

## **Permanecer en los márgenes: de la orilla del riachuelo a un conjunto urbano en los límites de la ciudad central. El caso de los relocalizados de la causa “Mendoza” al complejo Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires.**

Mercedes Najman y Carla Fainstein.

Cita:

Mercedes Najman y Carla Fainstein (2017). *Permanecer en los márgenes: de la orilla del riachuelo a un conjunto urbano en los límites de la ciudad central. El caso de los relocalizados de la causa “Mendoza” al complejo Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2217>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

LO NUEVO CON SABOR A VIEJO. RELOCALIZACIONES DE ASENTAMIENTOS DE LA RIBERA DEL RIACHUELO AL COMPLEJO PADRE MUGICA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Mercedes Najman

[mercedesnajman@gmail.com](mailto:mercedesnajman@gmail.com)

CONICET – IIGG UBA

Argentina

Carla Fainstein

[carla.fainstein@gmail.com](mailto:carla.fainstein@gmail.com)

CONICET – ICO UNGS

Argentina



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMEN

El presente trabajo busca aportar reflexiones sobre la política de relocalizaciones implementada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la llamada Causa “Mendoza”. Observamos los modos de intervención del Estado a través de programas orientados, al menos discursivamente, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la cuenca. Intentamos identificar si el enfoque de derechos presente en estos programas -principalmente el derecho al ambiente sano y a la vivienda- se refleja en su implementación. Por último indagamos de manera exploratoria en los efectos de esta política sobre el territorio y los hogares afectados. Reconstruimos el proceso que culminó con la reubicación de una parte de las familias del barrio Agustín Magaldi, la Villa 21-24 y los llamados “suelitos” en el Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica. Las mudanzas, presentadas como respuesta a los lineamientos del fallo judicial, lejos de representar una solución efectiva, abrieron un nuevo abanico de conflictos, obstaculizando la inclusión e integración social de la población afectada. Estas problemáticas emergentes - aunque evitables - se vinculan con la falta de integralidad de la política, la ausencia de participación efectiva de los afectados, la perspectiva vivandista que continua siendo predominante, así como con la modalidad particular de gestión del conflicto habitacional del gobierno de la ciudad. Este caso es paradigmático de las formas fragmentadas y pragmáticas en que se ha llevado adelante la política hacia las villas en la ciudad en la última década. Asimismo, el carácter judicializado del conflicto imprime características particulares y supone la intervención de una multiplicidad de actores que complejizan el escenario. Además, nos permite indagar acerca de las modalidades mediante las cuales el poder ejecutivo local interviene sobre los modos de producción de ciudad y configuración de las estructuras urbanas, así como sobre las condiciones de vida de los hogares. La presente ponencia se enmarca en los trabajos de investigación de las autoras, presentando algunos resultados de sus tesis de maestría. Caracterizamos el programa bajo estudio mediante la revisión bibliográfica y la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del gobierno de la ciudad y del poder judicial. Simultáneamente, se propone un abordaje de diseño cualitativo de estudio de caso que permite identificar algunas de las incidencias del Plan de Saneamiento Integral de la Cuenca Matanza



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Riachuelo sobre las propias experiencias y condiciones de vida de los hogares afectados, así como sobre sus impactos en la estructura urbana. En función de este objetivo se han realizado entre los años 2014 y 2016 entrevistas en profundidad a población afectada.

### **Palabras clave**

Relocalizaciones, conflictos urbanos, vivienda social

### **ABSTRACT**

The present paper searches to contribute to the studies on the public policies of relocations implemented in the city of Buenos Aires as a result of the so called “Mendoza” court case. The types of state intervention will be observed through the programs that, at least discursively, were oriented to improve the life conditions of the population of the river basin. In this context we will try to identify if the “rights approach” presented in these programs -mainly in terms of the right to the environment and to housing- reflects in their implementation. Finally, the effects of this policy on the territory and the affected households will be explored. The process that culminated with the relocation of a section of the families of the “Agustín Magaldi” settlement, the villa 21-24 and the “sueltitos” to social housing will be characterized.

The relocations were presented as a response to the guidelines of the judicial decisions of the court and did not result to be an effective solution. On the contrary, they opened a new range of conflicts, obstructing the inclusion and social integration of the affected population. This emerging - though avoidable- issues were tied to the lack of integrality of the policy, the absence of real participation of the population, the housing based perspective of the state organisms and to the ways in which the local government handled housing conflicts in this period.

This case is exemplary of the fragmented and pragmatic ways in which the public policies destined to slums in the city have been developed in the last decade. Furthermore, the judicialized aspect of the conflict infuses particular characteristics to the process and entails the intervention of a multiplicity of social actors that gives more complexity to the scenery. In addition, this conflict allows to analyze the patterns used by the executive power to intervene on the different ways of



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

producing city and configuring urban structures, as well as on the life conditions of the households.

The presentation is framed in the investigations of both authors, and seeks to introduce some of the results of their masters thesis. The program under study was defined after thorough revision of the specialized literature and of the realization of semi - structured interviews to public officials of the city government and the judicial branch. Simultaneously, a qualitative approach is proposed, that allowed the identification of some of the effects of the integral program of environmental sanitation of the river watershed on the life conditions and experiences of its households and on the urban structure of this territory. To this purpose interviews have been made in the period 2014 - 2016 to the compromised population.

### **Keywords**

Relocations, urban conflicts, social housing



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introducción**

En el año 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en contra del Estado Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 44 empresas, ordenando el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. El fallo de la llamada causa “Mendoza” impulsó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de este territorio, lo que contemplaba la mejora de las condiciones de vida de la población –alrededor de cinco millones de personas (INDEC, 2010)-. Una de sus líneas programáticas, la “liberación de los márgenes”, supuso políticas de relocalización de industrias, basurales y de asentamientos informales afectando alrededor de 18 000 familias (PISA, 2010).

Podemos considerar que estas políticas presentaron inicialmente ciertos elementos “novedosos” que aparecían como potencialidades para generar efectos disruptivos en los territorios y sobre las condiciones de vida de los afectados. Se trató de la primera política de desplazamiento de población de esta magnitud desde el retorno de la democracia en la Argentina (1983). Por otro lado, estas medidas se enmarcaron en un discurso de derechos e inclusión social, en tanto se presentaban como un modo de garantizar el acceso a la vivienda digna y a un ambiente sano. En este sentido, la causa refleja el reposicionamiento de la problemática ambiental como una cuestión social prioritaria dentro de la agenda pública. En tercer lugar, la sentencia ordenó el diseño de una política metropolitana y por lo tanto interjurisdiccional, configurando un complejo mapa de actores intervinientes. Por último, el proceso se desarrolló en un contexto de creciente judicialización de los conflictos urbanos, tanto a nivel regional como nacional y local.

Partiendo de estas características particulares que señalan una potencialidad innovadora en las políticas de reubicación que se han desarrollado bajo la causa “Mendoza”, nos proponemos indagar sobre el desarrollo de estas políticas y sus múltiples efectos. En este sentido, procuramos visibilizar las marcas que han dejado las acciones en el territorio sobre el que la política interviene (barrio de origen –villa 21-24- y de destino –Complejo “Barrio Padre Mugica”-), los efectos



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

simbólicos sobre los repertorios de acción de las organizaciones territoriales y las transformaciones sufridas por los hogares relocalizados en términos de inclusión social y garantía de derechos.

Esta ponencia presenta el resultado de las reflexiones colectivas entre las autoras y pone en diálogo los resultados de sus trabajos de tesis de maestría.



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## II. Marco teórico/marco conceptual

Podemos encontrar una variada bibliografía sobre relocalizaciones en las ciencias sociales, principalmente desde la antropología social y el análisis de políticas públicas. Son fenómenos complejos y multidimensionales que suponen cambios acelerados y planificados “desde arriba” (Catullo, 2006; Brites, 2004). Se caracterizan por su compulsividad, ya que “rara vez o nunca los relocalizados tienen la posibilidad efectiva de optar por el mantenimiento del *statu quo*” (Bartolomé, 1985: 13). La característica distintiva de las reubicaciones radica en que “el desplazamiento de la población constituye un *objetivo conscientemente planificado*, ya sea por razones técnicas (...) o técnico políticas” (Bartolomé, 1985: 12). Los trabajos clásicos sobre estas temáticas hablan de un hecho social que desarma las formas simbólicas mediante las que los colectivos entienden su medio ambiente físico y social produciendo una “crisis vital”, un “desarraigo masivo” y la “pérdida del espacio socialmente construido” (Catullo, 2006; Bartolomé, 1985).

En relación al caso argentino, las reubicaciones delimitadas por el PISA constituyeron aquellas de mayor magnitud desde las erradicaciones de villas y asentamientos de la CABA durante la última dictadura militar en el país (1976 – 1983). Las mismas supusieron la mudanza de alrededor de 140 000 personas que fueron enviadas fuera del distrito. Desde el retorno a la democracia, no se han realizado movimientos tan grandes de población a partir de políticas estatales en el país y las relocalizaciones que se han registrado se dieron principalmente en situaciones puntuales de renovación urbana de áreas específicas o con la implantación de grandes proyectos urbanos y de infraestructura (Catullo, 2006; Brites, 2004). En relación a los asentamientos informales, las políticas estatales han priorizado la radicación y construcción - escasa- de vivienda social al interior o márgenes de los barrios.

La política de relocalización que aquí analizamos, presenta un diseño potencialmente novedoso en relación a los procesos de relocalización históricos, principalmente debido al enfoque de derechos en el que se enmarca. La política se consideró como un medio para garantizar derechos elementales (principalmente el derecho al ambiente sano y a la vivienda). En este sentido,



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

partiremos de la bibliografía existente sobre procesos de relocalización y sus efectos para analizar puntos de continuidad y de ruptura que presentan en relación a la política que aquí analizamos y sus efectos incipientes.

Otras de las cuestiones vinculadas a la potencialidad disruptiva de la política que aquí analizamos, se vincula con la creciente *judicialización* de los conflictos urbanos en el que se enmarcaron las políticas de reubicación de población de la ribera del Riachuelo. Este proceso, que viene desarrollándose a nivel regional, nacional y local desde la década de los ochenta, supuso la incorporación de los tribunales –del campo jurídico- como un ámbito más de la disputa política (Smulovitz, 2008). Se vinculó en la Argentina con la incorporación de figuras específicas de participación y de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en las cartas orgánicas tanto de la nación como de la CABA y con la creación de una serie de nuevos organismos en la defensa pública (Arqueros, 2011). En el distrito porteño, una variedad de activistas jurídicos –tanto en la esfera estatal como en ONGs- (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014) comenzaron a litigar a partir de un “enfoque de derechos”. El mismo se relacionaba con los procesos ya nombrados, con la reciente incorporación de nuevos derechos (como el del ambiente sano) en la legislación y también en una mirada de una necesidad de acercamiento a los territorios y particularmente a los sectores populares en la búsqueda de una cierta democratización de las herramientas legales.

En este sentido, no es casual que la demanda que dio inicio a la causa “Mendoza” surgiera de un grupo de vecinos y vecinas de la cuenca. Además, puede verse como ese proceso se vio atravesado por la creciente presencia en la agenda pública de los conflictos ambientales tanto en la región como particularmente en el país (Merlinsky, 2014). El inicio de este litigio estructural se dio dos años después de la sanción de la Ley General del Ambiente (Ley n° 25 675) y casi en simultáneo con dos conflictos ambientales que tomaron relevancia nacional: aquel por la implantación de la papelera Botnia sobre el río Uruguay (que comenzó en el año 2002) y el generado en Esquel por la instalación de una minera en terrenos cercanos a la ciudad (2003). Es en este contexto (año 2006) que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara su competencia en la causa “Mendoza”, estructurada en torno al derecho al ambiente.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Por otra parte, indagamos acerca de los efectos de la política sobre los territorios - tanto los barrios de origen como los de destino - ya que las políticas habitacionales representan las herramientas estatales de producción de ciudad, traduciendo en forma concreta la intervención del Estado sobre el territorio (Ozslak, 1981). En este sentido, la construcción de vivienda social porta la capacidad de intervenir sobre las dinámicas de producción de ciudad y en la configuración de las estructuras urbanas vigentes.

Por último, procuramos identificar los efectos de la política sobre los hogares afectados. Nos valdremos del 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, la política logra (o no) incidir sobre el acceso de los hogares destinatarios al bienestar.

Kaztman (1999; 2000) sostiene que cada tiempo y espacio particular condiciona los recursos (bienes, servicios o actividades) necesarios para lograr una plena participación en la sociedad. Este tipo de recursos son denominados activos. 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. Buscamos identificar entonces, en qué sentido las relocalizaciones han modificado la estructura de oportunidades de los hogares afectados, incidiendo a favor u obstaculizando sus rutas al bienestar y a la inclusión social.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **III. Metodología**

Se propone un abordaje metodológico de diseño cualitativo de estudio de caso. Se realizaron en los años 2014, 2015 y 2016 entrevistas en profundidad a delegados del camino de sirga de la villa 21-24 y el asentamiento Magaldi y a jefes y jefas de hogares relocalizados en el Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica. Simultáneamente, se llevó a cabo un trabajo de revisión bibliográfica, de uso de datos secundarios (datos estadísticos, informes oficiales y técnicos gubernamentales) y la realización de entrevistas semi-estructuradas realizadas en el año 2015 a funcionarios del gobierno de la ciudad que han intervenido en diferentes etapas del proceso de la política y abogados de la Defensa Pública (tanto del poder judicial local como del federal).



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

#### IV. Análisis y discusión de datos

Indagamos en la presente ponencia sobre la política de relocalización de asentamientos enmarcada en la causa “Mendoza”. Como se mencionó previamente, la misma presentaba elementos novedosos conllevando ciertas potencialidades disruptivas en el campo del abordaje estatal de las problemáticas de la vivienda, el hábitat y el ambiente.

La política aquí analizada se enmarcó en un “litigio estructural”<sup>1</sup> ordenado alrededor del derecho al ambiente. El contexto en el que se desarrolló la causa resulta clave para comprender sus características. Por una parte, tuvo lugar en el marco de una creciente presencia de los conflictos ambientales en la agenda pública (Merlinsky, 2014). Además, se enmarca dentro de un creciente proceso de judicialización de los conflictos que puede rastrearse desde la década del ochenta (Smulovitz, 2008), que situó al campo jurídico como una arena más de disputa política.

En la causa, la CSJN (2008) intimó a la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR)<sup>2</sup>, creada en el mismo proceso judicial, a desarrollar un plan de saneamiento para ese territorio que supusiera la recomposición ambiental del área y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Debido a su enmarcamiento en el campo jurídico, la ejecución de la sentencia supuso la introducción de una multiplicidad de actores estatales en la implementación de políticas públicas: además de organismos de diferentes ministerios del Poder Ejecutivo tanto nacional como provincial y municipal, participaban agentes del Poder Judicial Federal y de la Ciudad –tanto jueces como procuradores y defensores-. Podemos afirmar que la sentencia tuvo efectos institucionales (Azuela de la Cueva, 2014; Melé, 2003) ya que una serie de nuevos organismos –como el ACUMAR, el

---

<sup>1</sup> “La expresión “litigio estructural” o “caso estructural”, califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales. En nuestro país, tal expansión pareciera montada sobre los rieles institucionales diseñados en la reforma constitucional de 1994, en particular, sobre las acciones colectivas y el nuevo catálogo de derechos constitucionales.” (Puga, 2014).

<sup>2</sup> El ACUMAR “es un organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26,168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región de la cuenca en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Ver: <http://www.acumar.gob.ar/institucional/31/historia>)



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Cuerpo Colegiado, la Unidad de Proyectos Especiales Riachuelo en el Instituto de la Vivienda de la CABA entre otros- fueron creados para la implementación de las políticas delineadas por la CSJN.

Si bien la política de saneamiento de la cuenca, mediante la creación de un ente para coordinar las acciones en todos los distritos (ACUMAR) y de medidas que obligaban a la articulación entre diversas escalas de gobierno, suponía incorporar una gestión interjurisdiccional, esta dinámica no termino de plasmarse en la implementación de las relocalizaciones. Los fondos para llevar adelante las reubicaciones eran nacionales pero la forma en que se llevaron adelante dependió de cada distrito en particular y asumió características procedimentales diversas. Esta fragmentación se vio también dentro de los distritos y se reflejó por ejemplo en el avance desigual de estos procesos a lo largo de los años. En la CABA podemos distinguir diferentes etapas en las que se llevaron adelante las mudanzas, que responden a las especificidades de los barrios (tamaño, entramados de organización, entre otras cuestiones) pero también a los intereses del gobierno local por los terrenos en los que se asentaban las villas -algunos ubicados en áreas en las que el Poder Ejecutivo se encontraba desarrollando políticas de recualificación, como es el caso del asentamiento Lamadrid en el barrio de la Boca- (Cravino, Fainstein, 2017).

Por otra parte, como hemos destacado, las políticas de relocalización de población de la ribera del Matanza – Riachuelo se inició en un contexto de creciente judicialización. Sin embargo, el enmarcamiento en un litigio estructural presentó algunas limitaciones. En principio, la falta de recursos humanos y materiales y de formación en la temática de los magistrados tanto de la CSJN como de los juzgados de primera instancia en quien se delegó el control de la implementación de la sentencia, supusieron serios límites para su accionar, lo cual no se ha modificado hasta el día de hoy. Por otra parte, los tiempos judiciales mostraron ser diversos a los tiempos del ejecutivo y a los del territorio. En principio puede observarse como ciertos cambios en el Poder Judicial le imprimieron un ritmo muy diverso a la implementación de las reubicaciones: el juez Armella, el primero en quien se delegó la ejecución de la sentencia fue muy activo y apremió a los gobiernos locales para que liberaran la ribera por medio de las reubicaciones, introduciendo en sus resoluciones (Merlinsky, 2013) la figura del “camino de sirga”. Esto le imprimió celeridad a las mudanzas en la CABA, cuya primera camada se realizó a complejos construidos previamente para



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

otros destinatarios –como el Complejo Padre Mugica- en los barrios más pequeños y de manera más bien autoritaria, con falta de participación y de acceso a la información. Cuando Armella fue removido de la causa, fue reemplazado por dos jueces de primera instancia, que marcaron tiempos más laxos para la ejecución de la política. Los mismos no se corresponden con los “tiempos del barrio”: una multiplicidad de problemáticas que no estaban contempladas en el PISA, como la desactualización de los censos, las condiciones de salud y habitacionales de la población que permanecía a la espera de ser mudada sumado a las nuevas problemáticas generadas por los terrenos ahora baldíos en la ribera –plagas, inundaciones, basura, entre otras- constituyeron lo que los vecinos llamaron “problemas del mientras tanto”. Los mismos fueron en su mayoría desatendidos por el gobierno porteño, y los tiempos judiciales no tuvieron la dinámica o celeridad para exigir soluciones a los mismos. En este sentido, las políticas de relocalización de asentamientos terminaron siendo las respuestas del Poder Ejecutivo para cumplir con las exigencias del Poder Judicial más que soluciones habitacionales y ambientales englobadas en una política estatal para la garantía de los derechos de los habitantes de la cuenca.

Tal como mencionamos previamente, la magnitud de las reubicaciones que serían realizadas resultaba novedosa, además de estar respaldada por una política habitacional que partiría desde un enfoque de derechos. Sin embargo, los avances efectivos respecto a la mudanza de estos hogares luego de casi diez años de la sentencia aún son escasos. La urbanización de las villas ubicadas en la cuenca, también previstas por el PISA no ha sido implementada aún, y para finales del 2016 solo un 35% del total de las relocalizaciones se habían efectuado. En la CABA, ese porcentaje desciende a un 20%. Las relocalizaciones que se implementaron no consideraron las especificidades de la población destinataria del programa. Por el contrario y reproduciendo las tradicionales políticas de relocalización, e incluso de construcción de vivienda social, los afectados por las mudanzas fueron considerados como sujetos homogéneos e intercambiables, dando lugar a serias complicaciones luego de las mudanzas. Además, su exclusión del diseño y ejecución de la política, refleja cierta permanencia de enfoques vivendistas en los organismos estatales encargados de la política habitacional.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Por otra parte, si bien la causa “Mendoza” y el PISA buscaron en lo formal garantizar el derecho al ambiente, a la vivienda y a la salud, la dimensión social del conflicto se encontraba fuertemente invisibilizada (Merlinsky, 2013) y el “enfoque de derechos” no se vio reflejado en la implementación de la sentencia. En primer lugar, por el hecho de que los destinatarios de las políticas del PISA –los “afectados”- no eran “partes” en la causa con lo cual su participación y acceso a la información se encontraba muy restringida. Debieron actuar en los intersticios, logrando tener patrocinio legal de la defensa pública pero sin derecho, por ejemplo, a hacer presentaciones en audiencias públicas. La “sociedad civil” estaba representada en la causa por el “Cuerpo Colegiado”, un conjunto de ONGs presididas por el Defensor del Pueblo de la Nación –cargo vacante hace ya siete años- que en muchas ocasiones no tenían vinculación alguna con el territorio afectado.

### **Las relocalizaciones al Complejo Barrio Padre Mugica: efectos sobre los hogares y sobre el territorio**

En esta presentación nos centramos en el análisis del proceso de relocalización de un conjunto de hogares al Complejo Habitacional “Barrio Padre Mugica”. Si bien este complejo de vivienda social no fue diseñado ni construido originalmente para albergar a esta población, los adjudicatarios fueron modificados bajo la presión ejercida desde el Poder Judicial para la ejecución de la sentencia. Esta *intercambiabilidad* de los destinatarios de la política de vivienda social refuerza las perspectivas vivendistas del enfoque desarrollado por el Estado frente a la problemática habitacional. Según el PISA, para el año 2011 debían mudarse al complejo 220 hogares de la villa 21-24 y 158 del barrio “Agustín Magaldi”, ambos ubicados en el sur de la CABA en el barrio de Barracas (ACUMAR, 2010). Sin embargo, este plan de relocalizaciones presentó a lo largo de su implementación una serie de transformaciones. A diciembre de 2016, solo 187 hogares de la villa 21-24 habían sido mudados y 56 de “Magaldi” -otros 36 fueron reubicados en otro complejo habitacional -. Junto a estos hogares, fueron reubicados en el complejo de viviendas



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

un conjunto de hogares denominados “los sueltitos”<sup>3</sup> y aproximadamente 340 familias provenientes del ex asentamiento Villa Cartón, producto también de un proceso de judicialización. El poblamiento (ver Mapa 1) del conjunto urbano Barrio Padre Mugica, si bien surge en el marco de un programa orientado a la inclusión social, poco a poco se convirtió en una herramienta del poder ejecutivo de la ciudad para dar respuesta a los crecientes procesos de judicialización que requirieron una política activa frente a la cuestión del déficit habitacional.

---

<sup>3</sup> 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, 2015). 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.





## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

El asentamiento Agustín Magaldi y un conjunto de hogares denominados por el IVC como “los sueltitos”, fueron los primeros relocalizados al complejo en el marco de la causa Mendoza en el año 2012. Los nuevos habitantes debieron adaptarse casi sin presencia institucional a una forma de hábitat desconocida y a la convivencia conflictiva con habitantes de Villa Cartón EX AU7 que ya residían allí. La llegada al barrio de este nuevo grupo de hogares que no habían sido parte de los destinatarios originales del conjunto, hizo que los pobladores de EX AU7 vivieran la llegada de este grupo como una manipulación de sus conquistas, trasladando su enfrentamiento con el IVC a los vecinos recién llegados, quienes a su vez, tenían escaso conocimiento sobre el programa que dio origen al Conjunto. Sumado a este clima de conflictividad, la ausencia de información y presencia institucional ha complejizado aún más la convivencia al facilitar el cruce de información heterogénea respecto a quiénes ocuparían las próximas viviendas, las formas de propiedad, el pago de las cuotas y los compromisos asumidos por los diferentes organismos del Estado (Najman, 2017).

En septiembre del 2013 se realiza la segunda relocalización 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 de Brian”. Si bien esta segunda etapa incorporó instancias de acompañamiento en las reubicaciones por parte de equipos del IVC, estos procesos de alcance limitado no pueden considerarse como un abordaje participativo en la implementación de la política. Asimismo, 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 (Najman, 2017).

Estos nuevos conflictos retrasaron los tiempos programados para las siguientes relocalizaciones. Como consecuencia de los reclamos por parte los primeros hogares relocalizados



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

respecto a los desperfectos técnicos y a los conflictos de convivencia con el resto de los pobladores se retrasaron las siguientes etapas de las mudanzas y, sumado a las problemáticas en los barrios de origen desarrolladas más arriba, se generaron instancias de negociación con el Poder Ejecutivo local en las que se modificaron ciertos aspectos de la política diseñada.

Para demandar contra estas problemáticas se conformaron en la villa 21-24 y el barrio “Agustín Magaldi” organizaciones sociales que, en articulación con los abogados de la Defensa Pública porteña, trataron específicamente la problemática de las relocalizaciones. Demandaron instancias de articulación y negociación con el Poder Ejecutivo local, concedidas luego de varios meses. Las “mesas de trabajo” cumplieron un rol principalmente informativo. No obstante, en el caso del a villa 21-24, lograron, entre otras modificaciones al planteo original de la política, la sanción de una ley a finales del año 2014 que estableció que, más allá de las 220 familias que debían mudarse a la Comuna 8, el resto sería reubicada a terrenos seleccionados por el “cuerpo de delegados” dentro de un perímetro cercano a la villa.

Las demandas que estructuraron las formas de accionar del cuerpo de delegados en este período se ordenaron y centralizaron en la *localización* de las nuevas viviendas, su *método constructivo*. El objetivo fue que ninguna otra familia se mudara fuera de la Comuna 4 y que se utilizara para las viviendas el método constructivo “tradicional”.

### **Efectos de la relocalización sobre los hogares**

Como mencionamos previamente, la localización de los complejos habitacionales de vivienda social se ha emplazado históricamente sobre terrenos periféricos y alejados de los servicios urbanos, reproduciendo -o en algunos casos intensificando- la situación de segregación en que las familias se encontraban previamente. Su estructura constructiva ha tendido a segregar a sus habitantes respecto a la ciudad, generando una sensación de desarraigo y estigmatización. Estos factores parecen reproducirse para el Complejo Padre Múgica. Esta política, amparada en un discurso de riesgo ambiental y habitacional, promovió la relocalización y desplazamiento de población desde áreas centrales hacia otras periféricas. Muchas familias fueron reubicadas desde barrios informales localizados en zonas de mayor centralidad con acceso a servicios y redes que



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

funcionaban como ejes fundamentales de sus estrategias de vida hacia localizaciones periféricas con fuertes déficits de equipamiento y servicios.

Estos efectos evidencian una continuidad en el abordaje de las viviendas de interés social por parte de las políticas habitacionales como meras mercancías y lejos de promover la integración social de sus habitantes por medio de la efectivización del derecho a la ciudad, la localización de las nuevas viviendas sociales han profundizado el patrón de distribución socio-económico vigente, reproduciendo procesos de segregación residencial y de exclusión social (Najman, 2017).

El perfil demográfico de la Comuna 8, donde se localiza el Conjunto Habitacional, evidencia la concentración en este punto de la ciudad de sectores altamente vulnerables y la ausencia del Estado en términos de equipamientos. La llegada de nuevos grupos numerosos de población en situaciones de riesgo, termina por intensificar las características ya presentes del territorio. El contexto de escasez de la Comuna 8, del barrio Villa Lugano y del reciente Complejo Barrio Padre Mugica allí situado, obliga a la problematización sobre el doble impacto de las relocalizaciones. Por un lado el impacto sobre el territorio, aumentando la demanda de servicios en un contexto de escasez, así como la concentración – y relegación – de los sectores populares en un sector periférico de la ciudad. Por otro lado, el efecto del nuevo lugar de residencia para los hogares que han sido mudados, lo cual despierta el interrogante acerca de si, en efecto, la política buscó promover un mejor vivir (Najman, 2017).

Retomaremos aquí el enfoque de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO) propuesto por Kaztman (1999; 2000) para identificar en qué medida y de qué modos la política analizada ha incidido en el acceso al bienestar de los hogares destinatarios. Nos proponemos identificar las alteraciones o continuidades en las Estructuras de Oportunidades, identificando la composición y disponibilidad de diversos activos o capitales que poseen los hogares (Abramo, 2003; Kaztman, 1999; 2000).

La llegada de un numeroso contingente de hogares con altos niveles de vulnerabilidad social a un territorio que ya poseía fuertes tendencias a la segmentación residencial ha afectado negativamente el acceso de tales hogares a las estructuras de oportunidades que incrementarían su bienestar social. Sumado a esto, las relocalizaciones no repararon en el impacto negativo de la



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desarticulación de redes de pertenencia barriales y la relevancia de las economías comunitarias y de solidaridad para las estrategias de reproducción de los hogares (Brites, 2004). Por otro lado, el desarrollo del programa no ha impulsado, y en muchos casos obstaculizó, la apropiación del hábitat y el surgimiento de la noción de comunidad mediante una proximidad organizada (Abramo, 2003) entre sus nuevos habitantes.

Como consecuencia, el nacimiento del nuevo barrio y su poblamiento configura una compleja trama social que destapa nuevas problemáticas de todo tipo: constructivas, técnicas, organizacionales, económicas y sociales que impactan negativamente sobre los usos y representaciones de los habitantes sobre su barrio. Frente a esta situación, desde los organismos gubernamentales no se ha implementado una mayor presencia institucional que busque garantizar un abordaje y acompañamiento de la población con el objetivo de resolver los nuevos conflictos y posibilitar finalmente la meta de inclusión social.

Con la mudanza al barrio, el fortalecimiento de las oportunidades de los nuevos habitantes para su inclusión al mundo del trabajo formal, parece haberse visto obstruida por las características del contexto y las externalidades del barrio. En este sentido, el acceso a servicios y espacios de socialización segmentados (Katzman, 2001), lejos de funcionar como una fuente de información y redes que posibiliten el ingreso a nuevos empleos no marginales, terminan funcionando como espacios reproductores de la desigualdad.

Los problemas estructurales y arquitectónicos al interior de las viviendas, su falta de adecuación a muchas de las necesidades presentadas por los hogares y la separación conceptual presente en la política entre la unidad doméstica y el barrio en el cual se localiza, permite problematizar varias cuestiones. En primer lugar nos alerta acerca de la igualación que se ejerce entre la noción de *derecho a la vivienda digna* y la idea de *propiedad de la vivienda*. 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 reproducido y aceitado los mecanismos que profundizan su vulnerabilidad y aislamiento,



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

generando a través del surgimiento de un barrio, nuevos dispositivos reproductores de la desigualdad.

### **V. Conclusiones**

La implementación de las políticas de relocalización de la ribera villa 21-24 de Barracas al Complejo “Padre Mugica” en la CABA nos permite señalar algunas reflexiones sobre las políticas habitacionales desarrolladas a partir del conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza – Riachuelo a partir de la causa “Mendoza”. Como hemos mencionado, aquellos elementos que aparecían como novedosos en cierta medida –la magnitud de las reubicaciones, la intervención del poder judicial, el discurso de derechos y la interjurisdiccionalidad que tendría la política- parecieron restringirse a la dimensión discursiva de la política, consolidando, en la práctica, intervenciones que reprodujeron viejas tendencias de la política habitacional, ambiental y social metropolitana.

En relación a la magnitud de relocalizaciones y su modalidad de gestión –articulando gobiernos de diversos distritos- la política ha tenido un alcance limitado. El bajo porcentaje de reubicaciones concretadas y la gran fragmentación entre los organismos que debían llevarlas adelante marca complejos obstáculos para el cumplimiento del plan original mostraba rasgos disruptivos en este sentido.

Por otro lado, las potencialidades que parecían presentar la vinculación del gobierno local con el Poder Judicial en el diseño e implementación de esta serie de políticas, evidenció limitaciones en la práctica. El conjunto de intervenciones estatales observadas, difícilmente puedan interpretarse como componentes de una misma política habitacional integral, sino más bien como medidas “urgentes” tomadas por el Poder Ejecutivo porteño para dar respuesta a las exigencias del Poder Judicial Federal.

Asimismo, las intervenciones estatales lejos de promover el acceso a derechos, terminó reproduciendo un sesgo tradicionalmente vivendista. Las acciones del gobierno porteño debían liberar el “camino de sirga” por su importancia para el saneamiento de la cuenca y la construcción de infraestructura urbana, y por tratarse según el PISA de los espacios que presentaban la mayor



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

vulnerabilidad ambiental, sanitaria y habitacional. Lejos de resolverse, los complejos problemas del habitar se intensificaron tras el desplazamiento de población altamente vulnerable hacia un área altamente segregada, implicando un empeoramiento en términos de localización y complejizando las estrategias cotidianas de los hogares.

Otro elemento que marcó la continuidad entre las políticas de relocalización fue el carácter homogeneizante en el abordaje de los territorios y la población afectada. Esta política de reubicación, al igual que las *tradicionales*, no consideró las especificidades y las opiniones de los destinatarios en el diseño, ni en la implementación, ni en los momentos posteriores a las relocalizaciones. Los entramados sociales, materiales, simbólicos, así como los usos de las viviendas –residencial, productivo-, la articulación con el resto de la ciudad, entre otras dimensiones, no fueron consideradas en la planificación de la política. Un elemento que evidencia esta exclusión es el hecho de que el complejo habitacional al que fueron relocalizados no ha sido diseñado originalmente para albergar a esta población.

Podemos identificar un doble efecto de las relocalizaciones que, lejos de garantizar la mejora de las condiciones de vida de los afectados, ha impactado negativamente sobre sus estructuras de oportunidades. Por un lado, observamos un impacto negativo sobre el territorio, al profundizar la concentración de sectores populares en un sector periférico y segregado de la ciudad lo cual implica el aumento de la demanda de servicios en un contexto de escasez. En segunda instancia, los efectos de la relocalización sobre las condiciones de vida de los hogares pone en duda la capacidad de la política para transformar positivamente sus estructuras de oportunidades. Asimismo, la mudanza no impactó positivamente sobre los modos de inserción socio – ocupacional de los hogares, generando incluso impactos negativos sobre la organización económica de los hogares, el acceso a sus fuentes de empleo e ingresos. La vivienda, en tanto espacio de vida, si bien es considerada por muchos entrevistados como un “salto positivo” en sus vidas, dista mucho de ser una vivienda digna.

A pesar de las limitaciones que hemos enunciado, pueden destacarse una serie de efectos que podemos señalar como “positivos”. En numerosos barrios afectados –como es el caso de la villa 21-24 de Barracas- se generaron nuevos espacios de organización social entre la población e



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

instancias de negociación con el Poder Ejecutivo que no estaban dispuestas en el PISA. Algunas experiencias organizativas eran preexistentes al conflicto y otras, como el caso de la villa 21-24 de Barracas, se conformaron *ad hoc*, diferenciándose de las instancias colectivas presentes en el asentamiento.

Además, los afectados incorporaron nuevos repertorios de acción colectiva producto de la articulación entre algunas modalidades “ya conocidas” (Tarrow, 1994) y otras novedosas relacionadas con la presencia de los actores del campo jurídico en el conflicto. Si bien los habitantes de la villa 21-24 de Barracas no pudieron frenar ni las mudanzas en general ni aquellas a realizarse a la Comuna 8, las organizaciones pudieron condicionar ciertos aspectos del proceso: el diseño y localización de las nuevas viviendas y el control del avance de las obras, principalmente.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## **VI. Bibliografía**

- ABRAMO, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Ciudad y territorios: Estudios territoriales, 35(136-137).
- ACUMAR (2010): “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización marzo 2010”, Recuperado de: <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010febrero/01/01/>
- ARQUEROS, S., CALDERÓN, C., JAURI, N., RAMOS, J., VITALE, P y YACOVINO, P. (2011): “Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en la Ciudad de Buenos Aires.” Ponencia presentada en las VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social, Argentina.
- AZUELA, A.; CANCINO, M.A. (coord.) (2014): Jueces y conflictos urbanos en América Latina, PAOT, México, pp. 7 – 33.
- BARTOLOMÉ, L.(1985): Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas, Ed. IDES N° 3, Buenos Aires, Pp 7 – 23.
- BRITES, W. (2004): “Políticas Urbana Autoritarias. El caso de una población carenciada desplazada por grandes obras”. Disponible en: [http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter\\_brites.htm](http://www.naya.org.ar/congreso2004/ponencias/walter_brites.htm)
- CARMAN, M. (2015). Una mirada sobre cuerpos sufrientes: las relocalizaciones de villas ribereñas en Buenos Aires. Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay, 13, 65-



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

74.

- CATULLO, M.R. (2006): *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- CRAVINO, María Cristina; PALOMBI, Ariel (2015): “Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri”, en Cuadernos de Vivienda y urbanismo Vol. 8 no 15. Universidad Javeriana. Bogotá.
- CRAVINO, M. C. y FAINSTEIN, C. (2017): “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas” (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.
- DELAMATA, G.; SETHMAN, A. y RICCIARDI, M.V. (2014): “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires”, en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. Biblos, Buenos Aires, pp. 397 – 444.
- 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 la acción colectiva en torno al reasentamiento”. *Quid 16: Revista de Estudios Urbanos del IIGG* N°5. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1359>
- KAZTMAN, R. (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Documento preparado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, con el apoyo financiero del PNUD, en el marco del Proyecto URU/97/017" Apoyo a la



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social".  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- KAZTMAN, R. (2000). Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social.
- KAZTMAN, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL.
- MELÉ, P. (2003): "Introduction: Conflits, territoires et action publique" en MELÉ, P.; LARRUE, C.; ROSEMBERG, M.; *Conflits et Territoires*. Tours; Maison des Sciences de L'Home; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.
- MERLINSKY, María Gabriela (2013): "Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- 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*, [S.l.], n. 37, p. 123-155, jul. 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4978>.
- OSZLAK, O. (1991): Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano, Ed. Humanitas, Buenos Aires, pp. 14 – 36, 147 – 198.
- OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Documento G.E./CLACSO, núm. 4, Centro de Estudios de Estado y Sociedad



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- PUGA, M. (2014): El litigio estructural en *Revista de Teoría del Derecho* de la Universidad de Palermo, pp. 41-82, Buenos Aires.
- SMULOVITZ, Catalina (2008); “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, No 190 – 191 (julio – septiembre / octubre – diciembre). Buenos Aires. Pp. 287 - 305
- TARROW, S. (1994): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial. Madrid.