

El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes*

*The Birth of a New Neighborhood: The Urban Complex
Padre Mugica Case in Buenos Aires City and the Impact upon
the Structures of Opportunities of its Inhabitants*

*O nascimento de um novo bairro: O caso do Conjunto
Urbano Padre Mugica em Buenos Aires e os impactos
sobre as estruturas de oportunidades dos seus habitantes*

Mercedes Najman**

Recibido: 28 de junio de 2016

Aprobado: 7 de abril de 2017

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4978>

Para citar este artículo:

Najman, M. (2017). El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes. *Territorios*, (37), 123-155. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4978>

* Este artículo presenta avances parciales de una investigación en curso que apunta a identificar los impactos de la construcción del Conjunto Urbano Padre Mugica sobre las estructuras de oportunidades de sus destinatarios, mediante la reconstrucción de sus trayectorias residenciales y socioocupacionales.

** Becaria doctoral del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mercedesnajman@gmail.com ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7690-6090>

Palabras clave

Políticas de vivienda, inclusión social, estructuras de oportunidades, relocalizaciones, nuevos conjuntos habitacionales.

Keywords

Housing policies, social inclusion, structures of opportunities, relocations, new housing complexes.

Palavras-chave

Políticas de vivienda, inclusión social, estructuras de oportunidades, relocalizações, novos conjuntos habitacionais.

RESUMEN

El presente artículo busca aportar reflexiones acerca de los efectos sobre la inclusión social y el acceso al goce de las externalidades positivas de la ciudad que producen las “nuevas” políticas de hábitat implementadas en Argentina en el período denominado *neo-desarrollista*. El programa que impulsó la construcción del Conjunto Urbano Padre Mugica representa un caso paradigmático mediante el cual observar los impactos del Estado a través de programas orientados a la inclusión social por medio de acciones destinadas a solucionar el déficit habitacional y laboral. El análisis de este caso particular a través de su diseño, gestión e implementación, nos ha permitido problematizar la existencia de un quiebre entre la lógica de las políticas de vivienda social tradicionales frente a las nuevas, así como comprender algunos de sus efectos sobre el territorio y sobre los niveles de bienestar e integración social de los hogares destinatarios.

ABSTRACT

This paper intends to reflect upon the possible effects of the “new” habitat policies, implemented in Argentina in the neo-developmental period, on social inclusion and access to the city. The program that led to the building of the urban complex Padre Mugica represents a paradigmatic case. It allows measuring the impacts of the actions of the State through programs oriented towards social inclusion that aim to solve the housing and employment deficit. An analysis that retraces the design, management and implementation of the Padre Mugica urban complex has allowed us to problematize the existence of a break between the logic of traditional and new social housing policies, as well as understand some of its effects on the territory and on the levels of welfare and social integration of targeted households.

RESUMO

O presente artigo busca aportar reflexões acerca dos efeitos sobre a inclusão social e o acesso ao gozo das externalidades positivas da cidade que produzem as “novas” políticas de hábitat implementadas na Argentina no período denominado *neo-desenvolvimentista*. O programa que impulsionou a construção do Conjunto Urbano Padre Mugica representa um caso paradigmático mediante o qual observar os impactos do Estado através de programas orientados à inclusão social por meio de ações destinadas a solucionar o déficit habitacional e laboral. A análise deste caso particular através do seu desenho, gestão e implementação, nos tem permitido problematizar a existência de uma ruptura entre a lógica das políticas de vivenda social tradicionais frente às novas, assim como compreender alguns dos seus efeitos sobre o território e sobre os níveis de bem-estar e integração social dos lares destinatários.

Introducción

Desde el año 2003, se identifica una redefinición de la problemática habitacional en Argentina¹. La construcción de vivienda de interés social se vislumbra como un engranaje indispensable para la recuperación del desarrollo económico y como canal hacia la integración social mediante la conjunción de los ejes techo y trabajo (Rodríguez, 2012).

El Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica se inscribe en este nuevo escenario y puede ser identificado como un caso paradigmático mediante el cual observar algunos impactos de la acción del Estado sobre la problemática habitacional en este período. El análisis de este caso particular nos permite indagar acerca de las modalidades en que las nuevas políticas intervienen tanto sobre los modos de producción de ciudad y configuración de las estructuras urbanas, como sobre las propias estructuras de oportunidades de los hogares destinatarios, incidiendo (o no) sobre sus condiciones de vulnerabilidad social.

1. Inscripción del estudio dentro de los debates teóricos

La vigencia de la problemática habitacional en la agenda política argentina a lo largo del tiempo, evidencia la existencia de conflictos sociales no resueltos. Las políticas se presentan como un conjunto de tomas de posición que cristalizan una concepción sobre las *cuestiones sociales*² vigentes —en este caso la problemática habitacional—

y su modo de resolución por parte de las instituciones estatales. Detenernos en la definición de esta problemática en un momento histórico específico, visibiliza la concepción político-ideológica de ciudad que traducen las políticas adoptadas (Oszlak & O'Donnell, 1981; Oszlak, 1991).

Esta concepción de ciudad incide directamente sobre el territorio al ser el Estado uno de los actores que intervienen en la producción de ciudad (Pírez, 1995). En este sentido podría esperarse que políticas habitacionales elaboradas sobre diferentes ideas de ciudad conduzcan a distintos modos de producción de la misma y, como consecuencia, a configuraciones disímiles de la estructura urbana.

El análisis de las políticas habitacionales históricamente situado, permite identificar la acción del Estado en las transformaciones o reproducciones de la estructura urbana. Es decir, sobre los patrones de distribución y localización de los sectores sociales, bienes y servicios en el territorio (Rodríguez et al., 2007).

Los propósitos que guiaron la acción del Estado sobre la vivienda social han variado en el tiempo. Prestaremos especial atención a aquellas políticas que buscaron dar solución, mediante la construcción de vivienda y la relocalización de hogares, al déficit habitacional que afectaba a la población villera³, ya que permite un análisis comparativo con el caso de estudio seleccionado.

En la segunda mitad del siglo XX, las políticas de vivienda social en Argentina impusieron como tipología urbano-

¹ Se considera que el período que inicia con la caída del régimen de convertibilidad es espacio de emergencia de un nuevo modelo de desarrollo económico, social y político. El período de 2003 a 2015, se reconoce como el ámbito de surgimiento de una serie de políticas habitacionales que reconfiguraron su discurso hacia la inclusión social y la garantía de derechos ciudadanos (Félez, 2015; Salvia, 2015).

² Oszlak & O'Donnell (1981) proponen la noción de cuestiones sociales como eje central para el análisis de las políticas públicas. Consiste en aquellas demandas de la sociedad que logran ser problematizadas socialmente y así traspasar del plano de la agenda social a la agenda política. Las cuestiones tienen entonces un ciclo de vida que inicia con su problematización social y finaliza con su resolución (Oszlak, 1991).

³ A mediados de la década de 1960 y 1970 se implementan dos planes de vivienda que involucran la relocalización de población villera (Dunowicz & Boselli, 2009.): el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) que buscaba erradicar los asentamientos irregulares, relocalizando forzosamente a sus habitantes en grandes conjuntos ⇒

habitacionales (Arqueros, 2013) y el Plan Alboreda (1973 a 1975) que buscaba cubrir el déficit de vivienda entre los grupos de escasos y medianos recursos, por lo que tuvo también impacto en la relocalización de población villera (Girola, 2008).

arquitectónica dominante el *monoblock* y, hacia la década de 1960, entra en auge el “conjunto habitacional”. Girola (2008) afirma que estas políticas representaban una reactualización del precepto evolucionista con el objetivo de ordenar la ciudad y las condiciones de vida de sus habitantes. Los grandes conjuntos representaban las aspiraciones de higiene y civismo que permitirían la integración social y el progreso tanto de sus residentes —especialmente de origen villero— desde una perspectiva evolucionista y civilizatoria como de las áreas atrasadas de la ciudad gracias a la expansión de servicios y la llegada de nueva población que engrosaría y reactivaría la demanda y el consumo. Se llevaron a cabo en grandes vacíos urbanos de áreas desfavorecidas de la ciudad cercanos a importantes centros de producción (Dunowicz & Boselli, 2009). Su localización sobre terrenos periféricos y alejados de los servicios urbanos ha intensificado un patrón de segregación socio-residencial, reproduciendo determinados elementos de la estructura urbana antes que transformándolos.

El concepto de “segregación residencial” alude a la distribución desigual de los grupos sociales en el espacio e implica un alto grado de proximidad entre hogares pertenecientes a un mismo grupo o estrato. Si bien existen múltiples formas de segregación residencial, para el caso de estudio interesa particularmente la socioeconómica, es decir, la concentración espacial residencial de hogares con características socio-económicas (ingresos, categoría ocupacional, nivel educativo,

entre otras) similares. Este fenómeno se configura a partir de las restricciones impuestas por el mercado de tierra y vivienda e involucra también una dimensión subjetiva, correspondiente a las percepciones que desarrollan los sujetos (Sabatini, 1999; Flores, 2008).

La segregación residencial socio-económica trae efectos sobre el territorio y sobre quienes lo habitan e imprime su cara más negativa al relacionarse con lo que Oszlak (1991) denomina la distribución geográfica desigual de bienes y servicios. La localización de la vivienda facilitará u obstaculizará el acceso a diferentes externalidades que se le vinculan, tales como la educación, recreación, salud, transporte, servicios públicos, fuentes de trabajo, entre otras. En este sentido opera profundizando el aislamiento y la exclusión social de determinados sectores (Groisman, 2011).

El Estado, como parte fundamental en la interacción de actores que producen la ciudad, interviene también en la configuración de la segregación residencial, mediante acciones directas (como la construcción de vivienda social en zonas con inaccesibilidad a bienes y servicios) o de forma indirecta (mediante in-acciones u omisiones tales como la ausencia de regulaciones sobre los precios de la tierra urbana) (Zapata, 2013).

Además de la localización seleccionada históricamente para la vivienda social, la arquitectura adoptada ha facilitado también la segregación, generando una sensación de desarraigo y estigmatización en sus habitantes (Defensoría del Pueblo de la Ciudad

de Buenos Aires, 2015). La construcción de grandes conjuntos de vivienda respondía a una planificación urbano-arquitectónica con características particulares. Se trataba de espacios diferenciados de su entorno que contenían un número de viviendas preconcebido e inalterable y espacios colectivos con usos pre definidos (Giglia, 1996). La predominancia de estas tipologías constructivas en la vivienda social guardaba mayor relación con los intereses de los sectores de construcción y del racionalismo arquitectónico que con las necesidades y características de sus habitantes. Esto se evidenció en la imposición de las formas homogéneas de pensar la construcción de vivienda por sobre las formas heterogéneas de habitar la ciudad, generando profundas consecuencias en la apropiación por los destinatarios de la política (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2015). Duhau & Giglia (2008) destacan las problemáticas surgidas como consecuencia de esta tipología de vivienda social. Al ser una política inmediata, limitada únicamente a cubrir la necesidad material de vivienda —sin incorporar canales de participación y sin contemplar los factores simbólicos que los habitantes producen y reproducen en torno a su hábitat—, se genera una brecha entre el diseño arquitectónico y urbanista de la política estatal y las formas de apropiación de sus habitantes. El acceso a la vivienda en muchos casos terminó por cubrir únicamente una necesidad material, reproduciendo la idea de vivienda como mera mercancía⁴.

Como hemos visto hasta aquí, el análisis de las políticas habitacionales nos da la oportunidad de indagar acerca del modo en que el Estado participa en la producción de ciudad, incidiendo sobre la distribución y el acceso a diferentes bienes y servicios urbanos. Esto permite preguntarnos en qué medida promueve o no el derecho de goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda. A través de las políticas habitacionales, el Estado no solo influye sobre la estructura urbana, también lo hace sobre las condiciones de vida de sus habitantes. Retomamos el enfoque de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO) elaborado por Kaztman (1999; 2000) para indagar acerca de los modos a través de los cuales las políticas pueden incidir sobre el acceso al bienestar por parte de los hogares destinatarios.

Kaztman (1999; 2000) sostiene que cada tiempo y espacio particular configura un escenario específico que establece la necesidad de disponer de determinados recursos (bienes, servicios o actividades) para lograr una plena participación en la sociedad. Los tipos de recursos que mediante su utilización facilitan el mejoramiento de la situación de bienestar, evitan el deterioro de las condiciones de vida o disminuyen los niveles de vulnerabilidad son denominados *activos*. La definición de los recursos que pueden volverse activos se explica, entre otras cosas, por la presencia de un modelo de desarrollo determinado y por las características del tejido social de la

⁴ Yujnovsky (1984) critica la noción de vivienda concebida simplemente como unidad física individual ya que la sitúa como objeto mercancía y oculta su dimensión social. Esta definición limitada, invisibiliza las relaciones sociales que la vivienda involucra. En contraposición, el autor la define como una configuración de servicios habitacionales que deben dar satisfacción a necesidades primordiales tales como el albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras.

⁵ *Kaztman (1999, 2000) utiliza el término capital con el mismo significado que el término activo previamente definido, usándolos de manera indiferenciada.*

comunidad. Este escenario o configuración es dinámico y se produce en la articulación de tres esferas: el Estado, el mercado y la sociedad civil. Estas tres esferas influyen también directamente sobre la disponibilidad de recursos y activos de los hogares, mediante la generación y distribución de los mismos. En este sentido, el Estado a través de las políticas implementadas, actúa directa e indirectamente sobre los niveles de vulnerabilidad de sus destinatarios.

El concepto de estructura de oportunidades, permite pensar que el acceso a determinados activos condiciona las oportunidades de acumular otros recursos que pueden convertirse en activos y facilitar nuevamente la obtención de otros recursos, y así sucesivamente. En este proceso, la disponibilidad de determinados activos permite acceder a otros, configurando cadenas, rutas o caminos hacia el bienestar.

El enfoque AVEO resalta tres tipos de activos⁵: capital físico (que incluye al financiero —ahorros, rentas, créditos, acciones, bonos, préstamos— y a los bienes materiales —vivienda, maquinarias, medios de transporte, etc.—), capital humano (acceso al empleo, estado de salud, destrezas o habilidades, motivaciones, creencias, etc.) y capital social (de tipo individual —capacidad para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio sin recurrir a la fuerza— y grupal —presencia de normas, instituciones, relaciones de confianza—).

Valiéndonos de estas herramientas, buscaremos identificar de qué manera la política analizada ha incidido sobre la disponibilidad y el acceso a determinados

activos para los hogares destinatarios, modificando (o no) sus estructuras de oportunidades.

La definición de las nuevas políticas habitacionales de acceso a la vivienda ocurridas en la última década dio lugar a numerosos desarrollos teóricos que problematizan sus alcances y efectos en la población destinataria e indagan en qué medida estas políticas presentan rupturas y continuidades con los períodos previos (Ostuni, 2007; Vio, 2011; Del Río, 2012; Ostuni, 2012; Rodríguez, 2012; Varela & Fernández, 2012; Rodulfo & Boselli, 2015). El presente trabajo se nutre de estos debates y busca reflexionar sobre las nociones de ciudad que subyacen en el diseño e implementación de una política paradigmática del período neo-desarrollista, así como sus impactos sobre las posibilidades de inclusión social de los hogares destinatarios.

2. Metodología

Se propone un abordaje de diseño cualitativo de estudio de caso que permita identificar mediante un ejemplo paradigmático algunas incidencias de las nuevas políticas de vivienda sobre la estructura urbana y sobre las propias estructuras de oportunidades de los hogares destinatarios. En función de este objetivo entre los años 2015 y 2016 se han realizado entrevistas en profundidad a jefes y jefas de hogares relocalizados en el Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica, en las cuales se indagó respecto a las características del hogar y la vivienda, la interpretación de la

política, las experiencias de relocalización, las representaciones y percepciones sobre la vivienda, el conjunto, el barrio y su localización, los usos y modos de habitar, entre otras dimensiones. A través de este instrumento se identificaron también los diferentes tipos de recursos que disponen los hogares al momento previo y posterior a la mudanza.

Simultáneamente, mediante un trabajo de revisión bibliográfica, uso de datos secundarios (datos estadísticos, informes oficiales y técnicos gubernamentales) y la realización en el año 2015 de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del gobierno de la ciudad que han intervenido en diferentes etapas del proceso de la política, se caracterizó el programa bajo estudio, la concepción de ciudad que traduce y algunos de sus impactos sobre la estructura urbana.

3. La re-definición de la problemática habitacional

La reconstrucción del proceso de la política analizada permite identificar las demandas, problemáticas sociales y las vías para su resolución que se han considerado en un momento histórico específico. Intentaremos rastrear a continuación cuáles fueron las características particulares del surgimiento de la política que dio origen al Conjunto Urbano Padre Mugica y qué concepción político-ideológica de la ciudad traduce.

A partir del año 2003, en un contexto de crisis social, económica y política con un clima de desinversión y desempleo, cobran

visibilidad en la arena política nuevas organizaciones sociales que poseen poder de movilización y un reclamo común: el derecho a la vivienda digna y el derecho a la ciudad (Zapata, 2013).

En el marco del debate por la Ley de Presupuesto de 2003, diferentes actores⁶ coincidieron en la relevancia del sector habitacional en relación a la solidaridad, la creación de trabajo, la protección del hogar y la reactivación económica. Se destacó la necesidad de asignar recursos a programas que brinden solución a la emergencia habitacional, entre ellos, la finalización de viviendas en ejecución por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)⁷, así como a medidas adoptadas por parte de gobiernos locales destinadas a la atención de necesidades críticas de hábitat y vivienda mediante la articulación de otros programas sociales como los subsidios al desempleo del Plan Jefes y Jefas de Hogar⁸. La redefinición de la política de vivienda permitía atender la emergencia habitacional y simultáneamente generar nuevos empleos. En Argentina, el sector de construcción ha sido históricamente protagonista de la reactivación económica en períodos de crisis previos, sin embargo, en este contexto, la política de vivienda comienza a visualizarse también como medio de reducción del conflicto social. Asimismo, permitió introducir en la agenda otras cuestiones como la articulación de las políticas urbanas con otras políticas sociales y la participación de organizaciones barriales e intermedias (Rodulfo, 2003; Del Río, 2012; Rodríguez, 2012; Varela & Fernández, 2012).

⁶ Entre los actores presentes en el debate pueden destacarse a la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados en la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), redes de Organismos No Gubernamentales (ONG) y la Mesa del Diálogo Argentino —integrada por el sector gubernamental, sectores representativos de la sociedad, la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo—.

⁷ El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se creó en 1972 con el propósito de generar un fondo para un régimen sostenido de construcción de viviendas. La articulación con los Institutos Provinciales de Vivienda, lo convirtió en un sistema funcional para la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y los liderazgos políticos provinciales. La reestructuración en 1995, otorgó plena autonomía a las provincias, posibilitando el desvío de fondos para saldar otros déficits, llevando al Fondo a un período de inactividad (Varela & Fernández, 2012).

⁸ El Programa Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas desocupa- ➔

territorios 37



dos, surge bajo decreto en el año 2002. Consistió en el pago de una ayuda económica no remunerativa a jefes y jefas de hogar a cambio de una serie de prestaciones a realizar por los destinatarios (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2003).

⁹ Desde la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación se firman convenios con los Institutos Provinciales de Vivienda por cada programa, definiendo la asignación de recursos y las características de los productos (Varela & Fernández, 2012).

Desde el poder ejecutivo, la política de vivienda fue definida como un objetivo prioritario de la agenda política, traducéndose en términos financieros, a través de la cantidad de viviendas construidas y la cobertura territorial. Estos dos factores, junto con la implementación de mecanismos de toma de decisión centralizados⁹, caracterizaron una nueva etapa de acción pública en vivienda, marcando un quiebre con las tres décadas anteriores (Rodulfo, 2008; Varela & Fernández, 2012).

Otra rasgo distintivo de la nueva política de vivienda consiste en su definición como un canal para alcanzar la integración social. Si bien las políticas de construcción de vivienda social implementadas hasta la década del 1980, que, como mencionamos previamente dieron origen a los históricos complejos habitacionales, también declaraban perseguir la integración social, la concepción partía de una perspectiva evolucionista y civilizatoria (Thomasz & Girola, 2014). Por el contrario, los nuevos programas se definen —al menos discursivamente— como políticas orientadas a la integración social mediante la satisfacción de derechos. El enfoque de derechos promueve la plena realización de los derechos de las personas teniendo como principios la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación, la inalienabilidad y la rendición de cuentas (Red en Derechos Humanos, 2011).

Por último, el nuevo paquete de políticas habitacionales refleja el re-posicionamiento de dos actores en diálogo con el

Estado dentro de la arena política durante el proceso de redefinición de la cuestión social. Se prioriza, en primer lugar, a las empresas constructoras como proveedoras en la obra pública a través del Programa Federal de Construcción de Vivienda (PFCV) para re-dinamizar la economía. En segundo lugar, se llevaron a cabo programas con menor peso presupuestario que buscaron integrar las herramientas y conocimientos producidos por la experiencia autogestoria de los movimientos sociales (Rodríguez, 2012).

4. Las nuevas vías de resolución de la problemática habitacional

El Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), definido como uno de los componentes prioritarios del nuevo conjunto de políticas habitacionales, surge en el año 2004 con diseño y financiamiento del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal mediante la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Otorga un financiamiento no reintegrable a las provincias para la construcción de vivienda con infraestructura y superficie cubierta mínima. En la división de responsabilidades, cada jurisdicción eleva un listado de proyectos propuestos que es evaluado por la Nación para otorgar el financiamiento. Luego, los institutos provinciales de vivienda son responsables del proceso de adjudicación y del recupero de las cuotas (Ostuni, 2007; 2012).

El subprograma de urbanización de villas y asentamientos surge en 2005 bajo

el amparo del PFCV, buscando la reurbanización de asentamientos informales. Esta operatoria particular prestaba solución a situaciones de precariedad habitacional extrema al mismo tiempo que ofrecía una alternativa en un escenario de déficit de tierras para la construcción. En su gestión e implementación intervienen distintos niveles de gobierno con funciones y responsabilidades particulares. El gobierno nacional realiza la selección de los proyectos propuestos por los municipios y es responsable de la financiación y la auditoría; los gobiernos locales son responsables del diseño, implementación y ejecución de los proyectos aprobados, lo cual incluye la adquisición del suelo donde se localizarán las viviendas, así como la posterior adjudicación, por último, el Instituto de Vivienda provincial supervisa el avance de las obras, fiscaliza el proceso de adjudicación y tiene a su cargo el recupero de las cuotas (Bettatis, 2012).

El C.U. Padre Mugica se desarrolla mediante una operatoria específica del subprograma de urbanización de villas y asentamientos junto a organizaciones de la sociedad civil. Esta modalidad impulsó la construcción de vivienda de interés social en conjuntos habitacionales en todo el territorio nacional mediante el programa Misión Sueños Compartidos. Si bien el programa se enmarca dentro de los parámetros de financiamiento del subprograma de urbanización de villas y asentamientos precarios, como se verá a continuación no responde enteramente a los mismos objetivos e involucra tanto

en su diseño, ejecución y adjudicación a diferentes instancias gubernamentales y de la sociedad civil.

5. El programa Misión Sueños Compartidos

El programa Misión Sueños Compartidos nace en octubre del 2006 como un plan piloto de capacitación en construcción de vivienda denominado “Construcción e integración social”. Surge mediante un convenio entre la Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo¹⁰ y el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Ciudad de Buenos Aires. El programa estaba destinado a un grupo de familias que habían sufrido un incendio en diciembre del 2005 y fueron trasladadas a un conjunto de viviendas transitorias en Villa 15 (“Ciudad oculta”).

En el transcurso de la última década, el programa se implementó en diferentes lugares del país: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —en Villa 15, en el barrio Los Piletones y en el nuevo barrio Padre Mugica—, en la provincia de Buenos Aires, Chaco, Santiago del Estero y Santa Fe. En todos los proyectos ejecutados se utilizó el sistema de construcción *emmedue*, de origen italiano, el cual tiene menores costos y tiempos de obra que los sistemas constructivos tradicionales. La Asociación Madres de Plaza de Mayo puso en marcha una fábrica de producción de paneles, insumo fundamental para el sistema de construcción adoptado (Auditoría General de la Nación, 2013).

¹⁰ *La Asociación Madres de Plaza de Mayo, icono de la lucha por los derechos humanos en el país, surge durante la última dictadura militar argentina bajo el reclamo de aparición con vida de los detenidos desaparecidos. Su trayectoria a lo largo de los años involucra además múltiples proyectos con el propósito de continuar el legado político de sus hijos.*

Los objetivos del programa se corresponden con las perspectivas presentes en las políticas sociales y de vivienda del período denominado “neo-desarrollista”. Recupera la histórica representación ideológica del trabajo como canal de integración social (Grassi, 2012). Apunta, mediante un enfoque de derechos, a la garantización de la inclusión social mediante la realización del derecho al trabajo y a la vivienda digna.

Dentro de sus objetivos, el programa se propone:

1. Fomentar la interacción y organización social local y comunitaria en sentido amplio;
2. Promover la participación de los actores locales en la construcción material, simbólica y social de los espacios familiares, barriales y comunitarios;
3. Elaborar una propuesta sustentable de desarrollo que considere prioritaria la inclusión social;
4. Articular la construcción de viviendas con la escuela y centros de formación, centros comunitarios y de salud, espacios de recreación y deportes, etc. (Senado de Argentina, 2008).

Las construcciones se llevaron a cabo mediante cooperativas de trabajo impulsadas desde el programa. Sus integrantes eran propuestos por las organizaciones barriales y contratados mediante las normativas legales vigentes, garantizando la equidad de género. Recibían una capacitación en una tarea específica que les

permitiría posteriormente insertarse en el mercado de trabajo formal.

Las cooperativas de trabajo, al estar integradas por habitantes de los barrios donde se construía, permitían que los destinatarios de las viviendas participaran en su construcción tendiendo puentes facilitadores para la organización social, local y comunitaria. La participación de los habitantes en la construcción material de los espacios barriales y comunitarios supondría también su participación desde el plano social y simbólico, facilitando la apropiación posterior del hábitat (Auditoría General de la Nación, 2013).

A través de su diseño y justificación, el programa planteaba un abordaje complejo de las problemáticas socio-habitacionales, situando a la construcción de vivienda como un componente dentro de un sistema de urbanización y no como un fin en sí mismo.

5.1. El proyecto Conjunto Urbano Padre Mugica

En el año 2008, se firman los convenios entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la construcción de 780 viviendas en el Conjunto Urbano Padre Mugica. El financiamiento fue garantizado por el Gobierno Nacional mediante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la construcción quedó a cargo de la Asociación de Madres de Plaza de Mayo, quienes participaron del convenio a través

del programa Misión Sueños Compartidos. Por último, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) sería responsable de la adjudicación de las viviendas a la población destinataria. Luego de un año, se llevó a cabo un acta de acuerdo entre la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda con la Subsecretaria de Obras Públicas, trasladando la responsabilidad por las decisiones, acciones y obligaciones de la construcción comprometida.

A continuación desandaremos las etapas de diseño e implementación de este proyecto específico para intentar comprender el proceso de surgimiento del barrio y algunos de sus impactos en el territorio y en los propios destinatarios.

5.2. La distancia entre el diseño y la implementación: la construcción, los constructores y los pobladores

El C.U. Padre Mugica fue diseñado como un proyecto de trece plateas constructivas, que agrupan tres edificios cada una. A su vez, cada edificio, de cinco plantas, contiene veinte viviendas.

Al igual que los otros conjuntos de viviendas del programa Misión Sueños Compartidos, se construyó bajo el sistema *emmedue*, utilizando mano de obra de cooperativas de trabajo surgidas en el marco del programa e integrada por habitantes de barrios informales. Si bien, como mencionamos previamente, el propósito de llevar adelante la construcción del barrio por sus futuros habitantes era el de producir un traspaso de la participación en el plano

material hacia el social y simbólico, la definición inicial imprecisa de los destinatarios de la vivienda generó obstáculos en el logro de este objetivo. Muchos de quienes participaron de las cooperativas de construcción no fueron destinatarios de las viviendas en el barrio y muchos de quienes sí recibieron viviendas no participaron del proceso de construcción. En este sentido, el devenir del programa impidió concretar el *círculo virtuoso* que posibilitaría la inclusión social por medio del trabajo digno y el acceso a la vivienda de muchos de sus destinatarios.

Quienes únicamente han recibido una vivienda terminada, parecen haber reproducido las políticas tradicionales de vivienda social que concibieron históricamente a la vivienda como mercancía, invisibilizando la relevancia de la dimensión social de la misma. No obstante, entre quienes sí han participado de ambas instancias —destinatarios de la vivienda e integrantes de las cooperativas de construcción— tampoco pueden rastrearse experiencias que den cuenta de una participación o decisión en el diseño del proyecto.

No hubo espacio para participar, vos venias y ellos ya traían todo armado vos tenías que agarrarlo y hacerlo. No te daban la oportunidad para que vos digas algo, eras un empleado más ahí (Entrevista realizada a habitante del C.U. Barrio Padre Mugica relocalizada de EX AU7, 2015).

En el año 2012, como consecuencia de un caso de corrupción¹¹ que comprometió a la Fundación Madres de Plaza

¹¹ La Fundación Madres de Plaza de Mayo y su apoderado, Sergio Schoklender, fueron acusados de gestionar, obtener y desviar ilegítimamente fondos públicos nacionales, provinciales y municipales destinados a la construcción de vivienda social, con connivencia de funcionarios de estas tres esferas.

de Mayo, se transfirieron sus derechos y obligaciones a la empresa constructora SENTRA S.A. quien asumió la responsabilidad de ejecución de las obras pendientes. Desde ese momento, la modalidad de trabajo a través de cooperativas de construcción fue remplazada por la construcción clásica empleada por las empresas privadas de construcción. Para los trabajadores implicó el cese de actividades de manera intempestiva —en algunos casos incluso con sueldos adeudados— generando un impacto negativo en sus estructuras de oportunidades. Para muchos implicó la pérdida del ingreso principal del hogar, sobre todo para las mujeres jefas de hogar que, pese a contar con la experiencia y la capacitación en construcción, no veían oportunidades de inserción en el mercado privado de trabajo en esa rama.

Yo no me puedo quejar, nos daban oportunidades a las mujeres para aprender carpintería, albañil, pegar azulejos, a mí me dieron muchas oportunidades, ellas, Madres. Si buscás en otro lado no encontrás, no te dan la oportunidad por ser mujer. Hoy todo lo que aprendí no sirve de nada porque no me aceptan por ser mujer (Entrevista realizada a habitante del C.U. Barrio Padre Mugica relocalizada de EX AU7, 2015).

En el año 2010, mucho antes de finalizar la construcción de las trece plateas, la escuela, guardería y sala de salud previstas en el proyecto original, el conjunto habitacional comenzó a ser poblado. En este sentido, el proceso de poblamiento y de

construcción se dio de manera simultánea y, al día de hoy, continúa del mismo modo. En relación a la ausencia de espacios comunitarios, aún no existen plazos establecidos para concretarlos.

Entrevistador: ¿La construcción de escuelas y otros espacios comunitarios que estaban programados, no se hicieron?

Entrevistada: Ni se van a hacer. Tenemos la idea quizás de hacer un jardín de infantes y un comedor, un CPI, para que exista cierta institución estatal que esté presente en el barrio, que sea de referencia, porque la verdad es que está muy desolado hoy en día Padre Mugica. Ya de por sí, es una comuna bastante desprovista de servicios y equipamiento público (Entrevista a trabajadora del equipo social de relocalizaciones del IVC, 2015).

La definición de los destinatarios ha variado a lo largo del tiempo e incluso diferentes instituciones estatales y la Asociación Madres de Plaza de Mayo presentan informaciones contradictorias al respecto, tal como se presenta en el cuadro 1.

A inicios del 2016, aproximadamente 600 de las 780 viviendas proyectadas se encuentran adjudicadas. De estas, según datos obtenidos mediante entrevistas realizadas a trabajadores del IVC, aproximadamente 340 corresponden a relocalizados de EX AU7 o Villa El Cartón, 233 a los afectados por la causa Mendoza (167 hogares a la Villa 21-24, 56 viviendas al asentamiento Agustín Magaldi y 10 a los denominados “Los sueltitos”) y 20 viviendas a vecinos de

Cuadro 1. Definición de los destinatarios¹² de la vivienda social en el C.U. Barrio Padre Mugica

Año	Institución (fuente)	Destinatarios
2011	Instituto de la Vivienda de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, 2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 440 viviendas: <i>Ex Villa 19-Barrio INTA</i> y “otros” - 120 viviendas: <i>Villa El Cartón o EX AU7</i> - 220 viviendas: relocalizados de la <i>villa 21-24</i> y el <i>asentamiento Agustín Magaldi</i> en el marco de la causa “Mendoza, Beatriz, Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo” (de aquí en más Causa Mendoza).
2011	Fundación Madres de plaza de Mayo (Sueños compartidos, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Villa El Cartón o EX AU7</i> - <i>Ex Villa 19-Barrio INTA</i> - <i>Asentamiento Barrio Obrero</i> - <i>Asentamiento Bermejo</i> (sin especificar número de viviendas)
2014	Auditoría del Gobierno de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, según convenio 251/2008	<ul style="list-style-type: none"> - 60 viviendas: <i>Asentamiento Agustín Magaldi</i> por causa Mondoza - 10 viviendas: “Los Sueltitos” por causa Mendoza - 470 viviendas: <i>Villa 21-24</i> por causa Mendoza - 240 viviendas: <i>Villa El Cartón o EX AU7</i>

Fuente: Elaboración propia (2016).

¹² Se procederá más adelante en el artículo a la profundización respecto a los diferentes destinatarios y a las características de sus relocalizaciones.

INTA (antigua Villa 19). En las entrevistas realizadas a los habitantes del barrio, estas cifras se ponen en duda. Integrantes de la población de Villa Cartón o EX AU7 sostienen que las viviendas otorgadas rondan la mitad del número declarado por el IVC (ver figura 1).

Como podemos observar, en las adjudicaciones se ha descartado o perdido representación de la población de INTA y los asentamientos Bermejo y Barrio Obrero, contemplados desde el inicio del programa por ser la población más cercana a la localización del conjunto habitacional y quienes efectivamente participaron de su construcción. Esto demuestra un importante desvío de los objetivos originales

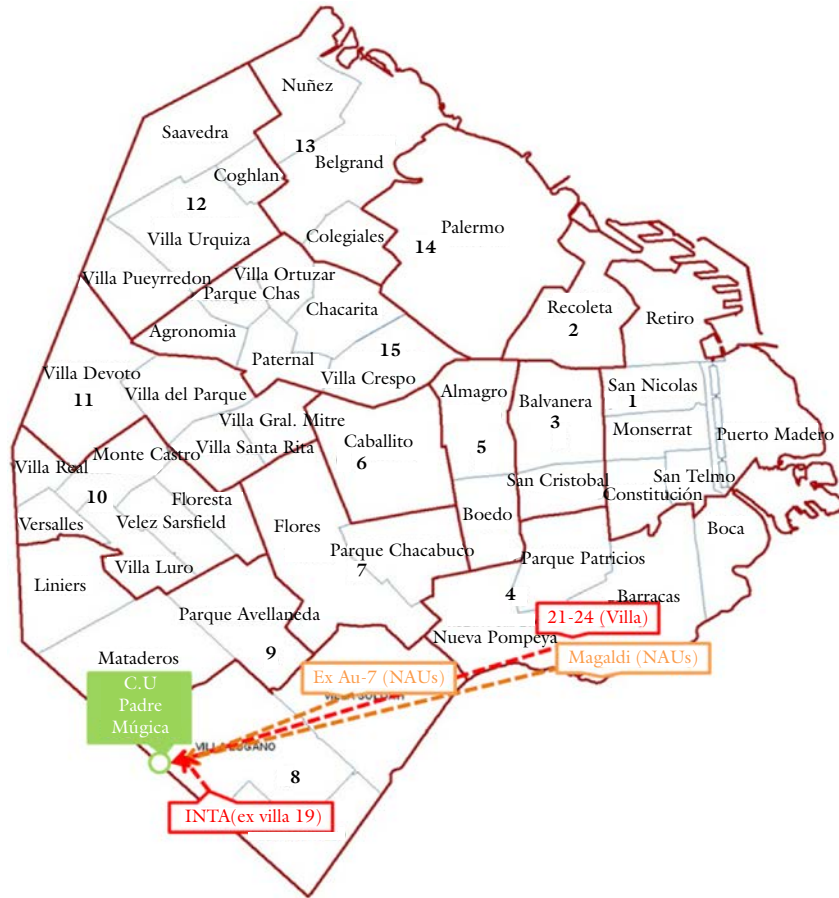
del programa desde su diseño a su implementación.

A continuación pondremos el foco en la llegada al barrio de sus habitantes, intentando identificar las particularidades de los procesos de relocalización que han caracterizado el poblamiento del C.U. Padre Mugica.

5.2.3 El poblamiento del barrio: las relocalizaciones

Los habitantes del barrio han llegado desde diferentes puntos de la ciudad como respuesta del Estado frente a diversos conflictos judicializados. Proviene de barrios informales que han surgido

Figura 1. Mapa de las relocalizaciones al Conjunto Urbano Padre Múgica



Fuente: Elaboración propia (2016).

históricamente como estrategias populares de acceso a la ciudad y que poseen trayectorias e historias particulares.

Pueden rastrearse diferentes tipos de hábitat dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que definen dinámicas poblacionales, sociodemográficas y

residenciales diferenciales. Para el interés del presente artículo retomaremos algunas categorías que integran las tipologías de hábitat *populares* o *informales* para situar los lugares de origen de los habitantes (Di Virgilio, Marcos & Mera, 2015).

Los sectores populares han adoptado diferentes modalidades de acceso a la ciudad condicionados por el déficit habitacional histórico. Estas, han variado de acuerdo a las propias estrategias de los hogares, las dinámicas del mercado inmobiliario y las políticas dirigidas a estos sectores y se traducen en los tipos de hábitat informales: conventillos, inquilinatos, hoteles-pensión, villas, asentamientos e inmuebles ocupado¹³ (Di Virgilio et al., 2015).

Entre los tipos de hábitat popular que definen los lugares de origen de la población del complejo se encuentra en primer lugar las *villas de emergencia*. Son asentamientos no planificados de trazado irregular sobre la ocupación ilegal de terrenos fiscales, donde se construyen viviendas con materiales de desecho que luego son mejoradas a lo largo del tiempo. Inicialmente concebidas como un espacio transitorio, fueron convirtiéndose en una alternativa permanente de acceso a la ciudad y lograron incorporar servicios públicos y equipamiento. (Di Virgilio et al., 2015) Su surgimiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se remonta a la década de 1930 y cobra mayor envergadura a partir de 1940. Se inscribe en el inicio del proceso de la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, que impulsó fuertes migraciones internas y el crecimiento de la población urbana a un ritmo mayor que el crecimiento industrial, provocando una masa de marginados del proceso productivo (Cravino, 2001).

El segundo tipo de hábitat, los *nuevos asentamientos urbanos* (NAU), se

constituyen en las postrimerías del siglo XX como respuesta al proceso de crecimiento y densificación de las villas de emergencia de la ciudad y al agotamiento de tierras disponibles. Sus habitantes son, principalmente, cartoneros o desocupados que en el marco de la crisis económica han caído en una situación de profunda vulnerabilidad social. Se emplazan sobre predios irregulares estatales o privados que no poseen características que permitan su urbanización ni su apropiación para uso residencial. Su localización se desarrolla en espacios de alto deterioro físico y ambiental con dificultades para acceder al dominio de la tierra, en áreas intersticiales sin acceso a servicios ni equipamiento. A diferencia de las villas de emergencia sobre las cuales en los últimos años se han desarrollado políticas de radicación, en los NAU han primado medidas de erradicación y desalojo forzoso (Rodríguez, 2009; Di Virgilio et al., 2015).

Los primeros habitantes: Villa El Cartón o EX AU7 y Ex Villa 19 Barrio INTA

En el año 2008 se firma un primer convenio entre las partes para iniciar la construcción de 220 viviendas destinadas a los habitantes del asentamiento EX AU7 o El Cartón, población nucleada en la asociación civil Las Esperanzas de un Cambio.

El asentamiento EX AU7 —denominado de forma estigmatizante Villa Cartón— surge a mediados 1990 como parte de los NAU. Se ubicaba bajo la ex autopista número siete (EX AU7) y sus habitantes se

¹³ En este artículo profundizaremos únicamente sobre aquellos tipos de hábitat popular que pueden observarse entre los lugares de origen de las relocalizaciones que han poblado el Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica.

¹⁴La Legislatura de la Ciudad dictó el 1 de junio del 2006 la Ley N.º 1987 modificada por Ley N.º 2271. Declara de utilidad pública y sujetos a expropiación dos predios ubicados en la intersección de la Avda. Francisco Fernández de la Cruz y Varela, destinados a garantizar el derecho a la vivienda a la totalidad de las familias habitantes del asentamiento AU-7.

encontraban expuestos a diversos riesgos ambientales, alcanzados por las emanaciones tóxicas de basurales cercanos y bajo presencia de plagas. Las casillas estaban construidas con cartones, plásticos, maderas y otros materiales inflamables y muchas de ellas tenían como techo la propia autopista (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2007).

Como consecuencia de un proceso de organización y demanda por parte de los pobladores del asentamiento frente a esta situación de riesgo, la legislatura de la Ciudad aprueba la Ley 1987¹⁴ que exige al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la garantía del derecho a la vivienda de sus habitantes. Mientras aguardaban por la construcción de las viviendas aprobadas por ley, las familias permanecieron en el mismo asentamiento —sometidas a los riesgos ya señalados por el poder legislativo— hasta inicios del 2007 cuando, como consecuencia de un incendio que destruyó gran porcentaje de las viviendas, fueron trasladados al Parque Roca a la espera de la entrega de viviendas transitorias allí mismo. Durante la espera, sufrieron una fuerte tormenta que provocó la muerte de una mujer por la estructura deficitaria de las carpas. Los vecinos se organizaron para realizar un recurso de amparo contra el poder ejecutivo y mediante la vía judicial se logró acelerar el proceso para el cumplimiento de la relocalización del asentamiento. Frente a esta resolución el IVC, aprobó la compra de un terreno en el barrio de Villa Soldati para llevar a cabo la relocalización de los hogares del asentamiento en el mismo

barrio donde habitaban previamente las familias. No obstante, esta medida fue obstaculizada por el rechazo de los vecinos de la zona donde se construirían las nuevas viviendas y la relocalización de los hogares fue suspendida (Palombi, 2013).

Como consecuencia del proceso de judicialización iniciado y de la movilización y organización de los habitantes del asentamiento, un conjunto de familias fue identificado como primer destinatario del conjunto de viviendas del programa Misión Sueños Compartidos.

En el año 2007, cuando aún residían en las denominadas *viviendas precarias* en Parque Roca, se les ofreció la posibilidad de integrar las cooperativas de trabajo y construcción para su futuro barrio junto a vecinos de Villa 19 Barrio INTA, Barrio Obrero y Bermejo.

El primer grupo de hogares llega al Conjunto en el año 2010 junto con un pequeño grupo de familias del barrio INTA. Posteriormente, en los años 2011 y 2012 se llevan a cabo nuevas relocalizaciones a medida que avanza la construcción de los edificios. Al día de hoy, muchos de los hogares de EX AU7 permanecen en lista de espera para la entrega de su vivienda en el conjunto habitacional.

La Villa 19 Barrio INTA se origina en la década de 1960 sobre tierras de la Comisión Municipal de Vivienda. Desde mediados de la década de 1990 ha sido intervenida por el Plan de Radicación de Villas que busca urbanizar el barrio y transferir las tierras a sus pobladores. (Di Virgilio, 2007) En el año 2007, habitantes

del barrio INTA se incorporan a las cooperativas de construcción del C.U. Barrio Padre Mugica junto con vecinos de asentamientos informales de la zona que circunda al terreno donde se construiría. Se establece entonces la futura entrega de 200 viviendas en el complejo para el barrio INTA, que estarían sujetas al Plan de Urbanización de la Corporación Buenos Aires Sur, así como la adjudicación de 80 viviendas para el asentamiento Bermejo y 60 para el Barrio Obrero. Tal como mencionamos previamente, los adjudicatarios iniciales fueron modificados, y al día de hoy solo se han entregado 20 viviendas a un grupo de hogares de INTA, también como respuesta brindada por el poder ejecutivo de la ciudad frente a conflictos judicializados (Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, 2014).

Relocalización de barrios informales en la cuenca Matanza – Riachuelo en el marco de la causa Mendoza

En el año 2008 el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la llamada causa Mendoza dictaminó la implementación interjurisdiccional de un Plan de Saneamiento Integral¹⁵ para la cuenca que garantice la mejora de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente en todos sus componentes y la prevención de daños. Mediante este fallo se conminó a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) a desarrollar el PISA, un plan que establece la relocalización de los barrios

informales que residen sobre los márgenes del curso de agua. En la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el IVC fue el órgano encargado de implementar esta política. La definición de los lugares a los cuales serían reubicadas las familias fue genérica y no se realizaron especificaciones sobre las características de las construcciones ni los protocolos de mudanza. El proceso de relocalización comenzó en 2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desatando complejidades y disputas entre los afectados y las instituciones estatales intervinientes (Fainstein, 2015).

Frente a la necesidad por parte del poder ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de dar solución a la orden de relocalización de estos barrios, se firma un nuevo convenio por el cual se amplía el monto de viviendas acordadas para el C.U. Padre Mugica de 220 a 780. De esta manera, se posibilita la inclusión de nuevos destinatarios de la vivienda social en un conjunto urbano que, si bien surge como un programa orientado a la inclusión social, poco a poco se convierte en una herramienta del poder ejecutivo de la ciudad para dar respuesta a los crecientes procesos de judicialización que requieren una política activa frente a la cuestión del déficit habitacional.

Las relocalizaciones de la población afectada por la causa Mendoza no pueden ser concebidas como un proceso homogéneo. Se realizaron en diferentes etapas y adaptaron diferentes características.

¹⁵ Como consecuencia del fallo, ACUMAR (organismo público creado en 2006 en el marco de la Ley N.º 26.168 en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros) diseñó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA).

*Relocalización del asentamiento
Agustín Magaldi y “Los sueltitos”*

El asentamiento Agustín Magaldi y un conjunto de hogares denominados por el IVC como “Los sueltitos”, conformaron el primer sector de relocalización hacia el C.U. Padre Mugica en el año 2012.

En el año 2010, por orden del juez federal de Quilmes, se implementan los primeros desalojos de pequeños asentamientos de viviendas dispersas ubicadas a orillas del riachuelo. Estos desalojos no fueron acompañados por una solución habitacional (Carman, 2016). El conjunto de hogares desalojados fue denominado por el IVC como “Los sueltitos” y solo un pequeño número de ellos fue finalmente relocalizado dos años después en el C.U. Padre Mugica.

Agustín Magaldi integra la tipología de hábitat popular denominada Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU). Su surgimiento se remonta a finales de la década de 1990, cuando diversos grupos de familias afectadas por la situación socio-económica se instalan en espacios pertenecientes a una fábrica cerrada en el barrio de Barracas en los límites de la Villa 21-24.

Su población es en mayoría inmigrante de origen paraguayo, peruano y chileno que llegan a la Argentina hacia finales de la década de 1990 en búsqueda de mejores condiciones laborales, educativas y de acceso a servicios de salud. En sus países de origen vivían en grandes ciudades donde habían desarrollado estrategias formales de acceso al suelo y a la vivienda. Por el

contrario, la población de nacionalidad argentina había residido previamente en otras villas de la ciudad y su llegada al asentamiento respondía tanto a necesidades del ciclo familiar como a las facilidades de acceso al suelo por tener precios más bajos que en otras villas cercanas. En relación a la inserción ocupacional de la población —previamente a su relocalización al conjunto—, se identifican casos de desocupación y un amplio sector ocupado ya sea en el sector informal o formal, principalmente en construcción, empleo doméstico y, en menor medida, en el cartoneo (Paiva & Bolaños, 2010),

En 2012, se llevó a cabo la primera relocalización al C.U. Padre Mugica de los afectados por la causa Mendoza: 56 hogares del Asentamiento Magaldi y 10 de “Los sueltitos” (ver fotografía 1). Este proceso tuvo características específicas, no solo por las particularidades de la población sino también por la modalidad de gestión bajo la cual se realizó. A diferencia de las posteriores, se llevó a cabo sin acompañamiento social y de manera intempestiva. Los nuevos habitantes debieron adaptarse casi sin presencia institucional de ningún tipo a una forma de hábitat desconocida y a la convivencia con nuevos vecinos que desde el inicio fue conflictiva. Su llegada al barrio despertó desconfianza entre los vecinos de EX AU7 y originó cruces de información heterogénea respecto a los destinatarios de las próximas viviendas, las formas de propiedad, el pago de las cuotas, los compromisos asumidos por los

diferentes organismos del Estado, lo cual complejizó la convivencia.

Yo no tenía ningún conocimiento de esto hasta que llegamos acá y pasó el tiempo y nos fuimos enterando que este lugar no era para nosotros, que era para gente que había tenido un incendio en Villa Cartón y que este lugar les correspondía a ellos [...]. No sé si la gente recibió lo que tenía que recibir. Yo me enteré por una vecina que vive en la última torre y me dijo “mirá, esto no era para ustedes”, por eso cuando la gente vino acá muchos vecinos de allá nos vinieron a *patotear* y nos escribieron las paredes, nos decían que nos vayamos pero nunca se nos dijo por qué. Era solo de los vecinos y el IVC nunca dijo nada tampoco (Entrevista realizada a habitante del C.U. Padre Mugica relocalizada de Magaldi, 2016).

La desinformación sobre el destino de las viviendas que fueron —y continúan siendo— otorgadas hicieron que los pobladores de EX AU7 vivieran la llegada de la población afectada por la causa Mendoza como una manipulación de sus conquistas, trasladando su enfrentamiento con el IVC a los vecinos recién llegados, los cuales tenían escaso conocimiento sobre el origen del programa Misión Sueños Compartidos y sus destinatarios.

Las diferentes experiencias que caracterizaron las llegadas de los grupos de familias que fueron re-localizadas al Conjunto (particularizadas ya sea por los diferentes niveles de vulnerabilidad de los hogares, las características poblacionales,

Fotografía 1. Relocalización del asentamiento Agustín Magaldi



Fuente: Biblioteca del IVC (2012).

las tipologías habitacionales previas, sus diferentes roles y participaciones en los procesos judiciales que guiaron las mudanzas, así como el acompañamiento diferencial del que han gozado por parte de las diferentes instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que intervinieron en el programa) acentúan un mapa altamente complejo para la convivencia y apropiación del nuevo hábitat. Simultáneamente, han generado obstáculos para la posterior gestión e intervención por parte de diferentes organismos estatales, tal como menciona una trabajadora del equipo social de relocalizaciones del IVC:

Nos cuesta mucho intervenir en Magaldi porque se quedaron muy enojados con cómo fue su relocalización. Les avisaron con muy

¹⁶ Al igual que el resto de las villas de emergencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Villa 21-24 sufrió un violento proceso de desalojo y de relocalizaciones forzadas como resultado del proceso de erradicación de villas de emergencia del gobierno militar de 1976, lo cual detuvo su crecimiento y redujo fuertemente su población. El retorno a la democracia inició el proceso de su repoblamiento, impulsado también por las fuertes oleadas migratorias internas y de países limítrofes (Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014).

poco tiempo de anticipación que se tenían que mudar, los llevaron con camiones, les dijeron esta es tu casa y se terminó ahí nomás. Cuando nosotros empezamos a laburar, que llegamos un año y medio, dos años después de que se habían mudado, no querían saber nada, nunca más le habían visto la cara al IVC (Entrevista a trabajadora del equipo social de relocalizaciones del IVC, 2015).

Los vecinos de EX AU7 tampoco fueron acompañados por un equipo social desde ningún ámbito gubernamental. Como consecuencia de cambios de gestión, el equipo del IVC que realizó la mudanza de EX AU7 actualmente no pertenece a la institución, lo cual ha ocasionado inconvenientes para una intervención institucional que articule los diferentes miembros del barrio. Como consecuencia, la situación de convivencia crítica entre vecinos, se ve acentuada por la intervención desarticulada de los organismos estatales.

No, Villa Cartón no se pisa. Es tierra de nadie. El área de consorcio se mete pero cuando ya esté regularizado el conjunto y como todavía no está regularizado quedó todo en un gris y nadie se mete (Entrevista a trabajadora del equipo social de relocalizaciones del IVC, 2015).

Relocalización de la Villa 21-24

En septiembre del 2013 se realiza la segunda relocalización al C.U. Padre Mugica en el marco de la causa Mendoza de lo que fue concebido como el sector de población

más vulnerable de la Villa 21-24: casos prioritarios de salud y hogares ubicados en el centro del meandro (ver fotografía 2 y fotografía 3).

La Villa 21-24 es una de las más antiguas y de mayor densidad poblacional de la ciudad. Su origen data del período de industrialización en la década de 1940, con la instalación de migrantes internos en las cercanías del ferrocarril y de las zonas fabriles¹⁶ (Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014).

Esta segunda etapa de relocalización de los vecinos afectados por la causa Mendoza, según testimonio de los trabajadores del IVC, se diferenció de la primera y de la llegada de EX AU7. Incorporan un equipo de acompañamiento social del IVC que realizó, previamente a la mudanza, talleres, visitas a las viviendas y reuniones con los vecinos que se mudarían. Sin embargo, estos procesos de acompañamiento —de alcance limitado— no deben confundirse con un abordaje participativo en la implementación de la política.

No era una participación real en términos de participación en la decisión pero si mejoramos el acceso a la información, en apropiación de viviendas futuras, recorrieron el barrio. Al menos trabajamos algo de la contención y cuando se mudan se les empieza a caer los techos. Sabíamos que era una bomba y que había mucho conflicto pero no nos esperábamos ese nivel de deficiencias técnicas, fue tremendo. Nosotros hicimos el intento de mejorar el laburo, de ser realistas para que entiendan a dónde se

mudaban y que pudieran elegir, pero de repente teníamos el mismo discurso de los vecinos anteriores: ustedes me trajeron acá... (Entrevista a trabajadora del equipo social de relocalizaciones del IVC, 2015).

Como señala el testimonio, pese al “acompañamiento”, la llegada al Complejo destapó nuevos problemas en relación a la calidad técnica de la construcción y la profundización de los conflictos de convivencia, relacionados en su mayoría al uso de los espacios comunes. La instalación informal de caballerizas y lugares de acumulación de cartones y residuos reciclables abrió una disputa entre los vecinos, donde se ponían en tensión las estrategias de vida de muchas familias junto a los riesgos ambientales y las modalidades de tomas de decisión y apropiación de los espacios compartidos en una nueva forma de convivencia.

Estos nuevos conflictos retrasaron los tiempos programados para las siguientes relocalizaciones ya que el descontento de las familias mudadas despertó nuevos reclamos y demandas por parte de los vecinos y delegados de la Villa 21-24. La llegada de esta información complejizó la toma de decisión por parte de los hogares que habían sido designados como posibles destinatarios.

Es difícil porque son familias que viven sobre el riachuelo entonces no tienen libertad real de elección. Pueden pasar a estar en un nivel de infraestructura un poco mejor pero poniendo en crisis todas las redes que tienen en la villa. Ellos saben que viven en un espacio

Fotografía 2. Primera relocalización Villa 21-24



1ra. Relocalización villa 21-24. Fuente: Biblioteca del IVC

Fuente: Biblioteca del IVC (2013).

Fotografía 3. Segunda relocalización Villa 21-24



2da. Relocalización villa 21-24. Fuente: Biblioteca del IVC

Fuente: Biblioteca del IVC (2014).

Fotografía 4. Tercera relocalización Villa 21-24



3ra. Relocalización villa 21-24. Fuente: Biblioteca del IVC

Fuente: Biblioteca del IVC (2015).

degradado ambientalmente pero tienen un espacio social fuerte y el discurso ambiental ellos no lo viven, no es una problemática hecha carne, para ellos es más importante que si su hijo necesita un fonoaudiólogo acá lo consiguen y en Mugica no (Entrevista a trabajadora del equipo social de relocalizaciones del IVC 2015).

En enero de 2014 se concreta la tercera relocalización de la población de la causa Mendoza al C.U. Padre Mugica. Si bien se trata también de habitantes de la Villa 21-24, es posible identificar algunas características poblacionales diferenciales con respecto a quienes llegaron en la relocalización anterior. Para identificarlos, nos referiremos a los primeros relocalizados como habitantes de la platea dos —por la platea constructiva que han ocupado en

el conjunto— y a los segundos como habitantes de la platea diez. Al momento de su relocalización, los vecinos de la platea dos poseían altos grados de vulnerabilidad ya que registraban un gran porcentaje de desocupación o ingresos muy bajos, lo cual exigía la resolución de muchas de sus necesidades a través de comedores y otras instituciones, por lo que la mudanza implicó la desarticulación de muchas de sus redes de subsistencia. Por otro lado, los habitantes de la platea diez, pertenecían a un grupo de vecinos denominado “los históricos”, que residían en la zona del meando desde hacía tiempo y, en muchos casos, presentaban inserciones más o menos estables al mercado de trabajo, configurando una situación económica menos riesgosa (ver fotografía 4).

Por último, la cuarta etapa de relocalización por la causa Mendoza se realizó en diciembre del 2015. Se trató de 60 familias de la Villa 21-24 que también fueron acompañadas por el equipo social del IVC. Según información oficial mediante redes sociales, el Instituto de Vivienda de la Ciudad resalta que

[...] el plan de adaptación de las familias al nuevo barrio se realizó por medio de talleres grupales, en los que se les brindó capacitación sobre características de las nuevas viviendas, utilización de los servicios comunes básicos y ubicación de medios de transporte, escuelas y centros de salud de la zona (2015).

Sin embargo, en los relatos de los relocalizados vuelve a repetirse el alcance

territorios 37

144

MERCEDES NAJMAN

limitado de dicho acompañamiento y la ausencia institucional posterior a la mudanza.

Sí, vinimos con vecinos y con el IVC. Pero no sabíamos en dónde íbamos a estar, nos mostraron cómo era la habitación y la casa pero nos mostraron el departamento de abajo. Tampoco vimos cómo era el complejo, entramos, salimos y nos subimos al micro y nos fuimos. No nos mostraron nada. Cuando nos mudamos acá, salimos y no sabíamos dónde era nada, ¡estábamos perdidos! (Entrevista realizada a habitante del C.U. Barrio Padre Mugica relocalizada de Villa 21-24, 2016).

Más allá de las alteraciones del diseño original en los procesos de adjudicación de las viviendas, la población del conjunto también ha cambiado como consecuencia de las propias estrategias habitacionales de los adjudicatarios. En muchos casos la situación de conflictividad, la calidad constructiva, el surgimiento de nuevas necesidades, entre otros factores, han motivado nuevas movilidades residenciales. Se produjeron cambios de tenencia de manera informal, por lo que muchos de los destinatarios originales de las viviendas ya no se encuentran allí y en su lugar habitan nuevas familias —que no provienen de los mismos lugares que el resto de la población ni han atravesado las mismas experiencias que contribuyen a conformar una historia en común o una identidad barrial— quienes deberán resolver su situación de tenencia al momento de iniciar los pagos de las cuotas.

A los procesos de relocalización heterogéneos se les suma la inexistencia de una modalidad de tenencia uniforme para el total de los habitantes. En los primeros 120 casos, la adjudicación se realizó mediante la figura jurídica de comodato vitalicio y gratuito. Posteriormente, se adoptó el tipo de tenencia precaria debido a la ausencia del plano de subdivisión de mensura por un conflicto de larga data entre gobierno nacional y el gobierno de la ciudad respecto al dominio de las tierras donde se ha construido el Conjunto. Más allá de estas diferencias, todos los habitantes del barrio presentan un elevado nivel de desconocimiento respecto a las modalidades de pago de cuotas, escrituración y tipos de propiedad futura, lo cual genera un clima de incertidumbre sobre las posibilidades de pago y responsabilidades a asumir. Esta situación es consecuencia de una profunda desinformación sobre el programa en general que se intensifica cotidianamente debido a la ausencia institucional en el territorio y el abordaje desarticulado de sus pobladores.

El devenir del programa, de acuerdo a las prioridades de los diferentes sectores de gobierno y de la sociedad civil que participaron en él, muestra un corrimiento de los objetivos prioritarios y del diseño en el proceso de implementación y adjudicación. Como hemos visto hasta aquí, las modalidades constructivas y el propio diseño del conjunto fue variando a través del tiempo. Por otro lado, los destinatarios originales de la política en general y de las viviendas

en particular fueron cambiando tanto en su composición como en su volumen. Esto responde a decisiones del gobierno de la ciudad (ente responsable de las adjudicaciones de las viviendas) pero también a las propias estrategias de resistencia y negociación desarrolladas por sectores populares.

5.2.4. Impactos del programa sobre las estructuras de oportunidades de sus destinatarios. ¿La construcción de vivienda social como motor para la inclusión social?

Para considerar los impactos o transformaciones que la política analizada ha generado sobre las posibilidades de inclusión social de los hogares, se observará si se han producido en alguna medida modificaciones en sus oportunidades de posesión y control de activos o en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades vigente.

Impacto sobre activo-capital físico

El acceso a la vivienda propia ocupa un lugar central en las representaciones de los actuales habitantes que fueron entrevistados, lo cual sin ser un hecho efectivo—debido a que las viviendas aún no se encuentran escrituradas ni han iniciado el pago de las cuotas—despierta sensaciones ligadas al “progreso” y al resguardo en relación al futuro. Sin ser un ahorro en términos financieros, se lo percibe como un recurso que puede ser puesto en funcionamiento frente a posibles contingencias.

Para los sectores populares la vivienda constituye el capital material de tipo físico por excelencia. Estos activos son más estables, por lo que requiere de mantenimiento para evitar su desgaste (Katzman, 2000). En este sentido, el acceso a la vivienda propia ha implicado la obtención de un activo de gran peso pero, debido a las deficiencias constructivas y de equipamiento, implicó la utilización de múltiples recursos para su mantenimiento.

Los nuevos habitantes ponen en duda el “valor de mercado” de las viviendas que les fueron entregadas basándose en su precariedad constructiva, su localización en la ciudad y el “clima social” del nuevo barrio.

Cuando nos reunimos acá vino el gerente encargado de las obras para arreglar las filtraciones de los departamentos y dijo, nosotros le estamos haciendo un favor. Discúlpame, le dije yo, esto no es un favor es su obligación porque si a usted le van a vender un departamento usted tiene que ver que este en buenas condiciones pero si cuando va a vivir se cae el techo encima de las criaturas y pasa de todo, la humedad [...] ¿Cómo vas a pagar un departamento si ni está terminado? Si vas a comprar un departamento tenés que ver que no le falte nada, no vas a pagar cualquier cosa (Entrevista realizada a habitante del C.U. Padre Mugica relocalizada de Magaldi, 2016).

En clave del capital financiero de tipo créditos o préstamos, los habitantes del barrio han sido relocalizados desde barrios

informales con el compromiso de acceder a una vivienda propia mediante el pago de cuotas sociales. Si bien aún prevalece la desinformación al respecto, la posibilidad de volverse “sujetos de préstamo” habilita canales formales de acceso a la vivienda con los que antes no contaban. Como contracara negativa, al tratarse de hogares con altos niveles de vulnerabilidad, implicó en muchos casos asumir un compromiso de pago con un arancel aún incierto que posiblemente no puedan afrontar.

Impacto sobre activo-capital humano y social

La vivienda, al ser un recurso estable constituye un elemento positivo para percepciones de permanencia y pertenencia a los entornos comunitarios, favoreciendo la construcción de diversas formas de capital. Sin embargo, este proceso se enmarca en una larga temporalidad (Kaztman, 2000). Los habitantes del C.U. Padre Mugica han sido mudados por voluntad de diferentes organismos estatales, quienes fijaron los tiempos y modalidades de ese traslado. Las relocalizaciones en muchos casos han desarticulado redes de contención social y de organización comunitaria que funcionaban previamente como activos para los hogares.

Ellos vinieron y nos dejaron acá y no tenemos nada. Pensá que vinimos 60 familias y no había ni vacantes en los colegios. Pensá que nos cambió toda la organización de nuestra vida, pero no hay nada. Yo por mi

parte estoy un poco conforme porque vivo un poco mejor en mi casa, pero ellos no se hicieron cargo en cosas como la escuela. Nos dijeron que íbamos a tener escuela, comedores y ahora no hay nada y no se hacen cargo (Entrevista realizada a habitante del C.U. Padre Mugica relocalizada de Villa 21-24, 2015).

La desarticulación de las redes sociales y comunitarias que cumplían un rol central para las estrategias de supervivencia de las familias alteró negativamente la disponibilidad de recursos de índole social que, a su vez, posibilitan el acceso a otros tipos de activos como por ejemplo redes de empleo, planes sociales o ayudas económicas. La mudanza no ha facilitado el acceso a nuevas redes de empleo que establezcan lazos más firmes con el mundo laboral. Por el contrario, aún en este nuevo entorno parecen reproducirse y, en muchos casos, intensificarse los vínculos precarios que unen a esta población con el mercado laboral.

Pese a enmarcarse en un proceso de transformación en la definición de las problemáticas habitacionales y sus vías de resolución, este programa orientado a la integración social de los excluidos o vulnerables, termina limitándose a generar mejoras en las condiciones materiales de vida de dicha población considerándolo un mecanismo suficiente para el restablecimiento de los vínculos con la sociedad (Kaztman, 2001). No se han observado transformaciones respecto al vínculo precario que dicha población posee con

el mundo laboral, el acceso a servicios y equipamientos segmentados y las consecuencias acarreadas de pertenecer a un área segregada residencialmente.

Muchos de estos impactos negativos se asocian a la localización del complejo. Como mencionamos previamente, los complejos habitacionales de vivienda social se han desarrollado históricamente sobre terrenos periféricos y alejados de los servicios urbanos, en áreas donde el sector privado ha mostrado bajo interés, reproduciendo o intensificando la situación de segregación en que las familias vulnerables se encontraban previamente a ser destinatarias de las viviendas. Los barrios al sur de la ciudad (comuna 8), especialmente Villa Lugano, conforman un área priorizada para este tipo de proyectos. Estas prácticas continúan presentes en las “nuevas políticas de vivienda social” y el caso del C.U. Padre Mugica resulta ilustrativo. En la última década, las políticas urbanas lejos de haber transformado el patrón de distribución socio-económico espacial, han profundizado el fenómeno de periferización residencial de la vivienda social (Di Virgilio & Rodríguez, 2011; Vio, 2011).

La definición de oportunidades de acceso diferenciales a recursos —educación, recreación, salud, transporte, servicios públicos, fuentes de trabajo, etc.— ha incidido de manera negativa sobre las estructuras de oportunidades de los recién llegados. Estos recursos o servicios son espacios de interacción donde se producen y distribuyen diversos activos impulsando meca-

nismos de integración y segmentación. La residencia en un área segregada, estructura un contexto de socialización e interacción uniforme que incrementa la segmentación y reduce las oportunidades de integración social (Kaztman, 2001).

Así como las características del espacio han impreso su cara negativa sobre las oportunidades de los relocalizados, los desplazamientos de una población bajo altos grados de vulnerabilidad dejaron huellas sobre el territorio, intensificado sus características previas y consolidándolo como un espacio de reproducción de la desigualdad.

Sobre las representaciones y usos del barrio

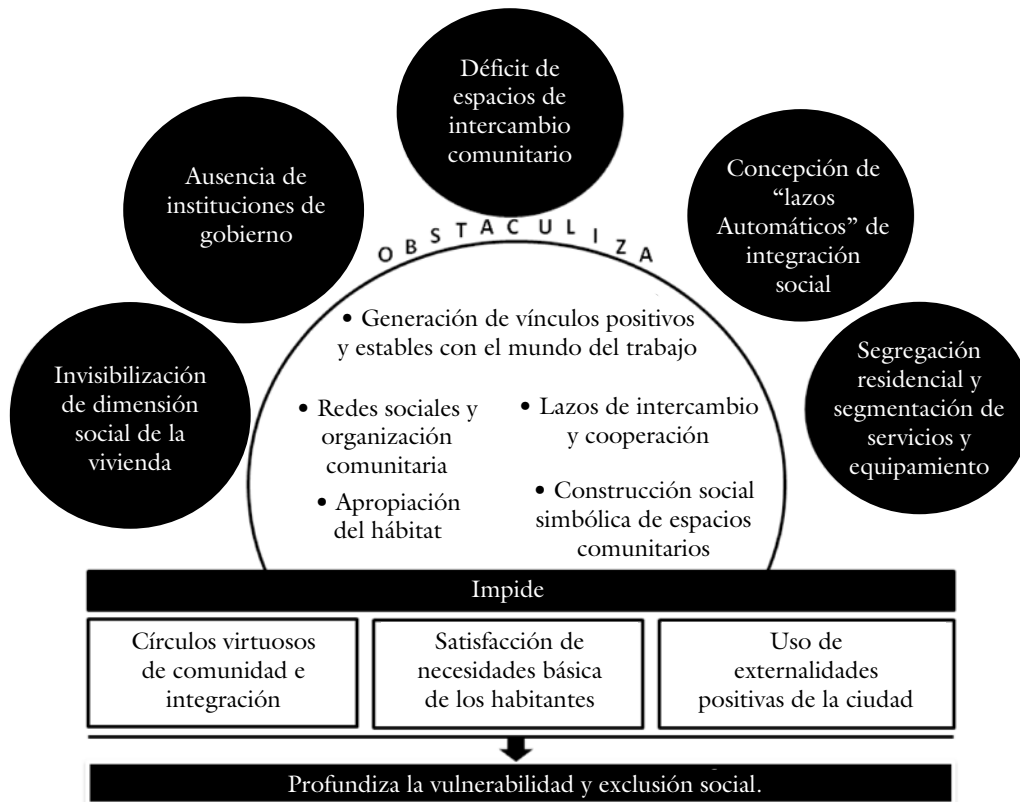
Entre los impactos del programa se observa una configuración específica de usos y percepciones del barrio por sus habitantes. Los conflictos de convivencia y el descontento general en relación al nuevo hábitat construyen percepciones negativas del barrio que ilustran un sentimiento de ajenidad, olvido, rechazo y exclusión.

El tema de la convivencia es difícil porque hay mucha gente que no sabe convivir. Había una época que no podíamos dejar a los chicos acá abajo porque si volvías te los encontrabas peleando o que le habían metido un tiro. La policía entraba pero se hacían los sordos. Una noche estuvieron dándose más de 200 tiros y la policía estaba en la esquina, nunca entraba y estaba en la esquina (Entrevista realizada a habitante del C.U. Padre Mugica relocalizada de EX AU7, 2016).

Las familias siguen resolviendo muchas de sus necesidades en otras zonas de la ciudad, mayormente donde residían previamente, mientras que en otros casos han abandonado actividades por razones de distancia geográfica sin poder retomarlas en su actual residencia, ya sea por falta de cupos, desconocimiento o ausencia de estos tipos de servicios (ver figura 2).

Muchos tuvieron que dejar su trabajo porque les quedaba lejos, la mayoría. Muchos que estaban en provincia que se habían ido para allá después del incendio y venirse para acá hizo que pierdan sus trabajos. Es difícil. Es muy difícil todo acá (Entrevista realizada a habitante del C.U. Padre Mugica relocalizada de EX AU7, 2015).

Figura 2. Impactos de la política sobre las estructuras de oportunidades



Fuente: Elaboración propia (2016).

A modo de conclusión

A lo largo del artículo hemos buscado desandar el proceso de la política que ha dado lugar al surgimiento del C.U Padre Mugica, para identificar en qué medida las nuevas políticas de vivienda social presentan un quiebre con las “tradicionales” en relación a la definición de ciudad que subyace, los impactos en términos urbanos que generan y en su posibilidad de incidir sobre el bienestar de sus destinatarios.

Nos preguntamos si ha contribuido a mitigar los efectos de localización, tipología de hábitat y segregación residencial, si ha colaborado a una distribución y acceso equitativo a los bienes en la ciudad mediante la promoción del derecho al goce de oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda y si su modalidad de gestión ha incorporado las experiencias populares de organización y producción del hábitat de sus destinatarios.

Si bien los planteos originales en el diseño del programa muestran una evolución de la concepción tradicional de las políticas habitacionales, ponderando el eje techo y trabajo para garantizar la inclusión social, como hemos visto, a lo largo del “tiempo de vida de la política” se observa un alejamiento de sus propósitos originales. El programa termina funcionando como una herramienta del poder ejecutivo de la ciudad para dar respuesta a diferentes problemáticas y en ese accionar reproduce muchos de los efectos de las políticas tradicionales sobre el espacio urbano y sobre las condiciones de vida de sus destinatarios.

La llegada de un numeroso contingente de hogares con altos niveles de vulnerabilidad social a un territorio que posee fuertes tendencias a la segmentación residencial ha afectado negativamente en el acceso de tales hogares a las estructuras de oportunidades que incrementarían su bienestar social. Sumado a esto, el desarrollo del programa no ha impulsado —y en muchos casos obstaculiza— la apropiación del hábitat y el surgimiento de noción de comunidad entre sus nuevos habitantes.

El nacimiento del nuevo barrio y su poblamiento configuraron una compleja trama social que destapó nuevas problemáticas de todo tipo: constructivas, técnicas, organizacionales, económicas y sociales. Sin embargo, frente a esta situación, desde los organismos gubernamentales no se implementó una mayor presencia institucional que garantizara un abordaje y acompañamiento de la población con el objetivo de resolver los nuevos conflictos y posibilitar, finalmente, la meta de inclusión social.

Los impactos positivos de la política analizada sobre las estructuras de oportunidades muestran un efecto limitado. Si bien en sus objetivos redundan las ideas del alcance de la inclusión social de los sectores más vulnerables, en palabras de Kaztman (2001) estas políticas “han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida, los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad”

(p. 172). Consideramos entonces, que la construcción del C.U. Padre Mugica, lejos de haber transformado las estructuras de oportunidades de sus habitantes para el incremento de su bienestar y el acceso a su integración social, ha intensificado los circuitos de acción social segregados que funcionan como dispositivos reproductores de la desigualdad.

Referencias

- Auditoría General de la Nación. (2013). *Fundación Madres de Plaza de Mayo - Misión Sueños Compartidos, Auditoría Integral sobre los programas de ejecución de viviendas y obras públicas como factor de inclusión social, en sus distintas modalidades de ejecución*. Recuperado de http://www.agn.gov.ar/files/informes/2013_254info.pdf
- Argentina, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Resolución N.º 0670/07 (12 de marzo del 2007).
- Argentina, Senado de la Nación. (2008). Proyecto de comunicación solicitando se declare de interés nacional el proyecto social de construcción de viviendas “Misión Sueños Compartidos”, coordinados por la Fundación Madres de Plaza de Mayo (22 de octubre de 2008).
- Arquero, M. S. (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, el caso de barrio INTA* (Tesis de maestría sin publicar). Universidad Torcuato Di Tella, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires. (2012). *La dimensión social de las relocalizaciones. El fallo Mendoza y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA*. Recuperado de <http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/DT%20N%2016-AGT.pdf>
- Bettatis, C. (2012). De villa a barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos. En M. C. Cravino (Org.), *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp. 142-171). Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Carman, M. (julio, 2016). *Ser afectados. La apropiación judicial y burocrática del sufrimiento en una Política de relocalización en Buenos Aires*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional Contested_Cities, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid. Recuperado de <http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-163539-CarmanMar%C3%ADa-SerAfectados.pdf>
- Centros de Estudios Legales y Sociales. (2003) *Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?* Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf
- Cravino, M. C. (abril, 2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierra del Área Metropolitana de Buenos Aires. Ponencia presentada en

la Land Tenure Issues in Latin America Conference, Birmingham. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdil/collect/ar/ar-022/index/assoc/HASH2582.dir/cravino.html>

Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2014). La causa “Mendoza”: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas. *Revista institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 4(6), (210-255).

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2015). *Programa de rehabilitación y puesta en valor de Conjuntos Urbanos*. Recuperado de <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/05/ConjuntosUrbanos.pdf>

Del Río, J. P. (2012). *El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Di Virgilio, M. M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Di Virgilio, M. M. & Rodríguez, M. C. (2011). Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar. En M. M. Di Virgilio & M. C. Rodríguez (Comp.), *Coordenadas para*

el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial (pp. 17-52). Buenos Aires: Prometeo.

Di Virgilio, M. M., Marcos, M. & Mera, G. (2015). Tipos de hábitat y desigualdades socio-espaciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En G, Badenes & M. A. Marin (Comp.), *X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Desequilibrios regionales y políticas públicas: una agenda pendiente* (pp. 1125-1147). Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Duhau, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI Editores.

Dunowicz, R. & Boselli, T. (2009). Habitar en la vivienda social de Buenos Aires, 1905-2002. En J. M. Borthagaray (Comp.), *Habitar Buenos Aires: Las manzanas, las casas y los lotes*. Buenos Aires: FADU-UBA.

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 colectiva en torno al reasentamiento, *Revista Quid16*, (5), 255-283.

Félez, M. (2015). *Argentina neodesarrollista: Debates sobre el modelo*. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.383/pm.383.pdf>

Flores, C. (2008). *Residential segregation and the geography of opportunities: a spatial analysis of heterogeneity and spillovers in education* (Tesis de doctorado). Universidad de Texas, Austin, Estados Unidos de América.

- Giglia, A. (1996). La democracia en la vida cotidiana. Dos casos de gestión de condominios en la ciudad de México. *Alteridades*, 6(11), 75-85.
- Girola, M. F. (2008) *Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires: los casos del conjunto Soldati y Nordelta* (Tesis de doctorado sin publicar). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10(39), 5-34.
- Groisman, F. (2011). La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina. *Avances de investigación*, (4), 4-24.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL & PNUD.
- Kaztman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay [Documento de trabajo].
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista CEPAL*, (75), 175-189.
- Ostuni, F. (2007). *Del FONAVI al Federal: transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional*. Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales.
- Ostuni, F. (2012) Aproximaciones a una no implementación. El programa federal de construcción de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. En M. C. Cravino (Org.), *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004- 2009)* (pp. 87-107). Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO*, (4), 98-128.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES & Hvmantas.
- Paiva, V. & Bolaños, C. (2010). Nuevos asentamientos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Agustín Magaldi del barrio de barracas, Documento de trabajo CIHAM, nro. (37), FADU.
- Palombi, A. (julio, 2013). *El conflicto de Villa Cartón. Notas para repensar las políticas de hábitat en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pírez, P. (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad*. *Revista Ciudades*, (28), 8-19.
- Red en Derechos Humanos. (2011). *El enfoque basado en derechos humanos: evaluación e indicadores*. Recuperado de <http://www.redenderechos.org/>

webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. & Morales, B. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Historia con desencuentros*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, M. C. (2012). La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. En J. Erazo (Coord.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica* (pp. 119-144). Quito: Instituto de la Ciudad, FLACSO Ecuador & CLACSO.
- Rodríguez, M. F. (2009). Notas sobre los conceptos de los nuevos asentamientos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Pampa*, 5(5), 197-218.
- Rodulfo, M. B. (2003). *La situación habitacional y las políticas públicas*. Recuperado de: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/c2.pdf>
- Rodulfo, M. B. (2008). *Políticas habitacionales en Argentina: estrategias y desafíos*. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/rodulfo_viv_social.pdf
- Rodulfo, M. B. & Boselli, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *VIVIENDA y CIUDAD*, 2, 30-41.
- Sabatini, F. (1999). *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*. Ponencia presentada en el Seminario Latin America:

Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium. Universidad de Upsala, Upsala.

- Salvia, A. (2015). Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes bajo el modelo neodesarrollista. En C. Gervasoni & E. Peruzzotti (Ed.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchmerismo* (pp. 195-233). Buenos Aires: Debate.
- Thomasz, A. G. & Girola, M. F. (2014). Políticas urbanas en Buenos Aires: una mirada etnográfica sobre la producción de complejos habitacionales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 276-292. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.CVU7-14.pubm>
- Varela, O. D. & Fernández, R. (2012). El retorno del Estado. Los programas Federales de vivienda en el AMBA. En M. C. Cravino (Org.), *Construyendo barrios: transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp. 16-41). Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Vio, M. (2011). Política habitacional y producción de la ciudad metropolitana: análisis de las contribuciones del Programa federal de construcción de vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la RMBA. En M. C. Rodríguez & M. M. Di Virgilio (Comp.), *Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial* (pp. 90-114). Buenos Aires: Prometeo.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas para el problema habitacional argentino: 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina.

Zapata, M. C. (2013). *De los programas llave en mano a los programas por autogestión*.

Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires. (Tesis de doctorado sin publicar). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.