



# **12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

## **La Plata, junio y septiembre de 2021**

GT31: Políticas públicas y conflictos: construcciones de alteridad, dispositivos de marcación espacial y disputas territoriales

### **Los conflictos (o la ausencia de ellos) en los procesos de relocalización de población en los arroyos de la cuenca Matanza-Riachuelo**

Romina Olejarczyk, CONICET, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. [romiolejar@gmail.com](mailto:romiolejar@gmail.com)

#### **Resumen**

Desde el año 2008, a partir del reconocido “Fallo Mendoza”, el gobierno nacional –en articulación con la ciudad de Buenos Aires y 14 municipios del área metropolitana– desarrolla la política de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Esta política incluye una serie de acciones entre las que se encuentra la relocalización de familias asentadas sobre los márgenes del Riachuelo y de los arroyos que conforman la cuenca. Su implementación resulta un proceso complejo en tanto involucra la articulación y coordinación de diversos niveles de gobierno y una escala de intervención regional que resulta novedosa en el historial de nuestras políticas públicas.

En esta ponencia presento los avances de un trabajo de campo que inicié en el año 2019 en el municipio de Almirante Brown. Este municipio es considerado, tanto por lxs trabajadorxs de Acumar como de los organismos de defensa pública, como aquel que ha sabido “resolver los conflictos” que se fueron suscitando en estos años de

implementación de la política, pero también como aquel territorio donde directamente no se despliegan conflictos o, en palabras de una entrevistada, donde “no hay conflicto”. Parto del supuesto de que, en este municipio, la categoría de conflicto – que presenta un intenso desarrollo académico– opera, a su vez, como un término nativo utilizado, principalmente, por los decisores y ejecutores de esta política pública. Por un lado, esta categoría nativa hace referencia al “gran conflicto” inaugural de la causa: la problemática ambiental en Villa Inflamable. Por otro lado, la categoría es utilizada para aludir a los distintos barrios de la cuenca, haciendo una distinción entre “territorios conflictivos” o “territorios ausentes de conflictos” con los que, en consecuencia, es posible articular (o no) las acciones propias de esta política pública. A lo largo de estas páginas me pregunto: ¿Qué implicancias conlleva, desde la gestión pública, identificar a un territorio como “sin conflictos”? ¿Qué tensiones efectivamente se generan en torno a estas relocalizaciones en dicho territorio?

**Palabras clave:** *Relocalizaciones, cuenca Matanza-Riachuelo, conflictos*

## Introducción

En esta ponencia presento las primeras reflexiones de una investigación que estoy llevando a cabo en el municipio de Almirante Brown, el cual compone la cuenca media del Río Matanza-Riachuelo<sup>1</sup> y forma parte del grupo de municipios incluidos dentro del Plan de Saneamiento Ambiental (en adelante PISA) a cargo de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante ACUMAR).

---

<sup>1</sup> La cuenca Matanza-Riachuelo tiene 64 km de extensión y abarca a 4 comunas de la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la provincia: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente, General Las Heras y Ezeiza. Estos municipios se distribuyen en 3 áreas, de acuerdo a sus características geográficas, económicas, políticas y sociales. Estas áreas son: la cuenca baja, la cuenca media y la cuenca alta. La cuenca media, a la que pertenece Almirante Brown, se caracteriza por presentar un paisaje mixto, que combina áreas urbanas y rurales, “comprende un área afectada por vertidos de efluentes de origen industrial y domiciliario, y la presencia de numerosos basurales a cielo abierto. Aquí es posible observar en la superficie material flotante de residuos sólidos, aceites y grasas, además de la presencia de fósforo, nitrógeno y metales pesados” (Pasqualini et.al., 2019: 150).

Esta política involucra al gobierno nacional, a la ciudad de Buenos Aires, al gobierno provincial y a los 14 municipios de la provincia de Buenos Aires que integran la cuenca.

Como detallaré más adelante, entre otras acciones, el PISA incluye la relocalización de 17771 familias<sup>2</sup> de toda la cuenca que han sido identificadas como las afectadas<sup>3</sup>. El municipio de Almirante Brown, situado al sur de la Ciudad de Buenos Aires y que linda con los municipios de Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Quilmes y Florencio Varela, relocalizará a 785 familias que viven sobre la margen de dos arroyos: el arroyo Del Rey y el arroyo San Francisco.

Una singularidad de este municipio –entre los 14 que participan de esta política pública– es que es considerado tanto por lxs trabajadorxs de Acumar como de los organismos de defensa pública como aquel que ha sabido “resolver los conflictos” que se fueron suscitando en estos años de implementación de la política, pero también como aquel territorio donde directamente no se despliegan conflictos o, en palabras de una entrevistada, donde “no hay conflicto”. Parto del supuesto, entonces, de que en este municipio, la categoría de conflicto –que presenta un intenso desarrollo académico– opera, a su vez, como un término nativo utilizado, principalmente, por los decisores y ejecutores de esta política pública. Por un lado, esta categoría nativa hace referencia al “gran conflicto” inaugural de la causa: la problemática ambiental en Villa Inflamable. Por otro lado, la categoría es utilizada para aludir a los distintos barrios de la cuenca, haciendo una distinción entre “territorios conflictivos” o “territorios ausentes de conflictos” con los que, en consecuencia, es posible articular (o no) las acciones propias de esta política pública.

---

<sup>2</sup> En este trabajo hago referencia a la expresión “familias” en tanto es la cita textual del Convenio Marco de 2010. Por motivos de extensión no me detendré aquí a problematizar esta categoría, pero sí simplemente mencionar que en la implementación de políticas de vivienda y de relocalización de población suele usarse la expresión “familias” para aludir a la heterogeneidad de grupos convivientes que quedan registrados en los censos y relevamientos. Sin embargo, cabe también señalar que “familia” es una categoría conflictiva y que ha sido ampliamente debatida en las ciencias sociales y humanitarias (Véase Durham, 1999; Grassi, 1998; Carman, 2011).

<sup>3</sup> Este plan incluye: obras de infraestructura, limpieza de basurales, control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial.

Esta manifestación recurrente acerca del municipio de Almirante Brown como un territorio sin conflicto, me hizo preguntarme sobre las tensiones que efectivamente se generan allí en torno a estas relocalizaciones, pero también –y principalmente– acerca de las implicancias de identificar a un territorio como “sin conflictos” desde la gestión pública.

La investigación que estoy llevando a cabo desde el año 2018 se apoya en un enfoque cualitativo (Mella, 1998; Sautu et. al, 2005) y, específicamente, en una perspectiva etnográfica (Rockwell, 1987; Achilli, 2005; Guber, 2011). Una particularidad de este estudio es que mi interés radica en dar cuenta de aquello que sucede en las ventanillas de poder (Signorelli, 1996)<sup>4</sup>, los puntos de acceso (Giddens, 1994)<sup>5</sup> o las trincheras de la implementación de esta política pública (Olejarczyk y Demoy, 2017)<sup>6</sup>, es decir, los espacios de encuentro entre los actores clave –funcionarixs, trabajadorxs y habitantes–, y en los que se despliegan relaciones sociales y se tejen nuevas versiones de la política pública<sup>7</sup>.

La información que menciono en esta ponencia surge de los primeros resultados de un trabajo de campo que comencé presencialmente a fines del año 2018 y continué durante todo el 2019 en el municipio de Almirante Brown<sup>8</sup>. A partir de 2020, dada la

---

<sup>4</sup> Las ventanillas del poder “son las ‘terminales’ donde se dan los contactos entre los ciudadanos y el Estado. En estos espacios interactúa el ciudadano con una necesidad y en su condición de titular de derechos, con una persona de carne y hueso que representa al Estado y gestiona su poder” (Signorelli, 1996, p. 29).

<sup>5</sup> Los puntos de acceso hacen referencia a los espacios de vinculación entre expertos y usuarios o beneficiarios de ciertos bienes o servicios. Para Giddens, los expertos forman parte de lo que él denomina *sistemas expertos*, característicos de la modernidad, y que define como “*sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en el que vivimos*” (Giddens, 1994, p. 37).

<sup>6</sup> Con esta expresión me refiero a aquellas instancias en la ejecución de una política pública en las que lxs trabajadorxs de trinchera tienen un lugar central. Ser unx trabajadorx de la trinchera, en principio, parte de lo que Lipsky (1996) comprende como “street level bureaucracy” y su accionar se sitúa en los mencionados “puntos de acceso” (Giddens, 1994) o “ventanillas de poder” (Signorelli, 1996). Sin embargo, hablar de “trincheras” suma una complejidad más al asunto: no se trata sólo de estar en aquellas instancias conflictivas de interacción con los destinatarios de una política pública, sino también de habitar un lugar dentro del proceso de implementación, lo que implica revisar críticamente el propio accionar, así como el accionar de los otros actores implicados; problematizar y resignificar los objetivos de la política pública en cuestión; proponer y llevar a cabo estrategias de intervención que no estaban estipuladas *per se*; en resumen, lograr “hacerle trampa” a la política (Autor y Demoy, 2017), en un intento por alterar el “reparto de lo sensible” (Rancière, 2012).

<sup>7</sup> Esta impronta la he desarrollado en una investigación anterior que culminó con la publicación del libro “Tiempos y lugares de la política de vivienda” (Olejarczyk, 2021).

<sup>8</sup> Consistió en la participación en las mesas de trabajo a las que fueron convocados lxs habitantes del partido afectadxs a relocalización, representantes de la Defensoría General de la Nación, personal del municipio (Secretaría de infraestructura y Dirección de Hábitat) y representantes de la cooperativa a cargo de la construcción. En simultáneo, realicé entrevistas a funcionarixs y trabajadorxs de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), funcionarixs y trabajadorxs de la Dirección de Hábitat del Municipio y profesionales

coyuntura de aislamiento social obligatorio, mis posibilidades de realizar trabajo de campo *in situ* se vieron limitadas. Las actividades con vecinxs quedaron suspendidas y me enfoqué en realizar algunas entrevistas virtuales y un seguimiento telefónico de novedades. Durante este período he retomado mis entrevistas y notas de campo de la presencialidad para abordar un primer análisis que, además, me provee de pistas conceptuales y metodológicas para la continuidad post pandemia. De este primer análisis, surgen las reflexiones que presentaré a continuación.

### **Una aproximación antropológica al análisis de las políticas públicas**

El estudio de las políticas públicas, desde disciplinas como la Antropología, ha brindado una serie de definiciones, consideraciones y herramientas que resultan muy útiles para el abordaje de procesos de implementación de políticas públicas.

Como punto de partida, es posible afirmar que toda política pública involucra definiciones en conflicto entre actores específicamente situados. En efecto, durante el proceso de implementación se disputa el sentido mismo de dicha política. Incluso, se pone en cuestión qué es política pública para cada quien. Además, siguiendo a Shore (2010), el abordaje antropológico permite “dar sentido al conocimiento tácito” (p.24), esto es, exponer los modos de saber hacer de lxs actorxs implicados, su singular perspectiva sobre la política en cuya trama participan, sus explicaciones acerca de por qué hacen lo que hacen y de qué modo. En definitiva permite, en palabras del autor, acceder a esos mundos de sentido y a las prácticas culturales que los sostienen, a los significados escondidos o secundarios. Asimismo, toda política pública implica procesos de subjetivación y de producción de categorías para delimitar y clasificar a las poblaciones destinatarias (Shore, 2010; Olejarczyk, 2021a).

---

de la Defensoría General de la Nación. También mantuve charlas informales con vecinxs de clase media aledaños al nuevo barrio y con profesionales de otras oficinas municipales vinculados a Salud y Desarrollo Social del municipio. Acompañé y observé activamente relevamientos de salud y desratización organizados por el municipio en los barrios afectados. También analicé la información oficial, videos institucionales y normativa correspondiente a la relocalización de familias en el marco de la causa Matanza-Riachuelo. Finalmente, recopilé publicaciones sobre el tema en los medios de comunicación locales, provinciales y nacionales, estatales o privados.

En este trabajo, abordo un análisis de la política pública desde una perspectiva relacional, lo cual implica considerar que esta se *teje* cotidianamente en un entramado de actores y relaciones sociales que se despliegan en los espacios de su implementación a lo largo del tiempo<sup>9</sup>. Estos espacios constituyen marcos de interrelaciones potencialmente contradictorias, en las cuales se producen distanciamientos y acercamientos, discursos y acciones que se manifiestan públicamente y otros que quedan en el plano de lo no dicho o lo oculto (Scott, 2004), y en el cual los actores disputan desde sus capitales acumulados para construir versiones que los posicionen ventajosamente (Carman, 2011).

Ciertamente, lo que entiendo como un análisis relacional de las políticas públicas prioriza una mirada de lo que sucede allí donde se implementan las políticas en los espacios de interacción e intercambios entre actores con distintas responsabilidades e intereses: los que ejecutan la política y requieren llevarla a cabo –como veremos– sin “grandes conflictos territoriales”; los que disputan al Estado un bien o recurso y cuentan con el conocimiento para realizar una presentación estratégica que les permite posicionarse como “los más necesitados” o “los más urgidos” (Olejarczyk, 2021); y también, todos aquellos actores que, aunque no participen directamente en la disputa por aquello que provee una política pública, se ven afectados o interpelados por lo que sucede en estos espacios de encuentro e intersección.

En síntesis, frente a los clásicos análisis *top-down* o de la política “desde arriba”, la propuesta es analizarla “desde abajo” (*bottom-up*), ya que en estos espacios se producen disputas que tensionan la “letra escrita” de la política e incluso –en algunos casos– se despliegan resistencias que logran torcer su rumbo. Aunque estas historias pasen inadvertidas y se oblitaren en aquello que se cuenta sobre la ejecución de las políticas públicas.

## Hitos importantes de la causa de la Cuenca Matanza-Riachuelo

---

<sup>9</sup> Como señalé más arriba, los “puntos de acceso” a los sistemas expertos en términos de Giddens (1994), las “ventanillas del poder” como señala Signorelli (1996) o las trincheras de la intervención<sup>9</sup> como expresamos en un trabajo anterior (Olejarczyk y Demoy, 2017)

La causa de la cuenca Matanza-Riachuelo se inició en el año 2004 cuando un grupo de vecinxs de Villa Inflamable (Avellaneda) realizó una denuncia por daño ambiental colectivo, que fue caratulada como “Beatriz Mendoza y otros”. En 2006 –en consonancia con esta causa– se creó la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo por Ley N° 26168, un ente gubernamental compuesto por el Estado nacional, los Estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>10</sup>.

En el año 2008 la Corte Suprema de Justicia tomó intervención en la causa (declarando su competencia desde el año 2006) y dictó el fallo condenatorio CSJN 08-07-2008, conocido como “Fallo Mendoza”. En este fallo, la Corte Suprema de Justicia reconoció el perjuicio ambiental de las familias denunciantes y responsabilizó al Estado nacional, al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y a los 14 municipios de la provincia que integran la Cuenca Matanza-Riachuelo. También dispuso que estos gobiernos debían llevar a cabo acciones en sus territorios, a la vez que, en ese mismo acto, estableció que ACUMAR sería el ente a cargo de implementar el Plan Integral de Saneamiento Ambiental, cuya primera presentación se realizó en el año 2009.

El seguimiento de la causa Mendoza quedó en manos de un juez de ejecución<sup>11</sup>. De 2007 a 2012, estuvo en manos del juez federal de Quilmes, Dr. Armella, quien tuvo un rol clave en las acciones respecto de la relocalización de población. En efecto, una resolución suya dictaminó la remoción de cualquier construcción que estuviera en los 35 metros que bordean el Riachuelo (utilizando una figura del Código Civil denominada “camino de sirga”); entre dichos “obstáculos”<sup>12</sup> se consideraba a los mismos habitantes (Poder Judicial de la Nación, 28/03/2011).

---

<sup>10</sup> La problemática ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo ha sido objeto de variados desarrollos académicos (Merlinsky, 2013; Carman, 2017; Swistun, 2014; Fernández Bouzo, 2014; Fainstein, 2015 y Scharager, 2017), aunque pocos estudios focalizan su análisis en las políticas de relocalización en territorios de la cuenca media.

<sup>11</sup> El fallo Mendoza del año 2008 no implicó el cierre de la causa. Por el contrario, sigue abierta y requiere del control de los Estados involucrados. Además de las funciones de control y seguimiento, el juez a cargo tiene el poder de sancionar y multar. Para ampliar, véase Maldonado (2018).

<sup>12</sup> En su trabajo, Carman (2017) afirma que desde los organismos estatales suele considerarse a los habitantes de las villas y asentamientos como “obstáculos”, en el sentido de: “una molestia, ya sea por la presencia de sus cuerpos o por sus demandas: como si fueran ‘algo’ que impide al paisaje recuperar su pureza” (p. 59). En la causa de saneamiento del Matanza-Riachuelo son aquellos que obstruyen la liberación del camino de sirga.

Otro hito importante en la causa fue que, en el año 2010, se firmó el “Convenio Marco para el cumplimiento del plan de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo” entre el Estado nacional, la ciudad de Buenos Aires y todos los municipios del conurbano. En este documento, cada gobierno local expuso la cantidad de familias a relocalizar. En él se inauguró un número significativo en esta política de relocalización: las 17. 771 familias afectadas.

En el año 2016, el PISA fue actualizado y en este nuevo documento se incorporó, entre las líneas de acción, la urbanización de villas y asentamientos, la que incluía el abordaje social de las relocalizaciones como una línea específica. También se dejó asentada la recomendación para la redacción de un protocolo, que sería aprobado a fines del año siguiente (ACUMAR, 2017).

Cabe señalar que, además de los distintos niveles gubernamentales señalados, del seguimiento de esta causa participan activamente los denominados organismos de la defensa pública. En el caso de la provincia de Buenos Aires, en las instancias de intervención territorial (como reuniones y mesas de trabajo) participan trabajadoras de la Defensoría General de la Nación.

El municipio de Almirante Brown firmó el Convenio Marco del año 2010 y presentó la cantidad de 785 familias a relocalizar, para lo que llevaría a cabo dos grandes obras conocidas como Barrio Lindo (en la localidad de Malvinas Argentinas) y Santa Ana (en San José)<sup>13</sup>.

En el año 2019, al momento de realización del trabajo de campo, el municipio se encontraba a poco tiempo de finalizar la obra de Barrio Lindo<sup>14</sup>. Allí se relocalizarán cinco asentamientos que se sitúan sobre márgenes de arroyos: por un lado, El Encuentro, Arroyo del Rey, San Pablo y La Cumbre (en las localidades de Burzaco y Malvinas Argentinas) se encuentran sobre el Arroyo del Rey; por otro lado, El Trébol (en la localidad de Claypole) sobre el Arroyo San Francisco. Estas relocalizaciones responden, específicamente, al objetivo de “despejar totalmente la ribera del Arroyo

---

<sup>13</sup> La obra de Santa Ana quedó sin finalizar por problemas legales al respecto de la condición dominial del terreno y, al día de hoy, solo se encuentra en curso la primera.

<sup>14</sup> Al momento de presentar este escrito, la obra de Barrio Lindo se encuentra en tratativas para que sea reactivada a partir de las gestiones del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.



del Rey, y una parte importante del San Francisco, reduciendo el riesgo de inundación de muchas familias”; y en el marco de otras tantas acciones en el partido tendientes a mejorar las condiciones de vivienda e infraestructura en los barrios que se encuentran en “riesgo ambiental” (Atlas Ambiental de Almirante Brown, 2019). Esta finalidad de evitar la exposición de estxs habitantes a los perjuicios de las recurrentes inundaciones, se fundamenta en la comprensión de que el “riesgo de inundación” es uno de los tantos “riesgos ambientales” de la cuenca (ACUMAR. Análisis del riesgo ambiental. 2018). En consecuencia, este es el motivo que sustenta por qué algunos asentamientos del partido serán los primeros en ser relocalizados.

### **El conflicto del Riachuelo**

La categoría de conflicto, desde los planteos de Simmel (1964) y Marx y Engels (1974), ha sido ampliamente debatida en las Ciencias Sociales. En estos desarrollos teóricos, los autores plantearon aspectos que son tomados aún hoy en los análisis sociológicos y antropológicos de esta categoría, a saber: que los conflictos son inherentes a nuestra sociedad ya que son parte constitutiva de las relaciones sociales; que provocan efectos, tanto en los actores como en los procesos y relaciones involucradas; que presentan aspectos productivos, que performan y transforman el orden social.

Este aspecto productivo de los conflictos es retomado específicamente para el estudio de los conflictos ambientales por Azuela y Mussetta (2009). Estos autores plantean que dichos conflictos lo son en la medida en que ponen en juego algún argumento ambiental. Esto no quiere decir que el conflicto se reduzca sólo a una serie de “aspectos ambientales” identificables; por el contrario, los autores proponen analizar esos conflictos considerando su complejidad, esto es, corriendo la mirada de una búsqueda de la pretendida resolución para hacer foco en sus efectos, su productividad. Esto se traduce en un análisis que contemple: los aspectos ambientales y no ambientales; la coyuntura histórico-social en la que se desarrolla; y las distintas escalas. Lo que los autores proponen, puntualmente, es una metodología de análisis de los conflictos sociales denominada “conflictos de

proximidad”, la que consiste en observar su productividad social en los siguientes procesos: la territorialización, la formación de espacios públicos y la actualización local del derecho.

Esta perspectiva de análisis es retomada por Merlinsky en su análisis del “conflicto del Riachuelo”, entendido como un “megaconflicto metropolitano” (2013 y 2019). Para la autora, el conflicto del Riachuelo adquiere una serie de singularidades que permiten definirlo como “con textura propia” (p.20). Por un lado, este megaconflicto engloba una serie de conflictos territoriales, algunos de los cuales se encontraban latentes y adquirieron visibilidad a raíz de su producción y reconocimiento; por otro lado, este conflicto generó una serie de controversias públicas, ya que apela a una escala regional e involucra a distintas jurisdicciones gubernamentales. Asimismo, y en correspondencia con la inscripción territorial que señalan Azuela y Musseta (2009), en el caso del Riachuelo se produjo un desplazamiento territorial del conflicto de la cuenta del Matanza-Riachuelo hacia el denominado “camino de sirga<sup>15</sup>”, lo cual imprimió singularidades en el proceso de implementación de esta política y en la planificación de las intervenciones territoriales. Además, el conflicto del Riachuelo se expresa con mucho dinamismo, ya que introdujo por sí mismo la cuestión ambiental como un tema de la agenda pública; un dinamismo que implica que, a partir de esta definición inicial, el conflicto se siga desarrollando y modificando. Ahora bien, como señala Merlinsky (2013, 2019) la mirada puesta en la productividad de los conflictos permite “aprender de los resultados más duraderos”, a la vez que permite superar la “simplificación propia de la ciencia de las políticas públicas” ya que es capaz de dar cuenta de la complejidad de los procesos sociales respectivos” (p.23).

Desde una perspectiva filosófica, Benasayag y Del Rey (2018) plantean una serie de aspectos al respecto del modo de comprender a los conflictos que resulta muy interesante para pensarlos en relación con las políticas públicas. En este campo se presupone que todo conflicto viene acompañado de una supuesta resolución. Como enfatizan Azuela y Musseta (2009): “se trata de evitar el conflicto a toda costa o de encontrar las salidas más expeditas para su solución”. Por el contrario, como señala

---

<sup>15</sup> Para ampliar, véase Carman (2017) y Merlinsky (2019).

Merlinksy (2013) –en línea con los planteos de Shore (2010) –: “las políticas públicas también pueden ser el resultado de los conflictos o, para decirlo en clave sociológica, parte de su ‘productividad social’” (21).

Lo que señalan Benasayag y Del Rey (2018) –entre otras cuestiones– es que, por un lado, es frecuente confundir “conflicto” con “enfrentamiento”. Mientras que el primero se vincula a la “potencia”, el segundo es una expresión del conflicto que no lo agota en su totalidad<sup>16</sup>. La mirada puesta sólo en el enfrentamiento, obtura todo análisis. Por otro lado, y en línea con lo anterior, “habitar el conflicto” es una apuesta por considerarlo como aquello “que hay que asumir, pero nunca superar” (p.18), ya que el conflicto “no se reduce a un problema que debería encontrar una solución” (p.19), sino que, por el contrario, este “unifica en la contradicción (...) representa lo que nos une, aquello sin lo cual la vida está empobrecida, amenazada” (p.44). Ciertamente, el conflicto está estrechamente vinculado con la noción de potencia, y también con la de productividad social –en el modo en que la comprende la mencionada metodología de conflictos de proximidad– porque los conflictos, en tanto “intereses divergentes, incluso opuestos, no tienen solución. Pero es también por esta razón que son lugares de creación y de potencia” (p.115).

En las líneas que siguen, y teniendo en cuentas estas consideraciones, me adentraré en los conflictos tal como son enunciados en el marco de la política de relocalizaciones de la cuenca Matanza-Riachuelo en el municipio de Almirante Brown.

### **Territorios conflictivos y territorios sin conflicto en la cuenca Matanza-Riachuelo: el caso de Almirante Brown**

El proceso de relocalizaciones en Almirante Brown, al igual que en otros territorios de la cuenca, transita por diversos conflictos, aunque su escala y sus contenidos son muy variables. En un trabajo anterior he presentado una diversidad de conflictos

---

<sup>16</sup>Para estos autores el enfrentamiento “no es una anomalía” sino una “dimensión del conflicto”, “asumir provisoriamente el enfrentamiento permite asegurar el devenir de la situación (...) asumir el enfrentamiento como aquello que es desgraciadamente necesario. Pero, si estas prácticas perduran, terminan por destruir los lazos que tejen la sociedad misma. (...) Ningún conflicto puede ser manejado únicamente bajo la simple forma del enfrentamiento” (vol. 1: 115-120).

enunciada por lxs entrevistadxs<sup>17</sup>: aquellos suscitados durante la realización de las mesas de trabajo con motivo de la relocalización (reclamos individuales para lograr una adjudicación beneficiosa, acercar la fecha de la mudanza, intervenir directamente en la obra o, incluso, para expresar la creciente desconfianza y descreimiento); en segundo lugar, en relación con el desarrollo de los barrios implicados en procesos de urbanización y relocalización del partido (la producción social del hábitat en este territorio del Conurbano Bonaerense); en tercer lugar, aquellos que se desarrollaron, específicamente, en la articulación entre organismos estatales de las tres jurisdicciones. En este trabajo, profundizaré en estos últimos.

Como punto de partida, podemos señalar que la causa de la cuenca Matanza-Riachuelo presenta un conflicto fundante, aquel que dio origen a la causa y que describimos en el apartado anterior: el conflicto del Riachuelo. Impulsado por un grupo de vecinxs de Villa Inflamable y que promovió esta política de relocalizaciones a escala regional. En jurisdicciones como Almirante Brown, ese conflicto del Riachuelo en apariencia lejano –o al menos ausente en los enunciados de lxs entrevistadxs– impactó notablemente en su territorio. El impacto más evidente es que esta política pública generó la obligada relocalización de algunxs habitantes del partido asentados sobre ciertos arroyos, en detrimento de otrxs que también se encuentran, según el mismo municipio, en situación de riesgo ambiental. Como señalé anteriormente, el municipio también firmó el Convenio Marco del año 2010 e incluyó el número de 785 familias a relocalizar, lo cual se traducirá en la construcción de 785 viviendas. Como expresó un funcionario entrevistado, ese número que el municipio tuvo que delimitar casi urgentemente a los fines de sumarse al convenio, se correspondía con los casos de emergencia habitacional –“casos especiales” en la jerga municipal– que ya tenían identificados y que tradujeron –o “disfrazaron” en palabras de dicho entrevistado– como casos de riesgo ambiental.

Entonces, un primer impacto de este conflicto es que el municipio logró obtener el compromiso del gobierno nacional para el financiamiento de ese número de

---

<sup>17</sup> Me refiero al artículo “Conflictos (y ausencia de conflictos) en las relocalizaciones del Matanza-Riachuelo. Reflexiones preliminares en un municipio de la cuenca media”, de reciente publicación (2021b).

viviendas. Si bien esta no es una cantidad significativa en términos del déficit cuantitativo en su territorio, su adscripción dentro de la política de saneamiento del Riachuelo sí lo es, ya que le permitió sumar un financiamiento con el cual no contaba. A la vez que generó efectos en los territorios, principalmente en el plano simbólico: ciertos habitantes comenzaron a ser los prioritarios dentro de sus acciones habitacionales –o “bendecidos”, en términos de Caman (2017)–, por encima de otros que no estarían atravesados por este riesgo ambiental. Asimismo, la construcción de estas 785 viviendas es una cantidad significativa en este territorio, el cual venía relocalizando en el marco de otras políticas públicas como los Planes Federales de Construcción de Viviendas, pero con experiencias que son recordadas como casos fallidos o modalidades a evitar. Procesos adversos que quedaron como un “fantasma” de lo que el gobierno actual podría hacer<sup>18</sup>.

Ahora bien, y adentrándonos en aquello que transcurre en las trincheras de implementación de esta política pública, cabe señalar que tanto ACUMAR como la Defensoría General de la Nación acompañan estrechamente el accionar de los municipios: participan en las mesas de trabajo, llevan a cabo relevamientos en conjunto, identifican “casos particulares”, etc. Esta vinculación permanente durante todo el proceso de relocalización, no sólo con Almirante Brown sino también con todos los municipios de la cuenca, les permite hacer valoraciones y establecer comparaciones sobre cómo implementa esta política cada uno. Desde la perspectiva de estos organismos, Almirante Brown es el municipio de la cuenca con el que “se puede trabajar bien”, que no tiene “grandes conflictos” ¿En qué se fundamentan estas afirmaciones?

En primer lugar, según señalaron lxs entrevistadxs, Almirante Brown no tiene grandes conflictos porque, por un lado, este municipio mantiene sus relevamientos actualizados y conoce pormenorizadamente a sus solicitantes (entrevistas y notas de campo, 2019). Cada caso, cada familia tiene un expediente actualizado que sigue su

---

<sup>18</sup> Al respecto, una trabajadora de la Defensoría recuperaba lo que se dice en los barrios sobre el proceso de relocalización de habitantes del Barrio 2 de Abril y de Arroyo del Rey en el conjunto de viviendas construidas en Glew años atrás, en el marco de los Programas Federales de Construcción de Viviendas: “Muchos vecinos te dicen como que tienen ese fantasma de lo que fue Glew (...) las viviendas eran un desastre, no fue para nada participativo, los mudaron un día de lluvia” (Entrevista, 2019).

historia; además de que cumple con la actualización de información censal que solicita ACUMAR. Por otro lado, este es el municipio que ha realizado los criterios para la adjudicación de viviendas “más progres”, esto es, que tomó en cuenta singularidades de la composición familiar, como las edades y el género de sus integrantes. Una información muy valorada para planificar la adjudicación de prototipos de viviendas y la distribución en el futuro barrio.

Finalmente, este municipio mantiene la postura de no forzar a lxs habitantes a la relocalización. Como señalaba una trabajadora de la Defensoría, este municipio dice: “Si ustedes no quieren relocalizarse, nosotros no vamos a hacerlo” (Entrevista, 2019)<sup>19</sup>.

En segundo lugar, la expresión “trabajar bien” remite a la posibilidad de entablar vínculos entre los distintos organismos estatales y de compartir actividades territoriales (como los relevamientos y las mesas de trabajo) sin tensiones o ruidos entre los representantes de cada instancia estatal. En este punto, cabe señalar que aunque puedan transcurrir armónicamente, estas articulaciones no dejan de ser complejas. A modo de ejemplo, como señalé más arriba, la causa de la cuenca Matanza-Riachuelo es mucho más que la mera relocalización y otros actores también intervienen desarrollando líneas de acción propias (como la limpieza de los márgenes de los arroyos), en simultáneo y en los mismos territorios. Aquí la vinculación entre áreas puede no ser tan armónica, incluso inexistente<sup>20</sup>.

Asimismo, si bien Almirante Brown se caracteriza por el conocimiento pormenorizado de cada territorio y por una intensa presencia de sus trabajadorxs allí, hay algunos barrios que se “plantan”, que buscan “imponer su voluntad” y “armar su propia

---

<sup>19</sup> Este es el caso del barrio La Cumbre, afectado originalmente para relocalización pero en el cual, tiempo más tarde, el gobierno provincial realizó una obra de entubamiento del arroyo y el motivo que justificaba su relocalización (el padecer frecuentes inundaciones) desapareció. El municipio no canceló las relocalizaciones y tampoco las forzó. Comenzó un proceso de diálogo con estas familias para que aquellas que se negaban a relocalizarse pudieran permanecer en su barrio y que su “derecho a relocalización” fuera respetado. Excede las posibilidades de esta ponencia profundizar en este caso, pero en relación con esta situación, cabe destacar dos cosas: por un lado, que el Protocolo de Relocalizaciones de Acumar establece que la relocalización es la última alternativa, con lo cual el Municipio estaría actuando acorde a las indicaciones más globales de esta política pública; por el otro, que este “derecho a relocalización”, habría quedado consagrado a partir de la firma del Convenio Marco, ya que las familias de La Cumbre formaban parte de ese conteo de 785 casos.

<sup>20</sup> En relación con La Cumbre, un trabajador entrevistado comentó lo siguiente: “Alguien comenzó una obra y no nos avisó. Están entubando el arroyo, ahora no se va a inundar más (...) esas cosas no te las avisan. Vos, que a mí me hagas un puente, que me abras una calle, a mí me cambia todo” (Entrevista, 2019).

historia”, y aquí la relocalización en marcha se tensa entre que “las decisiones las toma el municipio y el barrio [que] dice: `Bueno, no, hay algunas cosas que las decisiones las toma el barrio. Por ejemplo: cuántas viviendas están afectadas””, (Entrevista a trabajadora de la Defensoría, 2019). En síntesis, los barrios se posicionan diferenciadamente en los espacios de negociación con el gobierno local (como las mesas de trabajo). Y en el lenguaje de lxs trabajadorxs también se hace presente la distinción entre lugares conflictivos y no conflictivos o, podríamos decir, barrios que se posicionan en un lugar más pasivo o sumiso de espera (Auyero, 2013) de la relocalización o, por el contrario, que se proponen imponer las condiciones y donde hay más conciencia de que, como señalaba un trabajador entrevistado: “Si la resistís, podes conseguir una cosa distinta” (Entrevista, 2019)<sup>21</sup>.

### **Palabras Finales**

Podríamos decir que, cuando se refieren al vínculo entre jurisdicciones estatales, los relatos de lxs trabajadorxs entrevistadxs lo hacen más bien desde la “lógica del enfrentamiento” (Benasayag y Del Rey, 2018): que no haya “grandes conflictos” o “conflictos mayores que...” en las instancias de implementación cotidiana de las políticas públicas implica precisamente que no haya enfrentamientos entre habitantes y referentes estatales, así como tampoco entre trabajadorxs de los distintos niveles. Aquí es posible identificar un cierto ideal de convivencia “armónica” entre efectores de la política y sus destinatarios.

Ahora bien, en el campo de los estudios de la política pública e incluso en el de los análisis sobre “conflictos de proximidad” (Azuela y Musseta, 2009), se viene criticando el ideal de pretendida resolución de toda política pública. El conflicto no tiene lugar en el terreno de la intervención estatal, no es algo deseable o esperable, por el contrario, es algo que más bien debe aplacarse.

Esta posición de lxs trabajadorxs de las trincheras de la política pública es atendible, ya que se corresponde con ese ideal de pretendida resolución que se encuentra en

---

<sup>21</sup> Esta distinción entre barrios también se asemeja a aquella realizada por Cravino (2008) cuando para el caso de los programas de regularización dominial en la provincia de Buenos Aires la autora encuentra una división entre “barrios buenos” y “barrios malos”. No me explayaré en esta cuestión por motivos de extensión.

los fundamentos y razón de ser de toda política pública. Ciertamente, para lxs trabajadorxs estatales (más allá de la dependencia a la que pertenezcan, o incluso si pertenecen al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial) no es una cuestión menor ejecutar armónicamente las acciones de la política que los convoca en el territorio, pero cabe preguntarse si es posible implementar una política pública sin conflictos y, más importante aún, si es deseable.

Entonces, volviendo sobre la distinción entre conflicto y enfrentamiento que desarrollan Benasayag y Del Rey (2018), podemos afirmar que en el terreno de la política pública los actores que la despliegan cotidianamente buscan evitar los enfrentamientos: la política debe avanzar si o si y se debe cumplir con ciertos objetivos –máxime aún en la causa de la cuenca Matanza-Riachuelo ya que su cumplimiento es una exigencia de la Corte Suprema de Justicia–; que un municipio presente una inserción en sus territorios y una vinculación sin grandes enfrentamientos con sus habitantes es algo destacable. Ahora bien, el municipio de Almirante Brown no es un territorio sin conflictos, en tanto porción del conurbano bonaerense sur, es también un producto del conflicto. Me refiero a las disputas que se generaron en torno a la producción de la ciudad, específicamente, del hábitat popular en esta porción del territorio de la provincia de Buenos Aires. Ciertamente, y retomando la noción de “productividad de los conflictos” (Azuela y musseta, 2009; Merlinsky, 2013), el municipio de Almirante Brown también es el producto de los conflictos que allí se suscitaron y que fueron motor en su propio despliegue y producción.

Por otra parte, y al poner el foco en la multiplicidad de articulaciones entre el municipio y otros actores estatales; entre el municipio y los territorios en los cuales interviene; y sus modos de hacer actuales y del pasado inmediato, nos encontramos con una diversidad de conflictos que nos hablan de la compleja articulación entre las áreas de gobierno y de la capacidad de resistencia de algunxs habitantes, así como sus iniciativas por definir las reglas de juego de estas políticas públicas, al menos en los aspectos que los afectan directamente (como quiénes se relocalizarán, cuándo, dónde y de qué modo). Entonces, y como señalaba una trabajadora de la Defensoría: “No es que no hay conflictos en Brown”. Los hay porque, como señalé al



comienzo de este trabajo, los conflictos son inherentes a las relaciones humanas. Pero no son una cuestión por evitar, ni mucho menos un elemento a ignorar en el marco del saber hacer de una política pública, precisamente por su potencial productivo y transformador.

Es esperable, pero además necesaria, la emergencia de conflictos en el marco de los procesos de implementación de toda política pública, porque allí se plantea la posibilidad concreta de que los destinatarios resistan, promuevan cambios y “hagan su propia historia”. Es necesario ir hacia una comprensión de la política pública que la corra de este lugar estático, a-histórico, sin relaciones entre actores, intercambios, idas ni vueltas, ni posibilidades de cambio.

Para cerrar, podríamos afirmar que una política pública sin conflicto no es posible y tampoco deseable. La pregunta a dejar abierta podría ser la siguiente: hasta dónde pueden tensarse el saber hacer estatal y los objetivos que sustentan una política pública para promover cambios desde las bases sin que estos impliquen una anulación total de dicha política.

### **Referencias bibliográficas**

Achilli, E. (2005). *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Buenos Aires: Laborde.

ACUMAR (2018). *Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la cuenca Matanza-Riachuelo. Análisis de riesgo ambiental*. República Argentina. Documento de consulta audiencia pública. Recuperado de <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/Doc-de-Consulta-AP-ACUMAR-SEPT-2018.pdf>

ACUMAR (2017). *Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la cuenca Matanza-Riachuelo*. República Argentina. Recuperado de <http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf>

ACUMAR (2010 y 2016). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental*. República Argentina. Recuperado de <http://www.acumar.gob.ar/plan-integral/>

- ACUMAR (2010). *Convenio Marco*. República Argentina. Recuperado de [http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/CONVENIO\\_2010.pdf](http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/CONVENIO_2010.pdf)
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Azuella, A. y Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente: Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. Repositorio institucional digital de acceso abierto. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1277>
- Benasayag, M. y Del Rey, A. (2018). *Elogio del Conflicto* (vol. 1 y 2). Buenos Aires: Red Editorial. Colección 90 intervenciones.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carman, M. (2017). *Las fronteras de lo humano. Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN-CSJN (2006). M. 1569. XL. ORIGINARIO autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Recuperado de <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>
- Cravino, M.C. (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Colección Cuestiones Metropolitanas.
- Durham, E. R. (1999). *Familia y reproducción humana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Fainstein, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24: ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción en torno al reasentamiento. *QUID 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 5 255-283.
- Fernández Bouzo, M. S. (2014). Reflexiones sobre la gestión integrada de cuencas hídricas en Buenos Aires: Las redes de organización social en las políticas de saneamiento. *Geograficando*, 1(10).

- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Grassi, E. (1998). La familia: un objeto polémico: cambios en la dinámica de la vida familiar y cambios de orden social. En M. R. Neufeld (Ed.), *Antropología social y política: hegemonía y poder: el mundo en movimiento* (pp. 95-120). Buenos Aires: Eudeba.
- Guber, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En, Subirats, J. y Brugué, Q. (Coords.) *Lecturas de gestión pública*. España. Ed. Ministerio de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. BOE.
- Maldonado, M. (2018). Jueces, propiedad y ordenamiento territorial. Efectos del activismo judicial en relación con el camino de sirga en la cuenca Matanza-Riachuelo (Argentina). En M. P. García Pachón (Ed.), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XVIII (pp. 481-512). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Marx, K. y Engels, F. (1974). *La ideología alemana*. Barcelona: Grijalbo.
- Mella, O. (1998). La naturaleza y características de la investigación cualitativa. En O. Mella. *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*. Santiago de Chile: CIDE. 51. Documento número 10. Recuperado de <http://www.reduc.cl/wp-content/uploads/2014/08/NATURALEZA-Y-ORIENTACIONES.pdf>
- Merlinsky, M. G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky (2019). El desplazamiento territorial del conflicto del Riachuelo y sus efectos dilemáticos en clave de derechos y justicia ambiental. Di Virgilio y Perelman (Comp.) *Disputas por el espacio urbano. Desigualdades persistentes y territorialidades emergentes*. (Cap. 12) Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Olejarczyk, R. y Demoy, B. (2017). Habitar la trinchera. Potencia y política en el Trabajo Social. *TS Territorios*, 1, 13-28.
- Olejarczyk, R. (2021a). *Tiempos y lugares de la política de vivienda*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

- Olejarczyk, R. (2021b). "Conflictos (y ausencia de conflictos) en las relocalizaciones del Matanza-Riachuelo. Reflexiones preliminares en un municipio de la cuenca media". *Geograficando*, 17 (1), e094. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe094>
- Pasqualini, M. F., Montania, E. F., Hepp, Y., Antolini, L., Finkelstein, J. Z., & García, S. I. (2019). Mapa de riesgo sanitario ambiental de la Cuenca-Matanza Riachuelo (Argentina). Una metodología para priorizar intervenciones. *Revista de Salud Ambiental*, 19 (2), 148-158. <http://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/955>
- PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. Resolución del 28 de marzo de 2011.
- Rockwell, E. (1987). *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Sautu, R. et. al. (2005). *Manual de metodología. Construcción del campo teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Scharager, A. (2017). Degradación ambiental en los márgenes urbanos. Los efectos sociales de una orden de relocalización en un barrio popular de Buenos Aires. *Revista de Direito da Cidade*, 3(9), 1147-1173. doi: 10.12957/rdc.2017.28818
- Scott, J. C. (2004). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México D. F.: Ediciones Era.
- Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". *Antípoda*, 10. Pp. 21-49.
- Signorelli, A. (1996). Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado. *Alteridades*, 11(6), 27-32.
- Simmel, G. (1939). *Estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa Calpe.
- Swistun, D. (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). *Antropológicas*, 25(2). 154-174.