Globethics Repository



El Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo [The Plan of urbanization of villas and slums Matanza Riachuelo Basin]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Fragas, Diego
Publisher	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-10 11:39:06
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/229309

El Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo: Estudio de caso Villa Inflamable

The Plan of urbanization of villas and slums Matanza Riachuelo Basin: Case study flammable Villa.

Por Diego Fragas*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2014.
Fecha de Aceptación: 07 de marzo de 2014.

RESUMEN

El tema que se aborda en el presente trabajo refiere a la elaboración y ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo, a partir del rol desempeñado por los diferentes actores estatales en cada uno de los procesos llevados a cabo. El carácter interjurisdiccional de estos actores y la complejidad de la problemática generan constantes conflictos a analizar en torno a la participación ciudadana en la planificación estatal, sobre todo en lo referente a un tema sensible como es la problemática habitacional. En este sentido, se estableció como objetivo de análisis el rol desempeñado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y los demás actores intervinientes en la ejecución del Plan de Urbanización, con una hipótesis referente a que ACUMAR no cumple un verdadero rol articulador, agravado por la inexistente participación de los beneficiarios del Plan. El análisis se efectuó a partir de los aportes teóricos referentes al desarrollo territorial y la participación de la ciudadanía en la planificación estratégica. Para dicho análisis fue necesario realizar una recopilación de documentos para conocer el estado del arte, como ser publicaciones, informes y documentos jurídicos, además de los relevamientos de campo.

Palabras clave: ***Estado, Planificación, Participación.***

* Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas (GCPP) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina. Actualmente, desempeña tareas en la ACUMAR y en el Plan Nacional Argentina Conectada.

ABSTRACT

The issue addressed in this paper relates to the development and implementation of the Plan of Private Villas and Slums Matanza Riachuelo Basin, from the role played by the various state actors in each of the processes carried out. The interjurisdictional nature of these actors and the complexity of the problem to generate constant conflicts around analyzing citizen participation in state planning, especially regarding a sensitive issue such as housing problems. In this sense, we set the goal of analysis the role it played by the Authority Matanza Riachuelo (ACUMAR) and other relevant actors in the implementation of the Development Plan, with a hypothesis concerning that ACUMAR not meet a real coordinating role, compounded by the non-participation of the beneficiaries of the Plan. The analysis was conducted from the theoretical contributions concerning the territorial development and citizen participation in strategic planning. For this analysis it was necessary to perform a collection of documents for the art, such as publications, reports and legal documents, in addition to field surveys.

Keywords: State, Planning, Participation.

Introducción

El tema a abordar en el presente trabajo tiene que ver con la situación actual de la vivienda en las zonas de mayor densidad demográfica de la Cuenca Hídrica del Río Matanza Riachuelo. Más específicamente, la necesidad de dar respuesta desde el Estado a esta problemática, y el rol que desempeña la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), en la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo.

Se considera de particular interés el análisis de este Plan, en primer término, debido al carácter interjurisdiccional de la ACUMAR, ente creado para ejecutar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) del 8 de julio de 2008, donde se obliga al Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, y 14 Municipios del conurbano, a comprometerse con el saneamiento de la mencionada Cuenca; por otro lado, por la aparente celeridad que se le imprime a los proyectos de vivienda que forman parte de este Plan, ya que las obras llevadas a adelante por la ACUMAR poseen un impulso mayor al resto de los proyectos de otras carteras nacionales.

En este contexto, y como parte de la ejecución del mencionado fallo de la Corte, surge la necesidad de elaborar un Plan de Urbanización de Villas, específico para dar respuesta a la problemática de las familias que habitan en zonas de riesgo ambiental. En este sentido, resulta de interés además, analizar, tanto las condiciones de producción del mismo, y el rol desempeñado por cada uno de los actores, como también el papel desempeñado por los beneficiarios del Plan, en tanto participación en el proceso general, desde la confección hasta la ejecución del Plan de Urbanización en cada uno de sus proyectos.

Si bien la ACUMAR es el organismo responsable de la ejecución del Plan, lo hace de manera articulada con el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyAP), perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV), en la esfera del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio; quienes, entre otras cosas, financian cada uno de los proyectos de urbanización.

Además de los mencionados organismos, forman parte del proceso general, otros entes de jurisdicción Provincial y Municipal. La elaboración de los proyectos y la ejecución de los mismos, se encuentra a cargo de los Gobiernos Locales, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, y del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como si fueran pocos actores, y atento que este Plan se enmarca en un proceso judicial, el encargado de marcar prioridades, aceptar o rechazar los cronogramas estipulados, y multar, en caso de demoras en la ejecución de los proyectos, es el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12, hoy responsable de la ejecución del fallo establecido por la Corte Suprema en 2008. Hasta el año 2012, lo era el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, quien

fuera desplazado por la Corte Suprema, debido a diferentes conflictos suscitados en el manejo de la causa.

Las vicisitudes mencionadas, no son un simple recuento de datos anecdóticos, sino más bien, sucesos que han marcado, e influyen de forma directa en el accionar de cada una de las partes involucradas, y en los plazos de ejecución de cada proyecto urbano de viviendas.

En este contexto es que se pretende identificar el verdadero rol de la Autoridad de Cuenca en la ejecución de una línea de acción tan importante como lo es la Urbanización de Villas y Asentamientos. No sólo desde el aspecto presupuestario representa una inversión notablemente superior a muchas otras acciones, sino también desde lo simbólico, y lo práctico, al mejorar la calidad de vida de las familias que habitan en situaciones de precariedad, expuestas a la contaminación de uno de los cursos de agua más contaminados de Latinoamérica.

Además de las cuestiones que requieren de un análisis de la estructura institucional, y su operatoria, resulta necesario conocer el universo a partir del cual se genera la necesidad de brindar asistencia estatal. Por ello, se entiende como actores activos de la formulación y ejecución de este Plan, también a los habitantes de los barrios que reciben la asistencia, una concepción que genera debates sobre la participación de éstos al momento de la planificación.

Para planificar el abordaje y el tratamiento de la problemática elegida para la presente investigación fue necesario realizar una recopilación de documentos para conocer el estado del arte. La documentación trabajada puede ser clasificada en: material bibliográfico, publicaciones electrónicas, trabajos de investigación inéditos, y documentos jurídicos.

Asimismo fue necesario efectuar dos relevamientos de campo. Como etapa inicial se realizó una primera salida efectuando un recorrido sobre el llamado Camino de Sirga, en los municipios de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora, en la Provincia de Buenos Aires, e idéntico recorrido sobre el área comprendida del Camino de Sirga en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que permitió observar el avance en la relocalización de los asentamientos ribereños, contemplados en el Plan de Urbanización como de mayor riesgo ambiental, con prioridad sobre los restantes asentamientos.

La siguiente etapa consistió en visitar la zona de Villa Inflamable, en la localidad de Dock Sud, Avellaneda; a los fines de identificar las características del barrio, como también los asentamientos linderos, foco de conflicto en la formulación del proyecto por parte del Municipio.

En lo que respecta a los objetivos planteados para abordar la problemática en cuestión, se ha establecido un objetivo general y tres objetivos específicos, que son los que guiaron el proceso de investigación del presente trabajo. El objetivo general ha sido analizar el rol de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, y los demás actores intervinientes en la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de la Cuenca Matanza Riachuelo. Los objetivos específicos han sido:

- Identificar los factores que inciden negativamente en el proceso de ejecución del Plan.

- Describir la operatoria de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, y los demás actores intervinientes en la ejecución del Plan.

- Analizar la participación que se les da a los beneficiarios del Plan, y aquellos factores socio-ambientales que determinaron la necesidad de formular el mismo.

La hipótesis que guía la presente investigación está fundamentada en las deficiencias del accionar de la ACUMAR, y de los demás actores en la formulación y ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. De modo que se afirma que la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo posee un problema estructural que le impide cumplir un verdadero rol activo como articulador, y por ello se producen demoras y diferentes conflictos en la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, agravado por la inexistente participación de los beneficiarios del Plan, en el proceso de formulación y ejecución del mismo.

Por último, y a modo de ordenar los contenidos del presente trabajo de investigación, se desarrollará en un primer apartado, aquellas referencias teóricas que sirven de sustento para el abordaje de los contenidos, como también una breve descripción de aquellos conceptos relevantes para una correcta comprensión de los temas abordados. Asimismo se ha determinado la importancia de efectuar un estudio de caso, a partir del tratamiento de la problemática de Villa Inflamable, como ejemplo de la ejecución de los proyectos. Allí se caracterizará a los actores y las problemáticas, y se hará hincapié en el contexto jurídico y normativo. El último apartado corresponde a un análisis a modo de conclusiones, donde se intentará identificar los problemas, y generar nuevas ideas para la posible solución de los mismos.

1. Marco teórico

1.1. La "Participación" en la Planificación Estratégica

Antes de ingresar al análisis más minucioso de la planificación y su desarrollo en el territorio, vale rescatar y reconocer previamente la naturaleza política de la planificación estratégica, a partir de la introducción de la noción de viabilidad política y el llamado Triángulo de Gobierno donde el proyecto, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema son los vértices interdependientes (Matus, 1987). Estas herramientas permiten visualizar la lectura y el análisis de cualquier plan en un sentido genérico.

El autor parte del cuestionamiento al supuesto básico de la teoría de la planificación tradicional. Según ese supuesto, el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican (Matus, 1987).

La teoría introducida por Matus, permite explicar los componentes necesarios para la actividad de gobierno, e introduce la idea de sistema de gobierno: "gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema" (Matus, 1987: 73). A este respecto, el autor ahonda en lo referente al proyecto de gobierno:

> …se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones (Matus, 1987: 74).

Por otro lado, y en línea con lo planteado sobre la concepción de Matus, resulta importante incorporar el concepto de participación, entendiéndola como un componente de la viabilidad. Como señalan Eduardo Reese y Andrea Catenazzi (2001), en la medida en que la planificación estratégica participativa se apoye metodológicamente en el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad del proceso.

En primer lugar, cabe señalar el lugar que ocupa la participación en la planificación del desarrollo local. Catenazzi y Reese (2001), señalan que la planificación estratégica ha sido desarrollada como una actividad de carácter técnico-político realizada con el propósito de intervenir en un proceso de cambio social para orientarlo hacia el desarrollo de una estructura dinámica, inclusiva y equitativa, a través de la participación de diversos actores con distintas racionalidades.

Para ello, una de las funciones principales de un plan debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos porque planificar no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea de los gobiernos regionales o locales, sino más bien una actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento, protagonizado directamente por los actores públicos y privados (Catenazzi y Reese, 2001).

La construcción de canales de participación y consenso se plantean desde una perspectiva que reconoce y se mueve dentro del conflicto social, por lo tanto, es a partir del reconocimiento de las diferentes capacidades de acceder a la toma de decisiones de sectores sociales con intereses divergentes y en algunos casos antagónicos que se entiende la relación fundamental entre planificación y participación.

Por otro lado, resulta de interés destacar además, las preguntas iniciales que plantea los autores mencionados, deben formularse ante la posibilidad de planificar una política pública. El autor afirma que la puesta en marcha de un proceso de desarrollo en

un territorio determinado supone plantear, y por lo tanto analizar y responder, una serie de cuestiones que son propias a dicho proceso, a saber:

¿Cuáles son las características particulares del territorio en el cual se va a intervenir?

¿Cómo es el proceso histórico que explica la situación actual?

¿Cuáles son las tendencias principales de los procesos actuales de todo tipo que están operando?

¿Cuáles son los escenarios externos que lo afectan?

¿Qué hacer?, ¿Qué estrategias adoptar?

Lo que resulta de estos cuestionamientos, es la afirmación que no cabe una planificación estratégica abordada desde el aspecto netamente teórico, sino más bien del resultado de un proceso complejo donde el diálogo, la participación, el conocimiento y el entendimiento, son piezas fundamentales a la hora de formular y ejecutar una plan con intenciones ciertas de conseguir los objetivos planteados.

1.2. Desarrollo Territorial: Los Barrios como Comunidades Imaginadas

Es de utilidad a los fines de entender la importancia de los procesos que se dan por dentro de los barrios, y como ellos determinan la planificación de las políticas que desarrollan los gobiernos locales y nacionales, el concepto de comunidad imaginada (Anderson, 1993). Este concepto permite resaltar el hecho de que las comunidades territoriales, objeto de la planificación del desarrollo, no son un hecho natural, sino social, política e históricamente construido que no puede ser explicado sólo por la proximidad o vecindad natural.

Es interesante como analiza Claudia Bernazza (2007) lo referente a la importancia del Estado en el momento de "imaginar una comunidad" y por lo tanto de configurar una identidad, la noción de territorio como una construcción de dimensiones histórica, política y social, la noción de desarrollo implícita en la planificación estratégica local (Boisier, 2001) y la dimensión subjetiva de la definición del espacio (Rovere, 2003).

La mirada de la persona sobre sí misma, al contrario de lo que postulan las visiones apocalípticas, constituye una nueva socialización. En este proceso, los valores comunitarios resultan más familiares que los valores universales y las adhesiones a proyectos macro estructurales devienen en reivindicaciones y compromisos puntuales. La historia es hoy una infinidad de historias, culturas, saberes, visiones del mundo. El relato humano ha perdido el encanto de la imagen única y unidireccional, pero el caleidoscopio en que se ha convertido ha ganado en colores, matices y posibilidades (Lipovetsky, 1998).

No hay para el conjunto de las clases o de los grupos sociales de cada comunidad una misma idea de Nación, incluso cada clase imagina su Nación en comunión con otros semejantes por encima de sus fronteras territoriales. De ahí que la definición de Nación de Anderson tenga un anclaje antropológico, al concebirla como "una comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana" (Anderson, 1993: 23).

A su vez, siguiendo con lo expuesto por Bernazza (2003), un proyecto de desarrollo territorial necesita de una red que involucra, en una suerte de cogestión, al Estado y la sociedad y a los Estados entre sí, a partir de acuerdos de trabajo de los que participan organizaciones de la sociedad civil, municipios de la región, entes provinciales y nacionales, organismos regionales e internacionales.

Otro de los conceptos que se incorpora es el de los proyectos de estas comunidades. La comunidad imaginada, como comunidad de objetivos, se define por un mito fundacional que se hace presente cotidianamente a través de ritos e instituciones más o menos formalizadas y por la promesa de un destino capaz de realizar las expectativas sociales.

Los proyectos de las comunidades así definidas –sean éstas de escala local, nacional o supranacional- son la base de sustentación de toda planificación del desarrollo. Si bien la arquitectura de los planes es racional, las bases de la planificación abarcan el conjunto indisoluble de emociones, sentimientos y convicciones humanas portadoras de sentido. Dado que la planificación actúa en el presente con la tradición del pasado y la expectativa del futuro, necesita del imaginario acerca de quiénes somos y hacia dónde vamos, así como de las creencias acerca del bienestar y la felicidad, cuestión que no puede resolver, en soledad, la elucubración racional y la acción técnica(Bernazza, 2004).

Si la efectividad de los planes estratégicos depende del protagonismo de una comunidad, lo primero que debe comprenderse es que esa comunidad no es natural ni es consecuencia de instituciones y demarcaciones territoriales a "escala humana", tal como fue definida la escala local. Su protagonismo depende, en cambio, de su cohesión alrededor de un conjunto de valores compartidos. Las comunidades imaginadas desconocen límites jurisdiccionales y temporales y su escala territorial no puede definirse a priori. El territorio de las comunidades se define, indefectiblemente, en un devenir histórico y un proceso cultural concurrente.

Vale rescatar el aporte de Boisier (2001) que avanza sobre las nociones de desarrollo, concepto al que define como "complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia".

En relación con las categorías del desarrollo, el autor presenta, entre otras, las de desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, sustentable y humano. "Se asiste a una verdadera proliferación de desarrollos", comenta, y agrega los que se definen por su dinámica: "de abajo hacia arriba" o del centro hacia la periferia, etc. Incluso, "se observa, en el más puro estilo del cartesianismo, la especialización funcional de instituciones académicas y políticas, unas ocupadas de ésta o

de esta otra categoría, como si fuesen categorías independientes" (Boisier, 2001: 6).

El desarrollo territorial refiere comúnmente a la idea de contenedor y no de contenido, de recorte de superficie para delimitar un ámbito propicio desde el punto de vista del desarrollo. En el recorte territorial intervienen cuestiones naturales y equipamientos y sistemas producidos por la actividad humana:

Se habla de "territorio organizado" para denotar la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo (Boisier, 2001: 7).

1.3. Sistemas Complejos Emergentes

Los sistemas complejos se caracterizan por ser aquellos que no pueden ser captados por una única perspectiva. A su vez existen dos tipos de complejidades: ordinaria y emergente. En la complejidad ordinaria, como establecen Funtowicz y De Marchi (2003), hay una ausencia de la autoconciencia y de propósitos; el patrón de organización más común es la complementariedad de la competencia y de la cooperación con una diversidad de elementos y subsistemas. En cambio la complejidad emergente oscila frecuentemente entre la hegemonía y la fragmentación. Por hegemonía entendemos un estado del sistema donde las metas de un elemento o subsistema son totalmente dominantes, al punto de que todos los otros son aniquilados o sobreviven marginalmente (Funtowicz y De Marchi, 2003), mientras que la fragmentación ocurre cuando se produce un conflicto entre hegemonías plurales.

Mientras que en la complejidad ordinaria la diversidad ocurre naturalmente, en la complejidad emergente se necesita una conciencia especial y un compromiso para que se logre y se mantenga (Funtowicz y Ravetz, 1994).

A su vez, siguiendo a Funtowicz y De Marchi (2003), los sistemas complejos emergentes no pueden ser explicados de manera mecanicista o funcionalista, ya que algunos de los elementos del sistema poseen individualidades conjuntamente con algún grado de intencionalidad, conciencia, prospectiva, propósito, representaciones simbólicas y moralidad.

Para abordar el estudio de los sistemas complejos emergentes es necesario moverse hacia una ciencia cuya base es la impredictibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legítimas: la Ciencia Posnormal. (Funtowicz y Ravetz, 1994)

Siguiendo a Funtowicz y Ravetz (1994), éstos afirman que la Ciencia Posnormal aparece cuando las incertidumbres son de tipo epistemológico o ético, o cuando lo

que se pone en juego en la toma de decisiones refleja propósitos en conflicto entre aquellos que arriesgan algo en el juego.

De manera que para caracterizar a un problema que conlleva riesgos ambientales debemos pensarlo como uno en el que los hechos son inciertos, los valores están en disputa, lo que se pone en juego es alto y las decisiones son de tipo urgentes.

Es decir que las incertidumbres van más allá de los sistemas, hasta incluir a la ética y que la dinámica de la resolución de problemas involucra a un conjunto cada vez mayor de participantes, extendiendo la comunidad de pares al incrementar la importancia relativa de las personas afectadas directamente por un problema ambiental.

1.4. Complejidad Ambiental

Considerando los conceptos hasta aquí expresados, la complejidad ambiental surge y se manifiesta en un nuevo tipo de relación entre lo real y lo simbólico. Como establece Leff (2007), la complejidad ambiental es la reflexión del conocimiento sobre lo real, lo que lleva a objetivar a la naturaleza y a intervenirla. A complejizarla por un conocimiento que transforma el mundo a través de sus estrategias de conocimiento.

De manera que la complejidad ambiental aparece como un efecto de las formas de conocimiento. Esta complejidad nace del mundo manipulado y modificado por la ciencia, por un conocimiento objetivo, fragmentado, especializado. Siguiendo el razonamiento de Leff (2007), no es casual que el pensamiento complejo, las teorías de sistemas y las ciencias de la complejidad surjan al mismo tiempo que se hace manifiesta la crisis ambiental, allá en la década de 1960.

Es por esto que, la complejidad ambiental remite a un saber sobre las formas de apropiación del mundo y de la naturaleza a través de las relaciones de poder que se han inscrito en las formas dominantes de conocimiento.

Leff (2007) establece que la complejidad ambiental no remite a un todo, ni a una teoría de sistemas, ni a un pensamiento holístico multidimensional, ni a la conjunción y convergencia de miradas multirreferenciadas; sino que es el desdoblamiento de la relación del conocimiento con lo real que nunca alcanza totalidad alguna, lo que disloca, desborda y desplaza la reflexión epistemológica desde el estructuralismo crítico hasta el reposicionamiento del ser en el mundo en su relación con el saber. La interdisciplinariedad se abre así hacia un diálogo de saberes en el encuentro de identidades conformadas por racionalidades e imaginarios que configuran los referentes, los deseos y las voluntades que movilizan a actores sociales; que desbordan la relación teórica entre el concepto y los procesos materiales hacia un encuentro entre lo real y lo simbólico y un diálogo de saberes en una relación de otredad y en una política de la diferencia en la reapropiación social de la naturaleza.

La complejidad ambiental es el campo donde convergen diversas epistemologías, racionalidades e imaginarios que transforman la naturaleza y que abren la construcción de un futuro sustentable. De esta manera, la complejidad no se reduce al reflejo

de una realidad compleja en el pensamiento, al acoplamiento de la complejidad de lo real y el pensamiento de esa complejidad. Pensar la complejidad y el saber ambiental es incorporar la incertidumbre, la irracionalidad, la indeterminación y la posibilidad en el campo del conocimiento.

El saber ambiental trasciende la división entre sujeto y objeto del conocimiento al reconocer las potencialidades de lo real y al incorporar identidades y valores culturales, así como las significaciones subjetivas y sociales en el saber. Esto provoca un reposicionamiento del ser a través del saber.

1.5. Creación de la ACUMAR (Ley N° 26.168)

Habida cuenta de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, y en virtud de la necesidad de articular las acciones de las jurisdicciones involucradas en una única instancia de coordinación interjurisdiccional, el 15 de noviembre de 2006 fue sancionada la Ley Nacional N° 26.168 por la cual se crea la ACUMAR, y a cuyos términos han adherido los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante Leyes Nº 13.642 y 2.217, respectivamente.

A partir de su artículo 1°, queda dispuesta la creación de la "...Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros". Asimismo, dicho artículo afirma que la ACUMAR "...ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la Provincia de Buenos Aires".

Otro de los artículos destacados de la Ley de creación es el artículo 5° referente a la competencia del Organismo. El mismo afirma que la ACUMAR "…tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización de los recursos naturales."

En particular, la Autoridad está facultada para:

a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas;

b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca;

c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados;

d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contamina-

ción y recomposición Ambiental;

e) Gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental.

Asimismo, el artículo 6° indica que "Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

1.6. El Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios

En lo que respecta a desarrollo de infraestructura habitacional, se destaca la ejecución del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, que contempla la asistencia en materia habitacional para 17.771 familias que viven en riesgo ambiental en el territorio de la Cuenca.

Para tal fin, en septiembre de 2010 se formuló 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), suscripto entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los14 Municipios que integran la Cuenca.

Es a partir de este documento donde quedan caracterizados los actores que deben llevar a cabo el cumplimiento del Plan, las responsabilidades que le competen a cada uno de ellos, como también el universo de familias a asistir, y los compromisos a futuro. Asimismo se establecen prioridades, entendiendo que hay situaciones habitacionales más críticas que otras.

Este Plan de Urbanización es implementado y financiado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, a través del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. La ACUMAR es responsable de la articulación con los distintos actores vinculados a esta temática, a los efectos de establecer prioridades, abordar la problemática y realizar el seguimiento de los procesos de relocalización de cada uno de los barrios en situación de riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

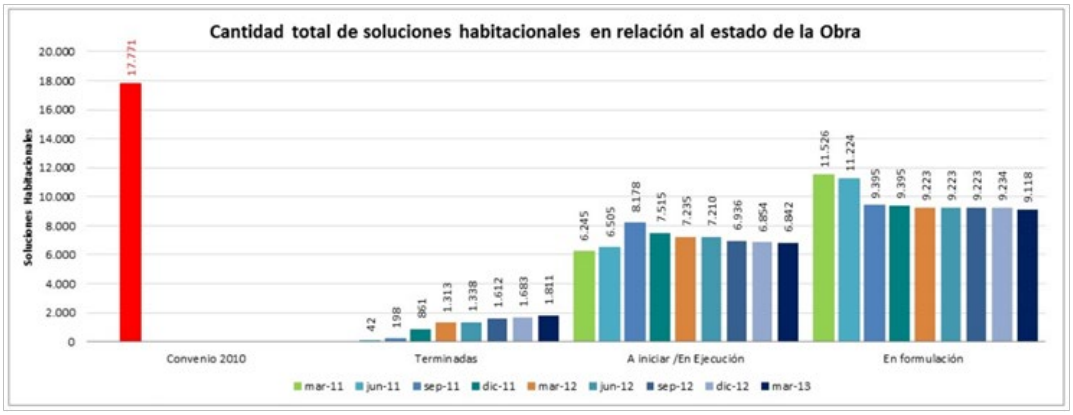
Como se mencionara, el objetivo perseguido por este Plan, reside en solucionar la problemática habitacional de la población de la Cuenca que habita en condiciones de riesgo ambiental, con especial atención en la relocalización de las familias relevadas por los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encuentran habitando a orillas del Riachuelo, dentro de los 35 metros del citado Camino de Sirga.

Estructura del Plan de Urbanización

Cuadro que describe la conformación de las 17.771 soluciones habitacionales contempladas en el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios para la Cuenca Matanza Riachuelo, desagregado por jurisdicción, y si corresponde a las viviendas que se encuentran habitando sobre la ribera del Riachuelo (zona determinada como de mayor riesgo ambiental)

	Sobre camino de Sirga	Fuera del camino de Sirga	TOTAL
Almirante Brown	0 Familias	785 Familias	785 Familias
Avellaneda	18 Familias	3.948 Familias	3.966 Familias
E. Echeverría	0 Familias	1.438 Familias	1.438 Familias
La Matanza	180 Familias	5.925 Familias	6.105 Familias
Lanús	308 Familias	816 Familias	1.124 Familias
Lomas de Zamora	24 Familias	1.318 Familias	1.342 Familias
Marcos Paz	0 Familias	274 Familias	274 Familias
Merlo	0 Familias	210 Familias	210 Familias
CABA	1.941 Familias	586 Familias	2.527 Familias
TOTAL	2.471 Familias	15.300 Familias	17.771 Familias

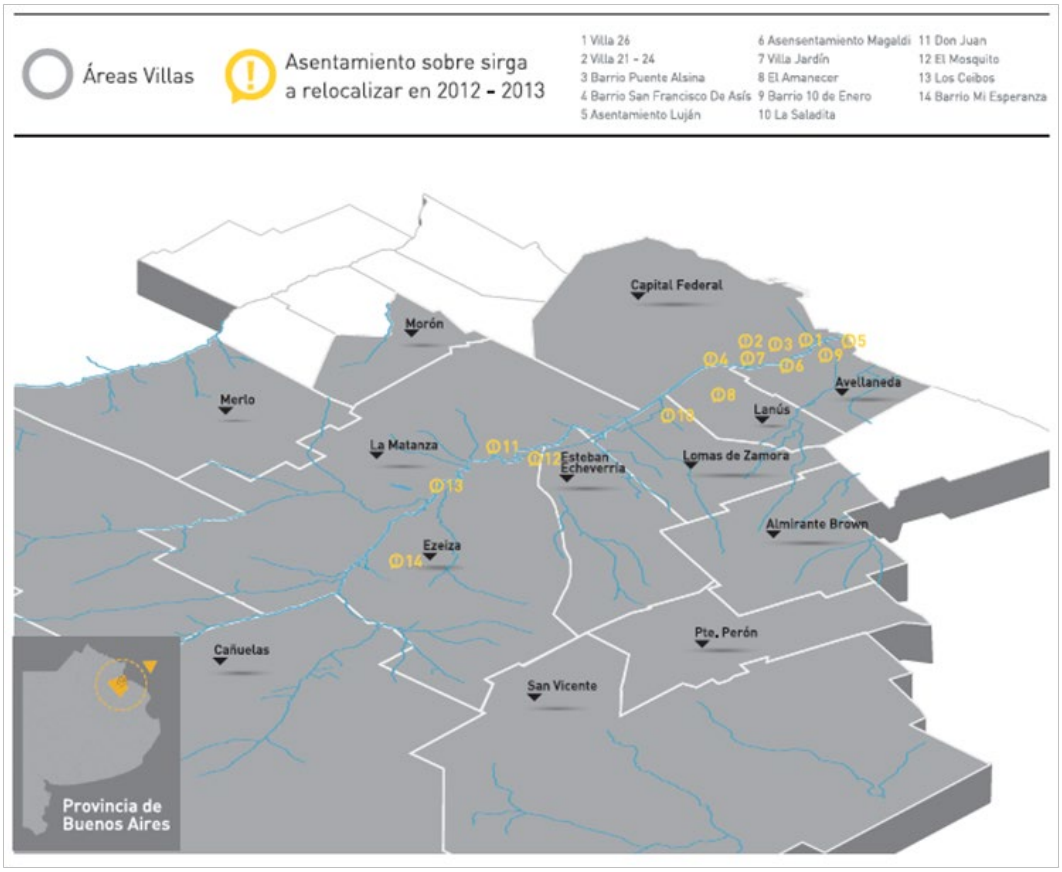
Fuente: Memoria de Gestión 2011. http://www.acumar.gov.ar/sec_libromemoria.php



Fuente: Sistema de Indicadores- ACUMAR.

Mapa de Asentamientos a Reolocalizar

Mapa sobre los asentamientos linderos al Riachuelo a relocalizar en el marco del Plan de Urbanización. A través de Resolución del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, se determinó que estos asentamientos tienen prioridad en la relocalización, debido a que están expuestos a un mayor grado de contaminación ambiental.



Fuente: Memoria de Gestión 2011.

2. ESTUDIO DE CASO: El Proyecto Villa Inflamable

2.1. Inicio de la Causa Mendoza

La denominada Causa Mendoza, que llegara a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y que fuera fundamental para la creación de un organismo responsable del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, tuvo sus inicios precisamente en el barrio de Villa Inflamable, localidad de Dock Sud, Avellaneda.

En julio de 2004 un grupo de vecinos, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza,

interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza-Riachuelo.

Dicha demanda responsabiliza:

- Al Estado Nacional, al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual éste tiene facultades de regulación y control, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 incisos 10 y 13 de la Constitución Nacional;
- a la Provincia de Buenos Aires, por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, de conformidad con lo establecido en los arts. 121 y 124 de dicha Constitución;
- la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público y, además, al estar obligada a utilizar equitativa y razonablemente sus aguas y el resto de los recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sin causar perjuicio sensible a los demás corribereños;
- y a 44 empresas radicadas en la zona del Polo Petroquímico Dock Sud, por volcar directamente al río sus residuos peligrosos, no construir plantas de tratamiento adecuadas, no adoptar nuevas tecnologías y no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Por todo ello, y luego de varias intimaciones, finalmente, el 08 de julio de 2008 la Corte Suprema dictó un fallo histórico en la causa, obligando a los responsables a ejecutar un plan de saneamiento que abarque diferentes líneas de acción, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, prevenir los daños con suficiente predicción, y recomponer el ambiente en sus tres componente: agua, aire y suelo.

A casi diez años del inicio de la demanda, y a cinco del fallo de la Corte, que derivó en la confección del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), y en particular, en materia habitacional, el vigente Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios; los vecinos de Villa Inflamable no tienen certeza sobre dónde y cuándo el Estado Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y el Gobierno Local, brindarán la solución habitacional exigida, y avalada por la Corte Suprema.

2.2. Caracterización socioeconómica del barrio

La problemática de los barrios que se engloban en el proyecto denominado Villa Inflamable no es del todo homogénea. Existen cuatro barrios que se asientan en la zona aledaña al Polo Petroquímico Dock Sud, ya hoy devenido en Polo Petrolero, que comparten la problemática por escapar a la contaminación ambiental, pero que encuentran diferencia desde el aspecto socioeconómico; situación generadora de conflictividad al momento de encarar el proceso de relocalización de estos barrios. A continuación se desarrollará una pequeña reseña de cada uno de estos barrios, que a

priori forman parte del universo de familias a asistir en el marco del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, Proyecto Villa Inflamable.

Villa Inflamable

La denominada Villa Inflamable, propiamente dicha, se encuentra ubicada sobre un bañado, en una superficie delimitada por las calles Campana, Génova, Morse, Larroque, Pasaje Góngora y el relleno sanitario de la CEAMSE. Una zona limitada por la Autopista La Plata - Buenos Aires, el Arroyo Sarandí, y las destilerías del Polo Dock Sud.

Las viviendas son precarias, y por las características del terreno, fácilmente inundables. En lo que refiere a los servicios, posee acceso al gas envasado, no cuentan con agua potable y el tendido de luz es precario, de acuerdo al carácter ilegal de las conexiones. Las calles internas son de tierra por lo que cuando llueve resulta complicado el acceso a las viviendas.

Además del censo realizado por el Municipio, existe otro efectuado por la Consultora Vox Populi, en el año 2009, del cual surgen los siguientes datos: 994 viviendas, 1270 familias, con un promedio de 3.5 habitantes por vivienda y un total de 1882 menores de 18 años.

Barrio Porst

Estas familias fueron las que impulsaron el juicio, a diferencia de los habitantes de Villa Inflamables, son propietarias de la tierra y las viviendas. Se trata de un viejo barrio portuario que en la actualidad se encuentra aislado del resto de la ciudad. Se encuentra dentro de los límites del Puerto Dock Sud, situación que no se condice con la zonificación permitida.

A pesar de ser uno de los barrios menos numerosos, muchos de los conflictos que presenta el Gobierno Local al momento de elaborar una solución habitacional integradora, se genera con estas familias, ya que poseen la titularidad de sus dominios, habitan ese lugar desde hace varias generaciones, y la situación socioeconómica no es tan extrema como los habitantes de los barrios aledaños.

Se estima que alrededor de 70 familias habitan este barrio y son titulares de sus viviendas.

Santa Catalina y Danubio Azul

Estos asentamientos se encuentran del lado oeste del Canal Dock Sud, lindante con el barrio conocido como Villa Tranquila. El Municipio no informó datos censales de estos asentamientos, aunque se reconoce que son pequeños barrios con una población exponencialmente menor que la de Inflamable.

Las viviendas se encuentran en dos manzanas sin urbanizar, con ciertos lotes definidos y otros no. Las calles que limitan el Barrio Santa Catalina son De Benedetti, Santa Catalina, Solís y Colectora Autopista La Plata – Buenos Aires. En tanto que el Barrio Danubio Azul se encuentra enmarcado por las calles Solís, Campana y Ayolas.

Las manzanas de estos barrios se encuentran fuera de los límites portuarios y cuentan con acceso a avenidas y rápidas vías de salida, la conectividad es buena, además de la cercanía con zonas urbanizadas, acceso a líneas de colectivos y servicios de salud, educación, comercios, y demás.

2.3. Suscripción de Convenios para la ejecución del Plan

El 23 de septiembre de 2010 se firmó el Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, segunda y última etapa, entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, los catorce municipios que integran la Cuenca Matanza Riachuelo y la ACUMAR, con el objetivo de dar solución a la problemática habitacional en la Cuenca. A partir de allí, el 20 de diciembre de 2010 se suscribió el Acuerdo General correspondiente a los proyectos propuestos por el Municipio de Avellaneda en el que se contempla, entre otros, el desarrollo de un proyecto para la construcción de 1450 viviendas destinadas a las familias residentes en diferentes asentamientos concentrados en la zona de Villa Inflamable.

Tal cual lo establece el procedimiento, luego de la firma del Acuerdo General con el Municipio, el 30 de mayo de 2011 se suscribió el Convenio Específico para la construcción de las 1450 viviendas mencionadas. En este Convenio se establecen las etapas de gestión de obras, describiendo en forma expresa las acciones, los tiempos y los procedimientos necesarios, así como sus respectivos responsables en cada jurisdicción.

En este convenio quedó asentado que la aprobación de la No Objeción Técnica, exigible por el Programa Federal de urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, del Ministerio de Planificación, se encuentra condicionada a la gestión de factibilidades de agua y cloaca, y la regularización dominial y uso de suelo, ya que el Gobierno Local propuso para el Proyecto de relocalización de Villa Inflamable una serie de terrenos linderos a la actual localización.

Si bien esto representa un beneficio en la etapa de concientización de las familias, en tanto no sufriría el desapego con el barrio en el que viven en la actualidad, el mismo sufre una serie de desventajas que serán desarrolladas en el acápite correspondiente, ya que derivó en varias modificaciones del proyecto, ya sea en lo concerniente al lugar de destino del complejo habitacional, la cantidad de familias alcanzadas por el proyecto, y los barrios contemplados en el mismo.

Resulta importante destacar que el único censo que se registra presentado formalmente en el Proyecto, informado por el Municipio, es de octubre de 2009, momento en que se han censado un total de 1178 familias correspondientes a Villa Inflamable, además de las contempladas en los barrios y asentamientos linderos, como ser Danubio Azul, Santa Catalina y Barrio Porst; lo que en suma llegaría al total estimado en el Convenio, de 1.400 familias.

2.4. Las Propuestas de Intervención y el rol de la ACUMAR

Si bien durante los años de formulación del proyecto por parte del Gobierno Local hubo diferentes negociaciones que derivaron en constantes cambios, se pueden caracterizar dos grandes propuestas, ambas con cierto rechazo de la población beneficiaria, no sólo por las características del mismo, sino también por la poca participación de la comunidad en la formulación y el casi nulo diálogo de las autoridades.

Como fuera mencionado, los responsables de la formulación de los proyectos urbanos son los gobiernos locales, quienes deben cumplimentar ciertos requisitos en cada proyecto, para conseguir la aprobación y el financiamiento del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PFUVyAP), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

El proyecto inicial del Gobierno Local proponía la construcción de 1.450 viviendas en la zona aledaña a la actual ubicación de la Villa Inflamable, delimitada por las calles Morse, Ocantos, prolongación de la calle Edison y la colectora norte de la Autopista La Plata – Buenos Aires. Debido a que el terreno propuesto no cuenta con los servicios básicos (agua, cloacas, gas) dentro de los costos de la construcción de las viviendas se debía incorporar los correspondientes a la extensión de las redes existentes en la zona céntrica de Avellaneda, aumentando de esta forma el costo final de la misma.

Por otro lado, los terrenos propuestos se encuentran hoy cercanos a los límites del Puerto, y se trata de una zona de rellenos, en la que a lo largo de los años se han depositado escombros y materiales diversos para su nivelación. Esta situación ameritó la realización de un estudio de Investigación y análisis de Riesgo en Villa Inflamable; del mismo surgió la necesidad de realizar medidas correctivas en el terreno y la necesidad de confeccionar un protocolo especial para la construcción de las viviendas y de aplicación futura en caso de rotura de la barrera de aislamiento.

Si bien la propuesta elaborada por el Gobierno Local permitía dar solución habitacional a las familias de la actual Villa Inflamable, y los asentamientos Santa Catalina y El Danubio; evitando de esta manera el desarraigo, no solucionaba la problemática inicial, referida a la contaminación ambiental, producto de habitar en una zona portuaria con altos niveles de riesgo tecnológico[1].

Si bien la ACUMAR no es quien debe formular el proyecto, su carácter de responsable primario sobre la ejecución de este Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos, y la magnitud y la importancia de este proyecto en particular, lo posiciona como actor principal. Esta situación, sobre todo en los primeros años de gestión del Organismo, no fue tal, ya que la ACUMAR se limitó a oficiar de intermediario entre el Gobierno Local y el PFUVyAP, y el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, quien al momento era responsable de velar por la ejecución de la sentencia

[1] Riesgo Tecnológico: Es la probabilidad de que un objeto, material o proceso peligroso, una sustancia tóxica o peligrosa o bien un fenómeno debido a la interacción de estos, ocasione un número determinado de consecuencias a la salud, la economía, el medio ambiente y el desarrollo integral de un sistema (Solís Delgado, 1997).

de la Corte Suprema.

Fracasado esta alternativa, surgió la posibilidad, de reubicar a las familias en un predio en la zona costera del Riachuelo, perteneciente a una empresa de logística portuaria, alejado de la ubicación actual de los asentamientos. Este acuerdo, también contó con la poca participación, tanto de la ACUMAR como del PFUVyAP, y ajeno a los debates de las mesas de trabajo establecidas en el barrio para concientizar a los beneficiarios.

A los fines de alcanzar una solución viable, las autoridades locales llevaron adelante un acuerdo con una empresa de logística portuaria. Este acuerdo consta de un intercambio de predios entre el Gobierno Local y la empresa, que si bien a priori, resolvería el problema habitacional, no resulta beneficioso para la economía del Estado Nacional, y no cuenta con el aval de muchos de los vecinos beneficiarios.

En dicho acuerdo, la empresa se compromete a ceder terrenos que tiene sobre la calle Carlos Pellegrini, linderos al Riachuelo y alejados del Polo Petroquímico, donde además por orden judicial ya no puede circular el tránsito pesado; a cambio de los terrenos de la actual Villa Inflamable, lugar estratégico de cargas del Puerto Dock Sud.

2.5. Villa Inflamable hoy

Una de las principales falencia del Estado, en sus diferentes niveles, en el tratamiento de esta problemática, refiere a la falta de comunicación y participación de la comunidad en la confección del proyecto. A través de diferentes medios y juntas vecinales, los habitantes de los barrios beneficiarios muestran hoy su descontento ante esta situación. Afirman que en relación con estos terrenos, ni siquiera se han realizado aún estudios de impacto social y ambiental, pero sin embargo, se avanza en la implementación del plan, con actos tales como la entrega de posesión de terrenos expropiados al Municipio de Avellaneda (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia – ACIJ, 2012).

Los habitantes de Villa Inflamable y de los barrios linderos, cuenta hoy con una situación de relativa seguridad. No son comunes los hechos delictivos, y cuentan sus habitantes la tranquilidad con la que los niños y niñas juegan en la calle o con la que se desplazan los vecinos de manera cotidiana. Los habitantes de Inflamable temen fundadamente que esta situación no sea igual al momento de habitar el "Barrio Alianza", como se denomina al proyecto vigente, que se encuentra ubicado en una zona contigua a Villa Tranquila e Isla Maciel, también en la localidad de Dock Sud.

En dicha zona, se están construyendo otros complejos habitacionales para urbanizar los barrios mencionados, y como explican los voceros de la Junta Vecinal de Villa Inflamable, esta situación puede generar conflictos entre los beneficiarios de estas viviendas, por las presencia de dos circunstancias sociales adicionales; la primera, vinculada a los enfrentamientos históricos sociales/deportivos que existen entre Dock Sud, el ¨Docke¨ (donde se encuentra Villa Inflamable) y los habitantes del barrio Isla

Maciel (asociada al club San Telmo).

La segunda situación se presenta también entre los vecinos de estos barrios, y tiene que ver con un reclamo anterior de los vecinos de Villa Tranquila e Isla Maciel, para ocupar las parcelas que hoy se están destinando para la construcción del complejo habitacional que resolvería la problemática de Villa Inflamable.

Una encuesta realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ 2012), revela que el 84 % de la población beneficiaria se opone al nuevo lugar propuesto. Las causas para tal oposición radican en el conflicto social y la inseguridad que su ejecución podría conllevar, como así también por la falta de certeza sobre la situación ambiental del nuevo predio. En tanto que el 8.9 % cree que el lugar es adecuado. Por otro lado, el 58 % no desea ser relocalizado, mientras que el 35% está de acuerdo con que exista una relocalización.

Estos datos nos permiten reafirmar una tendencia, que se puede vislumbrar hablando con los vecinos de Villa Inflamable; y que da cuenta de los errores que se han cometido desde los diferentes estamentos de Gobierno, ya sea por omisión o por efectuar planes con procedimientos poco participativos.

Conclusiones y propuestas

Desde la sanción de la Ley Nacional N° 26.168, de creación del organismo, la ACUMAR tiene la potestad de coordinar políticas públicas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, y los 14 Municipios que conforman la Cuenca. Asimismo, en su artículo 6, la Ley de creación sostiene que "(…) las facultades, poderes y competencias de la ACUMAR en materia ambiental, prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la Cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales".

Esta potestad de la ACUMAR como organismo rector en materia de planificación y ejecución de políticas públicas, sostenida desde la normativa, en la práctica muchas de las acciones encaradas en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental, del cual la Urbanización de Villas es una de las 14 líneas de acción, tienden a no incluir a la ACUMAR como actor decisorio en la ejecución de estas políticas; quedando sólo en la tarea de responsable último en caso que la ejecución de estas acciones no se cumplimenten respecto de lo planificado.

Cabe destacar que no en todos los ejes de acción del Organismo sucede de la misma manera, ya que en aquellas líneas de acción donde no existen actores de envergadura de otras jurisdicciones que puedan duplicar las tareas, la ACUMAR sí desarrolla un papel preponderante. Pero en lo referente a la política habitacional, se genera un vacío en su rol de articulador de políticas, llegando al punto de ocuparse de meras tareas operativas de administración, acotadas a la trasferencia de documentación.

En este sentido, ACUMAR cuenta en su organización interna con la estructu-

ra necesaria conformada. Existe una Dirección General de Abordaje Territorial, con Coordinaciones específicas para efectuar el seguimiento del Plan de Urbanización. Si bien es cierto que no cuenta con los recursos humanos necesarios para desarrollar una tarea más activa, la estructura interna es acorde a las exigencias. ACUMAR cuenta con recursos económicos propios como para generar un desarrollo del área en materia de incorporación de personal técnico que permita tener una política más activa en territorio, generando grupos de trabajos para cada uno de los proyectos, o por grupos de proyectos.

Asimismo, resulta necesario generar canales institucionales más directos. El Organismo cuenta con un Consejo Municipal, pero allí te tratan temas relacionados con todas las acciones que desarrolla ACUMAR en el territorio. Sería apropiado construir un espacio de trabajo, en el que periódicamente, representantes tanto de la ACUMAR, como del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, y de los Municipios, debatan sobre las cuestiones específicas de cada proyecto urbano, y no sean acciones aisladas llevadas a cabo por cada una de las partes, con el total desconocimiento de las restantes.

El estudio de caso referido a la situación de Villa Inflamable, permite dar cuenta del manejo independiente de las partes al momento de llevar adelante un proyecto. En este caso la falta de consenso entre el Gobierno Local y los demás actores, partes más que interesadas en el caso. El Programa Federal va a ser quien invierta el dinero necesario para cumplimentar con dicho acuerdo; los vecinos, beneficiarios de las viviendas, sin saber a qué sitio del territorio se los va a relocalizar; y la ACUMAR, responsable de la ejecución del Plan de Urbanización.

En lo referente a la participación de los beneficiarios, claramente se confirma la hipótesis en cuanto a la poca intervención de estos grupos de vecinos, sobre las decisiones de cada proyecto. También la ACUMAR cumple un papel secundario en este sentido, quedando en manos del Gobierno Local, las cuestiones más territoriales y de ejecución, y en el Programa Federal las decisiones estratégicas.

La normativa vigente establece la conformación de mesas de trabajo para cada proyecto, en las que participan los beneficiarios de forma particular, o las juntas vecinales de cada barrio, junto con representantes de los municipios o del Instituto de la Vivienda. Si bien el ámbito de debate se encuentra establecido, en la práctica son pocas las mesas de trabajo que cumplen con el objetivo por el cual fueron conformadas.

En el caso de los proyectos llevadas adelante por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Villa 21-24 y Villa 26, se generaron conflictos por la suspensión de estas mesas de trabajo, por parte unilateral del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Esta situación llegó al máximo tribunal, en ocasión de la última audiencia pública convocada por la Corte Suprema en el marco del saneamiento del Riachuelo, fue motivo de debate planteado por los jueces, a lo que los representantes del Gobierno de la Ciudad no pudieron dar una respuesta convincente.

Esta situación de conflicto no se genera en todas las mesas de trabajo, pero sí es cierto que nos encontramos muy lejos de la concepción de plena participación de la

ciudadanía en la planificación estratégica, teniendo en cuenta, como fuera mencionado, que el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad del proceso.

Resulta complejo generar canales que permitan resolver esta problemática, ya que muchas veces no es una situación de negligencia, asociada al desinterés o la incapacidad de superar esta situación, sino más bien, producto de una voluntad política de que los procesos se desarrollen de esta manera, tomando las decisiones de manera unilateral de quienes son los encargados de planificar desde los organismos gubernamentales.

De todas formas, se pueden identificar dos problemáticas principales asociadas a la falta de participación de la ciudadanía en los procesos de relocalización. Por un lado, se evidencia que muchos de los municipios no cuentan con equipos sociales muy numerosos para hacer frente a las exigencias que establece la relocalización de las familias que viven en riesgo ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo. Esto genera que los canales de participación y debate no tengan la fluidez que la problemática requiere; en la medida que no se incorpore un número importante de personal para hacer frente a la cantidad de proyectos habitacionales, difícilmente pueda incrementarse el acceso de los beneficiarios a situaciones de injerencia sobre determinadas decisiones.

Por otro lado, en línea con lo expuesto en el párrafo precedente, existe una deficiencia en el acceso a la información pública sobre el avance de los proyectos. Muchas veces sucede que los vecinos son notificados de los avances de cada proyecto, cuando las decisiones ya fueron tomadas y resulta difícil para ellos debatir sobre situaciones dadas.

Por último, en resumidas cuentas se puede corroborar la hipótesis inicial de la presente investigación referente a las deficiencias que posee la ACUMAR en el desempeño de sus funciones como Organismo articulador de políticas, entendiendo que estas son generan una dilatación en los plazos estipulados en los Acuerdos Generales con Cada Municipio y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, y en línea con lo expuesto en los párrafos precedentes, se infiere que los beneficiarios del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, tienen poca participación en el proceso de formulación y ejecución de dicho Plan. Si bien la hipótesis inicial plantEaba una participación inexistente de la ciudadanía, las acciones que se comprobaron, desempeña los beneficiarios, no poseen injerencia directa en los actos decisorios de los organismos gubernamentales.

Referencias bibliográficas

Anderson, B. (1993). *Comunidades Imaginadas.* México: Fondo de Cultura Económica.

Bernazza, C. (2003). *Viejos esquemas, nuevos desafíos, gobernar la ciudad.* La Plata: Documentos del IPAP.

Bernazza, C. (2004). *El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa*. La Plata: Documentos del IPAP.

Bernazza, C. (2007). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Boisier, S. (2001). Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando? En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (Eds.). *Transformaciones globales: Instituciones y Políticas de desarrollo local.* Rosario: Homo Sapiens.

Catenazzi, A., Reese, E. (2001). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas.* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano. Programa de Desarrollo Local.

Funtowicz, S., De Marchi, B. (2003). *Ciencia Posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad.* México: Siglo XXI Editores.

Funtowicz, S., Ravetz, J. (1994). *Epistemología política. Ciencia con la gente*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Leff, E. (2007). La complejidad ambiental. P*olis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año 5, nº 16; Chile.

Lipovetsky, G. (1998). *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona: Anagrama.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.

Rovere, M. (2003). La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto. En *La Gran Ciudad* N° 2, separata, verano 2003, Buenos Aires: Fundación Metropolitana.

Solís Delgado, A. (1997). M*ódulo de Capacitación - Desastres y Emergencias Tecnológicas*. Costa Rica: Comisión Nacional de Emergencia.

Fuentes primarias citadas

- Ley Nacional 26.168.
- Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (Segunda y Última Etapa).
- Convenio Marco 2010, para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo

(Segunda y Última Etapa), suscripto entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los 14 Municipios que integran la Cuenca.

- Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 20 de junio de 2006, en el marco de la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).
- Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 08 de Julio de 2008, en el marco de la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).
- Proyecto Urbano Villa Inflamable, elaborado por la Municipalidad de Avellaneda.

Sitios y Publicaciones WEB

- Villa Inflamable. Donde comenzó el caso "Mendoza" los derechos siguen esperando; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Junta Vecinal Villa Inflamable; Buenos Aires, 2012. Disponible en <http://acij.org.ar/blog/2012/10/12/villa-inflamable-donde-comenzo-el-caso-mendoza-los-derechos-siguen-esperando/>.
- ACUMAR. Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. [en línea]. [consulta: 8 de junio 2013]. Disponible en:<http://www.acumar.gov.ar/>.
- FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [en línea]. [consulta: 19 de junio 2013]. Disponible en:<http://www.farn.org.ar/>.
- CIJ. Centro de Información Judicial. [en línea]. [consulta: 19 de junio 2013]. Disponible en:<http://www.cij.gov.ar/>.