crítico. En tanto, que las viviendas censadas fueron categorizadas de la siguiente manera: el 52,8% como casa tipo B, el 35,7% como casa tipo A y el 11,5% restante como casillas²⁰⁶. También

²⁰¹ De acuerdo con el INDEC (2018a) la medición de la pobreza con el método de la “línea de pobreza” consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

²⁰² Según informa el INDEC (2018a) mediante la “línea de indigencia” se procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral o línea son considerados indigentes.

²⁰³ La PEA está compuesta por las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada (INDEC, 2018b).

²⁰⁴ El trabajo de Abran (2012) se basa en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) para establecer la clasificación de asalariados calificados y asalariados no calificados.

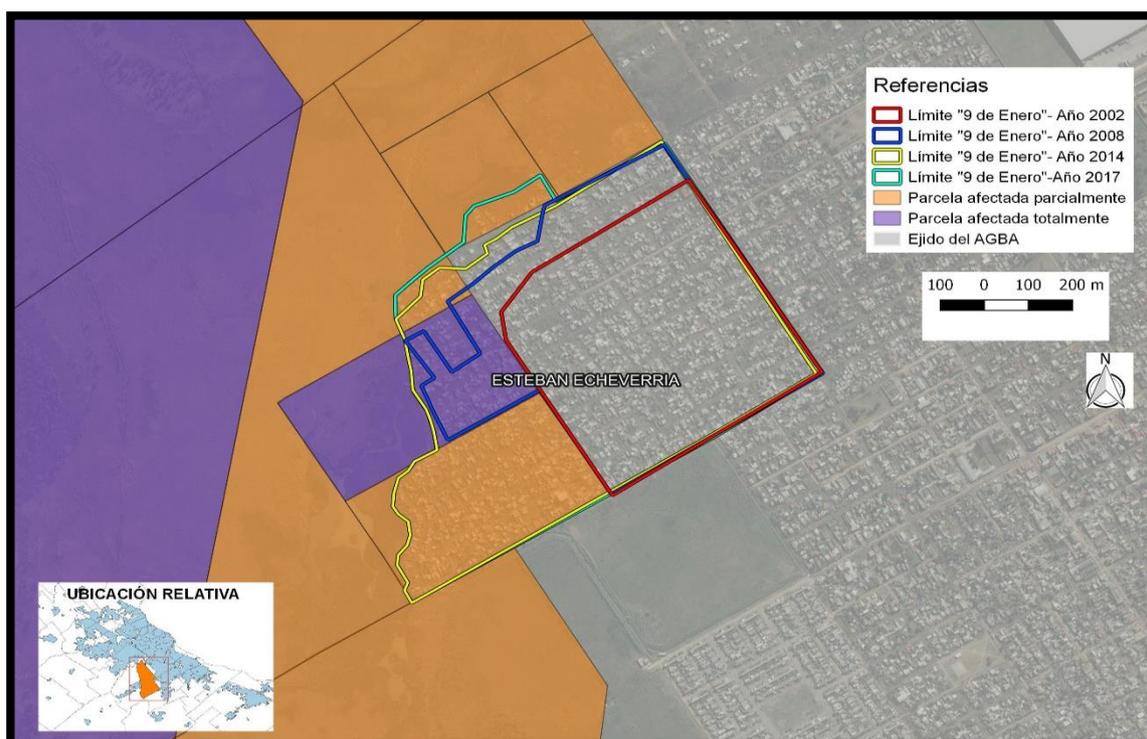
²⁰⁵ Según el INDEC, las NBI son consideradas como un índice que permite delimitar grupos de pobreza estructural, que representan una alternativa a la identificación de la pobreza asociada exclusivamente como insuficiencia de ingresos; a la vez que la entiende como el resultado de un conjunto de privaciones materiales esenciales. En este sentido, los hogares que posean NBI deben registrar condiciones de privación de al menos uno de los indicadores que las constituyen, a saber: a) Vivienda: vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda, excluyéndose a las viviendas tipo casa, departamento y rancho; b) Condiciones sanitarias: contempla a los hogares que no poseen retrete; c) Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto; y d) Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela (INDEC, 2019) Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=66

²⁰⁶ El INDEC define: a) Casa tipo B, aquellas que cumplen al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de baño con descarga de agua; b) Casa tipo A, todas las unidades que no pueden clasificarse como Casa tipo B; c) Casilla, a las construidas con materiales de baja calidad o desecho y localizadas en áreas urbanas (INDEC, 2019). Disponible en: https://www.indec.gov.ar/textos_glosario.asp?id=70

debe indicarse que la autoconstrucción fue la modalidad más difundida en 9 de Enero. Al respecto el referente barrial de la Comisión Organizadora Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivianos en Argentina (CONAMYPEBOAR) señalaba que los vecinos

buscan esos lugares donde están abandonados y logran hacer sus casas (...) Hoy por hoy un ladrillo cuesta. No te lo regalan en la calle. Y es gente de trabajo que deja de comer o deja de vestirse y en un mes compra, por ahí, mil ladrillos y un metro de arena y levanta un poquito. Y así. (comunicación personal).

Mapa 5. Límites del asentamiento 9 de Enero para los años 2002, 2008, 2014 y 2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, Instituto Geográfico Nacional y *Google Earth*.

En lo que respecta a los equipamientos y servicios públicos del asentamiento 9 de Enero puede señalarse que son en su mayoría inexistentes. Del lado de la infraestructura urbana, como por ejemplo las calles, debe indicarse que fueron construidas por los propios vecinos del barrio en vez de ser el resultado de una política pública. Aquí, vale recordar que la apertura de calles es una competencia municipal convalidada en términos catastrales por el Estado provincial. En el informe del Ministerio Público de la Defensa (MPD) (2017) se indicaba que todas las calles carecen de pavimento, veredas completas, cordón cuneta, alcantarillas y bocas de tormenta. Si bien cuentan con dimensiones suficientes para el paso de vehículos, éstos muy dificultosamente pueden acceder debido al deterioro y abandono que presentan (véase Imagen 11). Al respecto, el referente barrial de la CONAMYPEBOAR indicó que

hay gente que quiere vivir ahí (...) pelea para rellenar su calle y logra usar su recurso de fuerza, de unidad, de cooperación para concretar ese lugar porque entre ellos saben que, si no arreglan la calle y esperan del Municipio, la ambulancia no va a entrar, el patrullero o

el bombero cuando hay un incendio no va a entrar, entonces ellos hacen su calle (comunicación personal).

De igual modo, se expresó el representante del Defensor Oficial al señalar que en 9 de Enero

No hay accesibilidad. Es prácticamente nula. Las calles están muy deterioradas. Son de tierra. Lo que es la cercanía a la laguna, a medida que vas ingresando más en el barrio profundo vas encontrando más deterioro de esas condiciones. Lo que es el alrededor, ahí hay una unidad sanitaria, tenes algunas calles de asfalto, pero de eso estamos hablando a unas diez cuadras del barrio (comunicación personal).

Por el lado de la accesibilidad a servicios públicos básicos se visualiza una situación similar. Respecto a la provisión de agua, en UNDAV (2011) se indica que el asentamiento no disponía de una red proyectada que brinde un servicio adecuado, sino que en su lugar los propios vecinos construyeron un sistema de cañerías precarias que no abarcan a todo al barrio y que con la constante anexión de nuevas conexiones no provee agua en calidad ni cantidad suficiente. Al respecto, el funcionario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE señaló que “Hay una parte que tiene servicio de agua otra parte que no (...) [son] redes precarias, pero ya tienen red” (comunicación personal).

De manera similar, en el documento del MPD (2017) se informa que 9 de Enero no contaba con cobertura cloacal. La evacuación de los efluentes domiciliarios se efectuaba mayormente mediante pozos ciegos, aunque también se registró la modalidad de vertido en zanjas o sobre la ribera de la laguna y en cursos de aguas circundantes.

En relación a la disponibilidad de energía eléctrica, inicialmente fue deficitario y caótico sin ningún tipo de criterio de seguridad y con cables de baja calidad. Todo lo cual, produjo inestabilidad, caídas de postes y frecuentes incendios afectando no solo al tendido sino a las viviendas. A raíz de ello se formó una comisión vecinal que logró que la Empresa Distribuidora Sur (EDESUR) instalase un transformador y una línea que bordea al asentamiento. Sobre este tema, desde la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE se argumentó que al haber “medidor comunitario (...) el Municipio paga el suministro de energía y ellos [a quienes se provee de electricidad] no son clientes. Ahí está toda la complejidad de que no son clientes, la red es más precaria” (comunicación personal). Por su parte, el representante del Defensor Oficial indicó que “Hay una parte que tiene un tendido eléctrico que se hizo con apoyo del Municipio en una pequeña parte, pero después, en el resto del barrio (...) está hecho por vecinos con la precariedad y falencias que eso trae” (Comunicación personal).

En cuanto a la calidad del servicio, en el informe periodístico *Barrio 9 de Enero: sin luz y agua* por parte del programa Somos Sur²⁰⁷ y publicado 03/08/2018, una de las vecinas entrevistadas comentaba que

hay tiempo que no tenemos luz (...) no podemos tener heladera, ni televisor... una lamparita a veces te permite tener, pero a veces ni la lamparita tenemos (...) hay un solo transformador que abastece pero que no alcanza porque ya somos multitud, acá en el barrio”.

La recolección de los residuos sólidos urbanos es otro de los servicios que actualmente no se prestan en 9 de Enero. Ello, generó la creación de microbasurales a cielo abierto en las inmediaciones del asentamiento, en el borde de la laguna de Rocha (véase

207

Disponible en: <https://www.facebook.com/386819125028847/videos/693706667673423/?v=693706667673423>

Imagen 12), a lo largo de la calle perimetral Cerro Catedral y en zanjas y canales circundantes (UNDAV, 2011). Sobre esta situación, el funcionario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE sostuvo que al haber “cables todos enganchados (...) no puede haber un buen servicio de recolección de basura. Si pasa el camión se rompe los cables. Hay que recurrir a mecanismos un poco más alternativos” (comunicación personal). La fuente entrevistada refiere a un sistema organizado por los propios vecinos quienes abonaban semanalmente a un carrero, un individuo que recolecta y transporta en carros los residuos hasta los contenedores ubicados en la entrada al barrio (UNDAV, 2011). No obstante, el referente del Defensor Oficial entrevistado afirmó que desconocían si ese dispositivo seguía en funcionamiento y que ante ausencia de recolección las familias quemaban su propia basura en el fondo de sus casas.

El acceso a servicios como el transporte, la educación y la salud pública es otro de los déficits que evidencia este asentamiento. Al respecto, en el informe de la MPD (2017) se estableció que las líneas de colectivos no ingresan a 9 de Enero lo que implica que los vecinos deban caminar más de diez cuadras para acceder al mismo. A distancias similares se ubican las escuelas primarias y secundarias, los centros de salud, la comisaría, farmacias, áreas comerciales y bancarias más próximas. Ante este panorama debe tenerse presente las dificultades de movilidad que implica el anegamiento y el enlodado de las calles tras un evento de precipitaciones.

Ahora bien, de lo expuesto hasta el momento puede establecerse que al año 2011 una parte significativa de los habitantes de 9 de Enero vivían por debajo de las líneas de la pobreza y de la indigencia. Si bien casi toda la PEA del asentamiento se hallaba ocupada, lo hacían en empleos precarios de exigua remuneración, desprovistos de tipo de aportes y de seguridad social. Asimismo, se detectó que más de la mitad de los hogares de este barrio evidenciaban pobreza estructural debido a que registraron uno o una combinación de los indicadores que conforman las NBI, en especial el hacinamiento crítico y la ausencia de retrete. También se observó que más de la mitad de las viviendas eran casa tipo B y casillas, dando cuenta de la precariedad de los materiales empleados; así como que fueron autoconstruidas por sus habitantes. Es dable inferir que todas estas variables se hayan agudizado. En especial, a partir del 2016 tras las medidas en materia de política económica y monetaria encaradas por el gobierno de la Alianza Cambiemos presidido por Macri, que incentivaron el marcado incremento de la inflación, de la devaluación del peso, de las tarifas y del costo de vida en general como así también la incesante pérdida del poder adquisitivo del salario, de puestos de trabajo y de la cobertura de los sistemas de salud pública y previsional.

Por el lado del acceso a los servicios público básicos, se visualizó el predominio de modalidades precarias, de baja calidad e incluso insalubres -como por ejemplo la quema de basura-; llevadas a cabo por los propios vecinos. Tal fue el caso de la recolección de residuos, del tendido eléctrico, de la red de agua y del volcado de efluentes domiciliarios. Asimismo, se observó la ausencia de centros de salud, colegios y medios de transporte en el asentamiento. En tanto, que el equipamiento urbano se destacó por el importante nivel de deterioro del entramado de calles que ante la ausencia del Estado fueron autoconstruidas por los habitantes del barrio.

En suma, todos los elementos indicados hasta el momento pueden ser entendidos como factores que inciden incrementando la vulnerabilidad social de los habitantes de 9 de Enero a la vez que obtura sus posibilidades de recuperación autónoma tras la ocurrencia de eventos peligrosos como son las inundaciones de origen hidrometeorológico.

Otro de los aspectos considerados son las condiciones de sitio de este asentamiento. Como se señaló en el Capítulo IV, se emplaza en la llanura de inundación del río Matanza en la CMMR. Más específicamente, sobre el sistema lagunar de Rocha que funciona como límite Oeste del asentamiento (véase Imagen 13 y Imagen 14). Esta situación trae aparejada los recurrentes anegamientos vinculados a la saturación de los suelos por los ciclos de expansión de las lagunas propios de la dinámica ecosistémica del humedal, pero también al agua proveniente de las precipitaciones. De allí que se trate de un fenómeno hidrometeorológico.

Imagen 11. Estado de la calle Sierra de Guayasán.



Fuente: Caruso (07-02-2019)

Imagen 12. Microbasurales a cielo abierto en la laguna de Rocha.



Fuente: Caruso (07-02-2019)

En el relevamiento que se llevó a cabo en el apartado IV.2.2, se detectó que 9 de Enero se inundó durante las lluvias registradas el 4 de noviembre de 2012 y el 2 de noviembre de 2014 y presumiblemente haya ocurrido lo mismo en los eventos del 14 de mayo del 2002 y de los días 10 y 11 de noviembre de 2018, aunque las fuentes relevadas no lo mencionen explícitamente. Sobre esta temática, en UNDAV (2011) se informó que, al mes de junio de ese año, el 52,1% de los terrenos donde se emplazaron las viviendas fueron inundados mientras que el agua ingresó al 23,4% de las casas del barrio (véase Imagen 6 y Imagen 7), siendo las causas más frecuentes las precipitaciones y el desborde de zanjas, canales y de la laguna de Rocha. Aquí, es preciso señalar que no todo el asentamiento se anega por igual, sino que el sector más afectado es el adyacente al espejo de agua, como puede observarse en el Mapa 6²⁰⁸. Ello responde,

²⁰⁸ De acuerdo a lo informado por la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MEE, para la sección del asentamiento 9 de Enero que no fue afectado por las políticas de relocalización, desde el distrito se promulgó la Ordenanza 8123/CD/2012 cuyo objetivo era avanzar hacia la regularización dominial y formalización del barrio. Dicha normativa: declaró de interés social el proceso de regulación dominial del barrio 9 de Enero (Artículo 1); estableció la Emergencia Urbana y Habitacional del asentamiento (Artículo 2); se autorizó al Poder Ejecutivo a gestionar ante la autoridad de aplicación del Decreto-Ley 8912/77 las autorizaciones correspondientes para el proceso de regularización (parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, estándares para espacios verdes, reservas para equipamiento comunitario, etc.) (Artículo 4). En los considerandos de esta Ordenanza, se plantea un plan de pago social en el cual los vecinos compren el suelo a los titulares. Aquí se contempla el otorgamiento de títulos de propiedad a favor de las familias adquirentes y de títulos hipotecarios de garantía de pago a favor de los vendedores. Este programa se instrumenta mediante un fideicomiso a titularidad del MEE, que funcionará como instrumento por el cual se transferirán el Dominio Fiduciario del bien inmueble para llevar a cabo la regularización dominial del predio a favor de los actuales habitantes; como así también a comprometer a los titulares a financiar el pago en 66 cuotas mensuales y en pesos. El funcionario entrevistado, señaló que se les solicitó

a que el resto del barrio se estableció sobre el predio en el que antiguamente funcionó una chanchería (como se comentó al inicio de este apartado) cuya cota de nivel se halla aproximadamente 1 m más elevada respecto la del resto del asentamiento (UNDAV, 2011).

En cuanto a las estrategias que los habitantes esgrimen para afrontar estos eventos de naturaleza hidrometeorológica, son más que elocuentes las palabras del referente de barrial de la CONAMYPEBOAR quien expresó que

No en vano han pasado las inundaciones. Ellos [los residentes] han medido hasta donde ha llegado el agua (...) Saben que ha subido el agua 70 cm ¿y qué es lo que han hecho? Han rellenado 1 metro. Piden tierra y escombros y ellos con las carretillas los meten en el relleno, lo llenan y construyen ahí arriba (...) La mayoría tiene un techo de loza. Saben que dura de una semana a 10 días [el anegamiento del suelo] entonces aguantan ahí porque si se van le roban todo. Se quedan en el techo. Vos vas a ver que cuando hay inundación, se suben la carpa arriba y se quedan viviendo ahí (comunicación personal).

Mapa 6. Área inundable del asentamiento 9 de Enero.



Fuente: UNDAV (2011)²⁰⁹.

Ante lo anteriormente expuesto y en vinculación al riesgo de inundación, al igual que lo planteado para la localidad de 9 de Abril en el Capítulo IV, las inundaciones de índole hidrometeorológico que acaecen sobre el asentamiento 9 de Enero son interpretados como referentes de la peligrosidad. Además, esta dimensión es amplificada mediante

a los dueños de esas tierras que realicen la planimetría del lugar con la finalidad de permitir la titulación de los lotes. Estos planos fueron convalidados por el Municipio y girados hacia la PBA. En esta instancia aun se encuentra este trámite, a la espera de su aprobación. Sin esta última, no se puede avanzar con los planos de apertura de calles ni de tendido eléctrico, obturando de este modo todo este proceso.

²⁰⁹ Disponible en: <http://vidaenconurbano.undav.edu.ar/unpre/barrio8c.html#origenes>

los procesos de degradación ambiental consecuencia del vertido de los efluentes domiciliarios y el lixiviado de los microbasurales a cielo abierto, a lo que debe sumarse el volcado de los residuos industriales del distrito sobre los arroyos y el sistema lagunar circundante (como se indicó en el Capítulo IV). Todas estas acciones modifican la calidad del agua, la contaminan y generan procesos nocivos para la salud de sus residentes. En este punto debe tenerse presente que los estudios realizados en el río Matanza y en la laguna de Rocha por la ACUMAR también evidenciaron la presencia de sustancias contaminantes e insalubres para las personas como metales pesados y coliformes fecales y *Escherichia coli* (ACUMAR, 2014a y 2017b).

Por último, se destaca que lo que queda expuesto ante estos eventos peligrosos son los habitantes del asentamiento, como así también otros elementos materiales como el equipamiento urbano, en especial el entramado de calles, las viviendas y los terrenos asociados a ellas y los mobiliarios. De allí, que sus residentes opten por quedarse a vivir en el techo de sus casas durante la inundación en vez de evacuar y retornar luego de que baje el agua. En suma, todo lo anteriormente señalado puede ser entendido como referente de la tercera dimensión del riesgo, la exposición.

Imagen 13. Vista hacia la laguna de Rocha desde el techo de una vivienda de 9 de Enero.



Fuente: Caruso (02-02-2019)

Imagen 14. Transición entre el límite Oeste de 9 de Enero y el pastizal de la laguna de Rocha.



Fuente: Caruso (02-02-2019)

V.2.1 *Sanear de la cuenca Matanza-Riachuelo: 9 de Enero en el Convenio Marco*²¹⁰

En 2008, la CSJN dictó el fallo de la causa Mendoza. Consecuentemente, dos años más tarde, se confeccionó el PISA estructurado bajo los objetivos estratégicos de sanear y recomponer ambientalmente la CMR y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, con el fin de cumplir con la manda judicial. La octava línea de acción de dicho Plan fue denominada Urbanización de Villas y Asentamientos, en la cual se encuadró el *Convenio Marco* -firmado en 2010-. Hacia el interior de este andamiaje normativo, el Estado nacional, ACUMAR y el MEE, el día 20 de diciembre del 2010, rubricaron un *Acuerdo General* para la urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la CMR que abarcó a 1.438 familias. Más adelante, en 2017 ACUMAR presentó el *Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización* y

²¹⁰ A medida que se avanza con la lectura de este acápite consúltese el Anexo V para observar la articulación entre los actores sociales intervinientes en esta política pública.

Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo. Todo lo hasta aquí señalado fue desarrollado en profundidad en el apartado IV.2.1. En este acápite, se desarrollarán las formas específicas en que todos estos instrumentos de política pública se implementaron en el caso del asentamiento 9 de Enero, señalando las distancias detectadas entre lo planteado en dichos documentos y lo efectivamente actuado como así también el establecimiento de vínculos entre estas políticas y la incidencia en la vulnerabilidad social de sus habitantes, es decir, en la producción del riesgo.

Ahora bien, al centrar el eje del análisis en el referido *Acuerdo General*, vale tener presente que en él se reseñaron las responsabilidades y funciones de cada organismo interviniente; se indicaron la asunción de compromisos para firmar acuerdos específicos con el fin de desarrollar los proyectos que componen el Plan General; y se pactó un cronograma de planificación global de acciones, que incluyó la construcción de los complejos habitaciones Barrio Montecarlo y Asentamientos Varios. Más adelante se identificó que este último estaba conformado por los barrios Papa Francisco y Juan Pablo II – con fechas de inicio 18/10/2010 y 03/01/2011 y de finalización 05/08/2011 y 12/12/2012 respectivamente- en los cuales serían relocalizados los habitantes en condiciones de riesgo ambiental (ACUMAR, 2011a).

En el marco de estas acciones, también se incluyeron instancias de abordaje territorial que directamente incidieron sobre los residentes de 9 de Enero en el proceso de relocalización. Con estas medidas, se perseguía el objetivo de garantizar y resguardar “los derechos sociales, culturales y económicos de la población afectada y que (...) las intervenciones habitacionales (...) logren la efectiva mejora en la calidad de vida de los vecinos (ACUMAR, 2017a: 5).

Al respecto, resulta de interés señalar que se estableció como competencia del MEE la realización de los censos de las familias residentes en los asentamientos a relocalizar priorizados en el *Convenio Marco*. También se indicó el asesoramiento del Ministerio de Desarrollo Social de la PBA en aspectos técnicos, de trabajo de campo y de relevamiento de datos. Aquí, se inscribió el censo efectuado por la UNDAV en 2011 puesto que fue el resultado del convenio celebrado por esta institución académica y el señalado Ministerio para relevar diez barrios populares distribuidos en siete municipios (véase la primera nota al pie de página N° 201). De esa iniciativa, se relevaron 1.420 personas, 221 hogares y 220 viviendas y se estableció que 255 familias deberían ser relocalizadas por vivir en condiciones de alto riesgo ambiental. No obstante, el representante del Defensor Oficial indicó que dicho censo evidenciaba el problema técnico de que al momento de su realización aun no se había establecido la línea de ribera de la laguna de Rocha²¹¹. Hecho que sucedió años más tarde, en marzo del 2017 mediante la publicación en el Boletín Oficial de la PBA de la Resolución N° 153/17 del ADA. De allí, que la fuente consultada se preguntara “¿El censo sobre qué se hizo? Con un cálculo a ojo. Digo ‘a dos cuadras de la laguna... qué se yo’” (comunicación personal). También mencionó que cuando éste se efectuó, el asentamiento se hallaba menos poblado que en la actualidad. Por ello, recalcó la necesidad de ejecutar un nuevo censo que se ajustase a la situación presente, en vistas de que aun, no se relocalizó a ninguna familia.

²¹¹De acuerdo con el Código de Aguas de la PBA (Ley 12.257/98), la línea de ribera es un instrumento técnico que permite establecer el límite de un curso o cuerpo de agua y del litoral marítimo y en función de ello deslindar el dominio público del privado. El ADA es el organismo encargado de su fijación, publicación y certificación de su demarcación.

En cuanto a las soluciones habitacionales, en el *Acuerdo General* se estableció un complejo mecanismo en cuyo funcionamiento intervienen el MEE, ACUMAR y diversos organismos de la Nación y de la PBA. Respecto las competencias de esta última, el Ministerio de Infraestructura debe llevar a cabo un relevamiento de tierras fiscales en los organismos de índole nacional, provincial y municipal con la finalidad de ser afectadas para su construcción. En caso de no contar con ellas, tiene que gestionar el financiamiento para la adquisición de predios, como así también promover la expropiación y financiación de terrenos que fueran necesarios para cumplir con tal objetivo²¹².

Por su parte, las atribuciones del MEE recaen en la elaboración de los proyectos de las relocalizaciones propuestas, la planificación y el desarrollo del equipamiento comunitario y las obras de infraestructuras necesarias para “procurar un hábitat que contemple el acceso al trabajo, educación, salud y recreación” (ACUMAR, 2011a: 76). Asimismo, debe solicitar la no objeción técnica al Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y la no objeción financiera a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, ambos dependientes del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación. Otra de sus competencias es llevar a cabo los procesos de licitación, suscripción de contratos y de ejecución de la obra, ejerciendo la inspección y la certificación de la misma. Finalmente, debe crear por acto administrativo comisiones vecinales coordinadas por personal idóneo para asegurar con los vecinos acciones consensuadas durante el proceso relocalizadorio²¹³.

En tanto, que las funciones de la ACUMAR incluyen el establecimiento de las prioridades de los Proyectos de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en alto riesgo ambiental en la CMR; la coordinación y la articulación de las acciones entre las jurisdicciones y los organismos competentes en el *Acuerdo General*; e, intervención en la definición de los predios propuestos mediante la aplicación de criterios ambientales en correspondencia con los objetivos estratégicos del PISA. (ACUMAR, 2011a).

También debe destacarse que este mecanismo fue refrendado en el *Protocolo Para Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo* publicado en 2017 por ACUMAR. En dicho documento, se adiciona que las empresas prestatarias de servicios públicos tienen la responsabilidad de realizar las obras de expansión de infraestructura, revisar los proyectos de instalaciones internas, asegurar la calidad del servicio y operar las redes.

Asimismo, se indica que los complejos habitacionales deben cumplimentar con estándares mínimos de calidad establecidos en el documento *Estándares Mínimos de Calidad para viviendas de interés Social*¹⁴ de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación. De los treinta y siete puntos contemplados en este Protocolo, aquí es de interés reseñar aquellos vinculados con la localización, el diseño y la provisión de servicios de las soluciones habitacionales. En referencia a los primeros, se

²¹² En el *Acuerdo General* el Ministerio de Infraestructura también debía cumplir con: la emisión de certificados de aptitud hidráulica necesarios para las urbanizaciones y el establecimiento de criterios acordados de ordenamiento territorial y uso del suelo según las demandas propuestas (ACUMAR, 2011).

²¹³ Otras competencias del MEE establecidas en el *Acuerdo General* fueron: informar mensualmente al Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y a la ACUMAR, el estado de avance de cada uno de los proyectos; confeccionar las actas de inicio, las certificaciones de avance y de cierre final de obra, todas ellas con carácter de declaración jurada; confeccionar el plano de obra municipal definitivo del conjunto habitacional y parcializado por cada una de las unidades que lo conforman; fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social; y remitir el listado de adjudicatarios de las viviendas al Instituto de la Vivienda de la PBA para formalizar las adjudicaciones (ACUMAR, 2011)

²¹⁴ Disponible en: https://www.economia.gob.ar/download/fonavi/resumen_1.pdf

destaca que la localización tiene que ser consensuada con la población afectada en el ámbito de las Mesas de Trabajo, debiéndose priorizar la cercanía a las áreas de centralidad; las facilidades de accesibilidad y conectividad; el nivel de consolidación urbana; la cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos; el acceso a infraestructuras comunitarias destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, educación, transporte, recreación, administración pública, justicia, comunicación y cultura. Respecto a los segundos, se indica que el diseño de los complejos habitacionales debe ser presentado ante las comunidades destinatarias con quienes debe consensuarse en el ámbito de las Mesas de Trabajo. En tanto que, para los terceros, se establece que las viviendas nuevas deben contar con infraestructuras formales de red para asegurar la provisión de agua, de gas, de electricidad y de desagües cloacales y pluviales (ACUMAR, 2017a)²¹⁵.

Ahora bien, las modalidades en las que fácticamente se implementó este complejo instrumento de política pública, distó radicalmente respecto de lo planteado en los documentos precedentemente reseñados. En cuanto a la selección y la adquisición de las tierras donde se construyó el complejo habitacional Juan Pablo II, señaló el funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MEE que, ante la ausencia de predios públicos, la PBA mediante la Fiscalía de Estado pretendía comprar terrenos de privados basados en la valuación fiscal²¹⁶. Sin embargo, los propietarios ofrecían sus tierras según el valor de mercado²¹⁷ que es muy superior a la valuación fiscal y, por consiguiente, no se pudieron concretar las compras. Ante la inmutabilidad de la posición de las partes, durante los tres años posteriores a la promulgación del *Convenio Marco* este mecanismo estuvo paralizado. Finalmente, la situación se destrabó con la intervención del MEE, quien tuvo que conseguir los predios a través de la sesión de tierras por parte de los grandes emprendimientos inmobiliarios abocados a la construcción de urbanizaciones cerradas en la localidad de Canning mediante el cumplimiento de lo establecido en las leyes provinciales 8.912/77²¹⁸ y 14.449/12²¹⁹. En palabras de la fuente entrevistada:

²¹⁵ Véase ACUMAR (2017) para ahondar en el resto de los puntos que aquí no se consignaron.

²¹⁶ La valuación fiscal es el valor asignado a un inmueble basado en la determinación del valor de la tierra (la parcela) y las mejoras (construcciones y/o edificaciones). El valor calculado es la base imponible para el establecimiento del impuesto inmobiliario (Dirección General de Catastro, 2019). Disponible en: <https://catastro.lapampa.gob.ar/preguntas-frecuentes-2/52-como-puedo-conocer-la-ubicacion-de-una-parcela-2.html>

²¹⁷ De acuerdo con Baer y Kauw (2016) los precios del suelo urbano dependen de la combinación de varios factores vinculados con la proximidad a centralidades (condiciones de accesibilidad según el transporte público y las vialidades, la calidad ambiental, la de los servicios y la infraestructura urbana, etc.). Estos autores señalan que la posibilidad de acceder a localizaciones que presentan buenos atributos respecto los aspectos anteriormente indicados depende de la disposición de pago por suelo urbano. No obstante, la mayor parte de la demanda no compete por el suelo urbano para su consumo directo, sino por la actividad que le da soporte. A dicha demanda, se la denomina demanda derivada y refiere a la competencia por suelo en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos, urbanísticos y normativos. En palabras de los autores “Es (...) sobre esta “fertilidad” derivada de la posición relativa de un lote urbano que este tipo de demanda construye expectativas de ganancia económica, y tales expectativas de rentabilidad son precisamente las que estructuran los precios del suelo urbano” (Baer y Kauw *Op. Cit.*: 7).

²¹⁸ En el artículo 56 del Decreto-Ley 8.912/77 se establece que los propietarios de predios involucrados relacionados con la creación o ampliación de núcleos urbanos, áreas y zonas, deberán ceder gratuitamente al Estado provincial superficies destinadas para espacios circulatorios, verdes, libres, públicos, reservas y localización de equipamiento comunitario de uso público. Véase el Artículo 56 para ahondar en las dimensiones mínimas requeridas para cada uno de los casos. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

²¹⁹ La Ley 14.449/12, también denominada Ley de Acceso Justo al Hábitat, en su artículo 51 establece respecto los grandes desarrollos inmobiliarios el mecanismo de determinación presunta y pago a cuenta. Aquí, los sujetos obligados al pago de la contribución establecida por el Municipio en que se desarrollen los

lo que tuvimos que hacer fue un *pack* de desarrolladores que compraran fracciones que a nosotros nos interesaban y luego las transferían al Municipio y daban por satisfecha la obligación de cesiones de la Ley 8.912 y la Ley de Hábitat y luego de eso, nosotros afectarlas para la construcción de vivienda (...) sin ningún tipo de reconocimiento por parte de la Provincia (comunicación personal)

La situación precedentemente mencionada, fue catalogada de injusta por parte del funcionario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE puesto que indicaba que en el marco de la causa Mendoza “No estamos condenados, pero tenemos que cumplir con la sentencia igual” (comunicación personal). Al respecto, la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR ratificó que fue el Municipio quien tuvo que comprar los terrenos, sin la participación de la PBA. También puntualizó críticamente en relación al rol que tuvo la gestión de ACUMAR durante los gobiernos kirchneristas²²⁰ en dicho proceso puesto que

no participó lo suficiente porque nosotros hoy nunca elegiríamos un terreno que está en un área que no tiene radio servidos, que no tiene infraestructura, donde el Estado tiene que invertir millones y millones en garantizar con una producción de plusvalía que no se termina captando porque son terrenos privados que se terminan valorizando por la inversión estatal que hiciste por haber seleccionado un terreno muy muy lejos (comunicación personal).

Respecto la ubicación geográfica del complejo habitacional Juan Pablo II, estuvo signada por cumplimentar con la directriz de la manda judicial de la CSJN que obliga a todas las jurisdicciones que conforman la CMR a la relocalización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental próximos a los cursos y cuerpos de agua de la cuenca o bien con el fin de liberar el camino de sirga. Vale recordar, que para el caso del asentamiento 9 de Enero el riesgo ambiental se estableció a raíz de la anegabilidad del barrio. De allí, que el Intendente del MEE subrayase en la última reunión de Comité Gestión de LR que el plan de viviendas emplazado entre las calles Maipú y Colón –el complejo habitacional Juan Pablo II- “es una zona alta del distrito” (comunicación personal); es decir, no inundable y, por tanto, acatando las directivas de la señalada manda judicial.

En cuanto a los criterios de selección del sitio, desde la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MEE se argumentó que para la construcción de las nuevas viviendas eran necesarios macizos de tierras de grandes dimensiones que únicamente se hallaban al Sur del distrito, en el área periurbana de la localidad de Canning. Por tal motivo, existen aproximadamente 11 km de distancia entre la ubicación actual del asentamiento 9 de Enero y del complejo habitacional Juan Pablo II (véase Anexo II). Ello, también respondió a

emprendimientos indicados en el artículo 46 inciso f) -Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios- de la presente Ley, tales como emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen, de acuerdo a lo dispuesto en los incisos b) -Cediendo al Municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto- y c) - El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial- del artículo 49, cederán como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

²²⁰ El actual Intendente del MEE, Fernando Gray, pertenece al partido Frente Para la Victoria. Fue electo por primera vez en el año 2008 y reelecto en 2011 y 2015. Es decir, que hasta el 9 de diciembre de 2015 los gobiernos nacional, provincial, municipal y la dirección de ACUMAR estuvieron alineados bajo el mismo signo político. Esta situación se modificó a partir del 10 de diciembre del 2015 cuando la Alianza Cambiemos ganó la presidencia del país, el gobierno de la PBA y la gestión de la ACUMAR.

una estrategia del Municipio, porque llevar esas viviendas a ese sitio significa consolidar un lugar de crecimiento y por ende llevar servicios e infraestructura para que abastezca y genere un proceso (...) de transferencia a todos los lugares donde van pasando todas esas cañerías y todos esos servicios (comunicación personal).

Al respecto del sitio seleccionado, el representante del Defensor Oficial señaló que comprendía la necesidad del Municipio en expandirse territorialmente. No obstante, recalcó que dicho proceso lo desplegó en una zona que “no hay infraestructura [urbana], no hay infraestructura de agua, de gas, no tenés escuelas (...) [ni] centros de salud (...) [ni] centro comercial” (comunicación personal).

Otro aspecto que se enlaza con lo anteriormente expuesto, es el desfinanciamiento de la construcción de la obra -que de acuerdo con el MPD (2017) se inició en agosto del 2015- y su consecuente paralización como así también la inacción de AySA respecto la provisión de la red cloacal y de agua potable. En este sentido, el representante del Defensor Oficial que patrocina al asentamiento 9 de Enero en el marco de la causa Mendoza describió un complejo problema, en el cual el Estado nacional y provincial no giraron los fondos necesarios al Municipio para que pudiera avanzar con el pago a la empresa constructora -Doio Construcciones²²¹-. Esta situación desencadenó la paralización de la obra (véase Imagen 15). Ello debe ser contemplado en el contexto de los acelerados procesos de inflación y de depreciación de la moneda nacional que se traducen en encarecimiento de los costos de producción y, por ende, repercuten en el incremento de los fondos necesarios para finalizar dicho complejo habitacional. Efectivamente, este hecho se ratificó en el expediente de la CSJN (2018), donde se informaba que la firma Doio Construcciones había presentado una serie de documentos que detallaban la paralización de las obras a su cargo por la falta de pago. A la vez, se exhortaba al Instituto de la Vivienda de la PBA, a la Subsecretaría de la Vivienda del Ministerio de Infraestructura, Obras Públicas y Viviendas de la Nación y a la ACUMAR a que den cuenta del modo en se resolvería esta situación. Por su parte, y ante esta cuestión, el Intendente del MEE en la última reunión del Comité de Gestión de LR expresó que para la finalización de los complejos habitacionales en su distrito (entre los que se encuentra Juan Pablo II)²²² “nos ofrecemos a hacer la gestión [pero] no podemos terminarlas con fondos municipales porque el presupuesto del Municipio no da para terminar con 800 viviendas. Pero sí está toda nuestra buena predisposición” (comunicación personal).

²²¹ En el año 2002 se funda la empresa Doio Construcciones abocada al desarrollo y construcción de barrios privados, parques industriales, torres, viviendas sociales, equipamientos e infraestructuras urbanas. A la fecha, han construido más de 5.100 viviendas y soluciones habitacionales superando los 280.000 m³ construidos. Desde el año 2015 se le adjudicó la construcción de 476 viviendas en el complejo habitacional Juan Pablo II (Doio, 2019). Disponible en: <https://www.doio.com.ar/viviendas.html>

²²² Los otros complejos habitacionales que actualmente se están construyendo en el MEE son Montecarlo y Papa Francisco.

Imagen 15. Vista del complejo habitacional Juan Pablo II.



Fuente: ACUMAR (s/f)



Fuente: ACUMAR (s/f)

En articulación con lo anteriormente expuesto, debe incluirse la inacción de AySA en materia de provisión de la red cloacal y de agua potable en Juan Pablo II. Al respecto, desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR, se indicó que elección del sitio donde se emplazó este complejo habitacional, al establecerse un área periurbana desarticulada del entramado urbano del distrito, implicó un gran esfuerzo para dicha empresa en términos de brindar la infraestructura necesaria en esa zona y hacer factible la operatoria de las redes de saneamiento. Sin embargo, del análisis de la Tabla 1²²³ se pone de relieve la dilación y la inacción de esta empresa en cumplir con la manda judicial de la CSJN, en perspectiva de que ya se cumplieron nueve años desde la firma del *Convenio Marco*. Ante esta situación, el Intendente del MEE en la última reunión del Comité de Gestión de LR destacó que la solución que estaba proponiendo la PBA era transitoria y que no resolvía la cuestión de fondo, sino que, por el contrario, lo agravaba. En palabras del Intendente, tal propuesta se basó en

poner una planta de tratamiento provisoria, portátil. Nosotros (...) no queremos parches porque si vamos a hacer una obra, hagámosla para toda la vida. (...) tenemos el barrio Coca Cola que fue hecho con una plantita chiquita con un sistema de agua que en algún momento lo iban a pasar al sistema. De ahí, nunca más. También tenemos el barrio Policial (...) con una pequeña plantita con un sistema de agua que nunca más fue pasado a la red. Nosotros queremos que la solución (...) sea integral (...) tiene que ser una solución seria, responsable y para toda la vida porque (...) no es sólo un problema de fondos que no están, es un problema de gestión, es una problemática en la que no se avanza (comunicación personal).

²²³ Realizada a partir del listado de proyectos de obras vinculadas a las redes de agua potable y cloacal para el complejo habitacional Juan Pablo II reseñados en el documento denominado *Estado de Obras, Partido de Esteban Echeverría* y publicado por AySA en enero del 2019

Tabla 1. Obras y proyectos de cloacas y agua para el complejo habitacional Juan Pablo II por parte de AySA al 31/01/2019.

Obra/Proyecto	Nombre	Estado	Sub-estado	Plazo en días
Agua				
Proyecto	Provisión de agua Barrio Juan Pablo II (Red primaria de agua – Interconexión de pozo Barrio Juan Pablo II)	En proyecto	A elaborar	s/d
Proyecto	3 perforaciones de explotación B° Juan Pablo, B° Papa Francisco y La Victoria	En proyecto	A elaborar	s/d
Proyecto	Obras complementarias asociadas B° Juan Pablo, B° Papa Francisco y La Victoria	En proyecto	A elaborar	s/d
Cloaca				
Obra	Red Primaria Cloacal Juan Pablo II	En licitación	En análisis de ofertas	240
Obra	Estación de Bombeo Barrio Juan Pablo II	En licitación	Para apertura de sobres 22-02-19	390
Obra	Red Primaria Cloacal Impulsión Juan Pablo II	En licitación	En análisis de oferta	180

Nota: s/d, sin datos. **Fuente:** elaboración propia a partir de AySA (2019)²²⁴.

En articulación a lo reseñado hasta el momento, se halla la cuestión de la finalización de la obra, la entrega de viviendas y los plazos para efectivizar la relocalización. Al respecto, el Intendente del MEE en la última reunión del Comité de Gestión de LR refirió que la construcción de la vivienda estaba finalizada. Sin embargo, no se pudo avanzar en la relocalización de los habitantes del asentamiento debido que “ahí faltan los nexos de agua y de cloaca (...) es una pena porque ya haría dos años que tendríamos a la gente relocalizada” (comunicación personal). No obstante, el representante del Defensor Oficial indicó que “alrededor de las 400 casas que estarían terminadas, sería como la cáscara porque no tienen infraestructura. Hasta que no se solucionen las cuestiones para que vuelva la empresa a trabajar [Doio Construcciones] y haga la infraestructura (...) y hasta ahora no se cumplieron con los plazos” (comunicación personal).

Por último, con el fin de exponer la parafernalia procedimental e institucional que se deriva de la aplicación de este instrumento de política pública en materia de relocalización de asentamientos. Así como de exhibir su obsolescencia y disfuncionalidad, dado que pasados nueve años de firmado el *Convenio Marco* aun no se ha terminado el complejo habitacional ni se ha relocalizado a nadie. Se transcriben

²²⁴ Disponible en:

https://www.aysa.com.ar/media-library/que_hacemos/obras_en_tu_barrio/enero_2019/esteban_echeverria.pdf

las palabras del representante del Defensor Oficial que sintetiza lo expresado hasta el momento

Tomá en cuenta que lo que ACUMAR diga en torno a los plazos es medio un invento porque después para que la obra se ejecute tiene que ver con una cadena de actores en la cual ACUMAR está muy limitado de afuera. Porque está la Secretaría de Vivienda de Nación, la Provincia [de Buenos Aires] que está totalmente ausente (...) es en general en esa cadena donde se traban las cosas (...) Vivienda [la Secretaría de Vivienda de la Nación] dice que el Municipio dejó sobre certificar a la empresa [Doio Construcciones]. El Municipio dice que la empresa está reclamando algo que no es. AySA dice que no puede llegar con la conexión de agua. Entonces ACUMAR puede decir 'esto debería estar en dos años' pero en realidad no maneja, no ejerce su verdadera autoridad sobre estos otros actores involucrados y de hecho tampoco podría hacerlo sobre los municipios porque no están formalmente condenados en la causa [Mendoza] (comunicación personal)

V.2.2 El espacio de diálogo y construcción de consensos por "excelencia": el desarrollo de las Mesas de Trabajo en el asentamiento 9 de Enero

En relación al abordaje de los vecinos del asentamiento 9 de Enero a lo largo de todo el proceso relocalizadorio, en el *Protocolo Para Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo* se afirma que es fundamental la implementación de dispositivos de participación ciudadana en las instancias de diagnóstico, planificación, ejecución, abordaje post-intervención, monitoreo y evaluación. Éstos se despliegan mediante las Mesas de Trabajo las cuales son entendidas como "espacios de diálogo y construcción de consensos por excelencia" (ACUMAR, 2017a: 9). Dichas Mesas, deben ser coordinadas y convocadas por las jurisdicciones locales, es decir, los municipios que ejecutan los programas habitacionales. Requiere la participación de representantes de la ACUMAR y de las áreas del Estado municipal, provincial y/o nacional involucradas en cada proceso. Por último, deben tener una frecuencia al menos bimensual (ACUMAR, 2017a).

Ahora bien, al analizar la manera en que se desplegaron las Mesas de Trabajo, un primer aspecto a señalar, es que no se desarrollaron ni mensual ni bimestralmente como estaba estipulado sino más bien esporádicamente. Tal es así, que en expediente del MPD (2017) se dejó asentado que se realizaron Mesas de Trabajo en el asentamiento 9 de Enero en las siguientes fechas: 06/02/2015; 20/08/2015; 16/12/2015; 05/05/2016; 28/10/2016; y 07/04/2017. De aquí se desprende que entre el 2011 -momento en que entró en vigencia el *Convenio Marco*- y el 2018 -último año que se considera en esta investigación- tan sólo en tres años del señalado período se implementó este instrumento con una frecuencia aperiódica.

Ante la consulta sobre la realización de las Mesas de Trabajo, desde la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MEE se indicó que "eso se llevó y se lleva a cabo. En el caso de 9 de Enero (...) hemos tenido reuniones periódicas" (comunicación personal). Por su parte, la representante del Defensor Oficial enfatizó que si bien efectivamente se llevaron a cabo algunas Mesas de Trabajo "en general (...) la periodicidad (...) ha sido muy laxa. Por ahí tenés por año una (...) o dos Mesas de Trabajo por barrio" (comunicación personal). Asimismo, recalcó que el Municipio para justificar dicha situación alega que no hay avances concretos en la construcción de las soluciones habitacionales. En tanto, desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR se señaló que "se hicieron una serie de Mesas de Trabajo donde participaba la Defensoría [y] muy poquita participación barrial" (comunicación personal). Al respecto,

vale destacar que del contacto establecido con algunos de los habitantes de 9 de Enero y con el referente barrial de la CONAMYPEBOAR durante las tareas de campo, se pudo palpar el desconocimiento generalizado respecto los siguientes tópicos: de habitar dentro de un reserva provincial; de la existencia del Comité de Gestión de LR; de las políticas públicas en materia de relocalización de asentamientos que se vienen desplegando en la CMR; que son destinatarios de dichas políticas; y de la existencia y localización geográfica del complejo habitacional Juan Pablo II. Todo lo cual, quedó plasmado en la siguiente cita del referente barrial de la CONAMYPEBOAR

Yo lo que veo, la situación de incertidumbre. La desinformación. Tiene que haber un contacto directo con la comunidad que no lo hay (...) Muchas cosas de las que tú estás mencionando, no sabe la gente. No saben dónde está esa línea de relocalización o a partir de dónde” (comunicación personal).

Otro aspecto que fomentó el desconocimiento en los residentes de 9 de Enero, se vinculó con la constante modificación respecto al sitio de destino al cual iban a ser relocalizados. Esta situación quedó plasmada en el expediente judicial de la Causa Mendoza asentado en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, al constar una descripción de los tópicos tratados en cada Mesa de Trabajo celebradas en este asentamiento. Específicamente, se menciona que en la realizada en la fecha 06/02/2015 se estableció que en una primera instancia se relocalizarían 40 familias al complejo habitacional Montecarlo. Más adelante, en la llevada a cabo el 20/08/2015 se indicó que dichas familias serían trasladadas en un plazo estipulado de seis meses. Luego, el 16/12/2015 se informó que las familias del asentamiento San Ignacio-La Morita serían ubicados en Montecarlo debido a su proximidad geográfica. También se estipuló que el proyecto Juan Pablo II estaría finalizado en un año y medio. Durante la Mesa de Trabajo realizada el 05/05/2016 se anunció que las obras de los complejos habitacionales Montecarlo y Juan Pablo II estaban paralizadas por falta de presupuesto de la PBA y de la Nación. Tampoco se comunicaron plazos para la mudanza, empero se declaró que abarcaría, además de las 40 familias establecidas originariamente, a más habitantes del asentamiento. Esta última situación se ratificó en la Mesa del 28/10/2016, en la cual se argumentó que las obras en Juan Pablo II fueron proyectadas para 9 de Enero, el cual ya no figuraba vinculado al complejo habitacional Montecarlo. No obstante, no se indicaron fechas respecto la entrega de viviendas (MPD, 2017). De este modo, además de evidenciarse la incongruencia en la implementación de este instrumento de política pública, también se pusieron de relieve los mecanismos mediante los cuales se truncaron las ilusiones y esperanzas de esos 40 vecinos de 9 de Enero a quienes las autoridades municipales les habían notificado en el 2015 que serían propietarios y adjudicatarios de viviendas nuevas y, consecuentemente, relocalizados. Ello, quedó registrado en el testimonio que una residente del asentamiento plasmó en el documental dirigido por Bailo (2015) denominado *La Laguna*. Hacia el inicio del film ella declaraba que

Ya me dan mi casa y ya estoy ahí. Un papel que diga ‘acá va a vivir fulano’. Ya es algo muy hermoso para mí. No creo que sólo para mí. Para las vecinas también, para los vecinos también. Ya asegurarnos la situación nuestra. Lo que va a ser de nuestra vida. [hacia el final del documental la misma vecina comentaba que] (...) El día 22 de noviembre cuando fuimos a la asamblea que ellos dispusieron [las autoridades municipales], nos dieron a firmar un acta que ya figuramos 40 familias de acá, de la manzana 43 para irnos a Trelles y Arenales [calles en donde se emplaza el complejo habitacional Montecarlo] entre noviembre y diciembre, porque ya está así firmado. El verano que viene ya no vamos a estar acá y vamos a extrañar a la laguna (Bailo, 2015)

Ante la situación descrita, es interesante contrastar la variabilidad de la postura del MEE a lo largo de este proceso respecto la política de relocalización de asentamientos. Puesto que, pasó de dar difusión pública sobre las acciones que se venían desplegando en la materia, como, por ejemplo, mediante la publicación de noticias sobre la gestión municipal en sitio web tituladas de este modo: “Avanza la relocalización de familias del barrio 9 de Enero” (MEE, 02/11/2016)²²⁵. Esta modalidad, es diametralmente opuesta a la nueva estrategia de abordaje territorial en el asentamiento que adoptó el Municipio. En palabras del funcionario de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE “lo que no fue es seguir haciendo este proceso fuerte de visitas a las viviendas porque ahora no se sabe cuándo van a estar listas. No queremos jugar con la esperanza de la gente y sumar más incertidumbre” (comunicación personal).

Por último, es pertinente puntualizar los eventos acaecidos durante la última Mesa de Trabajo realizada en el asentamiento 9 de Enero asociado al establecimiento de grupos de narcotraficantes en el barrio. Ello, devino en que este instrumento que habilitaba “espacios de diálogo y construcción de consensos por excelencia” (ACUMAR, 2017a: 9) dejara de implementarse hasta la fecha. De este modo, se abandonó a los vecinos del barrio a la deriva y se incumplió con lo dictaminado en la manda judicial de la CSJN. Concretamente, en el expediente judicial quedó asentado que durante la Mesa de Trabajo realizada el 07/04/2017 ocurrió el siguiente incidente

Al finalizar la reunión, dos hombres con armas se acercaron hacia el lugar donde se encontraban los operadores de las diferentes instituciones que habían participado (...) y mediante amenazas procedieron a robar las pertenencias de muchos de los operadores institucionales (...) No contentos con ello, los amenazaron para que no volvieran al barrio y los persiguieron realizando disparos al aire mientras los operadores trataban de escapar corriendo por las calles del barrio. Algunos de los operadores no pudieron salir y tuvieron que esconderse en viviendas de vecinos, hasta que se hizo presente Gendarmería para auxiliarlos, ya que los delincuentes los seguían buscando (MPD, 2017: 7).

Esta situación fue puntualizada por todos los informantes claves entrevistados como un punto de inflexión que obturó y paralizó definitivamente el trabajo que se venía llevando a cabo en las Mesas de Trabajo en 9 de Enero. Puesto que supuso una real amenaza para la integridad física de los equipos de trabajo de los diversos organismos que participaban en ellas. Sobre este hecho, el funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Vivienda del MEE indicó que en lo que “va de este año [2018] no hemos tenido charlas porque hemos tenido una serie de conflictos que tienen que ver con otros factores de seguridad esencialmente” (comunicación personal). Algo similar se comentó desde la Agencia para el Desarrollo Sostenible del MEE “Nos encontramos en un punto que (...) hubo una situación muy compleja (...) que fue muy violenta (...) hubo uso de armas contra un equipo técnico nuestro y un equipo de la ACUMAR. Ahora eso se está revirtiendo porque pasaron a hacer una serie de operativos con Gendarmería (...) más presencia del Estado en el lugar” (comunicación personal). Por su parte, el Defensor Oficial remarcó respecto dicho incidente que

la última Mesa de Trabajo fue hace un año. (...) Creo que quisieron empezar a hacer un espacio de reunión que se hiciera por fuera del barrio (...) a unas diez cuadras (...) obviamente eso te merma muchísimo la participación. Pero bueno (...) no están dada las condiciones de seguridad para hacer una reunión adentro (...) lo que se había pensado es hacer un operativo con las fuerzas de seguridad (...) pero (...) eso tampoco sirve

²²⁵ Disponible en: <https://www.estebanecheverria.gob.ar/avanza-la-relocalizacion-de-familias-del-barrio-9-de-enero/>

demasiado (...) porque (...) si vos vas con Gendarmería ¿a quién le van a dar los datos? Ellos después se quedan viviendo ahí [los vecinos] (comunicación personal).

Por último, se incorpora el planteamiento vertido desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR que da cuenta de lo complejo, lo dificultoso y de la gran cantidad de tiempo que insumirá resolver esta cuestión. En palabras de la fuente entrevistada

fue tan grave la situación que les terminaron robando (...) los terminaron corriendo a los tiros (...) Para nosotros sí o sí tiene que intervenir el Poder Judicial. Nosotros lo primero que hicimos fue decirle al Juzgado Federal de Morón, que si bien se encargan de este tipo de delitos (...) penales, pero en el marco de la causa ambiental no. Entonces recayó sobre otro juzgado. (...) fue *heavy* la situación (...) las instituciones decidimos no hacer abordaje [territorial] también a modo de presionar al Juzgado (...) [pero] como el Juzgado tiene ciertas limitaciones para tomar decisiones (...) nos termina devolviendo todos los expedientes a nosotros 'problema de seguridad, ACUMAR hágase cargo' (...). La verdad es que ACUMAR no maneja fuerzas de seguridad (...) no es nuestra competencia (comunicación personal).

V.2.3 La política de relocalización en 9 de Enero en el contexto de las experiencias desplegadas en la Cuenca Matanza Riachuelo

Las características visualizadas en el proceso de relocalización del asentamiento 9 de Enero evidenció similitudes con otras experiencias llevadas a cabo a lo largo de la CMR.

En el ámbito de la PBA, se halla el caso de la emblemática villa Inflamable (partido de Avellaneda), que inició la célebre causa Mendoza. Al respecto, en el trabajo de Swistun (2014) se destaca al primer proyecto de urbanización/relocalización planteado en el *Convenio Marco* que brindaría "soluciones" para 1.300 familias. Aquí, la relocalización se llevaría a cabo *in situ* de la villa en áreas más degradadas ambientalmente puesto que las autoridades alegaban "la falta de terrenos municipales disponibles para trasladarlos a otros lugares" (Swistun, *Op. Cit.*: 158). A su vez, tampoco se desplegó ningún tipo de instancia de consulta ni de participación con los vecinos en materia de diseño ni en el desarrollo de dicho proyecto.

Por su parte, en la audiencia pública llevada a cabo por la ACUMAR el día 21 de septiembre del 2018 en la Universidad Nacional de Lanús, se evidenció que las relocalizaciones realizadas en otros municipios bonaerenses compartieron características similares respecto algunos de los procesos indicados para el asentamiento 9 de Enero. En este sentido, una vecina del barrio 14 de Noviembre (localidad de Rafael Calzada, partido de Almirante Brown) señalaba que

A la hora de relocalizarnos (...) nos han propuesto aquella [otra] punta que es Glew [dentro de Almirante Brown] (...) Propusimos un predio que contemple nuestro arraigo y que pueda dotarse de agua potable, cloacas, electricidad, que tenga desagües pluviales, gas y que esté inserto en la trama urbana" (ACUMAR, 2018b: 30).

Algo similar sucedió en las experiencias desarrolladas en el distrito de Lanús, puesto que un orador afirmaba que "las injusticias que 25 familias soportan en el barrio Néstor Kirchner [Villa Jardín, localidad de Valentín Alsina], mudadas (...) a viviendas sin agua corriente y sin cloacas. Y llevan allí cinco años, sin respuesta alguna, en una indiferencia total de todos los entes" (ACUMAR, 2018b, 43). Asimismo, otro participante comentaba que "Hay dos barrios, Los Ceibos [localidad de González Catán], en La Matanza y Néstor Kirchner, en Lanús, que fueron relocalizados alrededor de una planta de

tratamientos que no funciona y (...) se ha convertido en una piscina de excrementos” (ACUMAR, 2018b: 44).

En cuanto a las experiencias en la materia desplegadas en la CABA, han sido abordadas en los trabajos de Carman (2015a), Merlinsky *et al.* (2017), Najman (2017) y Fainstein (2018). En estas investigaciones se indagó en el proceso relocalizador de la villa 21-24 (Barracas) hacia el complejo urbano Padre Mujica (Villa Lugano) en el marco de manda judicial de la CSJN que ordenó liberar el camino de sirga del Riachuelo. Aquí, se detectó que, al comienzo de la implementación de la relocalización, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad no informó con claridad a los residentes las razones, los objetivos y el marco en el cual se desplegaban tales acciones (Fainstein, 2018). De acuerdo con Najman (2017), tampoco existieron experiencias que dieran cuenta de la intervención de los habitantes de esta villa en las instancias decisorias o de diseño del complejo urbano en cuestión. Al respecto, de la siguiente manera se expresaba un vecino relocalizado “No hubo espacio para participar (...) no te daban la oportunidad para que vos digas algo” (Najman, *Op. Cit.*: 133). También, se recalcó que gran parte de los vecinos desconocían si estaban alcanzados por estas políticas. A su vez, se destacó el incumplimiento de los plazos de avance en las obras y la opacidad en el establecimiento de las listas de personas que deberían mudarse en cada etapa del proceso relocalizador (Najman, 2017; y Fainstein, 2018). Asimismo, se observó que la porteña Comuna 8, sitio en donde se emplazó Padre Mujica, evidenciaba una gran lejanía respecto la locación de la villa 21-24 como así también los índices más deficitarios de la CABA en materia educativa, de salud y de mercado de trabajo (Carman, 2015a; y Fainstein, 2018). Más aun, “El barrio de villa Lugano presenta numerosas desventajas en comparación con la villa 21-24 (...) paradas de colectivo a largas cuerdas de distancia de los complejos (...) ausencia de hospitales en áreas cercanas (...) insuficientes vacantes escolares” (Merlinsky *et al. Op. Cit.*: 66). Finalmente, en cuanto a la calidad del complejo urbano se visualizaron: serios problemas constructivos en los edificios; las viviendas no estaban acondicionadas para su aprovechamiento productivo, lo que se tradujo en que muchas familias perdieran el sustento de su actividad económica; y, la ausencia de espacios para usos comunitarios (Merlinsky *et al.*, 2017; y Fainstein, 2018). Todo ello, trajo aparejado la instalación informal de caballerizas, lugares de acumulación de cartón y residuos reciclables, dando lugar al surgimiento de tensiones y disputas entre los vecinos radicados en Padre Mugica (Najman, 2017).

Por último, en los trabajos de Carman (2015b) y Fainstein (2018) también se reseñan los efectos de las relocalizaciones del asentamiento Magaldi (Barracas), las villas El Cartón (Villa Soldati), Barrio INTA (Villa Lugano) y Luján (Barracas) y “los sueltitos” (pequeñas villas ubicadas en la rivera del Riachuelo en los barrios porteños de La Boca, Barraca y Pompeya). En el marco de la causa Mendoza, los habitantes de estos barrios fueron trasladados o tienen por destino el complejo urbano Padre Mugica. En estos casos, las modalidades en las que se implementaron las políticas de relocalización evidenciaron similitudes con los procesos ya reseñados en el caso de la villa 21-24. Por tal motivo, y a los fines de no ser redundantes, aquí no se especificará en cada uno de ellos²²⁶.

Ahora bien, a la luz de todos los antecedentes reseñados en materia de aplicación de las políticas de relocalización de asentamientos precarios y de villas a lo largo y ancho de la toda la CMR –incluido el caso de 9 de Enero-, la siguiente cita pone de relieve los efectos resultantes de las modalidades en la que de este tipo de instrumento se empleó

²²⁶ Véase Carman (2015b) y Fainstein (2018) y para ahondar en estos casos.

Los complejos habitacionales de vivienda social se han desarrollado históricamente sobre terrenos periféricos y alejados de los servicios urbanos, en donde el sector privado ha mostrado bajo interés, reproduciendo o intensificando la situación de segregación en que las familias vulnerables se encontraban previamente a ser destinatarias de las viviendas (...) las políticas urbanas lejos de haber transformado el patrón de distribución socio-económico espacial, han profundizado el fenómeno de periferización residencial de la vivienda social (Najman, 2017: 148).

V.3 El laberinto jurídico-normativo de la Laguna de Rocha: de la conservación del humedal a la cristalización del conflicto ambiental y su incidencia en la producción del riesgo en el asentamiento 9 de Enero

Este apartado centra su foco de atención en un triple objetivo. Por un lado, en realizar una revisión en los antecedentes respecto la conservación de la laguna de Rocha haciendo hincapié en los momentos en los cuales los actores sociales intervinientes comenzaron a participar activamente en el tema. Por otro, reseñar los mecanismos mediante los cuales emergió el conflicto ambiental relacionado con el usufructo de las tierras sobre las que se emplaza este humedal. Ello, pondrá de relieve la pugna de intereses entre los desarrolladores inmobiliarios y los movimientos ambientalistas locales como así también el errático posicionamiento de algunas instituciones públicas a lo largo de todo el proceso contencioso. Finalmente, aquí también se desentrañará el imbricado andamiaje jurídico-normativo que devino sobre el sistema lagunar al declararlo reserva provincial. En relación a ello, se indicará cómo el advenimiento de la LR incidirá en tres planos enlazados al asentamiento 9 de Enero a saber: en las políticas de relocalización de dicho barrio; en la producción de riesgo de inundación; y, finalmente, su rol en el marco en el conflicto ambiental²²⁷.

V.3.1 Los primeros antecedentes de la conservación de la laguna de Rocha: la antesala del conflicto ambiental

La ratificación de la Convención Ramsar tras la promulgación de la Ley Nacional N°23.919/91 y la declaración de los primeros sitios Ramsar en Argentina, generó un creciente interés por conservar los remanentes humedales del AGBA desde la década de 1990 en adelante. En congruencia con este proceso, tal como se señaló en el apartado IV.3, los iniciales antecedentes en materia de preservación del sistema lagunar de Rocha se plasmaron en el trabajo de Mastrocello *et al.* (1995). En él, se demostraba el estado de eutroficación de este humedal evidenciado por el progresivo crecimiento de juncos y totoras como así también por la desaparición de la fauna acuática. Todo ello, como consecuencia de la anaerobiosis, es decir, la ausencia de oxígeno disuelto en el agua. Para estas autoras, dicha situación se vinculaba con el aporte de desechos cloacales provenientes del Barrio Uno -municipio de Ezeiza-, que eran aquí vertidos sin tratamiento alguno. A su vez, se sumaba el material orgánico que aportaban los contaminados arroyos Ortega, Guillermina, Medrano y El Triángulo que afluyen en este sitio.

El estudio de Mastrocello *et al.* (1995) puede ser entendido como el hito fundante de las acciones por conservar a la laguna de Rocha puesto que, tras difundirse sus resultados, se lo tomó como base para avanzar con la preservación de este sitio. El primer

²²⁷ A medida que se avanza con la lectura de este acápite consúltese el Anexo VI para observar la articulación entre los actores sociales intervinientes en el conflicto ambiental y la conservación en LR.

antecedente data del año 1996, cuando los concejales municipales del bloque de la Unión Cívica Radical (UCR) presentaron un proyecto de ley en el Consejo Deliberante de Esteban Echeverría, que declaraba a la laguna de Rocha como Reserva Histórica del Partido en base a su valor histórico, arqueológico, paleontológico, cultural y científico. Esta meta se concretizó ese mismo año tras la sanción de la Ordenanza 4.627/CD/96 y promulgada por Decreto Municipal 1.086 (Martello, 2000 y HCDPBA, 2007).

Por otra parte, sobresalió el acuerdo de colaboración técnica apalabrado entre Natalia Mastrocello y el Licenciado Sergio Recio²²⁸ con el fin de avanzar en la realización de estudios en la laguna de Rocha para asegurar su protección bajo la figura de reserva ecológica. Esta iniciativa fue aceptada por el Intendente Alejandro Groppi²²⁹, poniendo a disposición al director de la recientemente creada Dirección de Ecología y Medio Ambiente del partido, Ingeniero Pablo Pila (Mastrocello, 1996). Quien luego de varios meses de trabajo declaraba que “La Laguna de Rocha, [era un] formidable lugar y reserva ecológica de toda la región [que] está viviendo sus últimos años de vida” (Martello, 1998:1). Ello, conllevó a que el Diputado nacional Alfredo Bravo (del bloque del Frente País Solidario –FREPASO-)²³⁰, presentara un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación que finalmente quedaría archivado. En él se declaraba al sistema lagunar como Reserva Ecológica Municipal. Tras este anuncio, el Intendente Groppi pidió la renuncia a parte de su gabinete, entre los que se encontraba el Ingeniero Pila, y disolvió la Dirección de Ecología y Medio Ambiente, siendo abolidos todos los trabajos que el Municipio había realizado hasta ese momento. No obstante, Groppi expresó su intención de conservar la laguna de Rocha bajo la figura de reserva para lo cual había encargado su limpieza a la firma Sideco Americana SA (Mastrocello, 1996 y Martello, 2000).

Por esos años, dicha firma había adquirido un predio que hasta ese momento se lo conocía como Estancia El Triángulo para realizar un emprendimiento inmobiliario que incluía la construcción de 11.728 viviendas y la habilitación de 1.760 lotes para construir chalets (Martello, 1998). Este último, entre el 2000 y el 2002 devendría en el barrio cerrado Mirasoles de Monte Grande. En ese momento, la magnitud de esta intervención suponía “una ampliación de más del 53% del parque habitacional de Monte Grande” (Martello, *Op. Cit.*: 5). Este proyecto urbanístico también contemplaba la realización de la sede central del Correo Argentino, la fábrica de la firma Canale SA, y otras industrias de su grupo económico (Martello, 2000).

Más adelante, durante el año 2004, esta cuestión comenzaba a tomar fuerza. Además, de los reclamos efectuados por los vecinos echeverrianos, nuevos actores sociales comenzaron a interesarse por la laguna de Rocha. Uno de ellos, fue el Instituto Superior de Formación Docente N° 35 “Profesor Vicente D’Abramo” del MEE, que en el marco de la Tecnicatura Superior en Gestión Ambiental comenzaron a desarrollar actividades en el área (Lasmaries, 2013).

Otro actor, fue la organización ambientalista Barrios Aledaños al Centro Atómico de Ezeiza (BACAE)²³¹, que tuvo su origen vinculado a las denuncias y reclamos por los

²²⁸ Quien tenía el cargo de Director de la Reserva Ecológica Costanera Sur (CABA).

²²⁹ Alejandro Groppi desempeñó el rol de Intendente durante la última dictadura cívico-militar entre 1979 y 1983 y entre los años 1995 y 2007 representando al Partido Justicialista

²³⁰ Quien ejerciera funciones de Diputado Nacional en los períodos 1991 – 1995 por el partido Unidad Solidaria y entre 1995 – 1999 por el FREPASO.

²³¹ Esta organización hacia 2013 tomó personería jurídica y pasó a denominarse Asociación Civil Vecinos por Laguna de Rocha.

depósitos de residuos peligrosos próximos a zonas residenciales que el Centro Atómico de Ezeiza realizaba en este partido (Martin, 2012). Luego, fueron incorporando en sus reclamos otras causas ambientales de proximidad geográfica de la CMMR. En el caso de la laguna de Rocha, fue una de las agrupaciones que a lo largo de todo el proceso participó activamente propugnando por la conservación del humedal y denunciando aquellas acciones e intereses que atentaban contra esta meta. Desde una concepción romántica y paternalista, se destacaba que el valor del sistema lagunar radicaba exclusivamente en la preservación de la biota aquí presente. Al respecto, la siguiente cita es elocuente del posicionamiento de esta agrupación ante el tema, lo cual permite encuadrarla dentro de la vertiente de la Ecología Profunda del paradigma ambientalista

De otra forma la Laguna será destruida irremediablemente y se perderán cientos de miles de vidas, se perderá la diversidad de la vida. No nos olvidemos que somos la voz de los que no pueden reclamar y reclaman a través nuestro: los habitantes de la Laguna y sus bosques, miles de plantas, flores, semillas, árboles, animales, peces, invertebrados que dependen solamente de nosotros. ¡No les vamos a fallar! (BACAE, 2009a)²³²

Ante el panorama de creciente interés social por disponer información respecto los valores ecosistémicos de la laguna de Rocha y su estado de contaminación, desencadenó la intervención de varios organismos e instituciones públicas. En el plano nacional, actuó el Ministerio de Salud, Ambiente y Desarrollo Sustentable mediante la realización de un informe basado en un muestreo del sitio en cuestión. Sus resultados apoyaban la promulgación de un régimen de protección ambiental específico para el sistema lagunar (HCDPBA, 2007).

En el ámbito de la PBA, intercedió la Secretaría de Política Ambiental²³³, a través de un relevamiento llevado a cabo por la Dirección de Biodiversidad. Aquí, se concluyó que el humedal revestía importancia histórica, cultural y antropológica, a la vez que se destacó sus funciones de recargar acuíferos y de ser reservorio de biodiversidad (HCDPBA, 2007).

Desde la esfera académica, se destacó el rol del Instituto de Limnología “Dr. Raúl A. Ringuélet” -dependiente de la UNLP- que, a pedido de la empresa Aguas Argentinas²³⁴, realizó una toma de muestras de agua y de sedimentos del sistema lagunar con el fin de evaluar su eutroficación y su polución orgánica. Los resultados arribados demostraban altas tasas de concentraciones de fósforo y muy bajos valores de oxígeno disuelto. Todo ello daba cuenta de su nivel de degradación y de eutroficación (Rodríguez Capítulo y Gómez, 2004).

En suma, el creciente interés por parte la sociedad civil en tener un mayor conocimiento sobre la calidad ambiental de la laguna de Rocha, llevaron a la realización de los tres informes publicados durante el 2004. En ese mismo año, estos antecedentes fueron tomados como argumentos por parte del MEE para promulgar la Ordenanza 6.621/CD/2004, en cuyo primer artículo se prohibía toda actividad que pudiera alterar el ecosistema del humedal con la finalidad de proteger su biota y su ambiente terrestre, aéreo y acuático. Además, en su segundo artículo también se prohibía la realización de toda actividad y construcción de obra pública o privada que alterasen o pudieran alterar total o parcialmente el ecosistema de este sistema lagunar, sin la presentación de un estudio de impacto ambiental (EIA) que haya obtenido la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) por parte de la autoridad provincia o municipal según corresponda.

²³² Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2009/11/taller-por-rocha.html>

²³³ En el año 2007 devendría en el OPDS, al sancionarse el Decreto provincial 23/2007

²³⁴ Que en el año 2006 se convertiría en AySA, al promulgarse la Ley 26.100/06

Entretanto, durante el año 2007 se conformaba el Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha (CEULR), la restante organización ambientalista conformada por vecinos del MEE que interesados por la historia de su distrito comenzaron a visitar la laguna. En palabras de uno de sus miembros fundadores

había una cadena de mails que hablaba de la historia de Monte Grande y (...) surgió lo de laguna de Rocha (...) organicé una visita (...) se sumó mucha gente y como salió tan linda organizamos otra (...) [ahí] empezó a ir más gente y (...) surge el núcleo de lo era el Colectivo Ecológico (...) gente que ya conocía la laguna y le gustaba y tenía cierta tendencia al tema ecológico (comunicación personal).

Si bien es cierto que desde sus inicios el CEULR tuvo un papel central en lo referente a la conservación de la laguna de Rocha, se diferenció del posicionamiento fuertemente preservacionista de la agrupación BACAE al destacar los usos y funciones sociales que tienen estos espacios en el complejo contexto del conurbano bonaerense. Ello, sumado a las acciones desplegadas en el territorio -que se indicarán sucintamente en los próximos párrafos- hace que se las pueda identificar dentro del paradigma ambientalista con la vertiente de la Ecología Política. De la siguiente manera se expresaba respecto a los humedales uno de sus integrantes

Socialmente esos espacios cuando se pierden generan mucha exclusión (...) en una charla en un colegio estábamos hablando de qué pasaba si se construía sobre la laguna y un nene me dice '¿Qué pasa si el día de mañana se tapa la laguna y se hacen edificios acá? No voy a tener a donde ir a jugar con mis hermanos'. Y eso (...) [te hace] pensar en la laguna no sólo como valor ambiental sino como un valor social que genera inclusión (comunicación personal)

También, es de destacar que otros actores intervinientes destacaron el importante rol que tuvo el CEULR para la concreción de la LR. Al respecto, desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR se expresaba que "Conocemos al Colectivo Ecológico porque participan en estas instancias. Sé que es un actor histórico de la laguna y es importante" (comunicación personal). De igual modo, un directivo de la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS señaló que "la primera vez que fui a la laguna de Rocha fue en el 2008 (...) con la gente del Colectivo Ecológico" (comunicación personal).

En general, el CEULR se caracterizó por desplegar un amplio espectro de medidas²³⁵. Un primer conjunto de ellas, se relacionaron con impulsar y reclamar ante las autoridades por la creación de una reserva que proteja el sistema lagunar.

Un segundo tipo de tareas, remitieron a denunciar a aquellos actores sociales cuyas acciones supusieran una amenaza para la integridad ecosistémica del humedal como ser: incendios intencionales, canalizaciones clandestinas que desecaran los terrenos, loteos de tierras, vertido de productos químicos en los arroyos afluentes a las lagunas, tala de árboles, caza furtiva, entre otras.

Un tercer grupo de actividades, se vincularon con la difusión de dichas situaciones. Para ello, se valieron de una amplia gama de estrategias que incluyeron: movilizaciones hacia la intendencia de Esteban Echeverría con corte de calles; articulación con otras organizaciones civiles metropolitanas -por ejemplo el Espacio Intercuencas-, de índole provincial -como la organización de abogados ambientalistas Asociación para la Protección del Medio Ambiente y la Educación Ecológica "18 de Octubre"-, y de alcance

²³⁵ Para ahondar en los antecedentes de todas las actividades que se reseñarán a continuación, véase el siguiente link <http://www.laguna-rocha.com.ar/p/sobre-el-colectivo-ecologico.html>

nacional -tal fue el caso con la FARN y Aves Argentinas (AA) mediante el Club de Observadores de Aves (COA)²³⁶; vinculación con organismos públicos como el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN); difusión en medios de comunicación locales, nacionales y en las redes sociales de internet; realización de charlas de educación ambiental en establecimientos educativos de Esteban Echeverría y de otros municipios.

Por último, se destacaron las medidas que desplegaron en el territorio. Específicamente, se trató de la organización de contingentes de personas con el fin de visitar y acampar en las inmediaciones de la laguna de Rocha una vez al mes. En este punto, para poder incorporar en el análisis al asentamiento 9 de Enero en el marco de las discusiones y procesos que comenzaban a configurarse en torno a la conservación del humedal durante estos años, es importante destacar que, de acuerdo a lo informado por el CEULR, la madre de uno de sus miembros era docente en de la Escuela Primaria N° 56 Gobernador Luis Vernet que se halla en las proximidades de dicho barrio. Esta situación facilitó que al poco tiempo de que se constituyera esta organización pudieran comenzar a realizar actividades con el alumnado de ese colegio. En palabras de la fuente entrevistada

Desde 2008 empezamos a compartir salidas sistemáticas con la gente del barrio (...) y era como un problema muy próximo. Desde ese momento y hasta no hace mucho tiempo teníamos un contacto fluido y directo. Hemos ido a ayudar (...) en el plano político y social como en el plano más concreto, cuando hay inundaciones (...) El contacto se corta (...) por algo que excede a los dos grupos y es que el barrio 9 de Enero se llenó de narcotraficantes (...) los referentes y conocidos que teníamos directamente fueron desplazados (Comunicación personal).

V.3.2 La cristalización del conflicto ambiental en laguna de Rocha: el proyecto del Eco Parque Logístico Tecnológico

Durante los primeros años de la década del 2000 los terrenos que habían sido comprados por Sidecco Americana SA fueron transferidos a la firma Creaurban SA²³⁷ abocada al desarrollo inmobiliario con la intención de edificarlos. Su primera intervención en el área, se llevó a cabo entre el 2005 y el 2009 mediante la construcción del barrio El Federal, enmarcado en el *Plan Federal de Construcción de Viviendas del Estado Nacional* (véase Anexo I). Constó de la edificación de un complejo habitacional de 1.900 viviendas en un predio de aproximadamente 50 ha, ubicado en la localidad de Monte Grande en cercanías de la laguna de Rocha y al asentamiento 9 de Enero.

En diciembre del 2008, el Municipio promulgó la Ordenanza 7.476/CD/2008 con el fin de acondicionar la zonificación distrital para que Creaurban SA avanzara en la construcción de un “Eco Parque Logístico Tecnológico”, derogándose la Ordenanza 6.621/CD/2004. En los considerandos de dicha normativa se alegaba que esta firma había presentado un anteproyecto que tenía por objetivo crear un agrupamiento

²³⁶ Los COA son grupos de socios que trabajan por la conservación de las aves y sus ambientes realizando en sus localidades todo tipo de actividades orientadas a la observación de aves y la educación ambiental (AA, 2019). Disponible en: <https://www.avesargentinas.org.ar/COA>

²³⁷ Ambas empresas pertenecientes en ese entonces al grupo económico de Franco Macri. En 2007, Creaurban SA y la constructora Iecsa pasaron a manos de su sobrino Ángelo Calcaterra (La Nación 13/09/13). Quien, en 2017, las vendió junto a otras de sus empresas (Fidus SGR servicios financieros, minera Geometales, entre otras) a Jorge Mindlin, el dueño de la firma Pampa Energía, la mayor compañía eléctrica del país. Presuntamente para evitar conflictos de intereses con el arribo de su primo hermano, Mauricio Macri, a la presidencia (La Política Online, 17/03/17).

industrial en los terrenos de su propiedad²³⁸ cuya superficie aproximada era de 100 ha, con el objeto de consolidar un polo industrial en Sur del AGBA (véase Mapa 7 que según se informa BACAE (2009b)²³⁹ fue entregado a los vecinos por el Municipio). Aquí se destacaron un conjunto de aspectos valorados por el urbanismo neoliberal para incorporar estas tierras al ejido de la ciudad. Concretamente se hacía mención a la “excepcional” ubicación geográfica dada la cercanía: a) las au. Tte. Gral. Ricchieri y Ezeiza – Cañuelas; b) las RP 58, 52 y 6; y, c) los puertos de La Plata, Buenos Aires y Campana. Todo ello permitiría a las empresas que se radicasen allí reducir los costos de los fletes, disminuir las cargas fijas y atraer más clientes. También, se afirmaba que el emprendimiento generaría fuentes de trabajos que acompañaría al crecimiento demográfico del Municipio y que no afectaría “para nada” a la laguna de Rocha. Como medida compensatoria se indicaba la necesidad de declarar al área circundante como Paisaje Protegido en los términos de la Ley Provincial N° 12.704/01. Por todo ello, se recomendaba adecuar la normativa municipal referida al ordenamiento territorial y los usos de suelo. Lo cual era ratificado en el Artículo 1 de esta normativa al desafectar el uso de suelo Esparcimiento y Recreación²⁴⁰ de los terrenos en cuestión y rezonificarlos, en su Artículo 2, como Zona Industrial I-2²⁴¹. En el Artículo 3 se establecieron los indicadores urbanísticos Factor de Ocupación de Suelo (FOS)²⁴², Factor de Ocupación Total (FOT)²⁴³ entre otros²⁴⁴. Estas medidas fueron ratificadas al año siguiente al sancionarse la Ordenanza 7.610/CD/2009 que ampliaba los valores FOS y FOT y de otros indicadores. Vale decir, que ambas ordenanzas fueron impulsadas bajo la gestión del actual Intendente de Esteban Echeverría Fernando Gray, quien desde octubre del 2007 se halla en ejercicio.

Asimismo, debe destacarse que esta iniciativa iba a ser complementada con la expansión del barrio cerrado Miraflores de Monte Grande en los terrenos que poseía Creaurban SA. Al respecto desde la Agencia para el Desarrollo Sostenible del Municipio se señaló que en ese momento “el grupo Macri quiso ampliar una especie de barrio privado (...) Hoy hay uno chiquito, Mirasoles. Pero tiene un proyecto de expansión, de *Master Plan* como de cuatro etapas. Creo que eso quedó suspendido, más con el tema de la reserva” (comunicación personal).

El conocimiento público de estas intenciones expresadas en las reseñadas ordenanzas municipales, condujeron a que las organizaciones ambientalistas se organizaran y desplegaran un plan de lucha que incluyó: movilizaciones; articulación con referentes políticos provinciales -en especial de Walter Martello- y municipales²⁴⁵, docentes

²³⁸ A saber: Circunscripción VI, parcela 815am completa; parcela 815ar parcial; 815 ad parcial; y Fracción VI parcial, todas hasta la línea del electroducto que cruza de Sur a Norte; parcela 815 b. (Ordenanza 7.476/CD/2008)

²³⁹ Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2009/03/repudio-obra-implantacion-polo.html>

²⁴⁰ Según el Código Urbano de Esteban Echeverría las Zonas de Esparcimientos constituyen sectores a promover el esparcimiento como residencias de fin de semana, clubes particulares y otros (MEE, 2018)

²⁴¹ De acuerdo con el Código Urbano de Esteban Echeverría esta zonificación comprende a las industrias con restricciones clasificadas como inocuas según el inciso A, del Artículo 6 de la Ley 7.229/67 (los establecimientos que su funcionamiento no constituye riesgo o molestia a la seguridad, salubridad e higiene de la población, ni ocasiona daños a sus bienes materiales) (MEE, 2018).

²⁴² El FOS establece la relación entre la superficie máxima del suelo ocupado por un edificio y la superficie de la parcela (MEE, 2018)

²⁴³ El FOT es el coeficiente que debe multiplicarse por la superficie total de cada parcela para obtener la superficie cubierta máxima edificable en ella (MEE, 2018)

²⁴⁴ Altura máxima, retiro de frente, retiros laterales, retiro de fondo, lote mínimo y ancho mínimo

²⁴⁵ Las Concejales de este distrito pertenecientes al partido Afirmación de una República Igualitaria (ARI)-Coalicción Cívica Silvina Velasco y Patricia Gramajo (CEULR, 2009a).

universitarios y otras ONG del conurbano²⁴⁶; reuniones con las autoridades municipales; campañas de difusión; y, denuncias en periódicos locales del acuerdo entre el Municipio y Creaurban SA. Con esta batería de instrumentos se persiguió el doble objetivo de visibilizar públicamente dicha situación como así también de frenar al avance de este proyecto. Vale señalar que cada movimiento tuvo su matiz. Mientras que desde BACAE la preocupación radicó en que con el polo industrial “Se va a matar a la fauna avícola que ya se encuentra en peligro de extinción y (...) van a quedarse sin alimento ya que por la contaminación de las aguas los peces van a dejar de existir” (Info Región, 01/02/2008); en cambio, desde el CEULR, el hincapié se centró en denunciar que estas normativas “benefician los intereses empresarios por sobre el bien común” (CEULR, 2009a)²⁴⁷.

Mapa 7. Proyecto del Eco Parque Logístico Tecnológico.



Nota: 1: Polo Industrial; 2: calle La Horqueta; 3: parcela815 ad; **Fuente:** BACAE (2009b)²⁴⁸

Ante este escenario, Walter Martello -quien ejerció durante el período 2005 – 2009 como Diputado de la PBA por el partido político ARI- en el 2008 presentó ante el Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (HCDPBA) un proyecto de ley que proponía declarar a la laguna de Rocha como reserva natural de acuerdo a las categorías de manejo planteadas en la Ley Provincial N° 10.907/90. Entre sus fundamentos se repetían los preceptos esgrimidos en la Ordenanza 4.627/CD/96. Aquí se establecía que este sitio poseía “valor histórico inmerso en un ambiente natural, constituyendo un paisaje natural de gran belleza, con una gran riqueza de flora y fauna

²⁴⁶ Asociación Contra la Contaminación Ambiental en Esteban Echeverría, Asamblea Ambientalista de Esteban Echeverría, Hermanos de la Tierra, Todos por Santa Catalina, Naturaleza por el Futuro, Vecinos Autoconvocados de Llavallol, Vecinos Unidos por Echeverría, Vecinos Autoconvocados de los Altos de Tristan Suárez, Autoconvocados de Carlos Spegazzini Contra Indupa, Foro Ambiental Bonaerense, Fundación Ecosur, Asociación Ecológica Lanús (CEURL, 2009b)

²⁴⁷ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2009/>

²⁴⁸ Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2009/03/repudio-obra-implantacion-polo.html>

autóctona y un sitio arqueológico, como paleontológico de valor cultural y científico” (HCDPBA, 2007: 3). De acuerdo a lo planteado por Schmidt (2016), este proyecto tuvo despacho favorable en marzo del 2008 en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente empero fue archivado en el 2009. Al respecto, se informó desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS, que este proyecto abarcaba más de 1.000 ha, desde la rectificación del río Matanza hasta pasando la calle La Horqueta. Para la fuente consultada, una grave falla técnica fue lo que hizo que esta iniciativa no prosperara. Al estar determinada su demarcación por calles en vez del parcelado catastral definió un polígono no muy claro respecto el territorio abarcado por el proyecto.

En consecuencia, dada la impopularidad que la medida tomó en la comunidad local y la repercusión que el caso tuvo en el plano político provincial y distrital, durante el año 2010 el Municipio sancionó la Ordenanza 7.667/CD/2010 que derogaba la Ordenanza 7.476/CD/2008 que originó el conflicto ambiental. Aquí, se reconocía la necesidad de realizar un planeamiento estratégico e integral del territorio del partido en el marco de un proceso de instancias de participación social con la finalidad de arribar lineamientos de acción consensuados. Asimismo, se solicitaba a la Autoridad del Agua (ADA) que determine la línea de ribera del sistema lagunar. Dicho organismo, avanzó en esta tarea entre enero y septiembre del 2010 y hacia fines de ese año promulgó la Resolución 958/10 en la cual se aprobaba el *Acta de Demarcación de la Línea de Ribera para la Delimitación del Sistema Laguna de Rocha y su área de expansión*.

V.3.3 La creación de la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha

La promulgación de la Ordenanza 7.667/CD/2010, obturó la posibilidad de edificar sobre las parcelas de tierras vinculadas a la laguna de Rocha. No obstante, ello no fue un impedimento para que Creaurban SA usufructuara sus terrenos. Ante la imposibilidad de avanzar con proyectos urbanísticos, creativamente se abocó al desarrollo de la actividad agropecuaria, específicamente, a la siembra de soja entre los años 2010 y 2011. Sin embargo, al trascender un conjunto de notas publicadas el día 26/12/11 en el diario Página 12²⁴⁹ donde se denunciaba que, sobre estos cultivos, enclavados en proximidad de los barrios Miraflores de Monte Grande, El Federal y el asentamiento 9 de Enero, se aplicaba glifosato, un herbicida altamente nocivo para la salud de las personas y contaminante del humedal. En esta oportunidad, el Intendente declaraba que era denunciante alegando que en este distrito estaba prohibido el uso de ese agrotóxico y afirmaba que “De comprobarse la utilización de glifosato, presentaremos una demanda judicial a la empresa (Creaurban SA)” (Página 12, 26/12/11c)²⁵⁰. En este punto, es dable señalar la aparente ruptura del alineamiento de intereses que había hasta ese momento entre el Municipio y este desarrollador inmobiliario.

Entretanto, tras el fallo de la causa Mendoza dictado por la CSJN, señala Schmidt (2015 y 2016), que en el año 2009 el Cuerpo Colegiado (CC) había resaltado la escasa importancia que la ACUMAR le había otorgado hasta ese momento al ordenamiento ambiental territorial como instrumento de política ambiental consagrado en la Ley General de Ambiente. En particular, se subrayaba la situación de un conjunto de predios de la CMMR²⁵¹, entre los que se mencionaba la laguna de Rocha, que se hallaban expuestos a presiones para modificar sus zonificaciones como espacios verdes con el fin de avanzar con proyectos inmobiliarios, industriales y de servicios. De allí, que para

²⁴⁹ Disponibles en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/index-2011-12-26.html>

²⁵⁰ Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/184176-57134-2011-12-26.html>

²⁵¹ Los otros espacios mencionados eran Santa Catalina en Lomas de Zamora y los Bosques de Ezeiza.

el CC fuera prioritario proteger estos sitios que aun mantenían un buen estado ambiental.

Más adelante, en el 2010, esta prerrogativa se plasmó en la cuarta línea de acción del PISA denominada Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT). Sin embargo, indica Schmidt (2016), que al año siguiente el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes -que tenía a cargo la causa Mendoza en aquel momento- instó a la ACUMAR para que redoble los esfuerzos por generar acciones tendientes a conservar los espacios naturales de la CMR. Concretamente, se la exhortaba a que identificara áreas con valores ambientales a ser protegidas, de acuerdo a sus competencias enlazadas al OAT. De allí, que este organismo avanzara en la realización de un conjunto de trabajos como: el primer y el segundo relevamiento de la laguna de Rocha (ACUMAR 2010b y 2010c); el informe de topo batimetría encargado a la empresa Evarsa (Evarsa, 2012); y, la publicación periódica de informes de monitoreo del estado del agua superficial y de sedimentos, entre otros. Asimismo, se empezó a impulsar la propuesta de conformar un corredor biológico que articulase a los diferentes espacios identificados en la CMMR con potencial para ser conservado. Aquí, el foco se centró en consolidar estos sitios y, a la vez, apuntalar una vasta área verde enclavada en el AGBA (véase el Mapa 8).

Mapa 8. Sitios de la CMMR a integrar mediante un corredor biológico.



Fuente: ACUMAR (2014b)

Por su parte, en el 2012, el ADA emitió la Resolución 5.53/12 que estableció un nuevo principio de delimitación basado en el Sistema Lagunar de Rocha y Área de Expansión de Bañados, derogando la Resolución 958/10 que establecía su línea de ribera.

Ahora bien, ante este nuevo reacomodamiento del Municipio respecto la laguna de Rocha, la intervención de nuevos organismos interesados en conservarla y el constante reclamo de las organizaciones ambientalistas volvió a instalar con fuerza la necesidad de crear una reserva que preserve al humedal.

Así, durante el 2011 se volvió a presentar el proyecto de ley del Diputado Walter Martello en la legislatura provincial. Paralelamente, ACUMAR publicaba un informe técnico denominado *La Laguna de Rocha y la Propuesta de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires para su Designación como Reserva Natural*. Este documento concluía considerando que era “de vital importancia apoyar la designación del Área que contiene a la Laguna de Rocha como Reserva Natural Municipal” (ACUMAR, 2011b:12).

En el marco de este tratamiento parlamentario y ante los antecedentes de actividades que degradaban la laguna de Rocha, el DPN –el organismo que preside el CC que ejerce el control ciudadano sobre el PISA–, promovió una acción de amparo contra ACUMAR, el MEE y el OPDS en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón que atiende en la causa Mendoza. Esta medida se labró con el objeto de que se dispusiera el cese inmediato de las actividades generadoras de daño ambiental hasta tanto las autoridades no tomaran medidas efectivas para proteger el humedal. Por ello, se solicitó la suspensión preventiva e inmediata de todo tipo de comercialización de lotes, aperturas de calles, rellenos, vuelcos de residuos, movimientos de suelos, entre otros. De este modo, la laguna de Rocha pasó formalmente a formar parte del expediente de la causa Mendoza, lo cual implicó que las autoridades de aplicación debieran ponerse a derecho y responder periódicamente a los requerimientos de la CSJN (DPN, 2012 y 2013).

Retomando el proyecto de ley referido, desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se señaló que en ese momento había un acuerdo generalizado con la propuesta del Senador de la UCR Orlando Costa²⁵² en establecer a la laguna como Reserva Natural con Objetivo Definido y todos sus aledaños bajo la categoría de Paisaje Protegido de Interés Provincial de acuerdo a los términos de la Ley Provincial N° 12.704/01²⁵³. También se reconoció que si bien esta última era “la categoría más laxa de protección (...) te permitía (...) [en] áreas blandas (...) modelar el paisaje con el uso y no con la restricción de uso” (comunicación personal). Tal medida fue fuertemente criticada desde las organizaciones ambientalistas. El CEULR señalaba que esta figura favorecía al sector inmobiliario dado que permitían construcciones de considerable magnitud al no establecer parámetros mínimos de protección, como sucedió en las localidades balnearias de Cariló y Mar de Las Pampas (CEULR, 2012a)²⁵⁴.

En este momento se llevaron a cabo una serie de reuniones entre el Diputado Walter Martello, el Senador por el FPV Santiago Carreras²⁵⁵, el Intendente de Esteban Echeverría, miembros del CEULR, de BACAE y del Instituto Superior de Formación Docente N°35. Aquí se tomó como criterio demarcatorio el sistema lagunar de la Resolución 553/12 del ADA. Desde BACAE, se reclamó con insistencia la aplicación de la figura más restrictiva en términos de conservación, la de Reserva Natural Integral.

²⁵² Quien ejerció como Diputado provincia entre el 2009 y 2013.

²⁵³ La Ley 12.704/01, establece en su Artículo 2 como Paisaje Protegido de Interés Provincial a los ambientes naturales o antropizados con valor escénico, científico, sociocultural, ecológico u otros, conformados por especies nativas y/o exóticas de la flora y fauna, o recursos ambientales a ser protegidos. Los ambientes deberán poseer una extensión y funcionalidad tal que resulten lo suficientemente abarcativos como para que en ellos se desarrollen los procesos naturales o artificiales que aseguren la interacción armónica entre hombre y ambiente. Por su parte, en su Artículo 7 se indica que la realización de toda obra o actividad pública o privada que produzca o sea susceptible de producir efectos negativos al ambiente, declarado Paisaje Protegido, y/o a sus recursos naturales deberá obtener la autorización correspondiente expedida por la autoridad competente, previa presentación obligatoria de una EIA, que aprobará la autoridad ambiental. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12704.html>

²⁵⁴ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2012/>

²⁵⁵ Quien fue electo como Senador provincia por el FPV en el período 2011 – 2015 y reelecto por Unidad Ciudadana en su actual mandato 2015 – 2019.

Ello derivó en que el 13 de diciembre del 2012 se sancionara la Ley Provincial N° 14.488/12 que instituyó la LR según los términos de la Ley Provincial N° 10.907/90.

Sin embargo, seis meses más tarde se promulgó la Ley Provincial N° 14.516/13 que modificó las parcelas contempladas bajo la figura de reserva, desafectado 64 ha correspondientes a las parcelas 827, 828 y parte de la 829 de la Circunscripción VII, puesto que en la normativa original no se había contemplado las concesiones precarias de las mismas a favor del Club Atlético Boca Juniors y de la Asociación Civil Racing Club (ACRC), dictaminado por la Secretaría General de La Nación, mediante las resoluciones 654/09 y 111/11 (véase Anexo I). Tal situación, llevó a que la Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica “18 de Octubre”, en articulación con el CEULR, iniciara una demanda originaria por inconstitucionalidad de la Ley Provincial N° 14.516/13 por vulnerar el principio de progresividad planteado en la Ley General de Ambiente ante la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (CSJPBA). Este órgano decretó como medida cautelar, aplicando los principios de prevención y precautorio de la Ley General de Ambiente, la suspensión los efectos de Ley Provincial N° 14.516/13 y dejando en vigencia la Ley Provincial N° 14.488/12 hasta que se dicte sentencia definitiva. Materia que aun, se halla pendiente (CSJPBA, fallo I-72760/2015). Vale señalar aquí, que debido a la envergadura que tomó la disputa por estas parcelas la mayoría de los actores sociales intervinientes²⁵⁶ y los medios de comunicación²⁵⁷ centraron la atención en la resolución de este conflicto. Los movimientos ambientalistas locales abocados a la militancia y denuncia por la efectiva conservación de estos terrenos²⁵⁸, mientras que los organismos públicos intervinientes se hallan a la espera de que la Justicia provincial falle al respecto. Finalmente, y debido los objetivos de esta investigación, este tópico aquí no será ahondado, quedando pendiente su abordaje para pesquisas futuras²⁵⁹.

V.3.4 El laberinto jurídico-normativo de la Laguna de Rocha: la configuración del campo contencioso

La promulgación de la Ley Provincial N° 14.488/12 en vez de saldar las tensiones respecto el usufructo de las tierras de la LR y consolidarla como un espacio abocado a la conservación, desencadenó una batería de procedimientos burocráticos de índole técnicos, administrativos y de gestión en donde deberían interactuar articuladamente diferentes organismos públicos de las esferas municipal, provincial y nacional. Todo lo cual, se tradujo en que a la vez que se creó este ANP, se instauró un imbricado andamiaje normativo-procedimental que tendió a configurar el campo contencioso y a obturar la puesta en marcha de esta reserva. De este modo, no sólo no se resolvieron los conflictos ambientales previos a la sanción de dicha ley, sino que, por el contrario, fueron amplificadas y, simultáneamente, se generaron otros nuevos.

²⁵⁶ Véase FARN (2013), Di Pangraccio (2014) y el siguiente link de sitio web de la Asociación Civil Racing Club, <https://www.racingclub.com.ar/predio-ezeiza>

²⁵⁷ Véase La Nación (10/11/2015). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-corte-bonaerense-pide-que-se-proteja-una-reserva-natural-nid1843904>

²⁵⁸ Véase el siguiente link <http://www.laguna-rocha.com.ar/2017/02/la-corte-suprema-provincial-tiene-la.html>

²⁵⁹ En el siguiente link se puede acceder a una nota que da cuenta de las disputas entre el Gobernador Daniel Scioli, el Diputado del FPV José Ottavis quienes impulsaban la cesión de tierras a estos clubes y los movimientos ambientalistas que se oponían en el marco del tratamiento parlamentario. Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2013/05/mayoria-oficialista-de-scioli-y-la.html>

Aquí, debe señalarse que lo anteriormente expuesto en gran medida responde a las particularidades que contiene la redacción de la Ley Provincial N° 14.488/12. En el Artículo 1 se indica que el sitio conocido como 'Laguna de Rocha' se halla delimitado por la línea de ribera lagunar y área de bañado de la Resolución 553/12 emitida por el ADA quedando afectadas parcialmente las parcelas: a) Circunscripción VI, Parcelas 783a, 815aw, 829, 831, 831a, 832, 833, 849b; b) Circunscripción VI Sección H chacra IV; y, c) Circunscripción VI Sección K Fracción VI. Esta situación generó una problemática que se mantiene hasta la actualidad, referente a la indeterminación respecto el territorio a gestionar. Al respecto, la Dirección de Áreas Naturales Protegidas del OPDS indicó que instrumentalizan la definición de reserva acuñada por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), entendiendo que es trata de

Un territorio claramente definido, con una norma que lo declare y con un objetivo de conservación. La ley de Rocha en el Artículo 1 te dice "declárese de manera parcial las siguientes parcelas" ¿Qué es parcial? Fue la primera discusión que hubo. ¿Es el 10% o el 100% de la parcela? Esa indefinición sobre qué territorio estamos trabajando sigue vigente hoy (comunicación personal)

Ahora bien, de acuerdo a las competencias conferidas por la Ley Provincial N° 10.907/90 al OPDS en gestión de ANPs, dicho organismo debería establecer los alcances de la afectación parcial en las parcelas anteriormente señaladas. Para ello, previamente era necesario desglosar las tierras abarcadas por la Ley Provincial N° 14.488/12 en función de su dominio estableciendo aquellas bajo propiedad del Estado nacional, de la PBA, del MEE y de privados. Tal distinción, se efectúa mediante la demarcación de la línea de ribera²⁶⁰. Al respecto, como ya se explicó en el apartado IV.1.4, ésta es una competencia del ADA establecida por la Ley Provincial N° 12.257/98. También, vale decir que la línea de ribera había sido establecida mediante la Resolución 958/2010 que fue derogada al promulgarse la Resolución 553/2012 que estableció la "Delimitación del Sistema Lagunar de Rocha y Área de Extensión de Bañados" (Resolución 958/2010). Es decir, que estaba faltando este instrumento técnico para que el OPDS pudiera avanzar en su tarea. Esta situación, se resolvió cinco años más tarde, cuando se publicó la nueva línea de ribera en el Boletín Oficial bajo la Resolución 153/17.

A partir de este momento, con el fin de separar y distinguir el nuevo dominio público respecto del privado, el ADA debería notificar a los propietarios de esos terrenos en referencia al desglose en los títulos de propiedad, activando de este modo los mecanismos legales de expropiación por parte de la PBA. Paralelamente, debería informar sobre la delimitación de línea de ribera a la Gerencia de Catastros y Geodesia de ARBA para iniciar la confección del nuevo parcelado catastral y hacer el asentamiento en el Registro de la Propiedad. Todos estos procedimientos conllevan largos plazos de tiempo, debido que el trámite administrativo de plasmar esta nueva situación en las cartas implica, a la vez, reconfigurar el antiguo registro catastral sobre el que opera toda la PBA. A todo ello, debe adicionarse que hasta el momento el ADA tampoco ha avanzado en notificar a los dueños de las parcelas alcanzadas por la nueva línea de ribera, según se informó desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS. De allí que muchos de los privados aleguen desconocer que sus tierras fueron afectadas por una reserva, como se expondrá en el apartado V.2.3.

²⁶⁰ La línea de Ribera establece los bordes de los cursos y cuerpos de agua en el territorio de la PBA. En el caso de reservas se deben anexar 100 m. a cada lado de las márgenes De este modo se instaura el dominio público de la Provincia sobre el recurso hídrico. Vale recordar, que de acuerdo con el Artículo 124 de la Constitución Nacional otorga a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su jurisdicción.

La dilación en informar a los dueños de estos terrenos radica en evitar que estos últimos inicien acciones legales exigiendo la expropiación inversa a la autoridad de aplicación, es decir, el OPDS. Vale indicar, que de acuerdo a los términos de la Ley Nacional N°21.499/77 (Ley de Expropiaciones)²⁶¹, aquellos bienes que revistan valor para los organismos públicos deberán declarar su utilidad pública que servirá como fundamento legal para efectuar su expropiación (Artículos 1 y 2). Esta última implica una indemnización al titular del bien a expropiar que sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación (Artículo 10). Ahora bien, el acto de notificación implicaría asumir la declaración de utilidad y el inminente procedimiento de expropiación. También, inhibiría la posibilidad de que sus dueños usufructúen su propiedad dada la declaración de utilidad pública. Ante este perjuicio ocasionado sumado a que el organismo público expropiante no impulsase los mecanismos de la expropiación, los propietarios podrían exhortar en instancia judicial a que se les expropié el bien en cuestión, es decir, iniciar juicios de expropiación inversa. Al respecto, desde la Subsecretaría de Tierras y Vivienda se señaló en relación a la Ley Provincial N° 14.488/12 que creó la LR que

genera una situación ambigua porque genera un área protegida pero no genera un mecanismo de expropiación de esas tierras “Te lo declaro, pero sigue siendo tuyo”. Una cosa rara (...) es muy probable que los propietarios de esas tierras, terminen haciendo juicios de expropiación inversa (comunicación personal)

En tanto, desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se señaló que una vez que quede firme la línea de ribera y se halla separado el dominio público del privado, recién en ese momento se podrá avanzar con estudios que identifiquen valores naturales factibles de ser conservados. Que ameriten la declaración de utilidad pública y avanzar con la expropiación sobre ese remanente de tierras de titularidad privada alcanzadas parcialmente por la Ley Provincial N° 14.448/12²⁶². Sin embargo, como indicó la fuente entrevistada respecto la LR

La conveniencia que va a tener la Provincia de declarar la utilidad pública y expropiar algunos terrenos ojalá que esté, pero con la situación económica no podemos expropiar 200 ó 300 hectáreas al valor inmobiliario de ahí. Son cifras muy grandes (...) no hay antecedente en la Provincia de Buenos Aires de haber expropiado un metro de tierra para declararlo reserva. Entonces decirle a la Provincia que gaste 5 millones de pesos, veinte o cien para expropiar un campo para conservar el venado de las pampas, no lo tenemos. Si me preguntan (...) técnicamente cuándo es el momento de expropiar, cuando tengamos subsanadas otras cosas. [Laguna de Rocha] tiene valores, pero tiene prioridad el venado de las pampas (comunicación personal).

Sin embargo, se llevaron a cabo algunos avances. Concretamente, el 15 de mayo 2015 el DPN realizó y coordinó el *Taller sobre criterios, principios y metodologías para la delimitación de la ‘Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha’*. Aquí, concurrieron representantes de organismos nacionales, provinciales, municipales, universidades y ONG locales y de alcance nacional²⁶³: El punto más destacado de dicho

²⁶¹ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

²⁶² Vale señalar que aquí no ahondamos en los procedimientos jurídicos-administrativos que permitirían acuerdos o cesiones de tierras de dominio nacional alcanzadas por la Ley 14.488/12 al ámbito provincial.

²⁶³ Al taller asistieron representantes de los siguientes entes: a) Estado nacional: Grupo de Trabajo de Recursos Acuáticos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; y las áreas de Derechos Sociales, Asesoría Legal y Técnica y el Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del DPN; b) de la PBA: la Dirección de Áreas Naturales Protegidas del OPDS; c) de la ACUMAR: las direcciones de Ordenamiento Territorial y Calidad Ambiental; d) del MEE, la Agencia para el Desarrollo Sustentable; e) del ámbito académico: el Instituto de Ecología, Genética y Evolución de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires; el Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental y el

Taller, fue que el OPDS presentó el instrumento metodológico para establecer los límites funcionales de la reserva. Se trató del *Protocolo de muestreo de la Estructura de la Vegetación de los alrededores de Laguna de Rocha*, al cual los asistentes al taller hicieron sus observaciones referentes a la inclusión de valores arqueológicos, históricos, patrimoniales y de propiciar mayores instancias de participación (DPN, 2015)²⁶⁴.

En síntesis, el litigio de dominio y los procesos jurídicos-administrativos que se acaban de reseñar tuvieron su clivaje en la singularidad de la Ley Provincial N° 14.488/12 que afectó parcialmente algunas parcelas alcanzadas. En cambio, en la legislación que creó al resto de las ANPs de la PBA se declaró la totalidad de la parcela en cuestión. Tampoco, dicha normativa contempló la posibilidad de realizar acuerdos previos con los privados. Al respecto, desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se refirió que

Quando sale la ley, sale una ley que elige algunas parcelas, deja afuera otras. No considera el consentimiento previo de los privados. Impone a los privados la afectación como reserva (...) vulnera el criterio establecido por la ley 10.907. Te declaro reserva y después te notifico, [es] al revés (...) [también se preguntaba] ¿Por qué declararás de manera parcial una parcela? (...) porque eso es una resolución derogadora. Una vez que declararás una reserva se inscribe en el Registro de la Propiedad como el terreno afectado. El Registro de la Propiedad toma como unidad la parcela entera, no [existe] media parcela (comunicación personal)

En otro orden de cosas, el Artículo 2 de la Ley Provincial N° 14.488/12 consagró el Comité de Gestión²⁶⁵ de LR cuyas opiniones tienen carácter vinculante. Se halla presidido por el Intendente del MEE y conformado por organismos provinciales y nacionales con injerencia en la materia y organizaciones de sociedad civil con personería jurídica. Asimismo, en el Artículo 10 se estableció que el Poder Ejecutivo de la PBA determinaría a la autoridad de aplicación y en un plazo de 120 días de sancionada la Ley debería reglamentarla.

La designación del Intendente de Esteban Echeverría como presidente del Comité de Gestión, llevó a que el OPDS no asumiera su rol de autoridad de aplicación en esta reserva provincial. En tanto, el MEE percibía que se le estaba adjudicando competencias vinculadas a la gestión de la reserva, empero sin los recursos humanos ni monetarios para afrontar tal obligación. Al respecto, Schmidt (2016) señalaba que, en la práctica, la opacidad de la Ley 14.488/12 había servido para que desde ambas instituciones se deslinden responsabilidades. Esta situación, conllevó a que el Comité estuviera inactivo durante dos años. Recién, en el año 2014 esta situación se destrabó cuando el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, dictaminó que provisoriamente la autoridad de aplicación fuera el OPDS, hasta que la PBA se expidiera al respecto. Este hecho sucedió en el 2016, cuando el Poder Ejecutivo provincial publicó el Decreto N° 809/16 ratificando al OPDS como autoridad de aplicación de LR.

Laboratorio de Ecología, Teledetección y Ecoinformática de la Universidad Nacional de San Martín; la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora; la Universidad de Lanús; y la Universidad de Flores; y, f) de la esfera de las ONG: FARN, FVSA, Fundación Azara, CEULR, Organización Ambiental Pilmayqueñ Pilmayqueñ. (DPN, 2015).

²⁶⁴ Véase DPN (2015) para ahondar en el contenido de las observaciones señaladas.

²⁶⁵ Las funciones del Comité de Gestión son las siguientes: a) Asistir en el manejo y la gestión de la Reserva; b) Estudiar los problemas técnicos relativos a la implementación y mejoramiento del Plan y su evaluación; c) Proponer y participar en la confección de planes y programas para la protección del Área.; d) Participar en la revisión y reforma del Plan y la propuesta de los programas y presupuesto; y, e) Estudiar la factibilidad técnica de ampliar el Área de la Reserva Natural, solicitando el concurso de los organismos públicos competentes en la materia para una correcta delimitación (Decreto 808/16).

A su vez, tras cuatro años de la promulgación de la Ley Provincial N° 14.488/12, la PBA sancionó el Decreto N° 808/16 mediante el cual se reglamentó el funcionamiento del Comité de Gestión. En su Artículo 2, se estableció que dicho Comité estaría integrado por dos representantes de la PBA -el OPDS y el ADA-, del Estado Nacional – que aun no designó a sus representantes-; y de las organizaciones de la sociedad civil – presumiblemente CEULR y BACAE²⁶⁶. Asimismo, en su Artículo 10 se indica que el Comité se reunirá ordinariamente cada sesenta días y extraordinariamente cuando el presidente lo considere pertinente²⁶⁷.

De acuerdo con la información publicada en el sitio web del Comité de Gestión de Laguna de Rocha²⁶⁸, comenzó a funcionar a partir del 2016 de manera aperiódica. Con sus vicisitudes, se logró que los distintos organismos comenzasen a participar. No obstante, tras la celebración de once reuniones²⁶⁹, en ninguna de ellas se invitó a participar a los vecinos del asentamiento 9 de Enero. Aquí es de interés recalcar que, si bien este mecanismo tendió a abrir la gestión de la reserva a la participación ciudadana, no fue lo suficientemente amplio como para incluir a quienes habitan en ella y sus alrededores. De allí, que pueda inferirse que en este ámbito se concibió que las problemáticas ambientales y sociales que atraviesan a LR parecieran responder a causas inconexas entre sí que circularían por andariveles separados; o bien, que el asentamiento fue entendido como parte constitutiva del problema que amenaza la conservación del humedal que, plausiblemente, será erradicado tras su relocalización.

Un último aspecto a tratar en relación a la Ley Provincial N° 14.488/12, remite a la categoría de manejo asignada a todas las parcelas afectadas por dicha normativa, es decir, la de Reserva Natural Integral²⁷⁰ que es la más prohibitiva de todas las contempladas en la Ley Provincial N° 10.907/90. Aquí, al no haberse establecido una zonificación que articulara distintas categorías de manejo con diversos niveles de restricción a los usos de suelos, no se permitió la configuración de áreas que permitieran actividades tales como la recreación, el uso público y la educación ambiental. Estas últimas, junto a los servicios ecosistémicos, son funciones centrales en lo que respecta a los objetivos fundantes de las reservas urbanas. En este punto, debe indicarse que la señalada categoría de manejo tradicionalmente se aplicó para las ANPs bonaerenses emplazadas en entornos rurales, como por ejemplo el Parque Provincial Torquinst o la Reserva Natural Integral Bahía de Samborombón. Su lógica altamente restrictiva respondió a la necesidad de preservar aquellos ecosistemas nativos que presentasen muy bajos niveles de disturbios y valores destacados en términos de biodiversidad. De allí, que las reservas naturales integrales tengan por objetivo asegurar el mantenimiento de ecosistemas autóctonos y su restauración con la finalidad de asegurar su

²⁶⁶ Vale señalar que con el correr del tiempo surgió una tercera organización ambientalista en Laguna de Rocha en oposición a CEULR. Se trata de Amigos de La Reserva Natural de Rocha. Véase el siguiente link para más información: <https://www.facebook.com/Amigos.RN.LdeRocha/>

²⁶⁷ Adicionalmente, este Comité de Gestión está conformado por una Secretaría Ejecutiva, una Comisión de Participación Social y un Consejo Asesor. Véase el Decreto 808/16 par más detalles.

²⁶⁸ Disponible en: <http://reservalagunaderochoa.blogspot.com/>

²⁶⁹ Las reuniones de Comité de Gestión se llevaron a cabo en las siguientes fechas: 13/04/2016; 21/06/16; 04/08/16; 21/09/16; 23/02/17; 15/06/17; 20/07/17; 25/10/17; 24/11/17; 15/02/18; y 26/04/18 (última reunión a la fecha). Para ahondar en el tema véase <http://reservalagunaderochoa.blogspot.com/>

²⁷⁰ Según el Artículo 10, de la Ley 10-907/90, la categoría de manejo Reserva Natural Integral se establecen con el fin de proteger la naturaleza en su conjunto, permitiéndose únicamente exploraciones científicas, donde el acceso está totalmente limitado. Queda prohibida toda acción que pueda cambiar la evolución del medio natural vivo e inanimado, salvo aquellas permitidas por la autoridad de aplicación de acuerdo a las reglamentaciones. En ellas tiene fundamental importancia el mantenimiento de ecosistemas naturales y la restauración o recuperación de ambientes degradados, asegurando su perpetuación en las condiciones más naturales y prístinas posibles. Vale señalar que este tópico fue desarrollado en el apartado IV.1.4

“perpetuación en las condiciones más naturales y prístinas posible” (Inciso 2, Artículo 10, Ley Provincial N° 10.907/90). Sin embargo, esta situación no se registra en los relictos remanentes del AGBA debido al alto grado de modificación e intervención antrópica que evidencian. A raíz de ello, desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se señaló que

Laguna de Rocha tiene valor de conservación que lo enlaza y lo pone en valor, el valor de calidad de vida que brinda ese lugar al entorno. No tenés un lugar que viva el último yeti. No tiene particularidades biológicas que la destaquen del resto. Sí [lo] tiene como humedal. (...) El humedal con sus valores socioambientales asociados. No el humedal como un humedal prístino con toda la biodiversidad concentrada de la Provincia de Buenos Aires (comunicación personal).

Algo similar, se planteó desde la Dirección de Ordenamiento Territorial de ACUMAR al indicar la fuerte impronta prohibitiva de la Ley Provincial N° 14.488/12 que no se condice con el contexto urbano en el que se emplaza la LR. En palabras de la fuente entrevistada

La Ley es muy estricta con esto de los usos que se pueden dar en la reserva. A nosotros nos parece que es una reserva que tiene que tener características de una reserva natural urbana y la Ley la está pensando con un uso muy restringido, más tradicional. De hecho, la [Ley] 10.907 está configurada para reservas naturales (...) como Torquinst. Otro tipo de reserva, no en el Conurbano (comunicación personal).

Para poner en contexto, vale señalar que durante el tratamiento de esta normativa la organización BACAE fue la que activamente reclamó que se aplicase la categoría de Integral en Laguna de Rocha con el fin de evitar la alteración del humedal y los ecosistemas asociados como así también asegurar la preservación de las especies de flora y fauna aquí presentes y que se hallan fuertemente amenazadas.

En tanto, los integrantes del CEULR indicaron que al momento del tratamiento de ley estuvieron más abocados a debatir la extensión parcelaria del ANP tratando de anticiparse al conflicto que más tarde se desencadenaría con la ACRC y que actualmente se dirime en la Justicia provincial. De allí, que se haya reconocido la necesidad de modificar la categoría de manejo dado su marcado atributo restrictivo. No obstante, se argumentó que se halla contemplado en el marco de la Ley Provincial N° 14.488/12 que la autoridad de aplicación pueda habilitar espacios dentro de la reserva para realizar actividades de educación ambiental y uso público. Asimismo, se recalcó la necesidad de que el OPDS cumpla su labor en toda la extensión abarcada por dicha normativa y no sólo en el área del Hogar Escuela Evita donde funciona el puesto base “Telomián Condié” del Guardaparque y en donde se centró la mayor parte de su trabajo. También, se subrayó que se continúa exigiendo la incorporación de aquellas bajo titularidad de Creaurban SA, en donde desde hace diez años esta organización viene realizando actividades -como por ejemplo la corpachada²⁷¹- y que no fueron contempladas por dicha Ley. Todos estos reclamos se hacen comprensibles al observar la disminución del área abarcada para esta reserva desde el primer proyecto de ley hasta la plasmada en la Ley Provincial N° 14.516/13, tal como puede visualizarse en el Mapa 9.

Para finalizar este apartado, es preciso plantear que la dimensión político-partidaria también incidió en la configuración del campo contencioso en LR. Por ello, durante todo el período de tiempo analizado, algunos de los organismos con injerencias en la materia no hayan tenido una clara y firme posición al respecto esta ANP. En cambio, se fueron

²⁷¹ La corpachada es una festividad de los pueblos de las comunidades andinas en la cual le rinden culto a la Madre Tierra, también conocida como Pachamama.

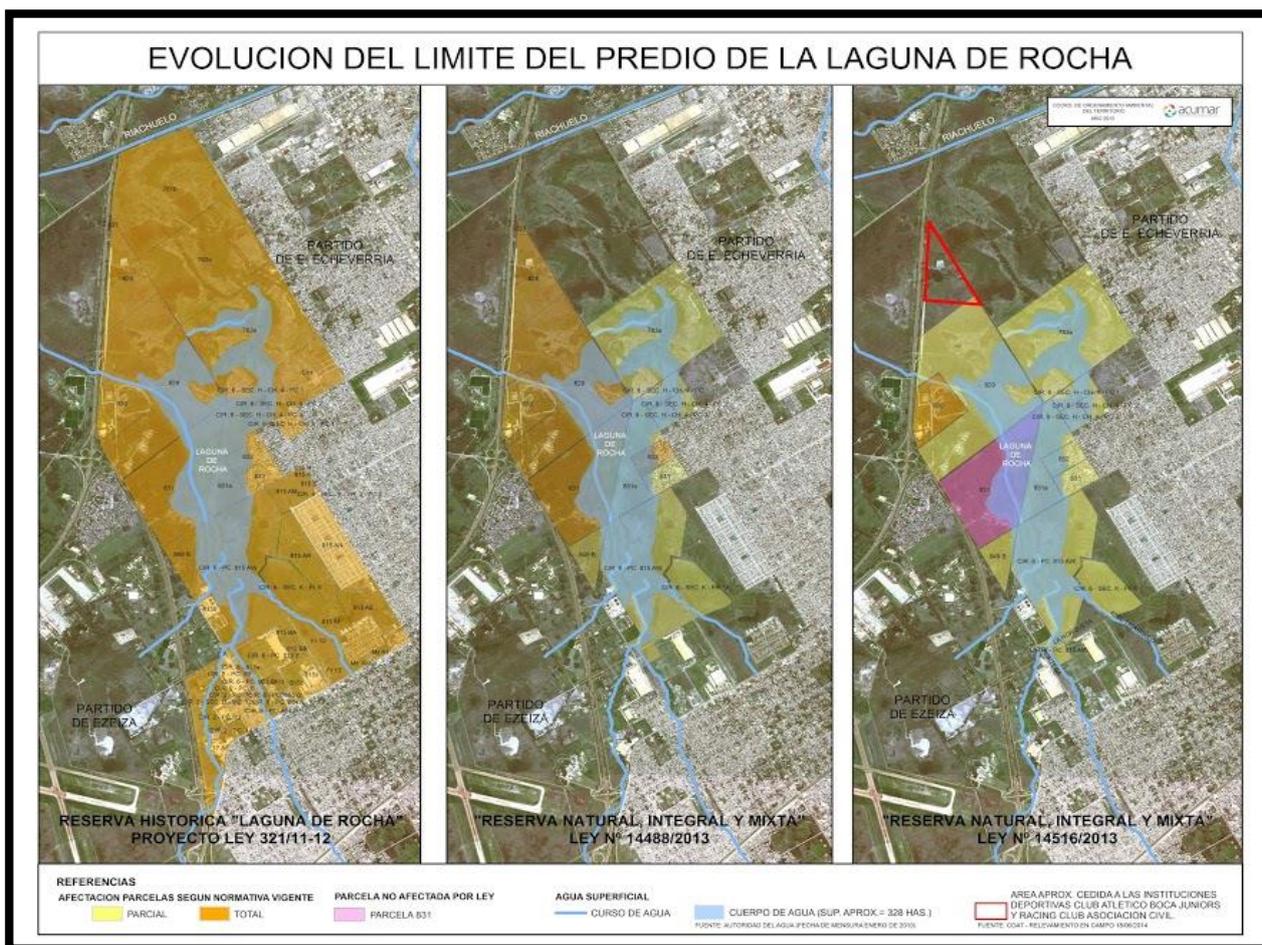
acomodando al ritmo de la coyuntura política nacional y provincial, algunas veces dificultando y otras facilitando los procesos aquí analizados. Un claro ejemplo de ello, fue la posición que tomó el MEE. En sus inicios impulsó la iniciativa de Eco Parque Logístico Tecnológico y en la actualidad preside activamente el Comité de Gestión de LR, utilizándolo como espacio para denunciar las falencias de los organismos dependientes de la PBA gobernada por la Alianza Cambiemos. En este mismo sentido, también se puede inferir que el rechazo al proyecto de ley presentado por el Senador de la UCR Orlando Costa, en el año 2012, haya respondido a una Honorable Cámara de Senadores, en cuya composición el bloque del FPV era mayoritario. De allí, que a través de la intervención del Senador Santiago Carreras en el interior de su bloque –el FPV- fuera esencial para reformular dicho proyecto tal como quedó plasmado en la Ley Provincial N° 14.488/12. Al respecto, las siguientes palabras del CEULR es más que elocuente

Hoy el Municipio se porta bien, pero hasta hace dos años eran nuestros principales enemigos. Era netamente por un tema de signo político. Porque antes tenía que cuidar más la forma. No se podía golpear a la Provincia, estaban con Scioli y siguen siendo kirchneristas (comunicación personal).

Esta lógica también se replicó entre los propios organismos públicos de acuerdo a lo expresado desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS

Ahora fluye la relación con ACUMAR (...) pasó en un momento de presidencia kirchnerista, gobierno sciolista [entre ellos] no se hablaban, entonces ACUMAR con nosotros no se hablaba (...) políticamente distancia. Con la nueva situación amarillo-amarillo... fluctúa mucho eso. Entonces ¿cómo te ponés un Norte en común? (comunicación personal)

Mapa 9. Evolución del límite del predio de la laguna de Rocha.



Fuente: ACUMAR (2015b).

V.3.5 El papel de los desarrolladores inmobiliarios en la agudización del conflicto ambiental en la Laguna de Rocha

La promulgación de la Ley Provincial N° 14.488/12 puede ser entendido como el hito que terminó de cristalizar y consolidar el conflicto ambiental enraizado en la pugna de intereses por el acceso y usufructo de estas tierras entre viejos y nuevos de actores sociales. Tal situación, fue acelerada mediante el cambio de postura del MEE. Quien en unos pocos años pasó de promover el desarrollo de un polo industrial a impulsar activamente la sanción de dicha legislación haciendo eco del reclamo de las organizaciones ambientalistas y de los vecinos. También, se visualizó la incorporación de nuevos organismos públicos de alcance nacional y metropolitano, como la ACUMAR, la CSJN y el DPN, que instaban a preservar este humedal.

No obstante, como se señaló precedentemente, a los pocos meses de creada la reserva se declaró la Ley Provincial N° 14.516/13 que desafectaba un grupo de parcelas contempladas en la Ley Provincial N° 14.488/12. Las cuales habían sido cedidas con anterioridad, por la Secretaría General de la Nación, al Club Atlético Boca Juniors y la ACRC. De este modo, irrumpieron en el campo contencioso estas entidades deportivas que hasta ese momento habían estado veladas.

Asimismo, las organizaciones ambientalistas denunciaban que en los terrenos de la LR comenzaron a registrarse eventos intencionados cuya finalidad era degradar los ecosistemas de la reserva. A partir de este momento, se registraron dos incendios de grandes dimensiones. Uno de ellos sucedió el 5/08/2013 en proximidades de la av. La Horqueta. Tuvo una extensión de aproximadamente 15 ha e intervino el cuerpo de Bomberos de la localidad de Canning. El CEULR informaba que era el segundo incidente de este tipo que se registraba en unas pocas semanas (CEULR, 2013)²⁷². Más adelante, el día 17/07/2015 tuvo lugar otro incendio de importantes proporciones en inmediaciones de 9 de Enero, resultando una vivienda incinerada. En esta oportunidad, indicó el Jefe de Bomberos Voluntarios de Esteban Echeverría, que habían intervenido ocho dotaciones de bomberos y que el origen del foco ígneo estuvo localizado en las totoras que crecen en las lagunas. También destacó que la preocupación era que el fuego avanzara sobre las áreas boscosas y sobre el asentamiento (Diario Popular 17/07/2015). Aquí, vale subrayar lo paradójico de que dichos eventos pánicos, supuestamente “espontáneos”, tuviesen lugar en medio del humedal, un sitio húmedo donde abunda el agua.

Por otra parte, miembros de BACAE detectaron la presencia de una canalización clandestina dispuesta paralelamente a la calle Sierra de Fiambalá dentro de la Chacra IV y próxima a 9 de Enero. Se informaba que mediante dicho canal se dragaba el agua de las lagunas hacia el río Matanza, con el fin de desecar estos terrenos para poder lotearlos. (Diario Popular, 07/06/2018).

Ahora bien, durante el inicio del año 2013, los medios de comunicación locales hacían eco de las denuncias proferidas por el CEULR y BACAE respecto el avance de loteos con fines de vivienda social sobre la parcela identificada catastralmente como Chacra I, a raíz de la instalación de una serie de cartelería en el lugar (véase imágenes IV.19 y IV.20). Vale decir, que ésta estaba afectada como reserva por la Ley Provincial N° 14.488/12. Su ubicación era contigua al asentamiento 9 de Enero y próxima a la laguna de Rocha. Específicamente, se trataba de tierras ubicadas en las inmediaciones de las calles Vernet y Sierras de Fiambalá de la localidad de 9 de Abril.

Esta iniciativa fue impulsada por el MEE mediante la Ordenanza N° 7.844/CD/11 que creó el *Programa de Loteos Sociales*. Éste, tuvo por objeto motivar a los desarrolladores y titulares de inmuebles de grandes superficies a que generen parcelamientos que permitan la inclusión al mercado inmobiliario de lotes a costos accesibles para los grupos excluidos de los mercados formales de crédito (Artículo 1). Su función principal era propender a la producción de suelo urbano social (Artículo 2); siendo la autoridad de aplicación la Subsecretaría de Tierras y Vivienda Municipal (Artículo 9). Las intervenciones en el terreno planteados en esta Ordenanza habilitaban al Departamento Ejecutivo a: facilitar el acceso a obras de infraestructura necesarias (Inciso a, Artículo 10); y, realizar las tareas de acceso de calles (Inciso d, Artículo 10,). En relación a los desarrolladores, en el Artículo 6 se establecían los beneficios impositivos de los que gozarían mientras que entre los Artículo 14 y 17 se indicaban las obligaciones que debían cumplir.

La comercialización de estos lotes recayó sobre el desarrollador Sierras de Fiambalá Sociedad Anónima (SIFSA). De allí, que la cartelería de esta firma llevara el logo del Municipio (véase Imagen 16). Específicamente, se trató de 962 lotes con fines habitacionales, de los cuales se habían adjudicados 200 tras el pago inicial de \$40.000 hasta ese momento. Asimismo, SIFSA informaba que parte de los terrenos eran

²⁷² Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2013/08/voraz-incendio-en-la-reserva-natural.html>

inundables por lo que debían ser rellenados de acuerdo a toda la documentación presentada y aprobada en la Subsecretaría de Tierras y Viviendas (AUNO, 18/04/2012). No obstante, desde el CEULR además de denunciar que este predio se hallaba por debajo de la cota de inundación histórica del río Matanza y que se estaba violando la normativa vigente al intervenir en la dinámica del humedal (CEULR, 2012b)²⁷³. También, se hacía hincapié en que estos terrenos venían siendo comercializados por otra empresa, la inmobiliaria Crimi SA.²⁷⁴, en donde se construiría el futuro barrio San Javier (véase Imagen 17). En especial destacaban que ambos desarrolladores compartían oficinas emplazadas en la calle Capitán Jewett N° 55, en la localidad de Monte Grande. Todo lo cual, los llevaba a suponer que “se está enmascarando detrás de la real e impostergable emergencia habitacional, la cesión de lucro a empresas privadas sobre terrenos cuyo lucro debe ser público” (La Tecla, 24/04/2013). Por su parte, desde Crimi SA declaraban que tan solo se encargaban de las tareas operativas de las transacciones, quedando los aspectos legales a cargo de SIFSA (AUNO, 18/04/2012).

Ante lo expuesto hasta el momento, es dable inferir que tras la promulgación de la Ordenanza 7.667/CD/2010 y de la Ley Provincial N° 14.488/12 que imposibilitaron la edificación de los terrenos de la empresa Creaurban SA. Dicha firma haya buscado replicar la experiencia de la construcción del barrio de vivienda social El Federal entre el 2005 y el 2009. En base a este objetivo, presumiblemente haya sido necesario establecer una articulación con los desarrolladores inmobiliarios locales que funcionase como subterfugio para Creaurban SA, con el fin de no quedar expuestos ante la comunidad local que férreamente se había opuesto a sus iniciativas. También para el MEE que, aparentemente, había dejado de apoyar las iniciativas de esta empresa y devino en un impulsor de la reserva. Asimismo, tras la firma del *Convenio Marco* y la eventual relocalización del asentamiento 9 de Enero -que era lindero a la Chacra I- dejaría a disposición un ingente macizo de tierra para ser urbanizado. Tal como se señaló desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS en relación a Laguna de Rocha “las presiones externas hacia el ambiente son altísimas. Los intereses son más grandes todavía. (...) estamos hablando de Creaurban del grupo Macri” (comunicación personal).

Finalmente, tras haber trascendido públicamente esta situación y dada la articulación entre el CEULR y el DPN, este último en el marco de la causa Mendoza, presentó un pedido de medida cautelar ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón. Quien en fecha 25/04/2013 dio lugar a esta solicitud y ordenó

la inmediata detención de cualquier obra de rellenado, loteo y venta de terrenos por parte de la Municipalidad de Esteban Echeverría, la empresa SIFSA S.A. y la inmobiliaria CRIMI, en la Chacra I del predio *Laguna de Rocha*. Asimismo, requirió a la (...) [ACUMAR] inspeccionar el predio cada 10 días para verificar el cumplimiento de la manda” (DPN, 2013: 18. Las mayúsculas y las cursivas son de la fuente)²⁷⁵.

Una segunda firma abocada al negocio inmobiliario y que intervino en la agudización del conflicto ambiental fue *Kuster Finance Corp.*²⁷⁶, la cual posee aproximadamente 30 ha, de las parcelas emplazadas sobre la au. Ezeiza-Cañuelas próximas al Hogar Escuela Evita (véase Mapa 10). En este caso, el CEULR denunció la construcción de un paredón

²⁷³ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2012/04/>

²⁷⁴ En el siguiente link se puede acceder a su sitio web: <https://www.crimipropiedades.com.ar/>

²⁷⁵ En el siguiente link se puede acceder a los reclamos de las personas que iniciaron el pago de las cuotas para comprar estos lotes tras la paralización de la obra ordenada por el fallo de la CSJN. Véase: <https://www.change.org/p/sifsa-s-a-loteo-social-que-estafa-a-cientos-de-familias>

²⁷⁶ El presidente de esta desarrolladora es Gustavo Pierri, cuyo hermano es el dueño de la empresa de telecomunicaciones Telecentro SA.

perimetral que ocultaba la deforestación de los relictos de bosques de tala (una de las especies autóctonas presentes en la LR), construcción de caminos, elevaciones de terreno y rellenos del humedal de aproximadamente 700 m. Todo lo cual, además de impactar negativamente sobre la biodiversidad y los ecosistemas del ANP, podría amplificar el potencial de daño de las inundaciones tanto en el asentamiento 9 de Enero como en otros barrios de la localidad de 9 de Abril, al modificar la dinámica hídrica del sistema lagunar (CEULR, 2019²⁷⁷; y La Izquierda Diario 28/03/18).

Imagen 16. Cartelería SIFSA del loteo Chacra I.



Fuente: CEULR (2012)²⁷⁸

Imagen 17. Cartelería Crimi del loteo Chacra I



Fuente: CEULR (2012)²⁷⁹

En ese momento se informó de la situación al MEE, la ACUMAR y el OPDS. Ante la inacción de estos organismos se realizó una masiva marcha hacia la Intendencia denunciando esta situación. A raíz de la presión de la comunidad local, el MEE clausuró la obra e intimó al titular de esta firma para que presente los planos y las habilitaciones pertinentes. Desde el CEULR, sostuvieron que de no cesar las obras y recomponer el ambiente la FARN, como miembro del CC de la ACUMAR, presentaría un pedido de medida cautelar ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón (CEULR, 2019; y La Izquierda Diario 28/03/18).

Por su parte, el titular de *Kuster Finance Corp.* alegó desconocer que sobre esas tierras regía una normativa que prohibía su edificación (CEULR, 2019; y La Izquierda Diario 28/03/18). Esto último pone de relieve los aspectos procedimentales vinculados a la notificación de la declaración de utilidad pública de esos terrenos a sus propietarios por parte del ADA en el marco de las tareas de delimitación de línea de ribera. Este tópico fue abordado en el apartado V.2.2. Al respecto, el funcionario de la Subsecretaría de Tierras y Vivienda entrevistado señaló que este era

un caso delicado porque esas tierras están afectadas a la expropiación de tierras del aeropuerto internacional que es una ley que se arma (...) [en el] año '44 (...) fue cuando se creó los bosques de Ezeiza, el Hogar Escuela, el aeropuerto, la Ciudad Evita, ciudad Barrio Uno. (...). Lo de esta empresa que apareció (...) *Kuster* no sé cómo es el dueño. Lo que sí sé es que esas tierras fueron expropiadas por el Estado. Con lo cual forman parte del dominio del Estado (comunicación personal).

²⁷⁷ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2019/03/los-vecinos-de-echeverria-dijeron-basta.html>

²⁷⁸ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2012/04/>

²⁷⁹ Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2012/04/>

Mapa 10. Intervenciones en LR realizadas por el titular de *Kuster Finance Corp.*



Fuente: La Izquierda Diario (28/03/18)²⁸⁰

Por último, otro desarrollador inmobiliario de relevancia que se halla en las inmediaciones de la LR y cuya presencia ha sido más soslayada a lo largo del conflicto ambiental es la firma Otto Garde Sociedad Anónima Industrial, Comercial, Financiera e Inmobiliaria (SACIF)²⁸¹. De acuerdo a lo informado por la Subsecretaría de Tierras y Vivienda, la adquisición de estas parcelas estuvo enlaza a la posibilidad de generar un desarrollo inmobiliario dada la potencialidad de ventas de emprendimientos frente a la au. Tte. Gral. Ricchieri. Específicamente, se trata de un predio de una extensión aproximada de 450 ha que ha sido catalogado como reserva de tierras con aptitud para un desarrollo inmobiliario multipropósito (Martin, 2012). Hasta el momento, los movimientos ambientalistas no han señalado o denunciado ningún tipo de emprendimiento o intervención en estos terrenos. Todo lo cual, hace suponer que se trata de una estrategia especulativa con la finalidad de obtener beneficios a futuro enlazados a la valorización de esas tierras.

En la propiedad de Otto Garde SACIF se emplaza el complejo de la antigua empresa Transradio Internacional que reviste de gran valor patrimonial y arquitectónico para el MEE (véase la Imagen 18 y la Imagen 19). Tal como se señaló en el Capítulo III, dicha firma motivó la fundación de la localidad Villa Transradio en 1924 y renombrada como 9 de Abril en 1978. No obstante, es peculiar que, a pesar de ello, estas parcelas no hayan sido alcanzadas por los efectos de la Ley Provincial N° 14.488/12 (véase Anexo I). Aquí,

²⁸⁰ Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Clausuran-obras-ilegales-de-Gustavo-Pierri-que-destruyeron-humedales-en-reserva-Laguna-de-Rocha>

²⁸¹ Otto Garde SACIF es una empresa que desde 1963 se dedica al negocio inmobiliario cuyo presidente es Mario Bandy. Se destaca por ser propietaria del Plaza Liniers Shopping, el Shopping Center San Justo y el Centro Comercial Nordelta entre otros emprendimientos. (Otto Garde, 2019). Disponible en: <http://www.ottogarde.com.ar/empresa.html>

debe destacarse que los valores arqueológicos, históricos y culturales siempre fueron esgrimidos como argumentos para fundamentar la creación de la reserva a lo largo de las distintas propuestas que se fueron dando a lo largo del tiempo²⁸². Por su parte, en el Artículo 3 de la Ley Provincial N°14.488/12 se estableció que dicha normativa es complementaria a la Ley Provincial N° 13.860/08 que declaró al Hogar Escuela Evita como Monumento Histórico y bien incorporado al patrimonio cultural de la PBA, incluyendo al inmueble, el espacio natural y los bienes ubicados en su interior. Por ello, se hizo extensiva la protección como área de Reserva Natural al resto de la parcela que comprende al Hogar Escuela Evita. Más aun, desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se señaló que para ese organismo uno de los rasgos distintivos y sobresalientes de la LR era la combinación de “valores arqueológicos, patrimoniales, culturales históricos y naturales. Ese mix lo ponen en un nivel altísimo del entorno” (comunicación personal). Todo lo cual hace aun, más llamativo que el límite de esta reserva se localice, en palabras del informante entrevistado, “donde termina Otto Garde” (comunicación personal).

Imagen 18. Edificio de Transradio.



Fuente: Abinarrate (2019)²⁸³

Imagen 19. Edificio LR 4.



Fuente: Albinarrate (2019)²⁸⁴

V.3.6 El rol de los organismos públicos en el conflicto ambiental: el asentamiento 9 de Enero como amenaza para la conservación en la Laguna de Rocha

La sanción de la Ley Provincial N° 14.488/12 funcionó como catalizador emergente del conflicto ambiental que hasta ese momento se venían desarrollando de manera más soslayada. En este marco, una nueva encrucijada que debió atravesar el MEE y que arrojó mayor complejidad al campo contencioso fue dirimirse entre el despliegue de políticas en materia de hábitat, vivienda y/o conservación. Las cuales muchas veces resultaron incompatibles entre sí.

Como se señaló en el apartado V.2.4, durante el año 2012 el MEE había avanzado con la implementación de un programa de loteos sociales en inmediaciones del asentamiento 9 de Enero. Esta iniciativa quedó obturada tras el fallo dictaminado por la CSJN haciendo lugar a la medida cautelar solicitada por el DPN ante la incongruencia

²⁸² Vale decir que otras empresas vinculadas al negocio inmobiliario se hallan presentes en las parcelas alcanzadas por la Ley 14.488/12 a saber: Banco de Galicia Buenos Aires SA, y Servicios Globales de Comercialización SA. (Resolución 153/2017).

²⁸³ Disponible en: <http://www.albinarrate.com/content/transradio/Transradio-principal-2009.jpg>

²⁸⁴ Disponible en: <http://www.albinarrate.com/content/transradio/LR4.jpg>

de estas actividades respecto el objeto de la Ley Provincial N° 14.488/12. Así como, por el incumplimiento de la manda judicial de la causa Mendoza respecto la recomposición y saneamiento ambiental de la CMR.

Ante tal situación, el MEE reorientó la lógica de sus políticas dotándolas de un matiz más preservacionista con el fin de consolidar a la LR como espacio abocado a la protección del ambiente y la biodiversidad en términos jurídicos y de gestión. De este modo, en el año 2014 sancionó la Ordenanza 8.381/CD/2014. En sus considerandos se alegó que: las lagunas de Rocha se destacan por contener biota representativa de las lagunas pampeanas; se hallan especies abarcadas por la Ley Nacional N° 23.918/91 - en la cual el país adhirió a la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres-; que Argentina adhirió al Convenio Ramsar mediante la Ley Nacional N° 23.919/91; y, que se busca preservar y restaurar el área de acuerdo a lo dictaminado en el fallo Mendoza. En suma, se declararon las parcelas donde se emplazan las lagunas²⁸⁵ como Paisaje Provincial y se instó al Poder Ejecutivo Municipal a iniciar las tareas con la contraparte provincial para que emita la declaración de Paisaje Protegido de Interés Provincial en los términos de la Ley Provincial N° 12.704/01 (Artículo 2). Más aun, en esta misma línea, el Intendente de Esteban Echeverría en la última reunión del Comité de Gestión de Laguna de Rocha pedía que

sigamos trabajando con más fuerza (...) el tema de Ramsar. Que la laguna sea Ramsar. El tema es importante para que la laguna tenga mayor nivel y mayor protección (comunicación personal).

Sin embargo, ese mismo año las organizaciones CEULR y BACAE informaban al DPN que el Municipio estaba construyendo un albardón entre el límite del asentamiento 9 de Enero y el borde de la laguna. Desde el primero de los movimientos ambientalistas, se hacía hincapié en los efectos negativos en términos ambientales y sociales que podría acarrear la construcción de una barrera física que modificase los procesos de escorrentía alterando la dinámica hídrica del humedal. También, se señalaba que al funcionar como retén de aguas generaría un efecto de endicamiento que aumentaría la magnitud de las inundaciones en 9 de Enero y en otros barrios de la localidad de 9 de Abril (DPN, 2014). Por su parte, desde BACAE se planteaba la necesidad de relocalizar a los habitantes del asentamiento, haciendo hincapié en que dicha obra de infraestructura iba a “secar el humedal. Va a perecer la mayoría de la fauna” (DPN, *Op. Cit.*:10).

Ante esta situación, y en el marco de la causa Mendoza, en el 2014 el DPN inició en el en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón una demanda contra el MEE respecto la autorización para la construcción de un “albardón y/o barrera ecológica”, solicitándole a la CSJN que se expida al respecto. Aquí, se alegaba que el Municipio no había brindado información relacionada a esta obra, en especial sobre las características y alcances de la construcción a ejecutar con el fin de establecer sus impactos. Más aun, se informaba que no se habían presentado trabajos de EIA correspondientes ni se habían identificado las disposiciones de las autoridades ambientales que las hubieran evaluado y, eventualmente, autorizado (DPN, 2014).

Al respecto, desde la Subsecretaría de Tierras y Vivienda se indicó que tal medida estuvo signada por la necesidad de cumplimentar con los requerimientos de las mandas judiciales de la CSJN. Aquí, ante la inacción de la autoridad de aplicación, es decir del OPDS y de los guardaparques establecidos en la LR, se intentó efectivizar su

²⁸⁵ A saber: Circunscripción VI, Parcelas 815r, b15ax,815aw,815am; Circunscripción VI, Sección K, Fracción VI (Artículo 1, Ordenanza 8.181/CD/2014).

conservación y avanzar con el establecimiento de un cerco perimetral en la reserva. Esta iniciativa buscaba frenar el constante proceso de expansión del asentamiento 9 de Enero sobre el espejo de agua.

En este punto, es de interés destacar cómo en el marco del conflicto ambiental y el despliegue de políticas conservacionistas, este barrio y sus habitantes comenzaron a ser entendidos como una amenaza que desencadena procesos de degradación ambiental que atentan contra la preservación del humedal. En palabras del funcionario entrevistado de la Subsecretaría de Tierras y Viviendas

El proceso de ocupación [de tierras] es difícil de contenerlo y de hecho es una realidad que está pasando hoy (...) entre las estrategias que planteó el Municipio fue poner una barrera natural con el objetivo de evitar que se efectúen ocupaciones laguna adentro (...) Quizás desde una perspectiva ambiental no era la solución óptima, Pero lo cierto es que un tejido iba a durar diez días. No podés tener en ese lugar patrullaje efectivo o tres garitas de Gendarmería que controlen el acceso (...) nosotros lo planteamos como una posible solución. Lo cierto es que ahora no hay un albardón (...) se sigue ocupando y (...) el Guardaparque brilla por su ausencia (...) Lo concreto es que si no ponés un límite, ese límite se invade. Que es lo que sucede (comunicación personal).

Vale señalar que la intervención de la CSJN obturó esta iniciativa, ordenando que se cumpla con la relocalización acordada en el *Convenio Marco*.

En tanto, desde el Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se informó que no se contempla en el Plan de Manejo de la LR²⁸⁶ la inclusión de líneas de trabajo vinculadas al asentamiento 9 de Enero. Asimismo, se indicó que este organismo no cuenta en su estructura con un área abocada al abordaje territorial que permitiese realizar este tipo de acciones, como sí la tiene ACUMAR. Del siguiente modo, lo expresaba la fuente entrevistada “no tenemos (...) capacidad para trabajar desde un abordaje territorial social (...) Tenemos una función muy marcada que cumplen guardaparques, biólogos y abogados” (comunicación personal). A su vez, se informó que, de acuerdo a las competencias conferidas por la Ley Provincial N° 10.907/90, en esta instancia el objetivo es evaluar las características naturales de las parcelas afectadas parcialmente por la Ley Provincial N° 14.448/12 con el fin de establecer la delimitación de la reserva en las mismas. En el caso particular de la parcela identificada catastralmente como Chacra IV -que fue afectada como reserva y en donde se emplaza 9 de Enero-, debido el nivel de disturbio que evidencia en términos ecosistémicos carece de las características necesarias para considerarla como reserva. En palabras de la fuente consultada

La parte del asentamiento, del barrio, más allá de que está usando parte de lo que es laguna, consideramos que no reúne los valores (...) naturales, históricos y culturales (...) porque el nivel de perturbación ambiental que tiene el lugar lo excluye en esta etapa. Por el barrio que hay ahí, de una figura de reserva (comunicación personal)

Sin embargo, desde la Dirección de Áreas Protegidas se señaló que una vez que se efectúe la relocalización de 9 de Enero, se trabajará sobre esta parcela con la finalidad de establecer una zona de amortiguamiento o de recuperación ambiental. Asimismo, se subrayó la importancia de avanzar en esta instancia con una política de integración y vinculación con los barrios aledaños a LR. Aquí, el ordenamiento del territorio sería fundamental para impulsar la efectiva conservación de este ANP. No obstante, ante la

²⁸⁶ Hasta el momento el OPDS ha avanzado en un documento preliminar que en la última reunión de Comité de Gestión fue fuertemente criticado por las organizaciones ambientalistas alegando que no se realizaron trabajo de campo para su confección y que fue mayormente tomado literalmente de planes de manejo de otras reservas.

actual situación de indeterminación respecto la relocalización del asentamiento 9 de Enero, el funcionario entrevistado se preguntaba

¿Qué planificación tenés con algo que dentro de un tiempo no va a estar? ¿La meta es barrio desalojado? ¿La meta es barrio hoy? Ese desarrollo de una política es bastante compleja, porque no sabés cuándo va a ser la relocalización; qué destino va a tener esa tierra porque sigue siendo de un privado que tiene su terreno usurpado. Es muy complejo definir porque es bastante incierto todo (comunicación personal)

Por último, y sin pretensión de exhaustividad, es de interés destacar un nuevo proyecto urbanístico que comenzó a circular recientemente vinculado al área de la LR. Se trata de la propuesta impulsada por el concejal municipal del bloque de Cambiemos y Subsecretario Social de Tierras de la PBA Evert Van Tooren, opositor en términos políticos a la gestión del actual Intendente Fernando Gray. Quien desde sus redes sociales difundió la iniciativa de un nuevo plan urbano que planteaba una nueva centralidad en la localidad 9 de Abril. Ésta, se basaba en la creación un parque regional, delimitado por una av. costanera que se convierta en una vía de acceso al distrito desde la au. Tte. Gral. Ricchieri “potenciando el área con una protección ambiental adecuada para la Laguna de Rocha (...) conteniendo inundaciones, definiendo un nuevo centro urbano para 9 de Abril, ordenando actividades y generando nuevos espacios residenciales” (Van Tooren, 2018)²⁸⁷. Esta iniciativa fue acompañada con en el plano presentado en el Mapa 11.

Nótese que la traza proyectada de la indicada av. Costanera atravesaría parcelas afectadas por la LR, el asentamiento 9 de Enero y otros barrios como Sarmiento, El Guacho y El Gauchito. Aquí, debe tenerse presente el complejo andamiaje judicial, jurídico e institucional que se ciñó sobre esta zona y que ha funcionado como instrumento obturador de las iniciativas desplegadas por el MEE. Es de destacar que éstas últimas fueron mucho más acotadas en términos territoriales que la introducida por Van Tooren. Todo lo cual, hace inferir un fuerte desconocimiento de dicho andamiaje por parte del concejal. A la vez, que hace pensar en la inviabilidad jurídico-técnica de esta iniciativa. Asimismo, ilustra los intereses de un nuevo actor social que comienza a emerger en el conflicto ambiental y que posiblemente se halle articulado al entramado de actores aquí ya presentes.

²⁸⁷ Disponible en:

https://www.facebook.com/evert.vantooren/posts/953424834833626?comment_id=960618920780884&comment_tracking=%7B%22tn%22%3A%22R9%22%7D%20%2F%2F%2F%20https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fevrt.vantooren%2Fposts%2F953424834833626

Mapa 11. Proyecto av. Costanera en localidad de 9 de Abril.



Fuente: Van Tooren (2018)

V.4 Síntesis y Conclusiones

Este capítulo ha tenido por objeto abordar analíticamente el caso de estudio propuesto en esta investigación. Por ello, el foco se ha centrado tanto en el asentamiento 9 de Enero como en la LR. En función de estos últimos, se ajustó el recorte temporal considerado que comprendió las últimas décadas del segundo subperíodo planteado en este trabajo, es decir, entre los años 2000 y 2018. Ello, respondió a que durante este lapso de tiempo tuvo lugar la creación del barrio como de la reserva, se comenzaron a desplegar las políticas de relocalización de dicho asentamiento y también inició a emerger el conflicto ambiental en torno a las tierras de LR que configuró el campo contencioso y a los actores sociales intervinientes.

Vale decir que, lo anteriormente expuesto, estuvo estructurado en función del triple objetivo aquí perseguido. En primer lugar, señalar cómo se gestaron las condiciones de riesgo de inundación de origen hidrometeorológico de los habitantes de 9 de Enero a partir de la urbanización de esas tierras inundables por parte de los grupos socialmente más vulnerables. Asimismo, considerar cómo han incidido en su producción las políticas de relocalizaciones de asentamientos precarios contempladas en el *Convenio Marco* llevado a cabo por la ACUMAR, así como los rasgos específicos que el urbanismo neoliberal plasmó en esta zona de la localidad de 9 de Abril. En segundo lugar, indicar la emergencia de conflictos ambientales en torno a la pugna de intereses por usufructuar las tierras sobre las que se emplazan la LR y 9 de Enero. Por último, identificar la recurrencia a argumentos derivados de las vertientes englobadas en el paradigma ambientalista por parte de los actores sociales intervinientes en el campo contencioso.

Ahora bien, en el contexto generalizado de recesión económica y empobrecimiento social que atravesó Argentina al estallar la crisis en diciembre del 2001 como consecuencia de la aplicación de políticas de cúneo neoliberal, estuvieron los orígenes

del asentamiento 9 de Enero. La modalidad implementada fue la usurpación de tierras privadas caracterizadas por ser áreas inundables de escaso valor en el mercado formal de suelo urbano. Con el correr del tiempo, este barrio se fue consolidando y expandiéndose a través del relleno de terrenos con el fin de elevar el nivel de cota mediante la autoconstrucción de calles y viviendas.

Al recuperar el análisis del riesgo de inundación, vale indicar aquellos aspectos vinculados a las condiciones socioeconómicas, las características del hábitat y la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos que tienden a configurar a la dimensión de la vulnerabilidad social.

En base al censo realizado en el asentamiento 9 de Enero en el año 2011, se observó que una parte significativa de sus habitantes vivían por debajo de las líneas de la pobreza (el 17,4%) y de la indigencia (el 11,4%). Si bien casi toda la PEA del asentamiento se hallaba ocupada (97,3%), se trataba de empleos precarios de exigua remuneración. Más aun, el 66,6% de los asalariados calificados y el 80% de los no calificados no contaban con aportes previsionales ni de obra social. Asimismo, se detectó que más de la mitad de los hogares evidenciaban pobreza estructural (el 65,4%) debido que registraron una o una combinación de los indicadores que conforman las NBI, en especial el hacinamiento crítico y la ausencia de retrete. También, se visualizó que más de la mitad de las viviendas eran casa tipo B (52,8%) y casillas (11,5%), dando cuenta de la precariedad de los materiales empleados y de que fueron autónomamente construidas por sus habitantes.

Por el lado del acceso a los servicios público básicos, se visualizó el predominio de modalidades precarias, de baja calidad e incluso insalubres como por ejemplo la quema de residuos. En general, fueron los propios vecinos quienes construyeron precariamente la infraestructura y proveyeron dichos servicios. Este fue el caso de la recolección de residuos, del tendido eléctrico, de la red de agua y del volcado de efluentes domiciliarios. A su vez, se observó la ausencia de centros de salud, colegios y medios de transporte en el asentamiento. En tanto, que el equipamiento urbano se destacó por el importante nivel de deterioro del entramado de calles, que ante la ausencia del Estado fueron autoconstruidas por los residentes de 9 de Enero.

Aquí, se puede inferir que todas estas variables se hayan agudizado a partir de los galopantes procesos inflacionario, devaluatorio de la moneda nacional, del incremento de las tarifas y del costo de vida en general como así también la incesante pérdida del poder adquisitivo del salario, de puestos de trabajo y de la cobertura de los sistemas de salud pública y previsional. Todos ellos, se vienen registrando como consecuencia de las medidas en materia de política económica y monetaria encaradas por el gobierno de la Alianza Cambiemos a partir del 2016.

En suma, lo señalado hasta el momento puede ser entendido como factores que configuran e incrementan la vulnerabilidad social de los habitantes del asentamiento 9 de Enero. A la vez, que obtura sus posibilidades de recuperación autónoma tras la ocurrencia de eventos peligrosos como son las inundaciones de origen hidrometeorológico.

De este modo, se introduce otra de las dimensiones del riesgo, la peligrosidad. Debe recordarse que el barrio en cuestión se emplazó en la llanura de inundación del río Matanza, a orillas del sistema lagunar de Rocha. Ello, implicó que las precipitaciones de relativamente intensa magnitud se combinaran con los pulsos de expansión de los cuerpos de agua propios de la dinámica ecosistémica del humedal. Así como con el

desborde del río Matanza y los arroyos circundantes. El primero de los casos, desencadenó anegamientos mientras que el segundo originó inundaciones en 9 de Enero. Tal como sucedió en noviembre del 2012 y del 2014 y, presumiblemente, en mayo del 2002 y noviembre del 2018. Esta situación quedó constatada en el censo realizado por la UNDAV (2011), al informar que la causa más frecuente de estos fenómenos en el asentamiento respondió a la combinación de precipitaciones y al desborde de zanjas, canales, cursos de agua y de la laguna de Rocha.

También, es preciso indicar que el potencial de daño de los señalados excesos hídricos se incrementó dado el proceso de degradación ambiental del sistema lagunar y los arroyos circundantes producto del vertido de efluentes domiciliarios e industriales y el lixiviado de los microbasurales a cielo abierto. Todo lo cual, acarreó la proliferación de focos infecciosos y nocivos para la salud amplificando, consecuentemente, la peligrosidad.

En tanto, los habitantes y el equipamiento urbano de 9 de Enero -en especial el entramado de calles, las viviendas, los terrenos asociados a ellas y los mobiliarios- fue lo que quedó expuesto ante estos eventos peligrosos. De este modo, quedó conformada la tercera dimensión del riesgo, la exposición.

Con el advenimiento del fallo Mendoza y la promulgación del *Convenio Marco*, el Estado nacional, ACUMAR y el MEE rubricaron un *Acuerdo General* para urbanizar villas y asentamientos en riesgo ambiental dentro de la CMMR. En el cual, se estableció que 9 de Enero debía ser relocalizado al complejo habitacional Juan Pablo II. Se estimó que su construcción iniciaría 03/01/2011 y terminaría el 12/12/2012. Sin embargo, hasta la actualidad no se avizora que en el corto y mediano plazo fuera a finalizarse. Ello, respondió al desfinanciamiento y paralización de esta obra, debido a que el Estado nacional y provincial no giraron los fondos necesarios al Municipio para que pudiera avanzar con el pago a la empresa constructora, Doio Construcciones. De allí que, en 2018, la CSJN exhortaba al Instituto de la Vivienda de la PBA, a la Subsecretaría de la Vivienda del Ministerio de Infraestructura, Obras Públicas y Viviendas de la Nación y a la ACUMAR a que den cuenta del modo en se resolvería esta situación. También, se debió a la inacción de AySA respecto la provisión de las redes cloacales y de agua potable, dado que las viviendas no se pueden entregar hasta que estén provistas de los servicios básicos. A la fecha, tampoco se relocalizó a ninguna de las 255 familias que vivían en condiciones de riesgo ambiental identificadas en el censo realizado en el asentamiento 9 de Enero por la UNDAV en 2011.

En suma, el caso aquí abordado corrobora los postulados de Catullo (2006). Dicha autora, afirma que las relocalizaciones compulsivas de personas concatenan un conjunto de eventos que se desarrollan a lo largo del tiempo y cuya extensión temporal excede el cronograma establecido por los entes encargados de la planificación y ejecución del proyecto y de la relocalización propiamente dicha. Asimismo, el desconocimiento y la indeterminación generalizada de los organismos públicos y de las empresas intervinientes respecto los plazos: de la finalización de la obra en Juan Pablo II; de la entrega de viviendas; y, del proceso de relocalización de los habitantes del asentamiento hacia este complejo habitacional. Todo lo cual, puede ser entendido como elementos constitutivos de la cuarta dimensión del riesgo, la incertidumbre. La cual, remite a todos aquellos aspectos que se desconocen, que no se pueden cuantificar de las otras tres componentes del riesgo y que dan cuenta del entramado de las relaciones sociales y la toma de decisiones (Natenzon, 1995 y 2015).

Al retomar el tópico de la dilación de AySA en proveer la infraestructura de saneamiento, debe señalarse que en parte respondió a las condiciones de sitio donde se ubicó al complejo habitacional Juan Pablo II. Vale decir, que el Municipio suplió competencias que la PBA no asumió. En articulación con operadores inmobiliarios, adquirió macizos de tierras en la zona alta del distrito, en la localidad de Canning. Con ello, se buscó responder a la manda judicial de la CSJN que instaba a todas las jurisdicciones de la CMR a relocalizar las villas y los asentamientos precarios que evidenciaran riesgo ambiental. Para el caso analizado, estaba vinculado a su anegabilidad e inundabilidad. No obstante, el lugar elegido se ubicó a 11 km de distancia respecto la locación de 9 de Enero. Se trató de un entorno rural desconectado del ejido de la ciudad; alejado de los centros laborales, educativos, sanitarios, comerciales, industriales, bancarios, administrativos y de esparcimiento; y, sin accesibilidad a los servicios y equipamientos básicos (redes de saneamiento, de gas, etc.) y urbanos (transporte público, recolección de residuos, etc.).

Por tanto, para las familias que serán relocalizadas implicará afrontar nuevos costos de transporte vinculados al desplazamiento para realizar sus actividades cotidianas dado el aislamiento de Juan Pablo II. También, supondrá la ruptura de todo el andamiaje de redes sociales en términos laborales, educativas, vecinales, sanitarias, etc., debido a la distancia geográfica entre el asentamiento 9 de Enero y el complejo habitacional de destino. Asimismo, deberán contemplarse las dificultades que la gente deberá afrontar para reconstituir dichas redes una vez que sea relocalizada. Todo lo cual, ratifica algunos de los rasgos distintivos de los procesos de relocalizaciones compulsivas de personas a saber: los perjuicios que afrontan quienes deben ser relocalizados a partir del trastocamiento en sus prácticas cotidianas, sus redes sociales y en sus modos de vida (Francioni y Poggiese, 1996); el desarraigo forzado que sufren las personas afectadas lo que implica acelerados cambios sociales y económicos (Bartolomé, 1985); y, la dificultad de desplegar estrategias adaptativas en términos de sistemas de organización colectiva y de supervivencia (Catullo y Brites, 2014).

Por su parte, las Mesas de Trabajo fueron el instrumento de participación ciudadana consagrado en el *Protocolo Para Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Mediante su implementación de frecuencia bimensual, se buscaba informar a los residentes del asentamiento 9 Enero respecto el destino, los plazos y las modalidades de su relocalización. Asimismo, se perseguía su participación activa en todas las instancias del proceso relocalizador. No obstante, tal como quedó asentado en el expediente judicial, las Mesas de Trabajo se realizaron de manera esporádica ente los años 2015 y 2017 con una muy baja participación. De allí, tal como se pudo constatar en las actividades de campo, que los habitantes de este asentamiento desconocieran que son destinatarios de esta política pública y adjudicatarios de vivienda nueva en el complejo habitacional Juan Pablo II. En vinculación a este último, también ignoraban su existencia, su localización geográfica y los plazos en los cuales serían allí trasladados. Esto, se condice con la constante modificación respecto la cantidad de familias alcanzadas por esta política y el lugar de destino a lo largo de las exiguas Mesas de Trabajo celebradas.

En rigor, las Mesas de Trabajo se consolidaron como un ámbito en el cual los organismos intervinientes, en contraposición de los objetivos planteados en el señalado Protocolo, se caracterizaron por no informar –o peor aun, desinformar– de manera fehaciente respecto: los plazos, las modalidades, el complejo habitacional de destino y sobre cuántas y cuáles familias de 9 de Enero serían relocalizadas. Todo ello, propició

el desconocimiento generalizado de los habitantes del asentamiento respecto los alcances de esta política pública. De allí, que lo expresado hasta el momento sea entendido como emergente de la arista política de la incertidumbre en tanto dimensión constitutiva del riesgo. De acuerdo al planteo de Natenzon (2015), para disminuir los niveles de incertidumbre es decisivo el consenso público, articulado en instancias participación social que garantice la disponibilidad de información y la concurrencia de todos los grupos involucrados. Que como se ha demostrado a lo largo del desarrollo de este capítulo, esta situación no ha sucedido.

Entretanto, en la década de 1990 se gestó un marco de creciente interés por conservar los remanentes ambientes de humedales del AGBA tras la ratificación de la Convención Ramsar mediante la Ley Nacional N° 23.919/91. Aquí, se circunscribieron los primeros antecedentes por preservar la laguna de Rocha. De este modo, en 1995, tras el conocimiento público de su estado de eutrofización producto del vertido de efluentes industriales y domiciliarios, esta temática comenzó a tener repercusión en las esferas civil, política y académica.

De este modo, el transcurso comprendido entre 1996 y 2008 puede ser entendido como la antesala de la emergencia del conflicto ambiental, en donde incipientemente comenzaron a manifestarse las tensiones por usufructuar las tierras vinculadas al sistema lagunar de Rocha. Aquí, debe tenerse presente que durante esos años paralelamente avanzaron con fuerza dos iniciativas. Una de ellas, relacionada con la conservación del humedal mediante la instauración de una reserva impulsada desde organizaciones ambientalistas BACAE y CEULR y por parte del concejal Walter Martello. La restante, en sintonía con los rasgos propios del urbanismo neoliberal, remitió al desarrollo del negocio inmobiliario. En el lapso 2000 – 2002, estuvo enlazado a la construcción de la urbanización cerrada Miraflores de Monte Grande por parte de Sidecco Americana SA. Mientras que, entre el 2005 y el 2009, se halló asociado a la realización del barrio de vivienda social El Federal por la firma Creaurban SA, que para ese entonces ya había absorbido a la anterior empresa referida.

En congruencia con lo anteriormente expuesto, se comenzaron a establecer algunos de los actores sociales que intervinieron a lo largo del todo el conflicto. Del lado de las agrupaciones ambientalistas, las motivaciones de BACAE estuvieron centradas en la salvaguarda de la biodiversidad, preservar los ambientes del sistema lagunar de Rocha de la manera más prístina posible, evitando las intervenciones humanas. De allí, que se lo haya interpretado como un referente de la Ecología Profunda (Fodadori 2005 y 2007) dentro de las vertientes que conforman el paradigma ambientalista. En tanto, desde el CEULR los tópicos de la preservación de la biota y la calidad de los distintos ecosistemas que conforman este humedal estuvieron entre sus reclamos. No obstante, también se lo reivindicó como: un espacio socialmente valorado por la comunidad echeverriana en términos de esparcimiento, ocio y como sitio histórico del distrito; por sus servicios ecosistémicos enlazados con la mejora de la calidad de las aguas y del aire; por su capacidad de mitigar el potencial dañino de las inundaciones tanto en el asentamiento 9 de Enero como en toda la localidad de 9 de Abril, dada su capacidad de almacenar grandes volúmenes de aguas ante intensas precipitaciones y/o crecidas del río Matanza; y, finalmente, como espacio de inclusión social. Asimismo, de forma activa reclamaron ante las autoridades por el establecimiento de la reserva. Para ello, implementaron un amplio abanico de estrategias: movilizaciones hacia la municipalidad, corte de avenidas, difusión en los medios de comunicación y en centros educativos, visitas y acampes en la laguna, entre otras. Por todo lo expuesto, en el marco del

paradigma ambientalista, se lo identificó como expresión de la Ecología Política (Leff, 2003; y Martínez Alier, 2004;).

Otro actor social identificado durante esta etapa fue el MEE. Si bien faltan elementos para poder hacer un análisis más certero, se puede inferir que durante la intendencia de Groppi hubo un momento cuyas acciones estuvieron más próximas a la vertiente del Ambientalismo Moderado (Fodadori, 2005 y 2007), una de las posturas incluidas dentro de la Modernización Ecológica (Oltra, 2005). El cual, se estructuró a partir del concepto de desarrollo sustentable y, en general, fue el adoptado por las instituciones públicas (Fodadori 2005 y 2007). Ello, quedó reflejado con la creación de la Dirección de Ecología y Medio Ambiente municipal. No obstante, tiempo después tras la disolución de dicha dependencia, Groppi reafirmó su interés por preservar la laguna de Rocha. Para ello, adjudicó las tareas de limpieza del sistema lagunar a Sideco Americana SA -que por ese entonces se hallaba edificando en el lugar-. Todo lo cual, puede ser entendido como un viraje hacia una arista más ortodoxa de las contempladas en la Modernización Ecológica. Se trata del Ambientalismo Neoliberal (Gudynas, 1992 y 2003; y, Mansilla, 2005). Desde esta postura, se confía en la capacidad del libre mercado para solucionar los problemas ambientales. A la vez, que se concibe a la conservación de la naturaleza como una problemática que puede evaluarse bajo la relación costo-beneficio.

Ahora bien, el conflicto ambiental se desencadenó luego de que tomara estado público la Ordenanza 7.476/CD/2008 que habilitaba modificar la zonificación distrital para que Creaurban SA pudiera construir un “Eco Parque Logístico Tecnológico”. Tal medida imposibilitaría que continuasen las actividades y usos que la comunidad local venía desarrollando sobre estas tierras. Esto, iría en detrimento del proceso de consolidación del área como reserva que se había iniciado desde finales de la década de 1990. A su vez, la construcción de esta obra sobre el humedal supondría impactos negativos sobre sus ecosistemas. A pesar de que desde el Municipio se lo planteara como un proyecto inocuo. Por eso, en los considerandos de dicha Ordenanza se sostenía que “los límites fijados para el emprendimiento para nada comprometen a la Laguna de Rocha (...) por el contrario, queda indemne, circunscripta y protegida de cualquier otra actividad que pudiera alterar su ecosistema” (Ordenanza 7.476/CD/2008).

Todos estos elementos fueron implementados como argumentos para oponerse al polo industrial por las organizaciones ambientalistas y por algunos referentes de la política municipal y provincial (un conjunto de concejales y diputados provinciales del ARI). De este modo, de acuerdo a los postulados de Merlinsky (2010 y 2013a), se constató como en las lagunas de Rocha el conflicto ambiental estuvo configurado como un ámbito en disputa de índole política que produjo tensiones respecto las modalidades de acceso, apropiación y usufructo del humedal. Asimismo, siguiendo a esta autora, el litigio emergió tras poner en cuestionamiento al conocimiento técnico institucionalizado, introduciendo de esta manera una indeterminación que sólo será saldada cuando se acabe la controversia (Merlinsky, 2010). A su vez, como sostiene Sabatini (1997), el origen del litigio también radicó en que los actores sociales intervinientes tuvieron posturas contrapuestas respecto las externalidades negativas que este proyecto acarrearía para el sistema lagunar.

Otro aspecto que caracteriza al conflicto ambiental, como sostienen Azuela y Mussetta (2008) y Merlinsky (2010 y 2013a), es que, si bien los actores sociales recurren a argumentos ambientales para dirimir problemáticas de esta índole, de trasfondo también se ponen en juego otras dimensiones como la económica, la social y/o la cultural. En este sentido, es de destacar lo sugerente de que en la Ordenanza 7.476/CD/2008 se haya planteado al polo industrial en cuestión como un emprendimiento sustentable e

inocuo para el ambiente. De allí, que se haya implementado el prefijo “Eco” en su denominación. En suma, con esta estrategia discursiva si bien se buscaba convalidar la idea de que se trataba de un proyecto ambientalmente viable ante la comunidad, de trasfondo se perseguía asegurar el control y usufructo económico de esos terrenos. Esto último, quedó de manifiesto cuando al obturarse esta iniciativa tras la derogación de la Ordenanza señalada y la sanción de la Ley Provincial N° 14.488/12, Creaurban SA intentó lucrar económicamente sus predios. Una estrategia, se vinculó con la construcción de vivienda social. Otra, a través del cultivo de soja aplicando agrotóxicos como el glifosato. Todo lo cual, tiró por tierra las supuestas motivaciones ambientalistas que pudiera tener este desarrollador inmobiliario.

Asimismo, lo anteriormente señalado también aplicó para el MEE durante las intendencias de Fernando Gray. Los intereses que subyacieron tras el impulso de dicha Ordenanza, se vinculaban con el desarrollo del ejido urbano sobre estos terrenos. Esta última motivación, junto a la necesidad de dar respuesta a la creciente demanda habitacional en la localidad de 9 de Abril, también estuvo presente en el *Programa de Loteos Sociales* promulgado mediante la Ordenanza Municipal N° 7.844/CD/11 sobre parcelas que habían sido afectadas por la LR. Más aun, tras el ingreso de esta ANP en el expediente de la causa Mendoza por parte de la DPN en el año 2012, el rol de la CSJN fue determinante en términos de obturar todas estas iniciativas que no se ajustaban a la manda judicial que instaba a recomponer el ambiente en la CMR y que tampoco respondían al lineamiento del PISA vinculado al OAT. De este modo, la necesidad de cumplimentar con estos requerimientos judiciales, explicó el viraje que el MEE evidenció en términos discursivos y de gestión más comprometida con la conservación del humedal. De allí, que el Intendente haya asumido el rol de presidente del Comité de Gestión y, en cuyo marco, haya subrayado la necesidad de la declarar a la LR como de Sitio Ramsar. A su vez, esta nueva postura comprometida con la preservación del sistema lagunar respondió a la coyuntura política. Dado que el Comité de Gestión comenzó a funcionar como un espacio de denuncia de las falencias en la materia por parte de los organismos provinciales. Esto último, también explicó que los primeros años de las intendencias de Gray hayan tenido un matiz más cercano a los postulados del Ambientalismo Neoliberal, rotando hacia el Ambientalismo Moderado en los últimos años.

En el marco de hacer cumplir la manda judicial de la CSJN y ante la inacción del OPDS por avanzar con los procedimientos de delimitación de la reserva, se circunscribió la construcción del albardón por parte del MEE. Con esta medida se buscaba construir una barrera física que proteja a la LR ante el avance del asentamiento 9 de Enero. A partir de este momento, el Municipio comenzó a entender a los vecinos de este barrio como una amenaza que degradaba y atentaba contra la preservación del humedal. Paradójicamente, fue la propia CSJN quien paralizó esta obra y ordenó avanzar con la relocalización del barrio. No obstante, en este punto de interés retomar una de las dimensiones del riesgo, la incertidumbre desde el plano técnico (Natenzon, 2015). De acuerdo a lo denunciado por el DPN, esta obra avanzó en el terreno sin la realización de ningún tipo de estudio respecto las dinámicas hídricas del humedal, ni de EIA, ni de ningún otro tipo. De modo tal, que se desconoce el grado de incidencia sobre la amplificación del potencial dañino y de la intensidad de las inundaciones y los anegamientos en 9 de Enero a raíz de la construcción de dicho albardón.

En este mismo orden de cosas, se puede interpretar que las elevaciones de terreno y el relleno del humedal que realizó el titular de *Kuster Finance Corp.* Puesto que, al modificar la dinámica hídrica del sistema lagunar posiblemente haya incidido en la

amplificación del daño que puedan generar futuras inundaciones y anegamientos tanto en el asentamiento 9 de Enero como así también en el resto de la localidad 9 de Abril. Sin embargo, al no haber estudios de base que fehacientemente establezcan la magnitud de estas intervenciones, se desconoce su real implicancia sobre la dimensión de la peligrosidad, aunque se presume que la aumenta. Por tanto, aquí se entiende que estas acciones tendieron a incrementar la incertidumbre desde su plano técnico y, consecuentemente, a elevar el riesgo de inundación.

En tanto, el OPDS tras el dictamen desfavorable que tuvo el proyecto de ley al cual adhería y que fue propuesto por el Senador de la UCR Orlando Costa, optó por no asumir sus competencias como autoridad de aplicación. Esta postura se agudizó con la promulgación de la Ley 14.488/12 basada en el proyecto impulsado por el Senador del FPV Santiago Carreras. En este marco, el OPDS alegó incompatibilidad de funciones dado que en la señalada Ley se estableció al Intendente de Esteban Echeverría como presidente del Comité de Gestión de Laguna de Rocha. Esta situación quedó saldada luego de que el Poder Ejecutivo de la PBA ratificó que la reserva se hallaba bajo su esfera de acción. Si bien, a partir de ese momento muy lentamente este organismo comenzó a desarrollar algunas funciones en el sector del Hogar Escuela Evita, el resto de la reserva quedó sin ser gestionada. Esta característica relativa a la dilación y omisión de las funciones de gestión en la LR fue el rasgo distintivo del OPDS a lo largo de todo el conflicto ambiental. Ello, tuvo por objeto eludir las onerosas obligaciones que le supondrá la expropiación de tierras que deberá realizar. Este hecho sucederá luego de que el ADA notifique a los propietarios de las parcelas afectadas por la Ley Provincial N° 14.488/12 que ha sido demarcada la línea de ribera. Además, el OPDS no cuenta con antecedentes ni con recursos humanos formados para afrontar los desafíos de gestionar una reserva urbana emplazada en el medio del AGBA. De allí, que desde la Dirección de Áreas Protegidas se haya indicado que no contaban con una dirección u oficina abocada al abordaje territorial compuesta por trabajadores sociales, psicólogos y perfiles profesionales afines que le permitiese realizar tareas en el asentamiento 9 de Enero. Tal como se informó, la solución provendrá una vez que se realice el barrio. Todo lo cual, responde a que los antecedentes de trabajo del OPDS estuvieron asociados a las ANPs situadas en ámbitos rurales, poco intervenidos por las sociedades e implementando las categorías de manejo de la UICN. Por tanto, aquí se lo considera como referente del enfoque Desarrollista (Caruso, 2015b), procedente de las ciencias ecológicas y que guarda estrecha correspondencia con las premisas provenientes del Ambientalismo Moderado.

Respecto al rol de ACUMAR en el marco del conflicto ambiental, ha tratado de avanzar con la línea de OAT contemplada en el PISA, cumplimentando así la manda de la CSJN. Ello, explicó la realización de una batería de estudios con la finalidad de obtener un mayor conocimiento del humedal. Así como, que desde el 2011 haya expresado la necesidad de que la PBA declarase como reserva a la laguna de Rocha.

En el contexto contencioso, las agrupaciones BACAE y CEULR aun con los diversos matices ya señalados, también esbozaron argumentos ambientales que de trasfondo remitieron a otras dimensiones. En el primer caso, si bien los motivos esgrimidos intransigentemente versaron sobre la intangibilidad de la reserva y la protección de la biodiversidad, de fondo estaba bregando por dotarse de instrumentos que asegurasen el control de estas tierras con fines sociales vinculados al disfrute de la naturaleza y el esparcimiento. En tanto, desde CEULR, adicionalmente se reivindicaron otras dimensiones vinculadas con lo social, la historia y la cultura de la comunidad echeverriana.

Asimismo, se visualizó como ambos movimientos a lo largo de todo lo conflicto ambiental fueron vinculándose con otros organismos/equipos técnicos más calificados (abogados, biólogos, ingenieros, etc.) de alcance provincial y regional, complejizándose así el entramado de actores que comenzaron a formar parte del litigio. De este modo, se establecieron articulaciones con AA, la FARN, el DPN, el Espacio Intercuencas, la organización de abogados ambientalistas Asociación para la Protección del Medio Ambiente y la Educación Ecológica "18 de Octubre". Al respecto, señala Merlinsky (2010 y 2013a), que la incidencia pública de estos movimientos depende del dominio de recursos económicos, institucionales y simbólicos, destacándose en especial el conocimiento y los saberes contra-expertos que favorecen, por un lado, la articulación de los actores mientras que, por el otro, facilita la construcción de los problemas ambientales en relación a marcos cognitivos comunes compartidos por todos sus miembros.

Otro elemento a considerar, fue la juridificación del conflicto ambiental en la LR en los términos de Merlinsky (2010). Al hallarse enmarcada dentro de la causa Mendoza, el desarrollo de toda la disputa contenciosa en torno a la reserva se fue dirimiendo en instancia judicial mediante la recurrencia a leyes, fallos y elementos jurisprudenciales. De hecho, posiblemente sin las mandas de la CSJN algunos de los emprendimientos inmobiliarios anteriormente señalados se hubieran concretado. Asimismo, se observó que las vinculaciones de BACAE y CEULR con la FARN, el DPN y la Asociación "18 de Octubre" estuvieron signadas por la necesidad de disponer abogados que atendieran en las causas judiciales en el ámbito federal y de la PBA. Más aun, el asentamiento 9 de Enero contó con patrocinio jurídico por parte del Defensor Oficial en el marco de la causa Mendoza. También, fue una constante que los actores sociales intervinientes recurrieron a la legislación ambiental para validar o invalidar acciones y/o medidas -en especial la Ley General de Ambiente (Ley 25.675/02) del ámbito nacional y en el plano bonaerense las leyes: 14.488/12, que creó la LR; 10.907/90, que establece las categorías de manejo de las ANPs en la PBA; y, 12.704/01, relacionada con los paisajes protegidos de interés provincial-. Por tanto, se verificó la actualización local del derecho en los términos planteados por Azuela y Mussetta (2008) y Merlinsky (2010). Vale recordar, que para estos autores remite: a la resignificación del conflicto al ser trasladado al campo del Derecho en donde surgen los especialistas en esta materia como nuevos sujetos en el conflicto; la invocación de normativa y legislación ambiental por parte actores sociales intervinientes; y, el reconocimiento de los tribunales como un ámbito legítimo de resolución de conflictos ambientales.

En el marco de la declaración de la LR mediante la Ley Provincial N° 14.488/12 junto a las mandas de la CSJN que instaban a recomponer el ambiente en la CMR, los habitantes del asentamiento 9 de Enero comenzaron a ser percibido como un agente que degradaba el humedal y atentaba contra su conservación. En función, del sitio donde se emplazó el barrio sumado a su continua expansión sobre el sistema lagunar. Sobre este argumento se basó la construcción del albardón por parte del Municipio. De allí, que para varios de los actores sociales como el MEE, el OPDS y BACAE entendieran que este "problema" se solucionaría con la relocalización del asentamiento. Ello, da cuenta de que desde la Dirección de Áreas Protegidas del OPDS se haya indicado que no tenían planificadas líneas de trabajo en 9 de Enero. Asimismo, esto explica que los habitantes del asentamiento nunca hayan sido invitados a participar en las reuniones del Comité de Gestión. Lo cual, es congruente con que sus residentes desconocieran que habitaban dentro de una reserva y la existencia de dicho Comité. En suma, en el marco del conflicto ambiental para 9 de Enero se destacaron dos rasgos. Uno de ellos, asociado a la caracterización del barrio como foco problemático para la

preservación del humedal y la gestión de la reserva. El restante, enlazado a la invisibilización de sus habitantes en el marco del Comité de Gestión, obturando de este modo la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones respecto el sitio en donde viven. Esto último, es uno de los preceptos que dicho Comité habilita en tanto mecanismo de participación ciudadana.

Con el correr del tiempo comenzaron a emerger diversos actores sociales que venían interviniendo en el campo contencioso de una manera mucho más imperceptible o bien irrumpieron en el litigio recientemente. Como referente del primer caso, se puede indicar al desarrollador inmobiliarios Otto Garde SACIF mientras que, para el segundo, vale mencionar a la firma *Kuster Finance Corp.*, la ACRC, o bien la iniciativa del Concejal Van Tooren. Todo ello, con el fin de construir la totalidad del campo contencioso. Esto implica, además de conocer a los actores sociales que están en litigio, a aquellos otros grupos cuya participación no es tan evidente pero que inciden en las condiciones de acceso a esos recursos disputados (Merlinsky 2010 y 2015a).

Para finalizar este capítulo, debe señalarse que si bien no se avizora en el corto plazo que el conflicto ambiental en la LR arribe a una resolución. Es dable inferir basándose en que el caso de estudio analizado forma parte de la causa Mendoza, que el cierre del campo contencioso devenga de una manda de la CSJN que permita forzar una negociación entre los actores sociales en pugna. Todo lo cual, puede ser entendido en los términos de la tipología de salida de los conflictos propuesta por Sabatini (1997) con la caracterizada por el establecimiento formal de un recurso judicial.

VI CAPÍTULO: CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES



Este capítulo se halla estructurado en base a un doble objetivo. Uno de ellos, persigue recuperar e integrar las conclusiones arribadas en los capítulos III, IV y V, incorporando al análisis la identificación de los actores constructores y gestores del riesgo, en los términos planteados por Mansilla (2000). El restante, busca indicar posibles líneas de trabajo a desarrollar en futuras pesquisas. Se sugiere a medida que se avanza en la lectura consultar la línea de tiempo presentada en la Imagen 20.

VI.1 Conclusiones

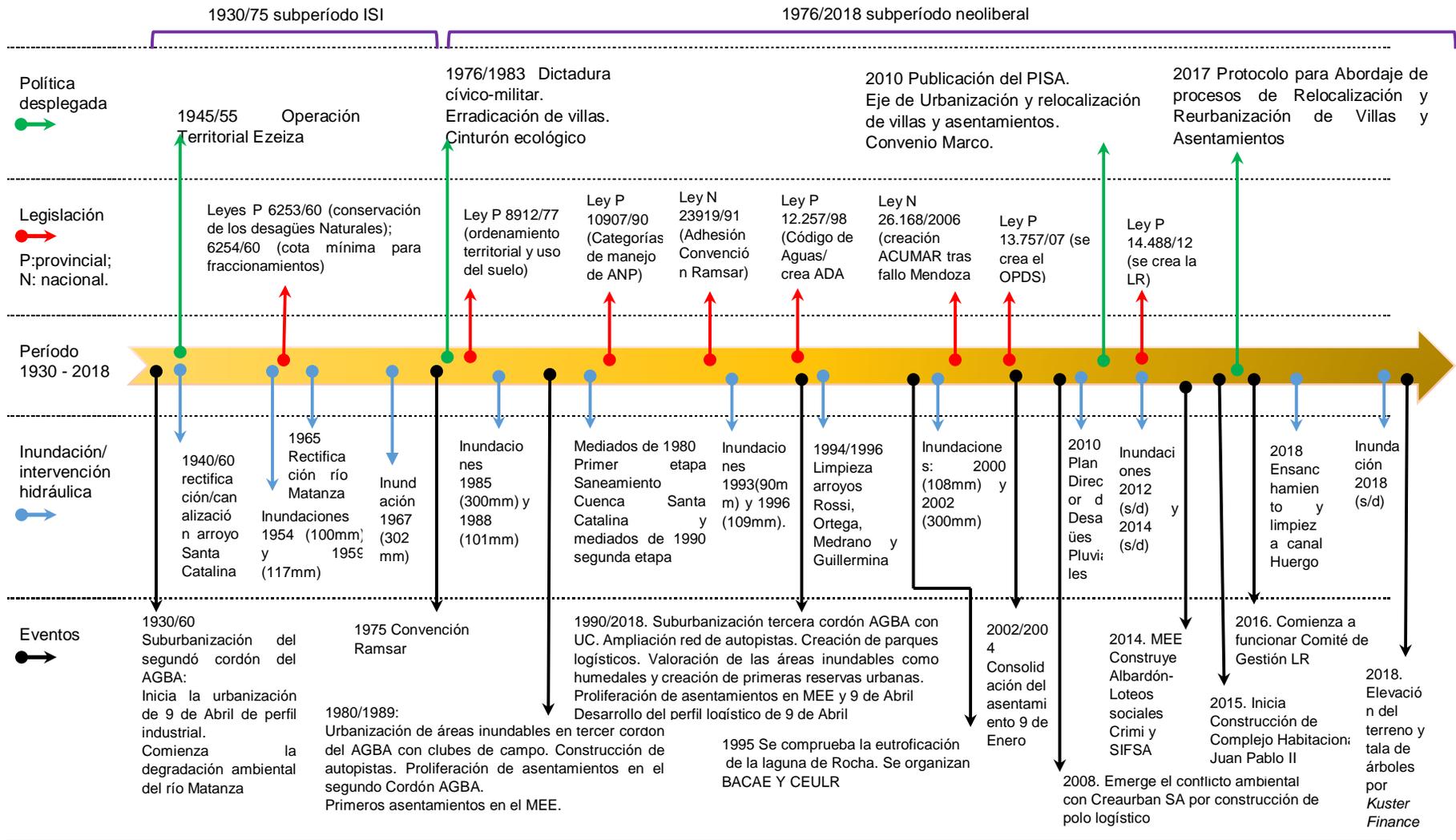
Con la finalidad de establecer los orígenes en la producción del riesgo de inundación hidrometeorológico en las áreas inundables de la CMMR y de la localidad echeverriana de 9 de Abril, el análisis de esta investigación se inició a partir de 1930, momento en el que se instauró la ISI. Esto se debió a que el área de estudio comenzó a ser urbanizada durante la primera presidencia de Perón en el marco de la denominada Operación Territorial Ezeiza. Esta iniciativa se hallaba en consonancia con los procesos que se venían desplegando en todo el AGBA: el afianzamiento de la hegemonía de la ciudad de Buenos Aires como centro urbano, administrativo y político del país; la consolidación del primer cordón del conurbano; y, la suburbanización de su segunda corona.

Los alcances e implicancias de la Operación Territorial Ezeiza reverberan hasta la actualidad. Esto es así debido que esta política pública estructuró la configuración urbana de toda esta zona del aglomerado al articularla en torno a la au. Tte. Gral. Ricchieri que conectó el aeropuerto internacional de Ezeiza con el centro de Buenos Aires. Además, a lo largo de su traza integraron áreas deportivas, educativas, habitacionales, industriales, sitios de esparcimiento y áreas forestada. En el marco de estas acciones se crearon los Bosques de Ezeiza, la Ciudad Evita, el Barrio Aeropuerto Uno, el Hogar Escuela Evita, los centros recreativos del área, el incipiente tejido industrial y el ya mencionado aeropuerto. En consecuencia, la CMMR comenzaba a dejar atrás sus rasgos predominantemente rurales para anexarse y articularse con el incipiente ejido del AGBA.

En el contexto de las medidas encaradas durante la ISI y la Operación Territorial Ezeiza, la localidad de 9 de Abril²⁸⁸ a la vez que empezaba a perfilarse como un distrito industrial, también iniciaba el proceso de degradación ambiental de los cursos y cuerpos de agua de este sector de la CMR por el vertido de efluentes sin ningún tipo de tratamiento. Todo lo cual, perfiló al sector industrial como uno de los actores constructores del riesgo. Esta situación se vio agravada por la multiplicación de basurales a cielo abierto a lo largo del río Matanza. En consonancia con el crecimiento del parque fabril registrado y, consecuentemente de las fuentes de empleo, comenzaron a proliferar en sus inmediaciones barrios obreros. En este sentido, fueron los grupos de más bajos recursos quienes ocuparon estas áreas inundables en donde de forma autónoma construyeron sus viviendas, tal como se había registrado en otras zonas del AGBA. Sin embargo, al no ser el resultado de una política de planificada por el Estado, dichos barrios carecieron de todo tipo de servicios básicos y de infraestructura urbana. Aunque, debe señalarse que la propia acción estatal tampoco aseguraba su acceso.

²⁸⁸ Vale recordar que esta localidad hasta el año 1978 se denominó Villa Transradio

Imagen 20. Línea de tiempo.



Fuente: elaboración propia.

Más adelante, durante el subperíodo 1976 – 2018, con el advenimiento del modelo neoliberal y su referente en términos de concebir y construir la ciudad, es decir, el denominado urbanismo neoliberal, se continuaron profundizando los rasgos señalados precedentemente. Las áreas inundables de la CMR fueron integradas al ejido del AGBA como vertederos de los efluentes industriales y de las aguas servidas residenciales circundantes con escasa o nula regulación. Esta situación era especialmente grave en la cuenca baja. Por ello, un grupo de vecinos de villa Inflamable iniciaron la célebre causa Mendoza. En la cual, se demandó a los estados nacional, provincial y de la CABA junto a un conjunto de empresas radicadas en el Polo Petroquímico de Dock Sud como responsables del daño ambiental en la cuenca. Esta situación puso de relieve la forma en que la degradación ambiental en los ámbitos urbanos era consecuencia de un proceso de construcción social e histórica que afectaba la salud de sus habitantes, los elementos materiales que sustentan sus vidas (como sus viviendas y el equipamiento urbano) y las componentes del medio físico (agua, aire, suelo) en donde habitaban. Para el sector de la CMMR estudiado no se dispone de una serie de datos históricos robustos que permita seguir la trayectoria del proceso de degradación a lo largo del tiempo. Sin embargo, se puede inferir que haya seguido un recorrido semejante al ocurrido en la cuenca baja, aunque menos intenso. Esto se debe a la similitud de los elementos identificados en los estudios realizados por ACUMAR (2014a y 2017b) en la llanura de inundación del río Matanza respecto los detectados en la desembocadura del Riachuelo. Así como, por la correspondencia del perfil de la localidad de 9 Abril en cuya configuración alternan polos industriales y logísticos con asentamientos precarios y barrios obreros. De este modo, se reforzó el rol del capital industrial como actor constructor del riesgo ya evidenciado en tiempos de la ISI.

En función de todo lo anteriormente expuesto, se puede indicar que en esta investigación se han plasmado las características más destacadas que evidenció el incipiente proceso de urbanización de la localidad de 9 de Abril durante finales de la década de 1950 e inicios de la de 1960. Mientras estos procesos se iban desplegando, concomitantemente, también se comenzaron a gestar las condiciones de riesgo de inundación de las personas que se radicaron en estas tierras. La vulnerabilidad social fue un rasgo distintivo de quienes allí vivían: barrios autoconstruidos, desprovistos de todo tipo de servicio e infraestructura urbana en un área inundable receptora de los efluentes industriales y de los basurales a cielo abierto. Todos estos elementos, explican que a medida que se fue poblando este sitio también tomaban trascendencia pública los procesos de inundación y de anegamiento en el lugar. Durante estos años, los medios gráficos empezaron a publicar notas relativas a dichos excesos hídricos. El primer antecedente relevado fue la inundación de 1954, seguida por la de 1959 y la de 1967. Aquí, debe subrayarse que mientras la zona estuvo muy poco poblada evidenciando rasgos eminentemente rurales, estos eventos hidrometeorológicos propios de la dinámica sistémica de las áreas inundables no revistieron de peligrosidad alguna. Esta situación se revierte, al ser desarrollada en términos urbanos y, por consiguiente, más habitada. Asimismo, esta dimensión fue amplificándose a medida que se degradaban ambientalmente los cursos y cuerpos de aguas. En rigor, se demuestra que los fenómenos del medio físico no son intrínsecamente peligrosos, sino que dicho rasgo viene dado por los grupos sociales que interactúan y se ven afectados por ellos.

Con la finalidad de solucionar el problema de las inundaciones, en aquellos años el Estado provincial desplegó una serie de obras de ingeniería hidráulica, como canalizaciones, rectificaciones y entubamientos de los cursos de agua que surcaban la localidad 9 de Abril. Todo lo cual, podría posicionarlo como un actor gestor del riesgo. Empero, al tratarse de medidas puntuales y aisladas no fueron planificadas para mitigar el riesgo de inundación sino como medida concomitante y complementaria al proceso de urbanización del Sur del AGBA. Todo lo cual, hace inteligible que, en realidad, la rectificación del río Matanza tuvo por objeto anexas ingentes macizos de tierras otrora inundables al ejido de la ciudad. Así como, favorecer la circulación por la au. Tte. Gral. Ricchieri, conectando el centro de la ciudad con el aeropuerto internacional de Ezeiza. En este mismo sentido, dicha rectificación y la canalización del arroyo Santa Catalina coadyuvaron a la consolidación del incipiente perfil industrial que por aquel entonces comenzaba a tomar este distrito.

A pesar de las señaladas intervenciones, en tiempos del neoliberalismo, la problemática de los excesos hídricos en la localidad de 9 de Abril continuó siendo un tema recurrente. Las inundaciones por el desborde del río Matanza y de los arroyos circundantes, así como los anegamientos por la expansión del sistema lagunar de Rocha tras intensas precipitaciones continuaron siendo un acontecimiento recurrente que afectó a los barrios del distrito entre los que se encontraba el asentamiento 9 de Enero. Esta situación, quedó registrada en los eventos de mayo de 1985, en marzo de 1988, noviembre de 1993, junio de 1996, abril de 2000, mayo de 2002, noviembre de 2012 y noviembre de 2014 y de 2018. En este punto, debe destacarse que a medida que este distrito fue creciendo en términos urbanísticos y poblacionales, una mayor cantidad de personas estuvieron afectadas por estos excesos hídricos. En consecuencia, estas inundaciones y anegamientos de origen hidrometeorológico, al igual que durante la ISI, continuaron siendo referentes de la dimensión de la peligrosidad del riesgo de inundación. Más aun, su potencial dañino se amplificó al tratarse de aguas contaminadas con sustancias nocivas para la salud de las personas, producto del proceso de degradación ambiental ya indicado para el sector de la CMMR.

Durante el subperíodo 1976 – 2018, las soluciones esgrimidas por los organismos públicos en la materia continuaron operando con la misma lógica evidenciada en tiempos de la ISI, es decir, mediante el desarrollo de obras de ingeniería hidráulica. En tanto actores gestores del riesgo, desde la PBA como del MEE se buscó mitigar los señalados excesos hídricos desplegando acciones tales como entubamientos, dragados, canalizaciones, ensanchamiento de márgenes, saneamiento y limpieza de los diversos arroyos que conforman la llanura de inundación del río Matanza. Todo lo cual, denotó que las medidas tomadas por los estados provincial y municipal ante eventos peligrosos como las inundaciones y los anegamientos, exclusivamente se circunscribieron a la aplicación de técnicas hidráulicas. Al no resolverse esta problemática, requirió el desarrollo de nuevas medidas de índole ingenieril con el fin de obtener respuestas efectivas que nunca se alcanzaron. De este modo, se conformó una dinámica cíclica que Acosta (2001) denomina como el dilema de la ocupación de las áreas de riesgo, la cual incide en el aumento de la vulnerabilidad social a raíz de la confiabilidad que se les confieren a dichas obras.

Entretanto, la instauración de la última dictadura cívico-militar significó la apertura de Argentina al neoliberalismo, dejando atrás el modelo de la ISI que había primado hasta ese momento. Esto trajo aparejado que la producción del espacio urbano del AGBA se fuera

desplegando de acuerdo a los preceptos del llamado urbanismo neoliberal. Las características impresas en el sector Sur del aglomerado y en la CMMR tuvieron sus primeras expresiones en las políticas urbanas que se emprendieron durante el Proceso de Reorganización Nacional. Una de ellas, se enraizó en la erradicación de las villas de la Capital Federal. Esto implicó la expulsión de sus habitantes hacia ciertos sitios de la segunda corona del conurbano bonaerense tales como las villas y las zonas con escaso valor inmobiliario (tierras degradadas, basurales, etc.), entre las que se hallaban las áreas inundables dada su condición de anegamiento. En consecuencia, los asentamientos comenzaron a surgir y a establecerse como forma de residencia permanente para la población desplazada del centro de la ciudad. En base a los resultados que arrojó la aplicación de esta política pública lleva a entender al Estado Nacional como un actor constructor del riesgo. Esto, a pesar de que Mansilla (2000) definió esta categoría para aquellos casos donde prima el interés individual de carácter privado que se apropia de los beneficios de sus intervenciones y que tiende a degradar el ambiente y disminuir la calidad de vida de las personas. Tal como se observó para el caso de la localidad de 9 de Abril que, durante esos años, a la vez que recepcionaba a las personas expulsadas de la Capital Federal también registraba la generación de sus primeros asentamientos. Esta situación se fue consolidando conforme transcurrían las décadas de 1980 y 1990 y en conjunción con el empobrecimiento de los barrios obreros levantados en los tiempos de la ISI, explicaron la multiplicación de los asentamientos a largo de todo el MEE.

Otra de las medidas impulsadas por la última dictadura cívico-militar que incidieron en las características que hoy en día se observan en este sector de la segunda corona del AGBA, fue la creación del Cinturón Ecológico. Dicha política, como sostiene Oszlak (2017 [1991]), tuvo por objetivo impulsar un proceso de especulación inmobiliaria en las áreas periféricas de la ciudad provistas de forestaciones. Esta premisa explica que se hallan conservado las áreas inundables de la CMMR sobre las se erguían los bosques de Ezeiza. En cambio, otras tierras anegables que no estaban forestadas, como las de la cuenca del río Reconquista, fueron fuertemente intervenidas con la finalidad de parquizarlas y, por consiguiente, elevar su valor en términos de suelo urbano. En este caso, se argumentaba que se trataba de sitios deteriorados e insalubres que mediante la ingeniería de los rellenos sanitarios era plausible elevar su nivel de cota, erradicar su condición de inundabilidad y transformarlos en espacios más saludables, tales como los parques recreativos.

Con el correr del tiempo, el urbanismo neoliberal le plasmó nuevas características al AGBA que comenzaron a evidenciarse con nitidez desde la década 1990 en adelante. Una de las más sobresalientes fue la expansión de la red de autopistas urbanas que facilitó la conexión entre el centro de la ciudad y su periferia priorizando el transporte privado. En el Sur del aglomerado, se construyó la au. Ezeiza-Cañuelas y la extensión de la au. Tte. Gral. Pablo Ricchieri, cuyas trazas atraviesan la localidad de 9 de Abril. En torno a los corredores que estructuraron estas vías se multiplicaron los parques industriales. Los cuales, no sólo concentraban plantas fabriles sino también nuevas actividades económicas orientadas a los servicios como los centros de negocios y de innovación tecnológica y las plataformas logísticas. Estas últimas, se establecieron y proliferaron en el MEE debido a su posición estratégica: proximidad a las au. anteriormente señaladas, al Camino de Cintura, a los principales centros de consumo del país y puertos del AGBA. De este modo, la localidad de 9 de Abril a la vez que continuó desarrollando su perfil industrial iniciado durante la ISI, a

partir de los años noventa comenzó a posicionarse como distrito logístico. Tan intenso fue este proceso que aquí se radicó el mayor parque logístico de todo el aglomerado.

Muchos de estos emprendimientos productivos se construyeron sobre las áreas inundables baldías de 9 de Abril, debido al bajo valor de suelo urbano que le confería su condición de anegamiento. Esto se tradujo en la obtención de rentas extraordinarias para los agentes inmobiliarios. No obstante, los grupos de más bajos ingresos también ocuparon dichas tierras mediante la toma directa o usurpación de terrenos. Al tratarse de unos terrenos desprovisto de todo tipo de servicios básicos (redes de saneamiento, electricidad, etc.) y urbanos (realización y mantenimiento de la infraestructura urbana, recolección de residuos, alumbrado público, etc.), la informalidad fue un aspecto distintivo de estos sitios. Esta característica se profundizó mediante la autoconstrucción precaria de las viviendas y del entramado de calles, así como por la provisión informal e insegura del tendido eléctrico, la multiplicación de basurales espontáneos, la incineración de los residuos en los patios de las casas, entre otras medidas. Por consiguiente, la expansión de la urbanización se explicó, en gran parte, mediante la proliferación de asentamientos que constantemente crecían en número y en cantidad de habitantes. Entre las razones que fundaban el emplazamiento de dichos asentamientos, además de responder a la disponibilidad de tierras vacantes que no habían sido urbanizadas, también se basaban en la proximidad a importantes centros productivos y de consumo como el Mercado Central de Buenos Aires y la feria La Salada, ambos interconectados mediante la au. Tte. Gral. Pablo Ricchieri. Todo lo cual, pone de relieve, tal como sostienen Cravino *et al.* (2008), que la informalidad fue el principal elemento explicativo que traccionó el incremento poblacional en todas las jurisdicciones del AGBA.

En rigor, el sector industrial tuvo un rol destacado en la extensión del ejido urbano de la localidad de 9 de Abril a expensas de las áreas inundables en torno al Camino de Cintura. A la vez, que las utilizaba como depósitos de sus efluentes sin tratar, destacándose de este modo su rol como actor constructor del riego. En este proceso, también fue sumamente relevante el papel de los grupos de menores recursos que impulsaron la multiplicación de los asentamientos cada vez más densamente poblados. En consecuencia, simultáneamente fueron incrementándose los territorios y los habitantes expuestos a las inundaciones tras intensas precipitaciones, configurándose así otra de las dimensiones del riesgo, la exposición. Ahora no sólo los barrios más antiguos, como San Sebastián o Villa Transradio, se vieron afectados por los excesos hídricos, sino también los más recientes como se registró en los casos de El Gaucho, El Guachito, El Fortín, Sarmiento y el asentamiento 9 de Enero.

De lo anteriormente expuesto, se visualiza que el crecimiento de la localidad 9 de Abril, en parte, respondió a las acciones llevadas adelante por sus residentes en vez de ser el resultado de una política pública. Además de la precariedad constructiva de las viviendas, sobresalió la ausencia del Estado -en especial del municipal- en materia de prestación de servicios públicos y en la planificación urbana y habitacional. En particular, se destacó la falta de medidas que asegurasen estándares mínimos de seguridad y calidad edilicia acordes a los requerimientos esperables para un área inundable, como así también de capacitación técnica y acompañamiento (económico, social, etc.) a los vecinos en estas tareas. Ante este escenario, se hace comprensible la magnitud de los estragos que implica para estos grupos en términos económicos, materiales, sanitarios y sociales, afrontar y

sobreponerse a las recurrentes inundaciones. Más aun, los afectados para evitar estar en contacto con el agua contaminada, desplegaron estrategias tales como la evacuación o la autoevacuación. No obstante, estas acciones en general implicaron el saqueo y el vandalismo de sus bienes tras el abandono de sus viviendas, lo cual se suma a las pérdidas por la propia acción del agua. Muchos de estos objetos no volverán a reponerse debido a la carga onerosa que supondría volver a adquirirlos. Por tanto, todos estos elementos incidieron e inciden en la configuración e incremento de la vulnerabilidad social de los habitantes de los barrios y asentamientos afectados por las inundaciones y anegamientos en la localidad de 9 de Abril.

En líneas generales, las características anteriormente señaladas se replicaron en el asentamiento 9 de Enero. Tal como quedó asentado en los datos relevados por el censo realizado por la UNDAV en el 2011. Para ese año, una parte significativa de sus habitantes vivían por debajo de las líneas de pobreza e indigencia. Esta situación se agravaba al detectarse que más de la mitad de los hogares evidenciaban pobreza estructural puesto que registraban uno o más indicadores que conforman las NBI, sobre todo el hacinamiento crítico y la ausencia de retrete. La precariedad de los materiales, producto de la autoconstrucción de las viviendas, quedó expuesta al establecerse que la mayor parte de ellas eran casillas y casas tipo B. En cuanto a la inserción laboral, si bien casi la totalidad de la PEA se hallaba empleada, lo hacía en trabajos precarios de exigua remuneración y sin provisión de aportes previsionales ni de obra social. Respecto al acceso a los servicios básicos, se observó que predominaron las modalidades inseguras, de baja calidad e incluso insalubres. En general fueron los propios vecinos quienes construyeron precariamente la infraestructura y se los proveyeron. Este fue el caso de la recolección de residuos, del tendido eléctrico, de la red de agua y del volcado de efluentes domiciliarios. La misma situación se avizó para el caso de los equipamientos urbanos que, ante el importante nivel de deterioro del entramado de calles y la inacción del Estado, los mismos habitantes los edificaron. Por último, también se detectó la ausencia de centros de salud, colegios y medios de transporte en el asentamiento, emplazándose los más próximos, al menos, a unas diez cuadras de distancia.

Todos los elementos expuestos hasta el momento, fueron interpretados como factores que configuraron e incrementaron la vulnerabilidad social de los habitantes del asentamiento 9 de Enero. Todo lo cual, simultáneamente, obturó sus posibilidades de recuperación autónoma tras la ocurrencia de eventos peligrosos como son las inundaciones y los anegamientos de origen hidrometeorológico.

En congruencia con lo planteado para el caso de la localidad de 9 de Abril, se tomó a los referidos excesos hídricos como referentes de la dimensión de la peligrosidad, en base a su capacidad de daño. A lo largo de esta investigación, se constató que la combinación de precipitaciones de relativamente intensa magnitud junto a los pulsos de expansión de los cuerpos de agua propios de la dinámica hídrica de la laguna de Rocha y a los desbordes del río Matanza, desencadenaron inundaciones y anegamientos en el asentamiento 9 de Enero. Esta situación quedó plasmada en los sucesos acaecidos en noviembre del 2012 y el 2014 y presumiblemente en mayo del 2002 y noviembre del 2018. También, debe tenerse presente que el potencial dañino de estos excesos hídricos se acrecentó a raíz del proceso de degradación ambiental del sistema lagunar y los arroyos circundantes producto del vertido de efluentes domiciliarios e industriales y el lixiviado de los microbasurales a cielo

abierto. Todo lo cual, acarreó la proliferación de focos infecciosos y nocivos para la salud, amplificando, por consiguiente, la peligrosidad

Respecto la dimensión de la exposición, es decir, lo que materialmente quedó expuesto ante estos eventos peligrosos fueron los habitantes y el equipamiento urbano de 9 de Enero, en particular el entramado de calles, las viviendas, sus mobiliarios y los terrenos asociados a ellas.

Entretanto, el advenimiento del fallo Mendoza además de crear a la ACUMAR instauró el PISA. Su catorceavo eje estructurante se denominó Urbanización de Villas y Asentamientos e incluyó al llamado *Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Aquí, se circunscribió la publicación del *Convenio Marco*. En cuyo seno, el Estado nacional, provincial, ACUMAR y el MEE rubricaron un *Acuerdo General* para urbanizar los asentamientos de ese distrito bajo riesgo ambiental. De este modo, se estableció que el asentamiento 9 de Enero debía ser relocalizado al complejo habitacional Juan Pablo II. Estos instrumentos enlazaron a diversos estamentos y organismos del Estado con la finalidad de mitigar el señalado riesgo en la CMR, lo cual los posicionó como actores gestores del riesgo –por cierto, poco eficaces-. A pesar de todo lo aquí establecido, durante la implementación de esta política pública primó el desconocimiento y la indeterminación generalizada de los organismos públicos y de las empresas intervinientes respecto los plazos: de la finalización de la obra en Juan Pablo II; de la entrega de viviendas; y, del proceso de relocalización de los habitantes del asentamiento hacia este complejo habitacional. Al recuperar el análisis del riesgo de inundación, debe señalarse que el compendio de estas medidas, son referentes de la dimensión de la incertidumbre. Dado que esta última, remite a todas aquellas acciones de las cuales no se tiene certeza respecto su incidencia sobre las otras tres componentes del riesgo, ni se puede cuantificar su magnitud, así como tampoco se puede circunscribir su duración dentro de marcos temporales acotados.

Otras de las estas medidas analizadas fue el *Protocolo Para Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo*. El cual, fue entendido como exponente de la arista política de la incertidumbre dado que a raíz de su ejecución se fomentó en los habitantes del asentamiento 9 de Enero el desconocimiento generalizado respecto los alcances e implicancias de esta política pública. En este punto es pertinente subrayar que en dicho Protocolo sobresalía el rol central de las Mesas de Trabajo en tanto instrumento de participación ciudadana. Sin embargo, se pudo establecer que la aplicación de este instrumento no se caracterizó por informar de manera fehaciente sino más bien por desinformar generalizadamente respecto: los plazos y las modalidades mediante los cuales se llevaría a cabo la relocalización; sobre el complejo habitacional de destino; y, respecto cuántas y cuáles familias de 9 de Enero serían alcanzadas por esta medida.

En cuanto a la política de relocalización de asentamientos propiamente dicha, se corroboró que su desarrollo excedió todos los plazos establecidos por los organismos encargados de la planificación y ejecución del proyecto y de la relocalización en sí misma. Otro aspecto destacado se vinculó con el lugar elegido para la construcción del complejo habitacional Juan Pablo II. Se trató de un sitio emplazado en un entorno rural que distaba alrededor de 11 km respecto la ubicación del asentamiento 9 de Enero. Más aun, se caracterizó por ser un espacio desconectado del ejido de la ciudad; alejado de los centros laborales,

educativos, sanitarios, comerciales, industriales, bancarios, administrativos y de esparcimiento; y, desprovisto de accesibilidad a los servicios y equipamientos básicos (redes de saneamiento, etc.) y urbanos (transporte público, recolección de residuos, etc.). Todos estos aspectos, hacen pensar que para las familias que serán allí relocalizadas implicará afrontar nuevos costos de transporte vinculados al desplazamiento para realizar sus actividades cotidianas. También supondrá la ruptura de todo el andamiaje de redes sociales en términos laborales, educativas, vecinales, sanitarias, etc., debido a la distancia geográfica entre el asentamiento y el complejo habitacional. En rigor, los resultados obtenidos por esta política relocalizatoria evidenciaron similitudes con los visualizados en otras experiencias nacionales en la materia (Francioni y Poggiese, 1996; Catullo, 2006; y, Catullo y Brites, 2014). Se destacaron especialmente los perjuicios que afrontaron quienes debían ser relocalizados a partir del trastocamiento de sus prácticas cotidianas, sus redes sociales y sus modos de vida. Así como, el desarraigo forzado que sufrieron las personas afectadas implicando, en consecuencia, acelerados cambios sociales y económicos. Estos aspectos, por lo tanto, fueron indicativo de lo ineficaces y contraproducentes que resultaron estas medidas

Ahora bien, con el afán de responder a la manda judicial de la CSJN correspondiente a la causa Mendoza y cumplimentar con los objetivos planteados en el *Convenio Marco*, se instrumentalizó la política pública en materia de relocalización de asentamientos precarios aquí analizada. La cual resultó en una parafernalia procedimental e institucional que mediante su aplicación evidenció ser obsoleta y disfuncional a tal punto que, a nueve años de firmado el *Convenio Marco*, aun no se ha terminado de construir Juan Pablo II y tampoco se relocalizó siquiera a una persona. Al respecto, es preciso tener en cuenta que la marginalización de los grupos socialmente más relegados de la CMR respondió a la imposibilidad de acceder al mercado formal de suelo urbano junto a la ausencia de políticas de acceso a la vivienda social. Todo lo cual, los conllevó a que urbanizaran de manera precaria las áreas inundables de la cuenca. Se trató de tierras que carecían de interés para el sector inmobiliario dado el escaso valor que les confería su condición de anegabilidad y de degradación ambiental. Con la ejecución de la reseñada política de relocalización, se persiguió el objetivo de mejorar la calidad de vida de los residentes de la CMR. Sin embargo, para el caso del asentamiento 9 de Enero se observó que, en realidad, se estaría intercambiando la erradicación del riesgo de inundación por el adosamiento de una nueva capa de marginalización, vinculada al aislamiento de sus habitantes en unos terrenos desprovistos de todo tipo de servicios básicos y de equipamientos urbanos, tal como se evidenció en el complejo habitacional Juan Pablo II. Más aun, la aplicación de esta política no escapó a los resultados obtenidos en otras experiencias desplegadas en la CMR, como fue el caso de Villa Inflamable y los barrios Néstor Kirchner y 14 de Noviembre en la PBA y el complejo urbano Padre Mujica en la CABA. Ante este panorama, es relevante subrayar los aportes de Bartolomé (1983) quien argumenta que en aquellos casos en los que las relocalizaciones urbanas no son abordadas adecuadamente en términos de gestión política, es probable que los conjuntos habitacionales construidos con el fin de “solucionar” esta problemática, devengan en “ghetos de pobreza”, reforzando situaciones de segregación social.

En otro orden de cosas, desde finales de la década de 1980, las áreas inundables del AGBA fueron objeto del creciente interés demostrado por nuevos actores sociales provenientes de los ámbitos académicos, civiles y estatales quienes comenzaron a valorarlas como

ambientes de humedales en base a sus funciones ecosistémicas. Estas ideas tuvieron su clivaje en las características que tuvo el avance del frente urbano sobre los remanentes espacios verdes del aglomerado que, frecuentemente, terminaban depredados y eliminados. Así como, en la difusión de los preceptos del paradigma ambientalista, sobre todo aquellos derivados de la Convención Ramsar y su adscripción nacional mediante la Ley Nacional N° 23.919/91. La combinación de todos estos elementos, conllevaron a la aplicación de políticas de índole conservacionistas en todos los estamentos del Estado. En consecuencia, proliferaron ANPs de jurisdicción nacional, provincial y municipal a lo largo de todo el AGBA. En este punto, debe subrayarse que estas reservas urbanas no tuvieron por objetivo principal la preservación de los ecosistemas nativos, sino resguardar los relictos de tierras no urbanizadas con la finalidad de asegurar el flujo sostenible de bienes y servicios ecológicos con los que proveen a la ciudad. En rigor, las áreas inundables comenzaron perfilarse como ecosistemas estratégicos, concordando con el planteo de Pintos (2012), Pintos y Narodowski (2012) y Pintos y Sgroi (2013)

Uno de los nuevos actores emergentes en el proceso de creación de ANPs en el aglomerado fueron las ONG. En general, cumplieron un papel destacado en aspectos tales como: exigir a los diversos niveles del Estado por una política pública que conserve los remanentes humedales ante el avance de la ciudad; en concientizar a la ciudadanía en general y a las comunidades próximas a estos sitios respecto la importancia de preservarlos; en impulsar que la temática tome estado público, trascienda la escala local y, por consiguiente, genere mayor presión social al articularse con los medios de comunicación locales y de alcance nacional e internacional así como con otras ONG de mayor envergadura; y, en consolidar el desarrollo de actividades en esos espacios propios de las reservas como la educación ambiental y el uso público.

Al recuperar el análisis de las perspectivas que conforman el paradigma ambientalista, a lo largo de esta investigación se ha podido constatar que una parte importante de estas ONG han esgrimido un conjunto de argumentos que permiten identificarlas como pertenecientes a las vertientes de la Ecología Profunda y los “Verdes” señaladas por Fodadori (2005 y 2007). Esto se funda en que entre las razones argüidas se detectaron las siguientes: la necesidad de mantener los servicios ambientales que proveen los humedales; resguardar los últimos remanentes de naturaleza “prístina” de la ciudad; asegurar la biodiversidad; y, exigir el derecho a un ambiente sano. En tanto, otros movimientos ambientalistas también recurrieron a modalidades propias de la Ecología Política (Leff, 2003 y Martínez Alier, 2004) tales como movilizaciones, acampes, cortes de calles y rutas, denuncias en los medios públicos, etc.

Sobre esta temática, en el caso de la LR se han identificado y abordado dos agrupaciones bien diferenciadas entre sí respecto su adscripción a las perspectivas que conforman el paradigma ambientalista. Se trata de BACAE y el CEULR. Para la primera de ellas, se estableció que sus intereses giraron en torno a la salvaguarda de la biota a ultranza, la preservación de los ambientes de la laguna de Rocha de la manera más “natural” posible. Todo lo cual, hizo que se la interpretara como un referente de la Ecología Profunda.

En cambio, desde el CEULR se sostuvieron tópicos enlazados con la conservación de biodiversidad y la calidad de los distintos ecosistemas que conforman este humedal. No obstante, también se reivindicó a la LR como: un espacio socialmente valorado por la comunidad echeverriana en términos de esparcimiento, ocio y como sitio histórico del

distrito; por sus servicios ecosistémicos enlazados con la mejora de la calidad de las aguas y del aire; por su capacidad de mitigar el potencial dañino de las inundaciones tanto en el asentamiento 9 de Enero como en toda la localidad de 9 de Abril; y, finalmente, como espacio de inclusión social. Asimismo, activamente reclamaron ante las autoridades por el establecimiento de la reserva. Para ello, implementaron un amplio abanico de estrategias: movilizaciones hacia la municipalidad, corte de avenidas, difusión en los medios de comunicación y en centros educativos, visitas y acampes en la laguna, entre otras. Por todo lo expuesto, se lo identificó como expresión de la Ecología Política.

Otro de los actores sociales que ha intervenido simultáneamente en los procesos de urbanización y de conservación de las áreas inundables del AGBA ha sido el Estado en sus diversos niveles y organismos. En el caso de la LR se han destacado el rol del MEE y del OPDS. En relación a sus inscripciones en las vertientes del paradigma ambientalista, ambos estuvieron adscriptos a la Modernización Ecológica (Oltra, 2005). No obstante, el primero de ellos alternó entre sus perspectivas constitutivas del Ambientalismo Neoliberal (Gudynas, 2003 y Mansilla, 2005) y el Ambientalismo Moderado (Fodalori 2005 y 2007) a lo largo del recorte temporal 2000 – 2018. En un momento inicial el Intendente Groppi demostró interés en proteger la laguna de Rocha para el disfrute de las generaciones actuales y futuras y, en consecuencia, creó de la Dirección de Ecología y Medio Ambiente. Estos argumentos y medidas son propios del Ambientalismo Moderado. Sin embargo, con el correr del tiempo, disolvió dicha Dirección y le adjudicó las tareas de limpieza del sistema lagunar al desarrollador inmobiliario Sideco Americana SA, avizorándose, de este modo, su viraje hacia el Ambientalismo Neoliberal. Esta perspectiva se continuó esgrimiendo con el arribo de Gray a la intendencia municipal. En este sentido, puede interpretarse la sanción de la Ordenanza Municipal N° 7.476/CD/2008 que habilitaba la generación de un “Eco Parque Logístico Tecnológico”. Se trataba de un proyecto “sustentable” cuya construcción, en teoría, sería inocua para el ambiente. Más adelante, con el advenimiento del fallo Mendoza y la creación de la LR, el MEE volvió a virar hacia el Ambientalismo Moderado. Esta vez, se caracterizó por demostrar un discursivo y una gestión más comprometida con la conservación del humedal. Aquí se inscribió la asunción de la dirección del Comité de Gestión de la LR en cuyo marco viene abogando porque este ANP adquiera la categoría de Sitio Ramsar. Todo ello, con la finalidad de ponerse a derecho respecto las mandas de la CSJN.

En base a los argumentos vertidos por el OPDS, se lo puede establecer como referente del Ambientalismo Moderado. Esto se debe a que, en el caso analizado, su accionar estuvo estructurado y fundado en las categorías de manejo y los preceptos que instrumentaliza la UICN en materia de conservación de la naturaleza. Esto último, adicionalmente, permite identificarlo como referente del Enfoque Desarrollista (Caruso, 2015b). El cual proviene de las ciencias ecológicas, se circunscribe, específicamente, a la gestión de ANPs y guarda estrecha correspondencia con las premisas generales del Ambientalismo Moderado.

En este contexto de creciente relevancia de los humedales del AGBA, se inscribieron las acciones por proteger la laguna de Rocha y la consecuente emergencia de conflictos de entre los cuales se destacó el de contenido ambiental. Los orígenes del interés por preservarla se ubicaron hacia mediados de la década de 1990, cuando tomó conocimiento público su estado de eutroficación producto del vertido de efluentes industriales y domiciliarios. También, se estableció al recorte temporal comprendido entre 1996 y 2008

como la antesala del señalado conflicto ambiental. Durante estos años, actores tales como las firmas inmobiliarias Sideco Americana SA/Creaurban SA que contaban con el apoyo del MEE, hicieron expreso su interés por desarrollar en términos urbanísticos las tierras asociadas al sistema lagunar. De este modo, se iniciaron las tensiones con las agrupaciones BACAE y CEULR que para aquel entonces ya comenzaban a organizarse. En este momento, la laguna de Rocha era objeto de dos iniciativas encontradas. Una de ellas, relacionada con la conservación del humedal mediante la instauración de una reserva impulsada por dichas organizaciones y por el concejal Walter Martello. La otra, articulada a los preceptos del urbanismo neoliberal, remitió al desarrollo del negocio inmobiliario enlazado a la construcción de la urbanización cerrada Miraflores de Monte Grande y a la realización de un barrio de vivienda social.

Finalmente, el conflicto ambiental eclosionó cuando el MEE promulgó la Ordenanza Municipal N° 7.476/CD/2008. Esta normativa habilitaba la posibilidad de modificar la zonificación de los usos de suelo de todas las tierras vinculadas a la laguna de Rocha con el fin de garantizarle al desarrollador inmobiliario Creaurban SA los términos jurídicos necesarios para que pudiera construir un “Eco Parque Logístico Tecnológico”. La realización de este polo logístico sobre el humedal, dada su envergadura, implicaría la generación de múltiples impactos negativos en sus ecosistemas. Todo ello, a pesar de que el Municipio insistiera en plantearlo como un proyecto inocuo para el ambiente. Por lo tanto, con la sanción de esta medida se truncaba la continuidad de las actividades y usos que la comunidad local ya venía desarrollando en este sitio. A la vez, se abortaba el proceso de consolidación del todo el área como reserva. En rigor, la emergencia del litigio tuvo su primera expresión cuando las organizaciones ambientalistas y la comunidad echeverriana pusieron en cuestionamiento la idoneidad técnica de esta obra. Sobre esta controversia se originó el conflicto ambiental en base a la contraposición de posiciones respecto las externalidades que acarrearía la concreción de este proyecto sobre el sistema lagunar de Rocha.

Asimismo, el CEULR y BACAE enarbolaron los argumentos anteriormente señalados para oponerse al desarrollo de este polo logístico. Si bien estos reclamos tomaron fuerza y notoriedad pública a nivel local, provincial y nacional por la concurrencia a los medios de comunicación, tuvieron especial repercusión a partir de los nexos establecidos con los referentes políticos municipales y provinciales opositores a la gestión del Intendente Gray. Esto último, puso de relieve el carácter eminentemente político del conflicto ambiental en la laguna de Rocha a partir de las tensiones que produjo la resolución de tópicos tales como las modalidades de acceso, apropiación y usufructo tanto del humedal, así como de sus terrenos asociados.

Uno de los aspectos que caracterizan a este tipo de conflictos es recurrir a argumentos ambientales para dirimir problemáticas que de trasfondo enmascaran a otras dimensiones como la económica, la social y/o la cultural. En este sentido, la Ordenanza Municipal N° 7.476/CD/2008 buscó posicionar al polo logístico en cuestión como un emprendimiento ambientalmente sustentable, tal como ya se señaló. En realidad, esta estrategia discursiva tenía la finalidad de que la comunidad le otorgara licencia social al proyecto. De este modo, la firma Creaurban SA se aseguraba el control y usufructo de las tierras vinculadas al sistema lagunar de Rocha. Con la derogación de esta normativa y la posterior sanción de la Ley Provincial N° 14.488/12 -que le impuso restricciones a las actividades que allí podía

realizar-, quedaron expuestos los intereses que a ultranza perseguía este desarrollador inmobiliario: la explotación y el lucro económico de estos terrenos. Esto quedó de manifiesto al impulsar, infructuosamente, un programa de vivienda social, así como cuando cultivó soja en la zona aplicando agrotóxicos. Además, en base a estas acciones desplegadas, en especial a la última indicada dada su incidencia nociva sobre la salud de las personas, llevó a entender a la firma Creaurban SA como un exponente de los actores constructores del riesgo.

Por su parte, los argumentos ambientales plasmados en la comentada Ordenanza por parte del MEE respondieron a la necesidad de desarrollar el ejido urbano del distrito. Esta motivación se articuló con la prerrogativa de resolver la creciente demanda habitacional en la localidad de 9 de Abril. En consecuencia, se promulgó la Ordenanza Municipal N° 7.844/CD/11 que creaba el *Programa de Loteos Sociales* sobre parcelas que habían sido afectadas por la LR. Finalmente, esta medida fue obturada por la CSJN al no acatar lo dictaminado en el fallo Mendoza.

Otras características adicionales que se visualizaron en el conflicto ambiental en la LR fueron su juridificación y el proceso de actualización local del derecho. El primero de ellos, respondió a que el caso de esta ANP se halla judicializado y enmarcado dentro de la causa Mendoza. Por consiguiente, el despliegue de toda la disputa contenciosa se fue desarrollando y dirimiendo en instancias judiciales mediante la instrumentalización de leyes, fallos y elementos jurisprudenciales. Otro aspecto que remitió a la señalada juridificación, fue la creciente importancia que tomaron los especialistas del Derecho en el marco del conflicto. Tal fue el caso del asentamiento 9 de Enero, que contó con patrocinio jurídico por parte del Defensor Oficial. Como así también, los puentes que el CEULR y BACAE establecieron con otras agrupaciones y organismos públicos (FARN, DPN y la Asociación "18 de Octubre") para dotarse de los servicios de sus abogados y, en consecuencia, poder tomar parte en las causas que cursaban en la Justicia Federal y provincial. En tanto, la actualización local del derecho quedó expresada en la constante recurrencia a la legislación ambiental²⁸⁹ por parte de los actores sociales intervinientes para validar o invalidar acciones y/o medidas.

En tanto, las posturas que tomaron la ACUMAR y el OPDS a lo largo de todo el conflicto ambiental fueron disímiles entre sí. Mientras que el primero trató de avanzar con la línea de OAT contemplada en el PISA. El segundo, en cambio, optó por dilatar la asunción de sus competencias como autoridad de aplicación, así como por omitir y desatender las tareas de gestión en la LR. En esto último, si bien tuvo incidencia la escasez de recursos económicos con los que disponía este organismo, en gran medida se explicó a raíz de que el OPDS no contaba -ni cuenta- con antecedentes ni con personal formado para afrontar los desafíos de gestionar una reserva urbana emplazada en el medio del AGBA. Como así tampoco, para realizar tareas de abordaje territorial en el asentamiento 9 de Enero, el cual se ubica parcialmente dentro de este ANP. Por ello, desde este organismo se consideraba que la solución de esta situación provendría mediante su relocalización.

²⁸⁹En el ámbito nacional, se recurrió especialmente a la Ley General de Ambiente (Ley 25.675/02). Mientras que en plano bonaerense se hizo mayor hincapié en las leyes: 14.488/12 que creó LR; 10.907/90 que estableció las categorías de manejo de las ANPs en la PBA; y, 12.704/01 relacionada con los paisajes protegidos de interés provincial.

En el marco del conflicto ambiental, el asentamiento 9 de Enero y sus habitantes comenzaron a ser entendidos como un agente que degradaba el humedal y atentaba contra su conservación. Esto se debió tanto a la localización geográfica del barrio, así como a su continua expansión sobre el espejo de agua de la laguna de Rocha. Esta situación condujo a que algunos de los actores sociales intervinientes los entendieran como un “problema” que se solucionaría con la relocalización del asentamiento. Este fue el caso del OPDS, BACAE y el MEE. A su vez, esto también explicó que nunca se haya invitado a participar a los residentes de 9 de Enero en las reuniones del Comité de Gestión de la LR. De este modo, se los invisibilizó e impidió que pudieran intervenir en las decisiones que en este ámbito se tomaron respecto el sitio en donde viven.

En el contexto de hacer cumplir la manda judicial de la CSJN respecto la recomposición ambiental de la CMR y ante la inacción del OPDS por avanzar con los procedimientos de delimitación de la reserva, se circunscribió la generación de un albardón por parte del MEE. Esta obra tuvo por finalidad establecer una barrera física que protegiera a la LR del avance el asentamiento 9 de Enero. Su construcción, se caracterizó por no contar con estudios de dinámicas hídricas del humedal ni de EIA que permitiesen ponderar la magnitud de los impactos de sus intervenciones en el terreno y, eventualmente, obtener las autorizaciones de las autoridades provinciales competentes en la materia. En consecuencia, y retomando la producción de riesgo de inundación, estas acciones fueron interpretadas como expresión de la incertidumbre desde el plano técnico. Dado que se desconoce el grado de incidencia sobre la amplificación del potencial dañino y de la intensidad de las inundaciones en 9 de Enero a raíz de la construcción del señalado albardón. Más aun, al igual que lo señalado para el caso de la política de erradicación de villas de la Capital Federal desplegada por la última dictadura cívica-militar, en base a las implicancias que pudiera llegar a tener esta media condujo a posicionar al MEE como un actor constructor del riesgo. Finalmente, la CSJN ordenó paralizar esta obra y proseguir con la relocalización del asentamiento.

Finalmente, en este mismo sentido, es posible considerar que las elevaciones de terreno y el relleno del humedal que realizó el titular de *Kuster Finance Corp.* hayan modificado la dinámica hídrica del sistema lagunar e incidido en el potencial de daño y en la intensidad de las inundaciones en el asentamiento 9 de Enero así como en el resto de la localidad 9 de Abril. Sin embargo, como no se disponen estudios de base que fehacientemente establezcan la magnitud de estas intervenciones, se desconoce su real implicancia sobre la dimensión de la peligrosidad. Aunque se presume que la incrementó. Por tanto, se entiende a este desarrollador inmobiliario como un actor constructor del riesgo cuyas acciones tendieron a aumentar la incertidumbre desde su plano técnico y, por consiguiente, a elevar el riesgo de inundación.

VI.2 Consideraciones finales

En el marco de esta investigación, se ha podido establecer el proceso de expansión del AGBA tanto en tiempos de la ISI como así también durante el despliegue del urbanismo neoliberal sobre las áreas inundables de la CMMR con hincapié en la localidad de 9 de Abril. De este modo, se configuró un intrincado entramado donde alternaron usos industriales, asentamientos precarios, barrios obreros e ingentes superficies de tierras

baldías. Asimismo, se pudo dar cuenta de cómo se fueron gestando las condiciones de riesgo de inundación de sus habitantes.

En este contexto, también se identificaron los mecanismos que condujeron a que dichas áreas inundables comenzaran a ser valoradas como ambientes de humedales plausibles de ser conservados mediante reservas urbanas a lo largo de todo el aglomerado. Los cuales estuvieron fundados en la difusión de los preceptos del paradigma ambientalista derivados de la Conferencia de Estocolmo, en especial aquellos procedentes de la Convención Ramsar.

En los casos del asentamiento 9 de Enero y de la LR -los referentes empíricos de esta pesquisa- se han corroborado procesos que también se dieron en otras zonas del AGBA y de la CMR a saber:

- La instalación de industrias contaminantes en la llanura de inundación del río Matanza; ocupación y urbanización de áreas inundables degradadas ambientalmente por parte de los grupos de más bajos ingresos que de manera precaria y autónoma construyeron sus viviendas. Todo lo cual, explicó cuán vulnerables y expuestos estaban ante el riesgo de inundación.
- La solución hallada por la CSJN para mitigar el riesgo de los ya marginados habitantes de 9 Enero fue su relocalización en el complejo habitacional Juan Pablo II ubicado en las tierras altas del MEE. De este modo, se intercambió el riesgo de inundación por el adosamiento de una nueva capa de marginalización, vinculada al aislamiento de sus habitantes en unos terrenos desprovistos de todo tipo de servicios básicos y de equipamientos urbanos. Tal política habitacional, no sólo no resolvería el problema de fondo vinculado a las precarias condiciones y calidad de vida de sus residentes, sino que lo agudizaría al aislarlos y segregarlos territorialmente, tal como sucedió con otras experiencias relocalizatorias a lo largo de la CMR.
- A lo largo de todo el período analizado se estableció que algunas políticas desplegadas por diversos estamentos del Estado implicaron el aumento del riesgo de inundación en la localidad 9 de Abril y en el asentamiento 9 de Enero. Por consiguiente, tuvieron un doble rol tanto como actores gestores, así como constructores del riesgo. Este fue el caso de la última dictadura cívico-militar al llevar a cabo la relocalización de las villas de la Capital Federal o bien el MEE mediante la construcción del albardón en la LR.
- La creciente valoración de esos relictos de tierras anegadizas no urbanizadas como ambientes de humedales, estuvo impulsada por los vecinos nucleados en organizaciones ambientalistas, quienes activamente demandaron su conservación mediante una reserva urbana. Esta situación se hace comprensible en el marco de la mitigación del cambio climático en donde toman relevancia los servicios ambientales que estos ecosistemas brindan.
- El rol de los organismos y niveles de Estado que, si bien evidenciaron marcados matices entre todos ellos, en general intervinieron tardía o de manera compensatoria, luego de que la problemática en cuestión se instaló y afianzó como tal. En el caso de 9 de Enero, fue condición *sine qua non* la manda de la CSJN correspondiente a la causa Mendoza para que comenzara a tener relevancia en términos de política pública. En tanto, la LR sólo comenzó a ser considerada en términos de gestión, tras la cristalización del conflicto ambiental vinculado al rechazo social ante la iniciativa impulsada entre el MEE y Creaurban SA de instalar de un polo industrial.

- En el marco del conflicto ambiental en la LR, se constató que los actores sociales intervinientes para convalidar sus intereses, visiones y acciones recurrieron a argumentos que pudieron ser identificadas con las diversas perspectivas que se encuadran dentro del paradigma ambientalista. Todo lo cual, evidencia concordancia con problemáticas similares registradas en los sitios Ramsar a lo largo de todo el país analizadas en Astelarra *et al.* (2017) tales como: la manutención de los modos de subsistencia de las comunidades locales, la recreación, el mantenimiento de las funciones ecosistémicas y de la biodiversidad, la propiedad de los bienes naturales y los procesos de degradación y contaminación ambiental.
- La declaración de la laguna de Rocha como reserva provincial coadyuvó a que los organismos públicos empezaran a concebir a los habitantes de 9 de Enero como una amenaza para la conservación del humedal que urgía relocalizar. Ello, muestra correspondencia con los procesos estudiados por Carman (2011) respecto el barrio Rodrigo Bueno y la Reserva Ecológica Costanera Sur.

En síntesis, y en función de los puntos reseñados anteriormente, se puede afirmar que, en líneas generales, se ha podido corroborar la hipótesis aquí planteada vinculada a la producción del riego de inundación y de conflictos ambientales conforme se fue desplegando la urbanización de las áreas inundables bajo las lógicas del llamado urbanismo neoliberal. Sin embargo, durante el desarrollo de esta investigación fueron surgiendo nuevos interrogantes que no estuvieron contemplados inicialmente. Al respecto, se ha observado una mayor frecuencia de las precipitaciones que desencadenaron excesos hídricos entre los años 2000 y 2018, en relación al resto del período temporal analizado. Aquí surge la incógnita de si: esa dinámica puede estar vinculada con los efectos del cambio climático; responde a la creciente urbanización de las áreas inundables de 9 de Abril; o bien, se debe a una conjunción de ambas situaciones. Otro aspecto que emergió durante el desarrollo de este trabajo, fue el papel central que cumplió la política partidaria tanto en los organismos, así como en los gobiernos que intervinieron en el marco del conflicto ambiental. Algunas veces incidió para favorecer y otras para obturar ciertos procesos asociados a la creación y a la gestión de la LR, lo cual repercutió en que algunos momentos el campo contencioso se agudizara y, en otros, se distendiera.

Ahora bien, como se ha podido demostrar a lo largo de estas páginas, el capital inmobiliario-financiero e industrial ha extendido la frontera de la urbanización en detrimento de los humedales y otros ambientes remanentes del AGBA. Todo lo cual, se tradujo, en el mejor de los casos, en su degradación; o bien en su total eliminación. A modo de ejemplo, dicho proceso ha conducido a que en la CABA contara al año 2018 con tan sólo 6 m² ²⁹⁰ de espacios verdes por habitante, mientras que las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (2010) sugieren que dicho parámetro debe localizarse entre los 10 y 15 m². Por tanto, en esta investigación se considera que es imperioso propugnar y ahondar los esfuerzos para entender a dichos relictos como ecosistemas estratégicos en base al flujo de bienes y servicios ecológicos con los que proveen a las ciudades, tanto desde el plano de la gestión pública como así también de la esfera académica.

Sin embargo, lo anteriormente indicado, no debe ser entendido en el desarrollo de políticas públicas como un argumento que justifique y aliente la expulsión de los grupos de menores ingresos que ocupan esos sitios. Este hecho, quedó demostrado en el caso estudiado en

²⁹⁰ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=69834>

esta tesis y también se ha visualizado en otros sectores del aglomerado. Por el contrario, es necesario ahondar los esfuerzos para que desde la gestión se desplieguen medidas que dejen de concebir de manera dicotómica la conservación de los remanentes espacios verdes del AGBA y su ocupación por los grupos más vulnerables. Asimismo, es preciso que se evite percibir a estos últimos como un problema para la preservación en ámbitos urbanos, para comenzar a entenderlos como actores con capacidad de consolidar estos sitios.

Este viraje en el entendimiento de la articulación entre grupos vulnerables y conservación de los relictantes espacios verdes, debería ser impulsado por organismos capacitados y dotados con recursos técnicos, humanos, materiales y monetarios para poder gestionar efectivamente estos territorios. También, sería necesario que las autoridades de aplicación comenzaran a mostrar la voluntad, la predisposición y la capacitación necesaria para empezar a realizar tareas de abordaje territorial acorde a los requerimientos y a las realidades de las reservas urbanas del AGBA. Esto responde, a que distan sustancialmente de las características de las ANPs localizadas en entornos rurales con las cuales estaban habituados a trabajar. En un contexto más amplio, todas estas medidas deberían estar coadyuvadas con políticas públicas socioeconómicas y habitacionales que tiendan a mejorar la calidad de vida de estas comunidades. De caso contrario, no se podrá menguar la presión que los grupos más vulnerables ejercen sobre estos ecosistemas dada la necesidad de acceder al suelo urbano y a la vivienda.

Para finalizar, a lo largo de toda la CMMR se observa que las comunidades locales organizadas en movimientos ambientalistas reclaman y demandan a las autoridades la preservación de los remanentes humedales y espacios verdes. En consecuencia, ya se han declarado varias reservas urbanas provinciales y municipales -Reserva Municipal Santa Catalina (2011, Municipal, Lomas de Zamora), Reserva Natural Santa Catalina (2011, Provincial, Lomas de Zamora), Reserva Natural Urbana de Morón (2012, Municipal, Morón) Reserva Natural Ciudad Evita (2015, Municipal, La Matanza)-; y otros tantos sitios se encuentran inmersos en esta dirección -Sitio Arqueológico Tres Ombúes (La Matanza), Bosques de Ezeiza (Ezeiza), etc.-. De allí, que la ACUMAR esté propugnando como política de OAT la concreción de un corredor biológico que concatene todas estas ANPs.

No obstante, al hallarse incrustados en el AGBA, estos sitios también son asequibles por otros grupos que impulsan el avance del frente de la urbanización ya sea por la proliferación de asentamientos precarios, por el avance del sector inmobiliario o por la expansión del ejido industrial. De este modo, es dable inferir que en estos lugares se estén desarrollando procesos de producción de riesgo de inundación como así también emergiendo conflictos entre los cuales se destaquen los de contenido ambiental que, posiblemente, guarden correspondencia con las singularidades observadas en el caso abordado en esta investigación.

Sobre esta cuestión surgen los siguientes interrogantes: ¿cómo se plasman en el territorio la configuración de estos conflictos ambientales?; ¿cuál es el proceso de territorialización que despliega cada actor social interviniente en el marco del campo contencioso?; ¿qué convergencias y divergencias se constatan como consecuencia del despliegue de estos diversos procesos de territorialización y cuáles son las sinergias y las tensiones resultantes de los mismos?; ¿qué alianzas se esgrimen entre distintos actores para imponer su visión en el territorio, desde qué escalas operan y cómo se articulan para instaurarla?; ¿cuál/es

proceso/s de territorialización se impone/n sobre lo/s restante/s contemplando el lugar que ocupa cada actor social en las relaciones de poder?; ¿cómo se expresa este proceso en las fuentes cartográficas, tales como mapas y cartelerías que generan los propios actores?; ¿qué nexos explicativos se pueden enlazar entre los procesos de territorialización de los conflictos ambientales y la producción de riesgo de inundación?

Otro tipo de preguntas surgen en relación a cómo intervienen y se articulan en los procesos de territorialización, la revaloración de los humedales y de sus servicios ecosistémicos como medidas de mitigación del riesgo de inundación, pero también como estrategias de conservación. Se entiende que en el contexto del AGBA, estas últimas además de remitir a los aspectos vinculados con la biodiversidad, también incluyen lo patrimonial (arqueológico, arquitectónico, histórico etc.), lo simbólico (la identidad, el arraigo, etc.), y los usos y las prácticas (hábitat, esparcimiento, educación ambiental, etc.). Es decir, que incorporan las actividades y valoraciones que las comunidades locales venían desarrollando en esos sitios. Sin embargo, en el marco de la conflictividad ambiental que caracteriza a estos espacios, emerge otra incógnita vinculada a si aquellas dinámicas se verían obturadas ante el avance de los intereses de otros actores del propio lugar y/o foráneos (los diversos estamentos y organismos del Estado, el capital inmobiliario-financiero, el sector industrial, las ONG, etc.), sobre esas mismas áreas.

Llegado este punto, es de interés destacar que los señalados procesos de territorialización de los conflictos ambientales fue uno de los aspectos que en esta pesquisa no estuvieron abordados en profundidad. Al respecto, desde el marco teórico que se implementó en este trabajo, se los entiende como un conjunto de arreglos sociales que el conflicto ambiental pone en cuestionamiento respecto al territorio disputado. Esto implica, por un lado, modificaciones en las comunidades locales respecto las formas de apropiación simbólica, en general modificándose o reforzándose, en relación al terreno en cuestión. Por el otro, cambios en las formas de control territorial, que van desde los derechos de propiedad de distintos actores intervinientes hasta la capacidad para tomar decisiones que atañan a ese territorio por parte de los diversos niveles jurisdiccionales (Azuela y Mussetta, 2008; y, Merlinsky, 2015a).

Ahora bien, en el andamiaje conceptual de estas perspectivas, la dimensión territorial aparece bastante soslayada en tanto permite brindar elementos explicativos que coadyuven a la comprensión de los conflictos ambientales. Esto quizás se deba a que los autores citados provengan de la Sociología. En este sentido, se considera que los aportes gestados en el campo disciplinar de la Geografía favorezcan enriquecer y anexar nuevas capas analíticas que permitan tener una visión más acabada y certera de los conflictos ambientales y ayudar a encontrar respuestas a los interrogantes planteados anteriormente. De allí, que para su estudio se considere pertinente recuperar la propuesta de Haesbaert (2011), quien entiende que el territorio es producto de las relaciones de poder, construidas en y con el espacio, el cual no está escindido de los procesos sociales. También dichas relaciones deben estar contextualizadas en términos históricos y geográficos, en su especificidad espacio-temporal. Asimismo, concibe al poder en un doble sentido: uno más concreto de dominación político-económica, como control funcional; y otro más simbólico, de apropiación²⁹¹.

²⁹¹ En Haesbert (2011) se toman los aportes de Lefebvre (1988) para establecer la distinción entre apropiación y dominación. La primera, remite a una dimensión simbólica cargada de marcas de lo vivido, mientras que la

Por lo tanto, esta perspectiva será central en la futura investigación con la cual se espera obtener el título de Doctor de Geografía. En ella, se abordarán los procesos de territorialización tanto en la producción de riesgo de inundación como así también de los conflictos ambientales en las ANPs de la CMMR. En suma, se trata de complejizar el análisis, avanzando sobre un campo -el de la territorialización de los conflictos ambientales- que hasta el momento ha alcanzado un grado de desarrollo modesto, a la vez que se amplía el recorte geográfico trabajado en esta tesis de Maestría, al incorporarse nuevas unidades de conservación emplazadas en este sector de la cuenca.

segunda refiere a aspectos más concretos y funcionales enlazados a la transformación técnica y práctica de la naturaleza.

VII CAPÍTULO: BIBLIOGRAFÍA



VII.1 Bibliografía

- Abramo, Pedro (2012) "Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado del suelo". En: Cravino, M.C. (Comp.) *Repensando la ciudad informal en América Latina*. UNGS, Buenos Aires, 199-232pp.
- Abran, Sabrina Paula (2012) "Precariedad y trabajo. Análisis del mundo del trabajo en barrios populares del Conurbano bonaerense". En: *VII Jornadas de Sociología UNLP 'Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales'*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Acerbi, Marcelo y Bachmann, Lía (1999) "Conservación de la Naturaleza y Áreas Naturales Protegidas". En: *Ficha de Cátedra Ecología y Biogeografía*, Área de Producción Editorial, Secretaria de Publicaciones, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 43p.
- Acosta, Jorge (2001) "Las inundaciones en Argentina". En: Kreimer, A., Kullock, D. & Valdés, J. (Eds.) *Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Disaster Risk Management Series, Banco Mundial, Washington D.C., 17-32pp.
- Aguirre Madariaga, Eduardo (2015) "La gestión del riesgo como política de desarrollo local. El caso del municipio de Santa Fe". En: Viand, J. & Briones, F. (Comp.) *Riesgos al Sur. Diversidad de Riesgos de desastres en Argentina*. Imago Mundi, Buenos Aires, 73-92pp.
- Aizcorbe, Matías, Fernández Bouzo, Soledad y Wertheimer, Marina (2013) "Moros en la costa". Ambiente, actores locales y conflicto en torno a megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011)". En: Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Fundación CICCUS, 1° ed., Ciudad de Buenos Aires, 173-200pp.
- Alesandri Carlos, Ana Fani (2012) "Crisis y superación en el ámbito de la Geografía Crítica: construyendo la metageografía". En: *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 51, 5-19pp.
- Arias Romero, Edwin, Perret, Damiana y Rodríguez, Claudia (2008) *Análisis comparativo de la gestión de la política de vivienda del subprograma TGU – Programa Federal de Construcción de Viviendas en 3 barrios localizados en la provincia de Buenos Aires*. Seminario Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Astelarra, Sofía (2016) "Disputas por la reinención del "paraíso deltaico": de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto "Colony Park" en la primera sección de islas del Delta del Paraná". En: Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, Fundación CICCUS, 1° ed., CABA, 81-110pp.
- Astelarra, Sofía, de la Cal, Victoria y Domínguez, Diego (2017) "Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales". En: *Letras Verdes, Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, N°22, Quito, 228-247pp.
- Auyero, Javier y Swistun, Débora (2008) *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Paidós, Buenos Aires.

- Azuela, Antonio y Mussetta, Paula (2008) “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, 2009, vol. 1, no 16, p. 191-215pp.
- BACAE (2009a) *Taller por Rocha*. Red de Vecinos en Acción. Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2009/11/taller-por-rocha.html> (última consulta 16/10/18)
- BACAE (2009b) *Repudio obra implantación polo industrial*. Red de Vecinos en Acción Disponible en: <https://vecinosenred.blogspot.com/2009/03/repudio-obra-implantacion-polo.html> (última consulta 16/10/18)
- Bachmann, Lía (2011) “Recursos Naturales y Servicios Ambientales. Reflexiones sobre tipos de manejo”. En: Gurevich, R. (Comp.) *Educación y Ambiente: Una apuesta al futuro*, Paidós, Buenos Aires, 75-103pp.
- Baer, Luis y Kauw, Mark (2016) “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”. En: *EURE*, Vol. 42, N° 126, Santiago de Chile, 5-25pp.
- Baez Ullberg, Susann (2015) “La gestión de las inundaciones y la lógica de la omisión en la ciudad de Santa Fe”. En: Viand, J. & Briones, F. (Comp.) *Riesgos al Sur. Diversidad de Riesgos de desastres en Argentina*. Imago Mundi, Buenos Aires, 49-60pp.
- Ballent, Anahí (1999) “La Operación Territorial Ezeiza (1944-1955)”. En: *Seminario de Crítica*, N° 71 [1996], Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, 45pp.
- Barrenechea, Julieta y Gentile, Elvira (2015) “Inundaciones y accidentes industriales en Zárate-Campana: un análisis comparado para su gestión urbana integrada”. En: Natenzon, C. & Ríos, D. (Eds.) *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*, Imago Mundi, Buenos Aires, 97-114pp
- Bartolomé, Leopoldo (1985) “Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto “entrópico” de la relocalización compulsiva”. En: Bartolomé, L. (Comp.) *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*. IDES, N°3, Buenos Aires, 25-48pp
- Bartolomé, Leopoldo (1984) “Aspectos sociales de la relocalización de población afectada por la construcción de grandes represas”. En: Suarez, F. & Cohen, E. (Eds.) *Efectos sociales de las grandes represas en América Latina*. CIDES e ILPES, Montevideo, 115-144pp.
- Bartolomé, Leopoldo (1983) “El papel de los programas de acción en los procesos de relocalización compulsiva de población”. En: *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XVII, N° 68, 115-131pp.
- Beltramino, Tamara (2015) “Tensiones y disputas en la forma de comprender las inundaciones en Santa Fe entre 1982-1983 y 2003”. En: Viand, J. & Briones, F. (Comp.) *Riesgos al Sur. Diversidad de Riesgos de desastres en Argentina*. Imago Mundi, Buenos Aires, 61-72pp.
- Blakie, Pierre, Cannon, Terry, Davis, Ian y Wisner, Ben (1996) *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Tercer Mundo Editores, LA RED/ITGD, Bogotá.
- Blanco, Jorge (2006) “Localización industrial y circulación en el marco de las transformaciones territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: 52°

Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Est-23: Nuevas dimensiones de la industria y de lo urbano en las metrópolis latinoamericanas, Sevilla.

- Blanco, Jorge (2005) "Localización industrial y movilidad asociada en la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, Universidad de San Pablo, San Pablo.
- Botana, María Inés, D'amico, Gabriela y Pérez Ballari, Andrea (2012) "Áreas naturales protegidas. Problemáticas ambientales derivadas de la construcción de urbanizaciones cerradas". En: Pintos, P. & Narodowski, P (Coords.) *La privatopia sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*, Imago Mundi, Buenos Aires 149-169pp.
- Brailosky, Antonio y Folguelman, Dina (2014) *Memoria Verde. Historia Ecológica de la Argentina*. 12° ed. [1991], Debolsillo, Buenos Aires.
- Brites, Walter (2017) "La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina". En: *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Año 9, N° 3, 573-586pp.
- Brites, Walter (2015) "Repensando el efecto de las relocalizaciones: acerca de la segregación socio-espacial en Posadas". En: *Revista sobre Estudios e Investigaciones del Saber Académico*, Año 9, N° 9, 87-92pp.
- Briones Gamboa, Fernando (2010) "Inundados, reubicados y olvidados: Traslado del riesgo de desastres en Motozintla, Chiapas". En: *Revista de Ingeniería*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 132-144pp.
- Calello, Tomás (2000) "Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: *São Pablo em Perspeciva*, N° 14, San Pablo, 34-42pp.
- Calvo, Anabel y Viand, Jéscica (2015) "Vulnerabilidad social e institucional: la inundación del 2003 en la ciudad de Santa Fe". En: Natenzon, C. & Ríos, D. (Eds.) *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*, Imago Mundi, Buenos Aires, 115-138pp
- Campomar Rotger, Pedro (2014) *Las tres etapas históricas del municipio echeverriano*, Junta Histórica de Estudios Histórica del Partido de Esteban Echeverría, Monte Grande.
- Campomar, Rotger, Pedro (1995) *Cronología histórica de Monte Grande y su región*. Tomo II, Junta Histórica de Estudios Histórica del Partido de Esteban Echeverría, Monte Grande.
- Carman, María (2015a) "Una larga conversación ambiental: las narrativas del padecimiento en una política de relocalización". En: *O Social em Questão*, Año XVIII, N°33, 123-152pp.
- Carman, María (2015b) "Una mirada sobre cuerpos sufrientes: las relocalizaciones de villas ribereñas en Buenos Aires". En: *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*, Vol 13, Montevideo, 64 -74pp.
- Carman, María (2011) *Las trampas de la naturaleza: medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Fondo de Cultura Económica, 1° ed., Buenos Aires.
- Caruso, Sergio (2018) "Crisis ambiental, pensamiento ambientalista y creación de áreas naturales protegidas en Argentina". En: *Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos*, N°29, Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 74-102pp.
- Caruso, Sergio (2015a) "Análisis del proceso de creación de los Parques Nacionales en Argentina". En: *Geograficando*, N° 11, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

- Caruso, Sergio (2015b) "Análisis del Proceso de Creación de Áreas Naturales Protegidas por Parte de la Administración de Parques Nacionales en Argentina 1934-2015". En: *Cardinalis*, Año 3, N° 5, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Córdoba, 132-160pp
- Caruso, Sergio (2014) "Incidencia del turismo en el riesgo ambiental del Parque Nacional El Palmar". En: *Folia Histórica del Nordeste*, N° 22, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, 115-139pp.
- Caruso, Sergio (2013) *Análisis del riesgo ambiental en un área de alto valor de conservación: el Parque Nacional El Palmar. Vínculos asociados a la actividad turística en la provincia de Entre Ríos*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Castro, Hortencia (2011) "Naturaleza y ambiente: significados en contextos". En: Gurevich R. [Comp.] *Ambiente y Educación*, Paidós, Buenos Aires, 43-66pp.
- Catullo, María Rosa (2006) *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Catullo, María Rosa y Brites, Walter (2014) "Proceso de relocalizaciones. Las especificidades de los reasentamientos urbanos y su incidencia en las estrategias adaptativas". En: *Avá*, N° 25, Posadas, 93-109pp.
- CEULR (2019) *Los Vecinos de Echeverría dijeron ¡BASTA DE DESTRUIR LAGUNA DE ROCHA!* Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2019/03/los-vecinos-de-echeverria-dijeron-basta.html> (última consulta 16/04/19)
- CEULR (2013) *Voraz incendio en la Reserva Natural Laguna de Rocha (5 de Agosto 2013)*. CEULR. Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2013/08/voraz-incendio-en-la-reserva-natural.html> (última consulta 16/10/18)
- CEULR (2012a) *Proyecto consensuado para la creación de la Reserva Natural*. Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2012/> (última consulta 16/10/18)
- CEULR (2012b) *Comunicado de Prensa: Advertencia a la comunidad sobre loteo de tierras en zona de muy baja cota y correspondiente al humedal "Laguna de Rocha"*. Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2012/04/> (última consulta 16/10/18)
- CEULR (2009a) *El ARI-Coalición Cívica pide al Intendente Gray que veto la ordenanza de rezonificación de la Laguna de Rocha*. Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2009/> (última consulta 16/10/18)
- CEULR (2009b) *Marcha por el veto y la derogación*. CEULR. Disponible en: <http://www.laguna-rocha.com.ar/2009/> (última consulta 16/10/18)
- Chevez, Juan Carlos, Gasparri, Bárbara y Athor, José (2012) "Las reservas y espacios verdes urbanos. Historia y actualidad". En: Athor, J. (Ed.) *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural* Fundación de Historia Natural Félix de Azara, Buenos Aires, 390-409pp.
- Ciccolella, Pablo (1999) "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". En: *EURE*, Vol. XXV, N°76, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 5-27pp.
- Clichevsky, Nora (2012) "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión". En: *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, N°8, UPC, Barcelona, 59-72pp.

- Clichevsky, Nora (2007) "Tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potenciales de su utilización". En: *Cuaderno Urbano*, N° 6, Resistencia, 195-220pp.
- Clichevsky, Nora (2006) "Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas". En: *Cuadernos de Geografía*, N° 15, Bogotá, 31-52pp.
- Collins, Timothy (2010) "Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: the 2006 Paso del Norte floods". En: *Antipode*, vol 42, N°2, 258-288pp.
- Córdova, Néstor Carlos (s/f) "El principio de entropía". *Ficha de Cátedra Psicología Evolutiva: Adolescencia*, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Cravino, María Cristina (2006) *Las villas de la ciudad*. Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines.
- Cravino, María Cristina; Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan (2008) "Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Cravino, C. (Org.) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines, 87-152pp.
- D'Angelo, Analía (2014) "Una aproximación a las estrategias de financiamiento para la producción del hábitat en la economía popular en tres barrios del Conurbano Bonaerense en la pos convertibilidad". En: *IV Jornadas de Promoción y Protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en la Argentina*. UNGS, Los Polvorines.
- Di Pangrancio, Ana (2014) "Laguna de Rocha: una reserva natural desprotegida". FARN, Buenos Aires. Disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/Laguna-de-Rocha-Newsletter-Riachuelo2.pdf> (última consulta 02/02/2015)
- Di Virgilio, María Mercedes y Vio, Marcela (2009) "La geografía del proceso de formación de la Región Metropolitana de Buenos Aires", mimeo.20pp.
- Estenssoro Saavedra, Fernando (2007): "Antecedentes para una historia del debate político en torno al medio ambiente: la primera sociabilización de la idea de *crisis ambiental* (1945 – 1972)". En: *Universum*, vol. 22, N° 2, Talca, 88-107 pp.
- Fainstein, Carla (2018) "Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la ribera del Riachuelo". En: *Cuaderno Urbano, Espacio Cultura, Sociedad*. Vol.22, N°22, 52-72pp.
- Fariña, Martín y Videla Gabriel (2010) "¿Productivismo neoliberal o ecodesarrollo humano? Laguna y bañados de Rocha amenazados, y autogestión local como motor de sustentabilidad", mimeo. Disponible en: www.researchgate.net/publication/266912854 (última consulta 16/10/18)
- FARN (2013) *La Legislatura bonaerense consiente la desafectación de 64 hectáreas de Laguna de Rocha, el humedal más importante de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Disponible en: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/Documento-Laguna-de-Rocha-Mayo-2013.pdf> (última consulta 16/10/18).
- Fernández, Leonardo (2016) "Disciplinar la sociedad a través de la ciudad. Urbanismo y ecología en Buenos Aires y su región durante el proceso de reorganización nacional (1976-1983)". En: Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2*, Fundación CICCUS, 1° ed., Ciudad de Buenos Aires, 277-255pp.

- Fernández, Leonardo y Carré, Marie-Noëlle (2011) “La muralla verde”: Áreas verdes como dispositivo para disciplinar la población, Gran Buenos Aires (1976 – 1983). En *Provincia*, N°25, Universidad de Los Andes, Mérida, 115-152pp. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55519834007.pdf> (última consulta 16/10/18)
- Fernández, María Indiana (2007) “La creación de municipios en la provincia de Buenos Aires: nuevos discursos y viejas prácticas”. En: *Espacios*, N° 35, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 10-19pp.
- Francioni, María del Carmen y Poggiese, Héctor (1996) *Relocalización de la comunidad indígena Pilquiniyeu del Limay. Articulación institucional y planificación participativa de nuevos asentamientos para la población mapuche de la provincia de Río Negro, alcanzada por la represa Piedra del Águila*. FLACSO, Viedma-Buenos Aires.
- Fodalori, Guillermo (2007) “El pensamiento ambientalista”. En: *Anales de la educación común*, año 3, N° 8, Buenos Aires, 42-46pp.
- Fodalori, Guillermo (2005) “Una Tipología del pensamiento ambientalista”. En: *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Miguel Ángel Porrúa Ediciones, México D. F., 83-136pp.
- Fodalori, Guillermo y Tommasino, Humberto (2000) “El concepto de desarrollo sustentable treinta años después”. En: *Desenvolvimiento e Meio Ambiente*, N° 1, Editora da UFPR, 41-56pp.
- Folchi Donoso, Mauricio (2001) “Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas”. En: *Ecología Política*, N° 22, 79-100pp.
- González, Silvia (2018) “Riego hídrico y planificación urbana en la ciudad de Buenos Aires”. En: *Estudios del hábitat*, Vol. 16, N°2, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, La Plata. 1-13pp.
- González, Silvia (2011) “Hacia una gestión integral de los riesgos de desastre”. En: Gurevich, R. (Comp.) *Educación y Ambiente: Una apuesta al futuro*, Paidós, Buenos Aires, 151-181pp.
- González, Silvia (2006) “O planejamento urbano e a construção do risco por inundações na cidade de Buenos Aires”. En: Alessandri Carlos, A. y de Oliveira, U (Org.) *Geografias das Metrôpoles*, Editora Contexto, San Pablo, 467-484pp.
- González, Silvia (2005) “Ciudad visible versus ciudad invisible: la gestión del riesgo por inundaciones en la ciudad de Buenos Aires”. En: *Territorios*, N° 13, Bogotá, 53-67pp.
- González, Silvia y Ríos, Diego (2015) “Producción desigual de espacios de riesgo de desastres y transformaciones urbanas recientes en áreas inundables de Buenos Aires: los casos de Palermo y Tigre”. En: Natenzon, C. & Ríos, D (Eds.) *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*, Imago Mundi, Buenos Aires, 139-163pp.
- González Uriarte, Magdalena y Navarro, Edgardo (2004) “Inundación y anegamiento”. En: González, M. A. y Bejerman, N. (Eds.) *Peligrosidad geológica en Argentina*. ASAGAI, Buenos Aires, 219-231pp.
- Gordillo, Mónica (2015) “Cordobazo: rebelión popular e insurrección urbana”. En: *Ciencias Sociales y Humanidades*, CONICET. Disponible en: <https://www.conicet.gov.ar/cordobazo-rebelion-popular-e-insurreccion-urbana/> (última consulta 16/10/18)

- Gudynas, Eduardo (2003) "El impacto de la mercantilización de la naturaleza en la investigación y la sustentabilidad". En: Larrea, C. (Ed.) *Memorias del Simposio Internacional "Prioridades de Investigación Científica sobre Recursos Naturales Renovables para el Desarrollo Sostenible"*. Ministerio Desarrollo Sostenible e Instituto Conservación Biodiversidad, La Paz, 147-155pp.
- Gudynas, Eduardo (1999) "Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina". En: *Persona y Sociedad*, N° 13, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 191-125pp.
- Gudynas, Eduardo (1992) "Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano". En: *Nueva Sociedad*, N° 122, Noviembre-Diciembre, Buenos Aires, 104-115pp.
- Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando (2014) "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina". En: *Revista de Administração Pública (RAP)*, Vol. 48, N°2, Escuela Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Río de Janeiro, 295-322pp.
- Haesbaert, Rogélio (2011) *El mito de la desterritorialización del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. Siglo XXI, México D.F.
- Hammersley, Martyn y Atkinson, Paul (1994) "Capítulo 5: Los relatos nativos: escuchar y preguntar". En: *Etnografía. Métodos de investigación*, Paidós, Buenos Aires, 121-142pp.
- Harvey, David (2012) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal, Madrid.
- Harvey, David (2004) "Acumulación por desposesión". En: *El Nuevo Imperialismo*. Akal, Madrid, 111-140pp.
- Herzer, Hilda (2001) "Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Participación de las Organizaciones Sociales". En: Kreimer, A., Kullock, D. & Valdés, J. (Eds.) *Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Disaster Risk Management Series, Banco Mundial, Washington D.C., 31-45pp.
- Herzer, Hilda y Clichevsky, Nora (2001) "Perspectiva histórica: Las inundaciones en Buenos Aires". En: Kreimer, A., Kullock, D. & Valdés, J. (Eds.) *Inundaciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Disaster Risk Management Series, Banco Mundial, Washington D.C., 166-181pp.
- Herzer, Hilda y Gurevich, Raquel (1996) "Degradación y desastres: parecidos y diferentes: tres casos para pensar y algunas dudas para plantear". En: Fernández, M. (Ed.) *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, La Red/ITDG, Lima, 106-126pp.
- Hidalgo, Rodrigo, Santana, Daniel y Alvarado, Voltaire (2016) "Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa". En: Hidalgo, R., Santana, D., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar, A., Valdebenito, C. y Álvarez, L. (Orgs) *En las costas del Neoliberalismo. Naturaleza, Urbanización y Producción Inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Geolibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad de Chile, Santiago, 24-66pp.
- Hobsbawn, Eric (1998) "Los años dorados". En: *Historia del siglo XX 1914-1991*. Crítica [1° ed. 1995], Barcelona.
- Kalesnik, Fabio y Quintana, Rubén (2006) "El delta del río Paraná como un mosaico de humedales. Caso de estudio: la Reserva de biosfera MAB-UNESCO "Delta Del Paraná". En: *Revista UNG – Geociências*, Vol. 5, N° 1, Buenos Aires, 2006, 22-37pp.

- Lasmaries, Adrián (2013) *Historia del Instituto Superior de Formación Docente N° 35 "Profesor Vicente D'Abramo"*. Materia Práctica Docente IV. Instituto Superior de Formación Docente N° 35, Monte Grande, mimeo.
- Lavell, Alan (2002) "Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición", mimeo. 22pp. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf> (última consulta 16/10/18)
- Lavell, Allan (1996) "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación". En: Fernández, M. (Ed.) *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, La Red/ITDG, Lima, 21-60pp.
- Lefebvre, Henri (1968) *La Revolución Urbana*. Alianza Editorial.
- Leff, Enrique (2007) "La complejidad ambiental". En: *Polis Revista Bolivariana*, N° 16, Universidad de Los Lagos, Santiago, 1-9pp.
- Leff, Enrique (2003) "La Ecología Política en América Latina. Un campo en construcción". En: *Polis*, Vol 1, N°5, Universidad Bolivariana.
- Leff, Enrique (1994) "Globalización, Racionalidad Ambiental y Desarrollo Sustentable". Disponible en: <http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/wp-content/uploads/2013/03/Globalizaci%C3%B3n-Racionalidad-ambiental-y-desarrollo-sustentable.-Enrique-Leff.pdf> (última consulta 16/10/18)
- Leis, Héctor y D'Amato, José Luis (2005) "Para una teoría de las prácticas del ambientalismo mundial". En: *Theomai*, n° 11, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Buenos Aires.
- Lindón, Alicia (1989) "La problemática de las inundaciones en áreas urbanas como proceso de ocupación, un enfoque espacio-temporal. El caso de la Ciudad de Buenos Aires". En: *II Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Universidad de la República, Montevideo, 33-43pp.
- Lipietz, Alain (1995) "Crisis ecológicas globales, complejidad e incertidumbre". En: *Realidad Económica* N° 133, IADE, Buenos Aires, 115-136pp.
- Mansilla, Elizabeth (2000) *Riesgo y Ciudad*. Tesis Doctoral. Facultad de Arquitectura, Universidad Autónoma de México, México D.F. Disponible en: <http://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/RiesgoYCiudad-1.0.1.pdf> (última consulta 16/10/18)
- Mansilla, Hugo (2005) "El Ambientalismo Neoliberal". En: *Archipiélago*, vol. 13, N° 47, Universidad Autónoma de México, México D.F.
- Martello, Walter (2000) *La desaparición de la Laguna de Rocha. Un espacio ecológico perdido por la inacción del hombre*. Mimeo.
- Martello, Walter (1998) "Laguna de Rocha, cómo medir su valor". En: *Los Temas de Esteban Echeverría*. Año 1, N° 1, Monte Grande, 1p.
- Martín, Facundo (2012) *La producción del espacio urbano y formas de apropiación de la Naturaleza en el área de la Laguna de Rocha*. Seminario de Graduación Ciudad, Espacio y Ambiente, FFyL, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Martínez Alier, Joan (2004) *El Ecologismo de los pobres. Conflictos Ambientales y Lenguajes de Valorización*. Icaria, Barcelona.
- Mastrocello, Natalia (1996) "Unidos podemos... salvar a la Laguna de Rocha". En: *Ambiente Ecológico*, N° 27. Disponible en: <http://www.ambiente-ecologico.com/revist27/rocha27.htm> (última consulta 16/10/18)

- Mastrocello, Natalia, Ramos, Cristina y Santa, Gabriela (1995) *Efectos de la introducción de materia orgánica alóctona en la "Laguna de Rocha"*. Mimeo.
- Matteucci, Silvia y Falcón, Miguel (2012) "Efectos de la urbanización sobre la biodiversidad". En: Athor, J. (Ed.) *Buenos Aires. La historia de su paisaje natural* Fundación de Historia Natural Félix de Azara, Buenos Aires, 272-292pp.
- Matteucci, Silvia y Morello, Jorge (2006) "Efectos ecológicos de los emprendimientos urbanísticos privados en la provincia de Buenos Aires, Argentina". En: Matteucci, S., Morello, J. & Buzai, G. (Comps.) *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural: el caso de la ecorregión pampeana*. Orientación Gráfica Editora, Buenos Aires.
- Merlinsky, Gabriela (2013a) "Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública". En: Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Fundación CICCUS, 1° ed., Ciudad de Buenos Aires, 19-59pp.
- Merlinsky, Gabriela (2013b) "La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales". En: Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Fundación CICCUS, 1° ed., Ciudad de Buenos Aires, 61-86pp.
- Merlinsky, Gabriela (2010) "La juridificación de los conflictos ambientales en Argentina: actores, controversias y construcción de derechos". En: *Congreso 2010*, Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, 1-17pp.
- Merlinsky, Gabriela, Scharager, Andrés y Tobías, Melina (2017) "Recomposición ambiental y desplazamiento de población en Buenos Aires. Controversias sobre la liberalización del camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo". En: *Cuaderno Urbano, Espacio, Cultura y Sociedad*, Vol. 22, N° 22, UNNE, 53-72pp.
- Naess, Arne y Sessions, George (1984) *The Basic Principles of Deep Ecology*. Disponible en: <https://www.uwosh.edu/facstaff/barnhill/ES-243/pp%20outline%20Deep%20Ecology.pdf> (última consulta 16/10/18)
- Najman, Mercedes (2017) "El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mujica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes". En: *Territorios*, N° 37, 123-155pp.
- Natenzon, Claudia (2015) "Presentación". En: Natenzon, C. & Ríos, D. (Eds.) *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*, Imago Mundi, Buenos Aires, IX-XXV pp.
- Natenzon, Claudia (2005) "Relaciones relieve-clima-vida: los suelos. Capacidad de uso. Limitaciones. Pérdidas por erosión (eólica, hídrica). Aridez, seguías y desertificación: estudio de caso". En: *Ficha de Cátedra Geografía Física de la Argentina Unidad V*, FFyL, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 14p.
- Natenzon, Claudia (1995) "Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre". En: *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, N° 197, FLACSO, 1-19pp.
- O'Connor, James (2001) "Algunas observaciones sobre la 'crisis ecológica'". En: *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. Siglo XXI Editores, México, 165-175 pp.
- Oltra, Christian (2005) "Modernización Ecológica y sociedad del riesgo. Hacia un análisis de las relaciones entre ciencia, medio ambiente y sociedad". En: *Papers, Revista de Sociología*, N° 78, 133-149pp.
- Oszlak, Oscar (2017 [1991]) *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. 2° ed. ampliada, Universidad Nacional Tres de Febrero, Sáenz Peña.

- Pereyra, Fernando y Tchilinguirian, Pablo. (2003) "Problemas ambientales en el área metropolitana Bonaerense (AMBA): aspectos geológicos". En: Alsina G (Org.) *Las aguas bajan turbias en la región metropolitana del Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento—Ediciones Al Margen, Los Polvorines, 43-67pp.
- Pintos, Patricia (2012) "Paisajes que ya no serán. Acumulación por desposesión e hibridación pseudo-urbana de humedales en la cuenca baja del río Luján, Argentina". En: *Perspectivas sobre el Paisaje*, Serie Perspectivas Ambientales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de Colombia, Bogotá, 189-217pp.
- Pintos, Patricia y Narodowski, Patricio (Coords.) (2012) *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Pintos, Patricia y Sgroi, Alejandro (2013) "Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján, provincia de Buenos Aires, Argentina. Estudio de la megaurbanización San Sebastián". En: *UGMDOMUS*, N°4, 25-48pp.
- Rapoport, Mario (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 – 2000)*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Reboratti, Carlos (2012) *Ambiente y Sociedad. Conflictos y relaciones*. Prehistoria ediciones, Buenos Aires.
- Ríos, Diego (2017) "Aguas turbias: los nuevos cuerpos de agua de las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires". En: *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 26, N°1, Bogotá, 201-219pp.
- Ríos, Diego (2016) "Mutaciones y contradicciones ambientales en los frentes de agua urbanos: los cuerpos de agua en las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires". En: Hidalgo, R., Santana, D., Alvarado, V., Arenas, F., Salazar, A., Valdebenito, C. y Álvarez, L. (Orgs) *En las costas del Neoliberalismo. Naturaleza, Urbanización y Producción Inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Geolibros, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad de Chile, Santiago, 260-286pp.
- Ríos, Diego (2015) "Ciudad, técnicas hidráulicas y riesgo de desastres por inundaciones. Las transformaciones recientes de la cuenca baja del río Reconquista". En: Viand, J. & Briones, F. (Comp.) *Riesgos al Sur. Diversidad de Riesgos de desastres en Argentina*. Imago Mundi, Buenos Aires, 3-20pp.
- Ríos, Diego (2014) "Riesgo de desastre y urbanismo neoliberal: los cimientos de las transformaciones urbano-ambientales contemporáneas en Tigre/Buenos Aires". En: *HALAC*, Vol. IV, N°1, Belo Horizonte, 57-86pp.
- Ríos, Diego (2012) "Cambios en la urbanización de áreas inundables y en la producción de riesgos. Los grandes rellenos de los bañados de Tigre (Argentina)". En: *Ciudad y Territorio*. Ministerio de Fomento, Gobierno de España, Madrid, vol. XLIV, 173, 525-540pp.
- Ríos, Diego (2010a) *Producción del espacio de riesgo de desastre a partir de la urbanización de áreas inundables. Los bañados de Tigre, su historia y sus transformaciones recientes*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ríos, Diego (2010b) "Urbanización de áreas inundables, mediación técnica y riesgo de desastre: una mirada crítica sobre sus relaciones". En: *Revista de Geografía del Norte Grande*, N° 47, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 27-43pp.

- Ríos, Diego y Murgida, Ana María (2004) “Vulnerabilidad cultural y escenarios de riesgo por inundaciones”. En: *GEOSUP – Espaço e Tempo*. N° 16, San Pablo, 181-192pp.
- Ríos, Diego y Natenzon, Claudia (2015) “Una revisión sobre catástrofes, riesgo y ciencias sociales”. En: Natenzon, C. & Ríos, D (Eds.) *Riesgos, catástrofes y vulnerabilidades. Aportes desde la geografía y otras ciencias sociales para casos argentinos*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1-27pp.
- Ríos, Diego y Pérez Pedro (2008) “Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?”. En: *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 101, Santiago de Chile, 99-119pp.
- Rodríguez Capítulo, Alberto y Gómez, Nora (2004) *Estado de eutrofización y polución de la Laguna de Rocha (Partido de Esteban Echeverría, Provincia de Buenos Aires)*. Instituto de Limnología “Dr. R. Ringuelet”, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Sabattini, Francisco (1997) “Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas”. En: *EURE*, Vol. XXII, N° 68, Santiago de Chile, 77-91pp.
- Schmidt, Mariana (2018) “Conflictos por la valoración de humedales en ámbitos urbanos. La cuenca Matanza Riachuelo, Argentina”. En: *Bitacora*, Vol 28, N° 3, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 89-118pp.
- Schmidt, Mariana (2017) “Territorio, ambiente y patrimonio en la cuenca Matanza Riachuelo”. En: *Avá Revista de Antropología*, N° 30, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, 183-204pp.
- Schmidt, Mariana (2016) “‘De las joyas que tiene el Riachuelo, es una de las más lindas’. Política ambiental y ordenamiento del territorio en la cuenca Matanza-Riachuelo, el caso de la Laguna de Rocha”. En: Merlinsky, G. (Comp.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina II*, Fundación CICCUS, 1° ed., Ciudad de Buenos Aires, 315-349pp.
- Schmidt, Mariana (2015) “‘Donde todo es marrón, preservar una zona verde’. Áreas de protección ambiental en contextos urbanos, el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo (provincia de Buenos Aires)”. En: *XI Reunión de Antropología del Mercosur*. Montevideo.
- Silva Jatobá, Sergio Ulisses, Faria Cidade, Lúcia Cony y Vargas, Glória Maria (2009) “Ecologismo, Ambientalismo e Ecología Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território”. En: *Sociedade e Estado*, v.24, N°1, enero-abril, Brasilia, 47-87pp.
- Silvestri, Graciela (2012 [2003]) *El Color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Universidad de Quilmes, Bernal.
- Silvestri, Graciela (2008) “La vida en clave verde. Cambios en las formas de habitar urbana y rural a mediados del siglo XIX”. En: *Registros*, Año 5, N° 5, Mar del Plata, 16-30pp.
- Svampa, Maristella Noemí (2013) “Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina”. En: *Nueva Sociedad*, N° 244, Fundación Friedrich; 30-46.
- Swistun, Débora (2014) “Apropiaciones de la Naturaleza, Reproducción de la Desigualdad Ambiental y Desposesión Material y Simbólica en la Política del Saneamiento para la Villa Inflamable (Cuenca Matanza-Riachuelo)”. En: *Revista Antropológicas*, Año 18, N° 25 (2), Recife, 154-174pp.

- Swyngedouw, Erik (2011) “¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada”. En: *Urban*, N° 1, 41-66pp.
- Swyngedouw, Erik (1999) “Modernity and Hibridity: Nature, *Regeneracionismo*, and the production of the Spanish Waterscape, 1890-1930”. En: *Annal of the American Geographers*, Vol. 89, N° 3, Taylor And Francis Group, Washington D.C., 443-465pp.
- Taylor, Steven y Bodgan, Robert (1987) “Capitulo 3: La observación participante en el campo”. En: *Introducción a los métodos cuantitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Paidós, Buenos Aires, 50-132pp.
- Theodore, Nik, Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. En: *Temas Sociales*, N° 66, SUR corporación de estudios sociales, Santiago de Chile, 1-12pp.
- Timerman, Jordana y Dormal, Magdalena (2009) “Buenos Aires, ciudad de dicotomías: un recorrido histórico por su historia”. En: Cicioni (Comp.) *La Gran Buenos Aires. Rompecabeza metropolitano*. CIPECC, Buenos Aires, 17-38pp.
- Torres, Horacio (1978) “El Mapa Social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960”. En: *Desarrollo Económico*, Vol XVIII, N° 70, Buenos Aires.
- Tsakoumagkos, Pedro (2012) “Tres enfoques económicos de los problemas ambientales”. En: [versión corregida] *FAUBA*, Vol.26, N°3, [2006], Facultad de Agronomía, Buenos Aires.
- Velázquez, Maximiliano (2014) “Dinámica de la movilidad urbana en el corredor sudoeste de la RMBA. Fortaleciendo desigualdades sociales y ambientales”. En: *Bifurcaciones*, N° 16.
- Velázquez, Maximiliano (2013) “Movilidad Urbana en el Corredor Sudoeste de Buenos Aires desde el FFCC Midland y la Compañía General hasta la autopista Ezeiza-Cañuelas”. En: *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia, FFyL, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 14pp.
- Varela, Omar y Cravino, María Cristina (2008) “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención”. En: Cravino, C. (Org.) *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines, 45-63pp.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2010) “La desterritorialización de los espacios metropolitanos. El “Corredor Canning-San Vicente” en el área metropolitana de Buenos Aires, una nueva fase del urbanismo privado”. En: *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), IV Taller*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cuyo, Mendoza, 1-15pp.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2008) “Mutaciones metropolitanas: de la construcción de barrios cerrados a la creación de ciudades privadas: Balance de una década de urbanización privada en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Scripta Nova*, Vol. XII, N° 270, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Vidarte Asorey, Verónica (2009) “Territorios y exclusión social en Buenos Aires. Análisis desde la comunicación/cultura”. En: *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, Vol. 8, N° 8, Resistencia, 77-91pp.
- Vio, Marcela y Cabrera, María Victoria (2013) “Pobreza y Hábitat: Términos de una relación vigente en el Conurbano Bonaerense”. En: *Revista Estado y Política*, N° 1, 141-157pp.

- Wagner, Lucrecia (2014) "Conflictos y movilizaciones socioambientales en perspectiva histórica". En: *Conflictos socioambientales. La megaminería en Mendoza, 1884-2011*. Universidad de Quilmes, 1ªed, Universidad de Quilmes, Buenos Aires, 39-71pp.

VII.2 Fuentes

- ACUMAR (2018a) *Área de inundación fluvial. Escenario actual. Recurrencia cien años*. Disponible en: <https://mapas.acumar.gov.ar/mapa> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2018b) *Informe Final. Audiencia Pública ACUMAR 21 Septiembre 2018. Consulta Ciudadana sobre el Documento "Identificación de Áreas Prioritarias para Intervenciones en la Cuenca Matanza Riachuelo – Análisis de Riesgo Ambiental"*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primer/196782/20181128> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2017a) *Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protocolo-para-el-abordaje-de-procesos-de-relocalizaci%C3%B3n-y-reurbanizaci%C3%B3n-de-villas-y-asentamiento-precarios-en-la-CMR.pdf> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2017b) *Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales*. Dirección General Técnica, ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://old.acumar.gov.ar/content/documents/7/6607.pdf> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2017c) *La Cuenca Matanza Riachuelo y ACUMAR*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/La-Cuenca-Matanza-Riachuelo-y-ACUMAR-Alumnos-2%C2%B0-ciclo.pdf> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2016) *Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Actualización PISA 2016. Hacia una visión compartida de la Cuenca*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2016.pdf> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2015) *Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Dirección General de Abordaje Territorial. Coordinación de Fortalecimiento Barrila*. ACUMAR, Buenos Aires.
- ACUMAR (2015b) *Evolución del Límite del predio de la Laguna de Rocha*. ACUMAR, Buenos Aires.
- ACUMAR (2014a) *Monitoreo estacional del estado del agua superficial y sedimentos en humedales*. Dirección General Técnica, ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://old.acumar.gov.ar/content/documents/2/3152.pdf> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2014b) "Las reservas ambientales del Matanza Riachuelo". En: *Revista Cuenca. Un recorrido por el Matanza Riachuelo*, Año 1, N° 2, Buenos Aires, 17-25pp.
- ACUMAR (2014c) *Memorando Cot N°171/2014*, ACUMAR, Buenos Aires.
- ACUMAR (2011) *Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <https://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan->

[Urbanizaci%C3%B3n-Villas-Asentamiento-Precarios-Riesgo-Ambienta-Cuenca-Matanza-Riachuelo.pdf](#) (última consulta 16/10/18)

- ACUMAR (2010) *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf> (última consulta 16/10/18)
- ACUMAR (2010b) *Primer relevamiento en la Laguna de Rocha*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/rocha1julio.pdf> (última consulta 07/03/2017)
- ACUMAR (2010c) *Segundo relevamiento en la Laguna de Rocha*. ACUMAR, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/rocha2julio.pdf> (última consulta 07/03/17)
- ACUMAR (s/f) *17.771 soluciones habitacionales – Convenio Marco 2010*. ACUMAR, Buenos Aires.
- ACUMAR (s/f) *Barrio Juan Pablo II*. ACUMAR, Buenos Aires.
- ARGENTINA (1994) *Constitución de la Nación Argentina*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> (última consulta 07/03/17)
- AySA (2019) *Estado de Obras, Partido de Esteban Echeverría*. AySA, Buenos Aires. Disponible en: https://www.aysa.com.ar/media-library/que_hacemos/obras_en_tu_barrio/enero_2019/esteban_echeverria.pdf
- Baigún, Claudio y Lombardo, Rubén (2017) "Subregión Lagunas de la Pampa Húmeda". En: Benzaquén, L., Blanco, D., Bó, R., Kandus, P., Lingua, G., Minotti, P. & Quintana, R. (Eds.) *Regiones de humedales de la Argentina*. MAYS. Buenos Aires. 207-222pp.
- Benzaquén, Laura, Blanco, Daniel, Bo, Roberto, Kandus, Patricia, Lingua, Guillermo, Minotti, Priscila y Quintana, Rubén (Eds.) (2017) *Regiones de humedales de la Argentina*. MAYS. Buenos Aires.
- CONICET (2019) *Eutrofización = Eutrofización*. CONICET, Mendoza. Disponible en: <https://www.mendoza.conicet.gov.ar/portal//enciclopedia/terminos/Eutrofizac.htm> (última consulta 16/10/18)
- CSJBA (2015) *Fallo I-72760 "ASOCIACION PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y EDUCACION ECOLOGICA 18 DE OCTUBRE C/ PROVINCIA DE BS. AS. S/ INCONST. LEY 14.516"*. CSJPBA, La Plata. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/Fallo72760LR.pdf> (última consulta 16/10/18)
- CSJN (2018) *CSJN M.1569 XL, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional s/ejecución de sentencia"*. Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2, Morón.
- MPD (2017) *Informa Estado de situación del barrio 9 de Enero*. Ministerio Público de la Defensa, Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2, Morón.
- EVARSA (2012) *Estudios topobatimétricos en las lagunas de Rocha – Santa Catalina*. EVARSA, Buenos Aires.
- DPN (2015) *Taller Taller sobre criterios, principios y metodologías para la delimitación de la 'Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha*. DPN.

- Disponible en: http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160518_30842_556798.pdf (última consulta 16/10/18).
- DPN (2014) *Contesta Traslado. Albardón y/o Barrera Ecológica*. DPN. Disponible en: http://www.dpn.gob.ar/documentos/20160712_3104_556856.pdf (última consulta 16/10/18).
 - DPN (2013) *Informe situación Bañados de Rocha*. DPN. Disponible: <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=30845&pagN=7> (última consulta 16/10/18)
 - DPN (2012) *Acción de amparo para preservar los Bañados de Rocha*. DPN. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=30853&pagN=9> (última consulta 16/10/18)
 - HCDPBA (2007) *Proyecto de Ley Declaración de "Reserva Natural" la "Laguna de Rocha"*. HCDPBA, La Plata.
 - INDEC (2018a) "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos". *Informes Técnicos*, Vol. 3, N° 59, INDEC, Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_18.pdf (última consulta 16/10/18)
 - INDEC (2018b) "Mesas de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)". En: *Informe Técnico*, Vol. 2, N° 119, INDEC, Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim18.pdf (última consulta 16/10/18)
 - INDEC (2003) *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* INDEC, Buenos Aires. 12pp. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/folleto%20gba.pdf> (última consulta 16/10/18)
 - INDEC (s/f) *Sistemas de estadísticas socioeconómicas (SESD). Definiciones y conceptos utilizados en los cuadros*. INDEC, Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/7/sesd_glosario.pdf (última consulta 16/10/18)
 - Malvárez, Ana Inés (1999) "El Delta del río Paraná como mosaico de humedales". En: Malvárez, A. (Ed.) *Tópicos sobre humedales subtropicales y templados de Sudamérica*. UNESCO, Montevideo, 32-50pp.
 - MEE (2018) *Código Urbano de Esteban Echeverría*. MEE, Monte Grande.
 - MINPLAN (2012) *Plan Estratégico para el Desarrollo Territorial del Partido de Esteban Echeverría de la Provincia de Buenos Aires*. MINPLAN, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Estrategico-Desarrollo-Territorial-del-Partido-de-Esteban-Echeverria.pdf> última consulta 16/10/18)
 - MOP (1965) *Saneamiento de la cuenca del río Matanza. 1ª Etapa. Rectificación de un tramo del río. Planimetría General*. MOP, La Plata.
 - MOP (1960) *Rectificación y canalización del arroyo Santa Catalina. 2ª Etapa*. MOP, La Plata.
 - MOP (1940) *Rectificación y canalización del arroyo Santa Catalina*. MOP, La Plata.
 - MOSP (s/f) *Limpieza y mejoramiento de los Arroyos: Ing. Rossi, Ortega, Medrano y Guillermina*. MOSP, La Plata.
 - NCDHHS (2009) *Protéjase de las Bacterias Coliformes en el agua de su Pozo*. NCDHHS, Carolina del Norte. Disponible en: https://epi.publichealth.nc.gov/oeo/docs/Las_Bacterias_Coliformes_WellWaterFact_St.pdf (última consulta 16/10/18)

- Portal Educativo (2007) “Escuela Hogar Evita” en: *Portal Educativo*, Año 2, N° 3, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 67-69pp. Disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/portal-educativo/numero03/archivosparadescargar/escuelahogarevita.pdf> (última consulta 16/10/18)
- SAyDS (2006) *Humedales de la República Argentina*. SAyDS, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/pdf/HumedalesArgentina.pdf> (última consulta 16/10/18)
- SRNyDS y APN (2000) *Las Eco-regiones de la Argentina*. SRNyDS, Buenos Aires.
- UNDAV (2011) *9 de Enero*. UNDAV, Buenos Aires. Disponible en: <http://vidaenconurbano.undav.edu.ar/unpre/barrio8.html> (última consulta 16/10/18)
- Van Tooren, Evert (2018) *Un Plan Urbano para los Echeverrianos*. Disponible en: https://www.facebook.com/evert.vantooren/posts/953424834833626?comment_id=960618920780884&comment_tracking=%7B%22t%22%3A%22R9%22%7D%20%2F%2F%2F%20https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fevvert.vantooren%2Fposts%2F953424834833626 (última consulta 16/10/18)
- World Health Organization (2010) *Global recommendations on physical activity for health*. World Health Organization, Génova.

VII.3 Notas periodísticas:

- AUNO (18/04/2012) “Ambientalistas denunciaron la venta de terrenos de la Laguna de Rocha”. En: sección *Locales*. Disponible en: <https://auno.org.ar/article/ambientalistas-denunciaron-la-venta-de-terrenos-de/> (última consulta 16/10/18)
- Agencia de Noticias Redacción (31/11/2012) “Bs. As. Esteban Echeverría. Miércoles 31/10: vecinos/as de barrios inundados cortan Camino de Cintura y los Andes desde las 16 hs.”. ANRED, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.anred.org/?p=81622> (última consulta 16/10/18)
- Clarín (15/05/2002) “Hay 3.600 evacuados en 13 partidos bonaerenses”. En: sección Información General, Clarín, Buenos Aires, 28p.
- Clarín (08/11/96) “Cuatro muertos durante la tormenta”. En: sección Información General, Clarín, Buenos Aires, 21p.
- Clarín (26/03/88) “Grave situación provocada por las lluvias en Buenos Aires. 5 muertos y más de 20.000 evacuados. En: sección Información General, Clarín, 28-29pp.
- Clarín (03/06/85) “Suman 2.000 los nuevos evacuados”. En: sección Información General, Clarín, 6pp.
- Clarín (01/06/85a) “Catorce muertos y noventa mil evacuados”. En: sección Información General, Clarín, 2-3pp.
- Clarín (01/06/85b) “Gravísimos daños en todo el conurbano”. En: sección Información General, Clarín, 10-11pp.
- Clarín (01/06/85c) “Miles de evacuados por la crecida del río Reconquista”. En: sección Información General, Clarín, 4-5pp.

- Clarín (17/10/67) "Preocupación por la creciente del río Reconquista". En: sección Información, Clarín, Buenos Aires, 18p.
- Clarín (14/10/67) "Zonas insalubres. Así fueron declaradas Villa Diamante y Villa Fiorito". En: Tapa y sección Información, Clarín, Buenos Aires, 1 y 12pp.
- Clarín (13/10/67) "Por Decreto fue creada la zona de emergencia del Gran Buenos Aires". En: sección Información, Clarín, Buenos Aires, 21 p.
- Clarín (12/10/67) "120.000 evacuados. Dramática situación por la creciente del río Matanza; Lanús, Lomas de Zamora, Avellaneda, Valentín Alsina, Villa Caraza, bajo las aguas". En: Tapa y sección Información, Clarín, Buenos Aires, 1, 24-30, 35 y 48pp.
- Clarín (28/06/54) "Numerosos barrios de la ciudad quedaron prácticamente bajo el agua". Clarín, Buenos Aires, 8p.
- Diario Popular (07/07/2018) "Denuncian que 'vacían' parte de la Laguna de Rocha". Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/denuncian-que-vacian-parte-la-laguna-rocha-n355490> (última consulta 16/10/18)
- Diario Popular (17/07/2015) "Grave daño ambiental causó incendio a la Reserva natural Laguna de rocha". Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/grave-dano-ambiental-causo-incendio-la-reserva-natural-laguna-rocha-n231661> (última consulta 16/10/18)
- Diario Popular (02/11/2012) "En Esteban Echeverría reclaman obras para evitar inundaciones". Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/en-esteban-echeverria-reclaman-obras-evitar-inundaciones-n135762> (última consulta 16/10/18)
- El Diario Sur (07/11/2014) "El municipio de Esteban Echeverría asiste a los inundados". En: sección Sociedad, El Diario Sur, disponible en: <https://www.eldiariosur.com/esteban-echeverria/sociedad/2014/11/7/municipio-esteban-echeverria-asiste-inundados-547.html> (última consulta 16/10/18)
- Info Región (04/11/2012) "Lanzaron una campaña solidaria para ayudar a las familias evacuadas". En: sección Sociedad, Info Región, Buenos Aires, disponible en: [www.inforegion.com.ar/noticias/9971/lanzaron-una-campaña-solidaria-para-ayudar-a-las-familias-evacuadas](http://www.inforegion.com.ar/noticias/9971/lanzaron-una-campa%C3%B1a-solidaria-para-ayudar-a-las-familias-evacuadas) (última consulta 16/10/18)
- Info Región (01/02/2008) "Vecinos del Centro Atómico volvieron a rechazar al polo industrial". En: Info Región, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?tipo=N&dis=1&sec=4&idpub=64319&id=146545> (última consulta 16/10/18)
- La Izquierda Diario (28/03/18) "Clausuran obras ilegales de Gustavo Pierri que destruyeron humedales en reserva Laguna de Rocha". En: sección *Sociedad*. Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Clausuran-obras-ilegales-de-Gustavo-Pierri-que-destruyeron-humedales-en-reserva-Laguna-de-Rocha> (última consulta 16/04/19)
- La Nación (14/10/18) "ARBA intimará a más de 350 countries para que regularicen el pago de sus impuestos". En: suplemento Economía, La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2181771-arba-intimara-mas-350-countries-regularicen-pago> (última consulta 16/10/18)
- La Nación (10/11/2015) "La Corte bonaerense pide que se proteja una reserva natural". En: sección Medio Ambiente, La Nación. Disponible en:

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-corte-bonaerense-pide-que-se-proteja-una-reserva-natural-nid1843904> (última consulta 16/10/18)

- La Nación (13/09/13) “Las constructoras Iecsa y Creaurban, con socio italiano”. En: sección Economía. La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/las-constructoras-iecsa-y-creaurban-con-socio-italiano-nid943563> (última consulta 16/10/18)
- La Nación (15/05/2002) “Más de 3.100 evacuados por las lluvias”. En: sección Información General, La Nación, Buenos Aires, 19p.
- La Nación (14/05/2002) “Más de 1.200 evacuados en Buenos Aires”. En: sección Información General, La Nación, Buenos Aires, 17p.
- La Nación (10/04/2000) “Cuarto día consecutivo con lluvias. Desaparecieron dos chicos por la tormenta en Bernal”. En: sección Información General, La Nación, Buenos Aires, 15p.
- La Nación (08/04/2000) “Por las lluvias hay casi 20.000 evacuados. 1.800 personas evacuadas en la provincia de Buenos Aires”. En: sección Información General, La Nación, Buenos Aires, 13p.
- La Nación (28/11/93) “Hay diez muertos y 1.300 evacuados”. En: sección Información General, La Nación, Buenos Aires, 14pp.
- La Nación (27/11/93) “Provocó siete muertos y serios daños el temporal”. En: sección Información General, La Nación, Buenos Aires, 16pp.
- La Nación (09/05/1959) “Temporal: dos muertos, barrios anegados y daños en la Capital y el Gran Buenos Aires”. La Nación, Buenos Aires, 4p.
- La Política Online (17/03/17) “Calcaterra le vendió sus empresas a Mindlin para evitar los conflictos de intereses”. En: La Política On Line. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/104239-calcaterra-le-vendio-sus-empresas-a-mindlin-para-evitar-los-conflictos-de-intereses/> (última consulta 16/10/18)
- La Tecla (24/04/2013) “Polémica por la venta de tierras en Monte Grande”. En: sección Municipios. Disponible en: https://www.latecla.info/5/nota.php?nota_id=52395 (última consulta 16/10/18)
- Página 12 (09/01/2017) “El centro clandestino de la 205”. En: sección El País, Página 12, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/13248-el-centro-clandestino-de-la-205> (última consulta 16/10/18)
- Página 12 (11/10/12) “La limpieza”. En: sección El País, Página 12, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205326-2012-10-11.html> (última consulta 16/10/18)
- Página 12 (26/11/2011a) “¡Nos han tirado pesticidas!”. En: suplemento El País, Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/184176-57133-2011-12-26.html> (última consulta 16/10/18)
- Página 12 (26/11/2011b) “Soja y agrotóxicos entre barrios y casas”. En: suplemento El País, Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-184176-2011-12-26.html> (última consulta 16/10/18)
- Página 12 (26/11/2011c) “El municipio es denunciante”. En: suplemento El País, Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/184176-57134-2011-12-26.html> (última consulta 16/10/18)

- Página 12 (11/04/2000) “Cuando todo parecía mejorar, el río Matanza inundó el sudoeste”. En sección Sociedad, Página 12, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-05/00-05-19/pag16.htm> (última consulta 16/10/18)
- Télam (11/11/2018) “Más de 1.300 evacuados en el Conurbano bonaerense tras el temporal”. En: sección Sociedad, Télam, Buenos Aires, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201811/304761-mas-de-1300-evacuados-en-el-conurbano-bonaerense-tras-el-temporal.html> (última consulta 16/10/18)

VII.4 Fuentes audiovisuales:

- Bailo, Víctor (2015) *La Laguna*. Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales. Buenos Aires.
- Somos Sur (18/08/2019) *Barrio 9 de Enero: sin luz y agua*. Disponible en: <https://www.facebook.com/386819125028847/videos/693706667673423/?v=693706667673423> (última consulta 16/10/18)

VII.5 Legislación

- Nacional

- Decretos

- Decreto 801/2018. Modificación Ley de Ministerios. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/190818/20180905>
- Decreto 2297/2015. Hogares Escuelas. Declaraciones. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254968/norma.htm>

- Leyes

- Ley 26.168/2006. Ley de La Cuenca Matanza Riachuelo. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm>
- Ley 26.100/2006. Creación de AySA. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-buenos-aires-23-2007-creacion-organismo-provincial-para.htm>
- Ley 25.675/2002. Ley General de Ambiente. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ley 25.335/2000. Apruébanse las enmiendas a la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar 1971, adoptadas por la Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes en la ciudad de Regina, Canadá; y el texto ordenado de la Convención sobre los Humedales. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64959/norma.htm>
- Ley 23.919/1991. Apruébase una Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada

en Ramsar. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm>

- Ley Nacional N° 23.918/91. Apruébase una Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, adoptada en la República Federal de Alemania. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/318/norma.htm> Ley 21.499/77. Ley de Expropiaciones. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

- Provincial

- Decretos

- Decreto 809/2016. Designación OPDS como Autoridad de Aplicación en LR.
- Decreto 808/2016. Se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Comité de Gestión de la Reserva Natural, Integral y Mixta “Laguna de Rocha” Disponible en: <http://argentinambiental.com/legislacion/buenos-aires/decreto-8082016-laguna-rocha/>
- Decreto 23/2007. Creación del OPDS. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-buenos-aires-23-2007-creacion-organismo-provincial-para.htm>
- Decreto-Ley 10.128/1983. Modifica el Decreto-Ley 8912, Ordenamiento Territorial Y Uso Del Suelo. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10128.html>
- Decreto-Ley 8.912/1977. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>
- Decreto-Ley 7229/1967 Reglamentación de Industrias. Disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw196607229.pdf>
- Decreto 11.368/1961. Disponible en: <http://www.normativas.org.ar/ZNormativas/DecretosProvinciales/196111368.pdf>
- Decreto 14.076/1960. Disponible en: <http://www.normativas.org.ar/ZNormativas/DecretosProvinciales/196014076.pdf>

- Leyes

- Ley 14.516/2013. Modificación Reserva Natural Integral Mixta Laguna de Rocha. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14516.html>
- Ley 14.488/2012. Ley Creación de la Reserva Natural Integral Mixta Laguna de Rocha. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14488.html>
- Ley 14.449/2012. Ley de Acceso Justo al Hábitat. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Ley 13.860/2008. Declaración Conjunto Histórico Arquitectónico al Conjunto de Edificios que Componen a la Escuela Hogar Evita y a su Entorno Natural, Parques Y Bosques, ubicado. Disponible en: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/#/DIJL_buscar.php?tipo=03
- Ley 13.757/2007. Ley de Ministerios Disponible en: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2013757.pdf>

- Ley 12.704/2001. Ley de Paisaje Protegido de Interés Provincial o Espacio Verde de Interés Provincial. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12704.html>
- Ley 12.257/1998. Código de Aguas. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12257.html>
- Ley 11.550/1994. Creación Partido de Ezeiza. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11550.html>
- Ley 11.480/1993. Creación Partido Presidente Perón. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11480.html>
- Ley 10.907/1990. Categorías de Manejo de las áreas naturales protegidas. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10907.html>
- Ley 6.254/1960. Ley de Cota Mínima Para Fraccionamientos. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-6254.html>
- Ley 6.253/1960. Ley de Conservación de los Desagües Naturales Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-6253.html>
- Ley 3.467/1913. Creación del Partido de Esteban Echeverría. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-3467.html>

- Resoluciones

- Resolución ADA 153/2017
- Resolución ADA 553/2012
- Resolución ADA 958/2010

- **Municipal**

- Ordenanza 8.123/CD/2012. Declaración de Interés Social el proceso de regulación Dominial del Barrio 9 de Enero
- Ordenanza 7.844/CD/2011. Creación Plan de Vivienda Social
- Ordenanza 7.667/CD/2010
- Ordenanza 7.610/CD/2009 Modificación artículos 1, 2 y 3 de Ordenanza 7476/CD/2008
- Ordenanza 7.476/CD/2008 Creación de un Eco Parque Logístico Tecnológico
- Ordenanza 6.621/CD/2004. Prohíbese toda actividad que pueda alterar el ecosistema de la "Laguna de Rocha"
- Ordenanza 4627/CD/96. Declaración de Reserva Histórica Laguna de Rocha.

VII.6 Páginas Web

- Administración de Parques Nacionales: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/>
- Amigos de la Reserva Costanera Norte: <http://recostaneranorte.blogspot.com/>
- Amigos de la Reserva Natural Laguna de Rocha: <https://www.facebook.com/Amigos.RN.LdeRocha/>
- Amigos de la Reserva Natural Santa Catalina: <https://es-la.facebook.com/reservamunicipal.ldz.9/>
- Asamblea de Tigre por el Patrimonio Urbano Ambiental: <http://asambleaurbanoambiental.blogspot.com/>

- Asamblea Río de La Plata Cuenca Internacional: <http://riodelaplatacuencainternacional.blogspot.com/>
- Asociación Civil Racing Club: <https://www.racingclub.com.ar/>
- Atlas del Conurbano: <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=3>
- Aves Argentinas: <https://www.avesargentinas.org.ar/>
- Change.org: <https://www.change.org/>
- Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha: <http://www.laguna-rocha.com.ar/>
- Convención Ramsar: <https://www.ramsar.org>
- Comité de Gestión Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha: <http://reservalagunaderochoa.blogspot.com/>
- Crimi Propiedades: <https://www.crimipropiedades.com.ar/>
- Dirección General de Catastro: <https://catastro.lapampa.gob.ar/index.php>
- Doio Construcciones: <https://www.doio.com.ar/>
- El Tigre Verde: <http://eltigreverde.blogspot.com/>
- Espacio Intercuencias: <http://espaciointercuencias.blogspot.com/>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales: <https://farn.org.ar/>
- Fundación Vida Silvestre Argentina: <https://www.vidasilvestre.org.ar/>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=69834>
- Greenpeace: <http://www.greenpeace.org>
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación: <http://www.senado.gov.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://www.indec.gob.ar/index.asp>
- Javier Albinarrate: <http://www.albinarrate.com>
- Mercado Central de Buenos Aires: <http://www.mercadocentral.gob.ar/>
- Movimiento en Defensa de la Pacha: <http://tigrealdia.com.ar/tag/movimiento-en-defensa-de-la-pacha/>
- Municipio de Esteban Echeverría: <https://www.estebanecheverria.gob.ar/>
- Observatorio del Conurbano Bonaerense: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=5598>
- Otto Garde: <http://www.ottogarde.com.ar/empresa.html>
- Punta Mogote: <https://www.puntamogote.com/>
- Red de Vecinos en Acción: <https://vecinosenred.blogspot.com/>
- Sistema de Información de Biodiversidad: <https://sib.gob.ar/#!/>
- Sitios de La Memoria: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/sitiosdememoria>
- UNESCO: <http://www.unesco.org>
- Unidos por el Río en Vicente López: <http://unidosporelrio-vl.blogspot.com/>
- Universidad Nacional de Avellaneda: <http://vidaenconurbano.undav.edu.ar/unpre/barrio8.html>
- Wetlands International: <https://www.wetlands.org/>

VIII ANEXOS



VIII.1 Anexo I: Fotolog del área circundante a la Reserva Natural Integral y Mixta Laguna de Rocha



Fuente: Caruso 02-02-19



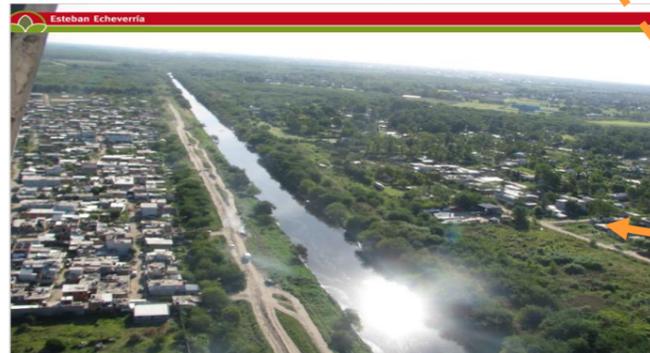
Fuente: MEE 07-02-15



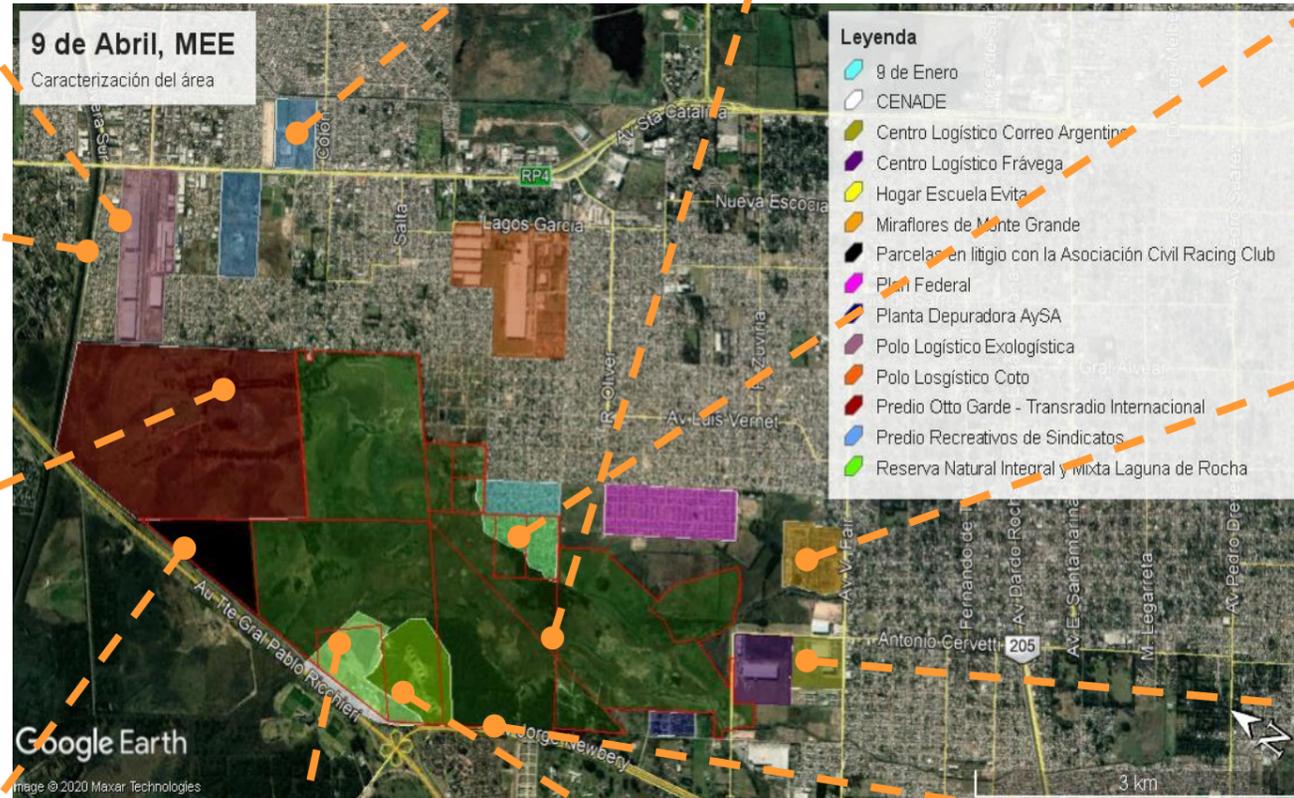
Fuente: Caruso 16-07-18



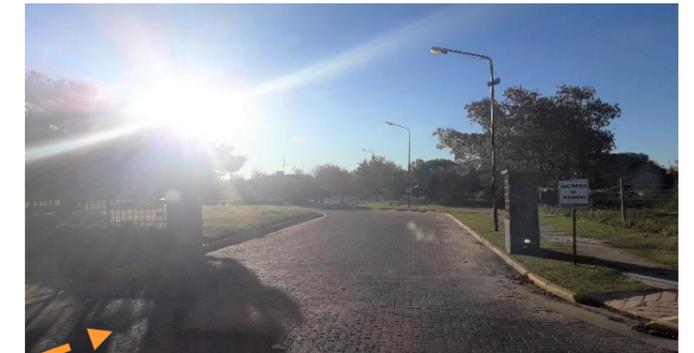
Fuente: Caruso 02-02-19



Fuente: MEE 07-02-15



Fuente: elaboración propia a partir de ARBA y Google Earth



Fuente: Caruso 22-05-18



Fuente: Albinarrate (2019)



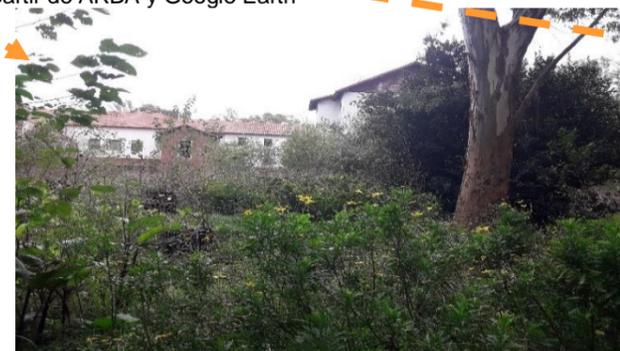
Fuente: Caruso 22-05-18



Fuente: CEULR (2019)



Fuente: Caruso 19-05-22

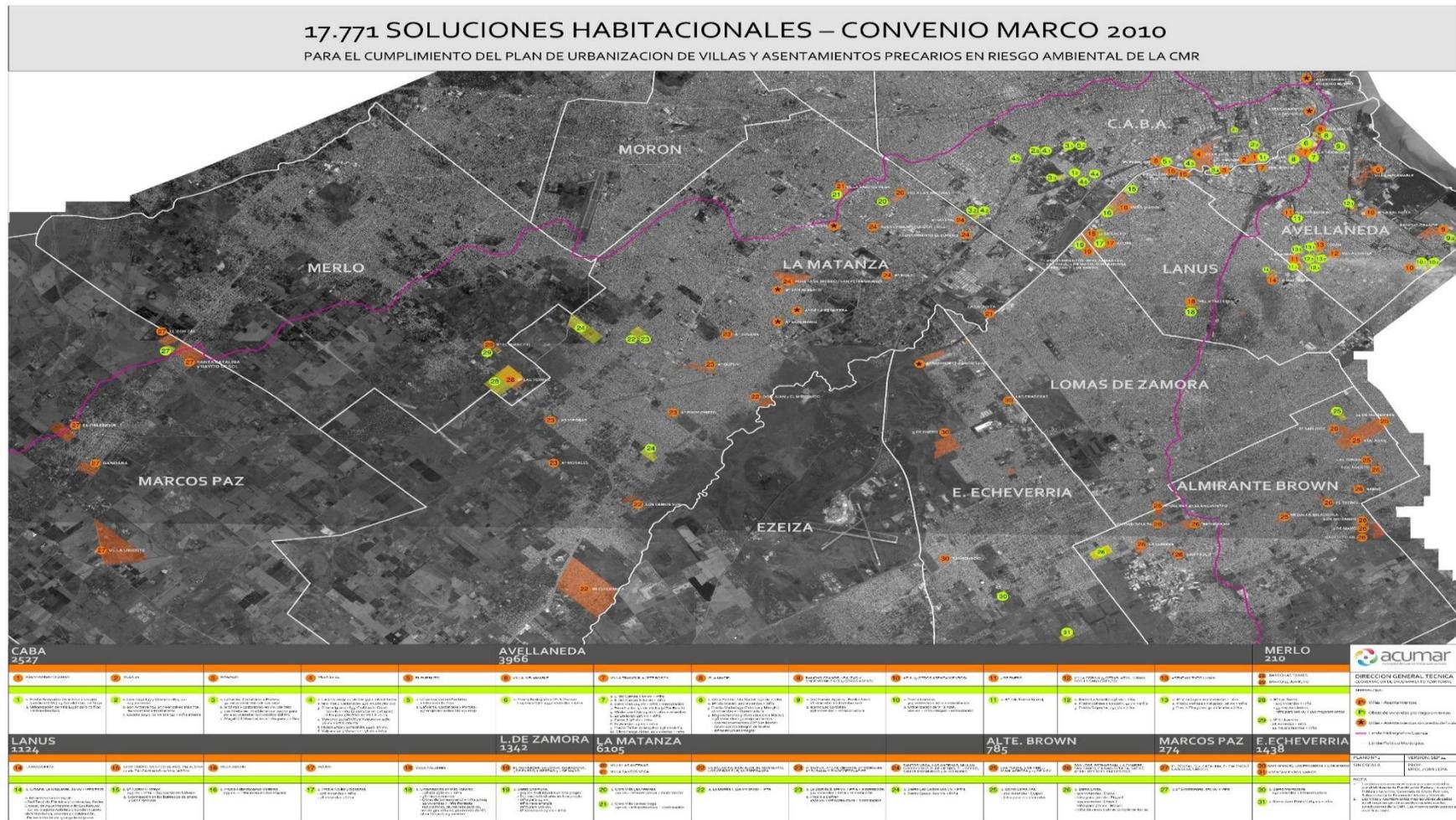


Fuente: Caruso 19-05-22



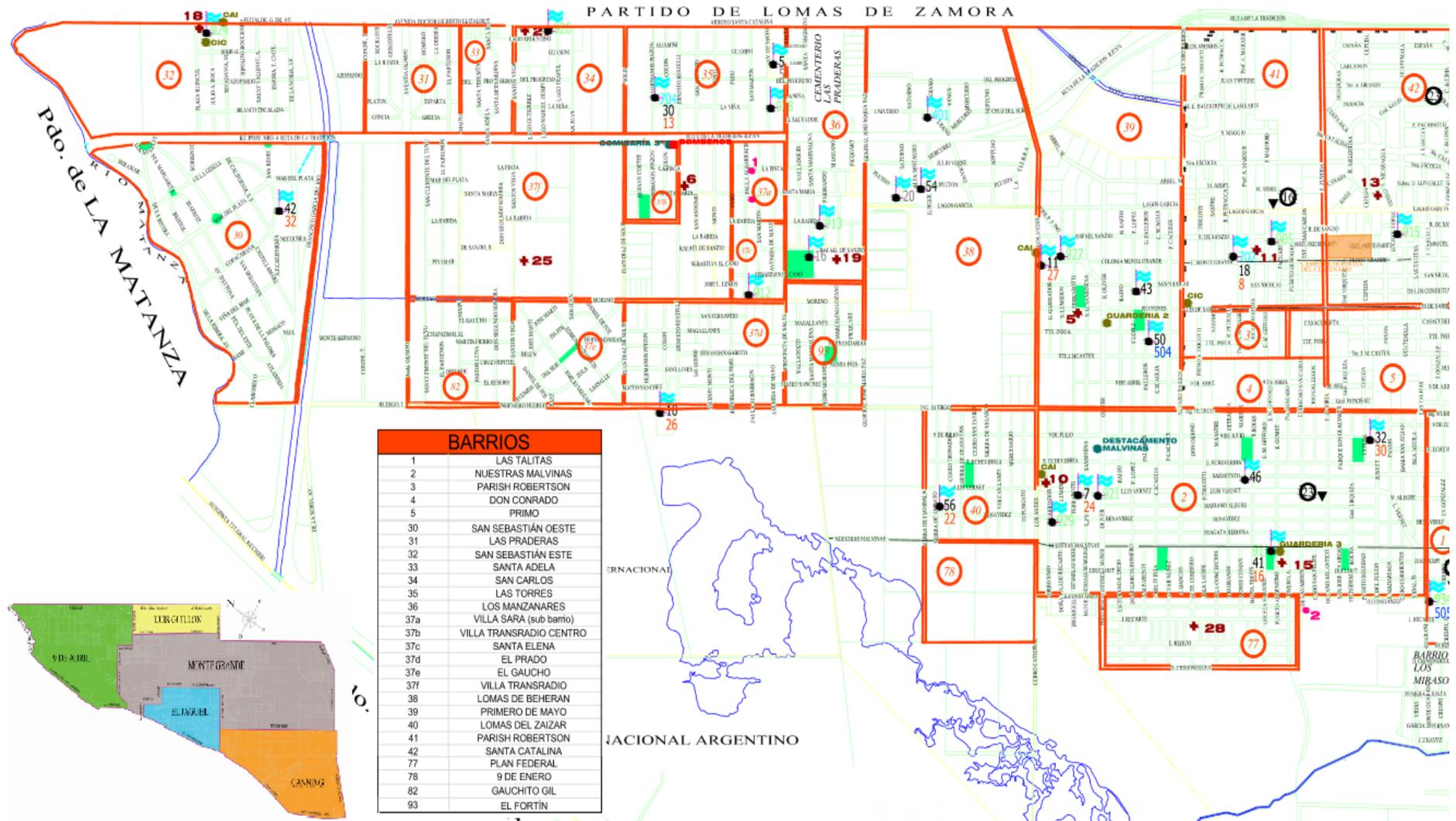
Fuente: Caruso 19-05-22

VIII.2 Anexo II: Asentamientos, villas y soluciones habitacionales contempladas en el Convenio Marco



Fuente: ACUMAR (s/f)

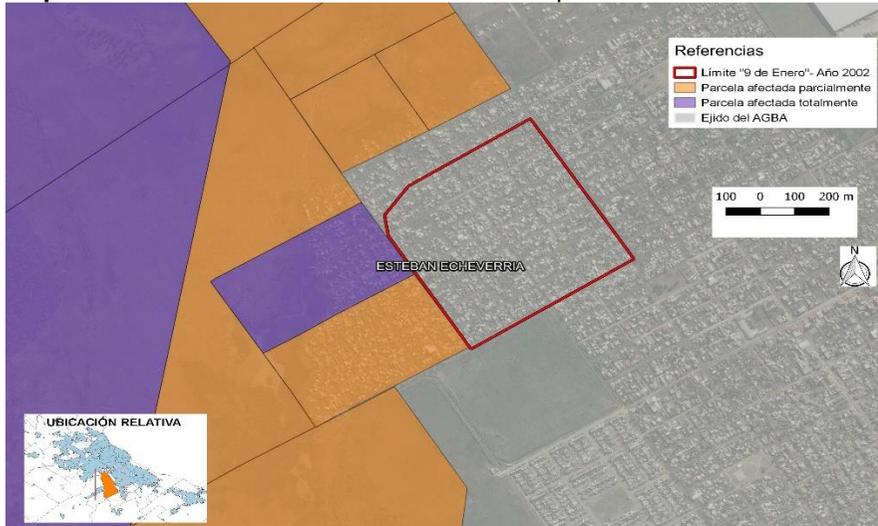
VIII.3 Anexo III: Barrios de la localidad 9 de Abril, Municipio de Esteban Echeverría



Fuente: Municipalidad de Esteban Echeverría (2019). Disponible en: <http://estebanecheverria.gov.ar/wp-content/uploads/2015/11/Partido-Equipamiento-Urbano-SIN-PLAZAS.pdf>

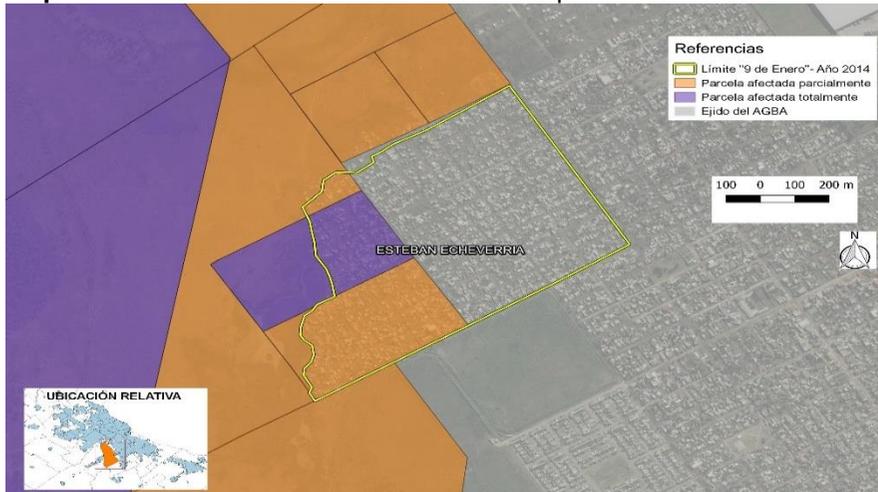
VIII.4 Anexo IV: Evolución de los límites del asentamiento 9 de Enero entre los años 2002 y 2017.

Mapa A: Límites del asentamiento 9 de Enero para los años 2002



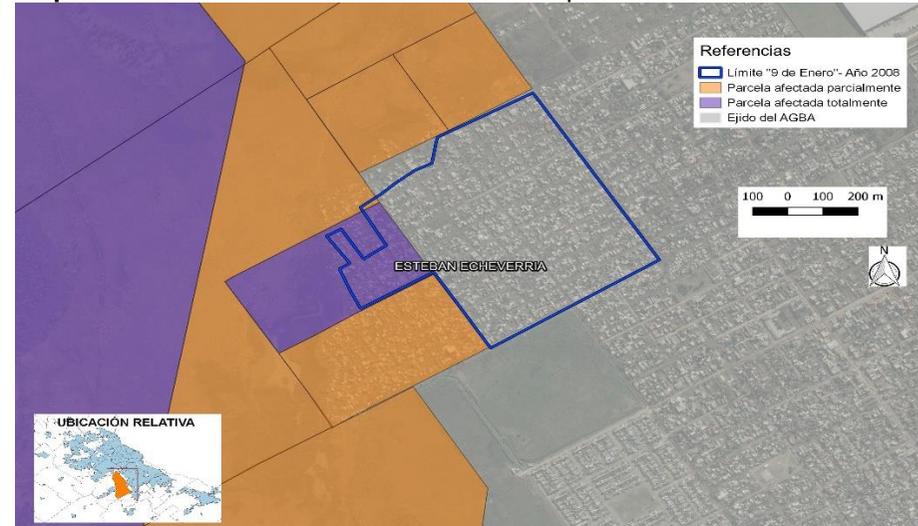
Fuente: Elaboración propia a partir de ARBA, IGN y Google Earth.

Mapa C: Límites del asentamiento 9 de Enero para los años 2014



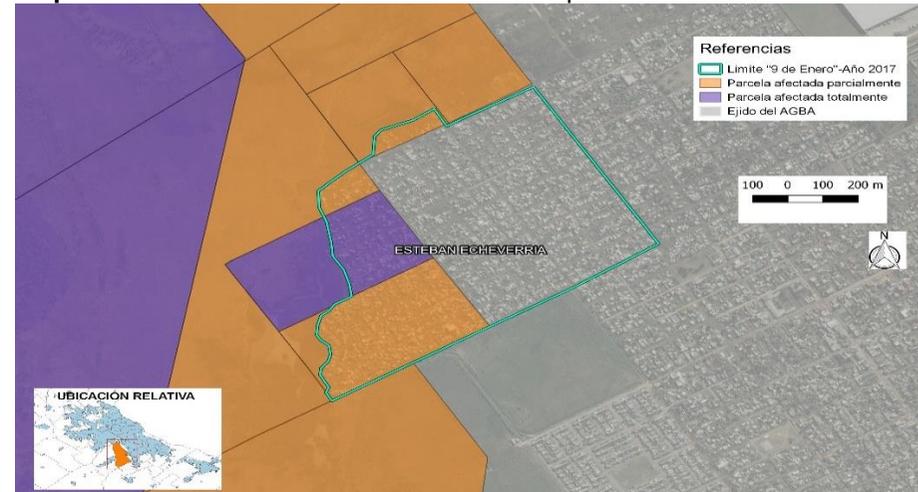
Fuente: Elaboración propia a partir de ARBA, IGN y Google Earth.

Mapa B: Límites del asentamiento 9 de Enero para los años 2008



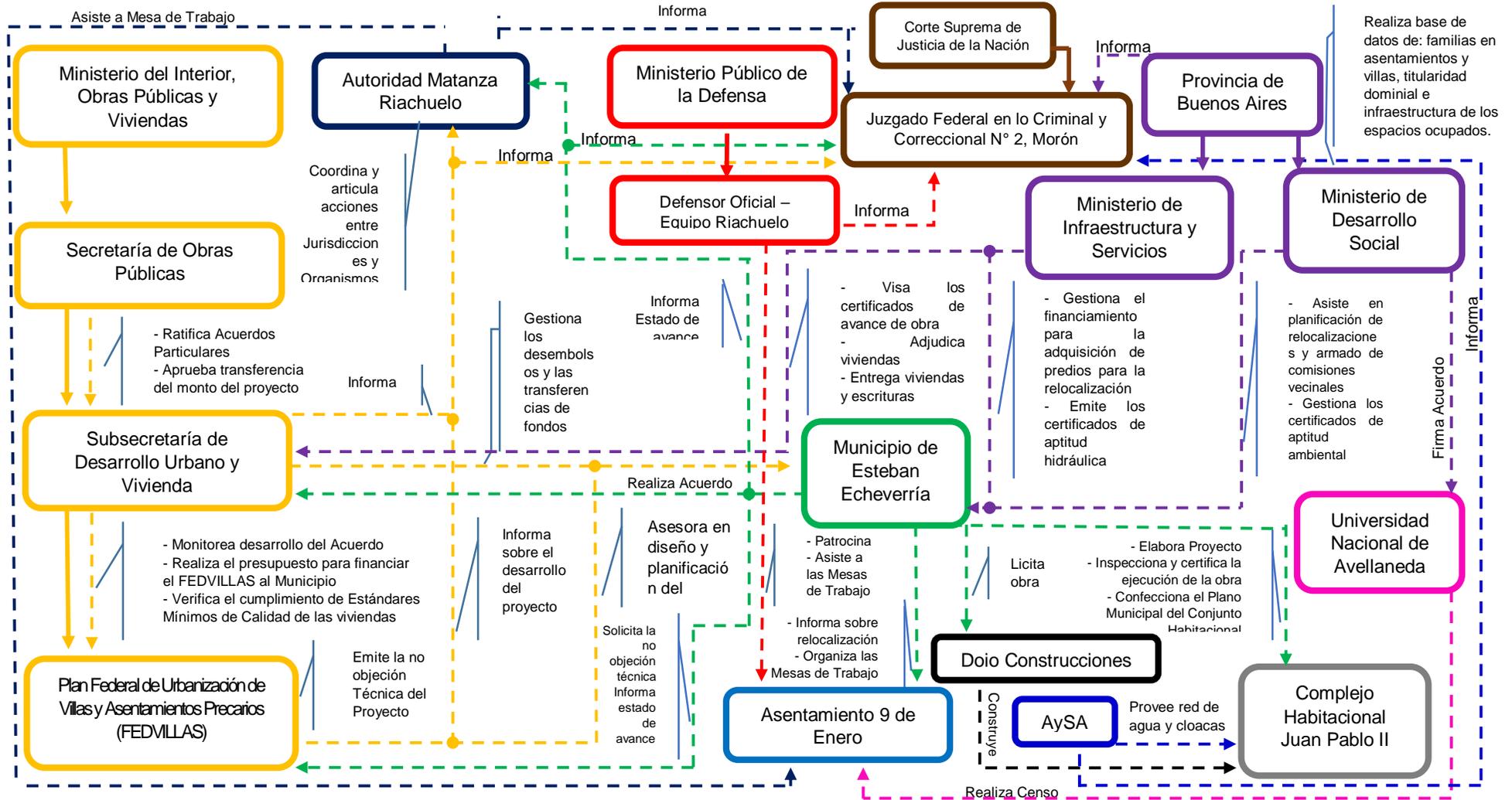
Fuente: Elaboración propia a partir de ARBA, IGN y Google Earth.

Mapa D: Límites del asentamiento 9 de Enero para los años 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de ARBA, IGN y Google Earth.

VIII.5 Anexo V: Mapa de actores sociales intervinientes en la política de relocalización de 9 de Enero encuadrada en el Convenio Marco²⁹²



²⁹² En el Acuerdo General se especifican las tareas que realizaría el MINPLAN. Con la llegada de la Alianza Cambiemos a la presidencia en el 2015, este Ministerio fue disuelto y los organismos nacionales aquí señalados pasaron a la esfera del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas. En el Acuerdo General se indica que el MEE es el organismo que debería realizar el censo.

REFERENCIAS

ACTORES			
 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas y sus organismos dependientes	 Provincia de Buenos Aires y sus organismos dependientes.	 Ministerio Público de la Defensa y sus organismos dependientes	 Corte Suprema de Justicia de la Nación y sus organismos dependientes
 Autoridad Matanza Riachuelo	 Municipio de Esteban Echeverría	 Universidad Nacional de Avellaneda	 Asentamiento 9 de Enero
 AySA	 Doio Construcciones	 Complejo Habitacional Juan Pablo II	
POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA DE UN ORGANISMO		PROCESOS	
→ Dependencia dentro de la estructura de organismo público según color del actor		---▶ Proceso del actor según su color.	●----● Bifurcación/unión de procesos del actor según su color

REFERENCIAS

ACTORES			
Comité de Gestión	Provincia de Buenos Aires y sus organismos dependientes.	Cuerpo Colegiado y sus organismos dependientes	Corte Suprema de Justicia de la Nación y sus organismos dependientes
Autoridad Matanza Riachuelo	Municipio de Esteban Echeverría	Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha	Barrios Aledaños al Centro Atómico de Ezeiza
Asentamiento 9 de Enero	Creaurban SA	Kuster Finance SA	Otto Garde SACIF
Otros privados	Asociación Civil Racing Club	Inmobiliarias radicadas en Esteban Echeverría	Asociación 18 de Octubre
Otras ONG	Universidades	Medios de comunicación	Concejal Van Tooren
POSICIÓN EN LA ESTRUCTURA DE UN ORGANISMO		PROCESOS	
Dependencia dentro de la estructura de organismo público según color del actor		Proceso del actor según su color.	Bifurcación/unión de procesos del actor según su color