

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVI, N° 221, otoño 2024

Págs. 943-964

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.221.11>

CC BY-NC-ND



# Condiciones de habitabilidad en un Complejo Urbano de Buenos Aires: análisis del acceso a la vivienda adecuada en el marco de la “Causa Mendoza”

Laura ZULAICA <sup>(1)</sup>

María Laura CANESTRARO <sup>(2)</sup>

Adriana B. OLIVERA <sup>(3)</sup>

Claudia RODRÍGUEZ <sup>(4)</sup>

<sup>(1) (2)</sup> Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

<sup>(3)</sup> Profesora-investigadora

<sup>(4)</sup> Profesional independiente / Asesora

<sup>(1) (3) (4)</sup> Instituto del Hábitat y del Ambiente (IHAM)

<sup>(1) (3) (4)</sup> Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD)

<sup>(2)</sup> Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Territorios y Culturas (ISTeC)

<sup>(2)</sup> Facultad de Humanidades

<sup>(1) (2) (3) (4)</sup> Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)

**Resumen:** El concepto de habitabilidad se vincula con las características y cualidades del espacio, entorno social y el ambiente que contribuyen a dar a la población una sensación de bienestar personal y colectivo. El presente trabajo analiza la habitabilidad en el Complejo Urbano Padre Mugica

Recibido: 22.04.2023; Revisado: 31.07.2023

Correo electrónico (1): [laurazulaica@conicet.gov.ar](mailto:laurazulaica@conicet.gov.ar) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8101-5957>

Correo electrónico (2): [micanestraro@gmail.com](mailto:micanestraro@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8352-3488>

Correo electrónico (3): [aolivera@mdp.edu.ar](mailto:aolivera@mdp.edu.ar) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5935-2180>

Correo electrónico (4): [clauinesrodri@gmail.com](mailto:clauinesrodri@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3937-858X>

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

También agradecen al Ministerio Público Fiscal de la Nación por el trabajo conjunto y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), a través del cual se formalizaron los convenios de asistencia técnica que dieron lugar al presente trabajo.

–CUPM– (Comuna 8, Buenos Aires). Dicho Complejo, construido en el marco de políticas habitacionales estatales de acceso a la vivienda en la Cuenca Matanza-Riachuelo, exhibe numerosas problemáticas sociales, sanitarias, ambientales y constructivo-edilicias. Parte de sus habitantes son relocalizados en el marco de una causa judicial de relevancia ambiental en Argentina, la “Causa Mendoza”. Partiendo del concepto de vivienda adecuada, se utiliza un enfoque multimétodo para abordar aspectos urbanos, habitacionales y jurídicos. La investigación deja en evidencia la existencia de herramientas legales y dispositivos institucionales. Sin embargo, las soluciones a las problemáticas son parciales y fragmentadas, incidiendo en la garantía del derecho a la ciudad.

**Palabras clave:** Políticas habitacionales; Procesos de Relocalización; Cuenca Matanza-Riachuelo; Derecho a la ciudad.

## Habitability conditions in an Urban Complex of Buenos Aires: analysis of access to adequate housing in the framework of the “Mendoza” case

**Abstract:** The habitability concept is linked to the characteristics and qualities of the space and social and environmental environment that contribute to giving the population a sense of personal and collective well-being. This paper analyzes the habitability conditions in the Padre Mugica Urban Complex –CUPM– (Comuna 8, Buenos Aires). Said Complex, built within the framework of state housing policies for access to housing in the Matanza-Riachuelo Basin, exhibits numerous social, health, environmental and construction-building problems. Part of its inhabitants are relocated within the framework of a legal case of environmental relevance in Argentina, the “Mendoza” case. Based on the concept of adequate housing, a multi-method approach is used to address urban, housing, and legal aspects. The investigation reveals the existence of legal tools and institutional devices. However, the solutions to the problems are partial and fragmented, affecting the right to the city.

**Keywords:** Housing policies; Relocation Processes; Matanza-Riachuelo Basin; Right to the city.

### 1. Introducción

El acceso a la vivienda y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles constituye una meta central en la Agenda 2030 propuesta en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2015. Se trata de un desafío apremiante, especialmente cuando existe población expuesta a riesgos ambientales, como es el caso de la contaminación hídrica.

La contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo conforma uno de los problemas ambientales más relevantes en Argentina. Tiene su origen en la descarga de residuos cloacales sin tratamiento y de compuestos químicos tóxicos (hidrocarburos y metales pesados), provenientes de más de 4000 industrias petroquímicas, curtiembres y frigoríficos. A su vez, las denominadas “urbanizaciones emergentes” concentran allí casi un millón de personas en condiciones de vulnerabilidad social y expuestas a amenazas ambientales (ACUMAR, 2018a).

La solicitud de respuesta a esta problemática fue judicializada en el año 2006. La causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)” conocida como “Causa Mendoza” es el caso o precedente judicial más importante en materia ambiental que registra el país (NÁPOLI & ESAIN, 2008). En ella, ante la presentación de un grupo de vecinos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia para tratar la cuestión de la recomposición del daño ambiental de incidencia colectiva instando a las autoridades de las tres jurisdicciones con injerencia en la Cuenca Matanza-Riachuelo (Estado Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) a presentar un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). En ese contexto, ese mismo año se crea mediante la Ley N° 26 168, la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), que es el organismo público, autónomo y autárquico, que lleva adelante el PISA.

Los objetivos estratégicos del PISA, creado en 2009 y actualizado en 2016, incluyen la mejora de la calidad de vida de la población, la recomposición del ambiente (agua, aire, suelo) y la prevención del daño con suficiente y razonable grado de predicción (ACUMAR, 2010). Entre las líneas programáticas, el PISA implica la relocalización de asentamientos informales que incluyen 17 771 familias que habitan en la Cuenca. Para ello se dictó un Plan de Urbanización, que contempla tanto el reasentamiento de quienes habitaran en la Cuenca y se encontraran en situación de alto riesgo ambiental como para aquellos sectores de villas no pertenecientes a la traza del camino de sirga (CARMAN & al., 2014).

En este contexto, el PISA articuló con el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)<sup>1</sup>, creando el “Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Este proceso suponía que los municipios de la Provincia y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) debían elegir los terrenos para las relocalizaciones, llevar adelante los censos, la definición de las familias afectadas y realizar el abordaje territorial de las mismas (FAINSTEIN, 2015). El financiamiento quedaría a cargo del gobierno nacional y la ACUMAR haría lo propio con el cumplimiento del plan y el monitoreo de los avances.

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) (OZSLAK, 1991) ya que supusieron la mudanza de alrededor de 140 000 personas. 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 (NAJMAN & FAINSTEIN, 2017).

Parte de las familias relocalizadas se instalaron en el Complejo Urbano Padre Mugica (CUPM), localizado en la Comuna 8 de la CABA (FIG. 1). El CUPM se desarrolló 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 viviendas de interés social en conjuntos habitacionales en todo el territorio nacional mediante el programa Misión Sueños Compartidos (NAJMAN, 2017)<sup>2</sup>.

En año 2010, antes de haberse finalizado las obras, el Complejo comenzó a poblarse a partir de la llegada de beneficiarios derivados de conflictos judicializados como es el caso de las relocalizaciones de la “Causa Mendoza”. A los conflictos propios de la relocalización de vecinos provenientes de diferentes asentamientos, se suman denuncias por parte de los propios habitantes respecto de las condiciones de habitabilidad en el CUPM.

Partiendo de lo anterior, el presente trabajo<sup>3</sup> tiene como objetivo principal analizar las condiciones de habitabilidad en el CUPM. Dicho análisis, implica profundizar en los aspectos jurídicos, urbanos y habitacionales que afectan la habitabilidad del Complejo e inciden en la garantía del derecho a la ciudad. Se trata de un caso relevante en el marco de las relocalizaciones previstas desde el PISA ya que el Complejo, surgido en el marco de políticas habitacionales estatales, propone brindar condiciones adecuadas de habitabilidad a la población. Sin embargo, los permanentes reclamos efectuados por sus habitantes, en ocasiones acompañados por diferentes instancias gubernamentales, demuestran la existencia de problemáticas constructivo-edilicias, sanitarias y ambientales. Tales reclamos se encuentran frecuentemente judicializados ya que esta forma ha resultado más efectiva para obtener soluciones tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad. Este es un caso emblemático de intervención estatal a partir de políticas habitacionales

<sup>1</sup> Este Programa se define como uno de los componentes prioritarios del nuevo conjunto de políticas habitacionales y surge en el año 2004 con diseño y financiamiento del Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal mediante la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (NAJMAN, 2017). A partir de este Programa se otorga financiamiento no reintegrable a las provincias para la construcción de vivienda con infraestructura y superficie cubierta mínima.

<sup>2</sup> De acuerdo con NAJMAN (2017), 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” mediante un convenio entre la entonces Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo y el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Los resultados aquí expuestos surgen a partir de un pedido específico del Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) a través de la Red de Estudios Ambientales Bonaerenses (REAB) que tiene asiento en el organismo, para dar respuesta a la causa judicial iniciada por habitantes del Complejo. Este pedido se formalizó en dos instancias de trabajo (en 2020 y en 2022) a través de Convenios de Asistencia Técnica celebrados entre el MPF y el CONICET. En ese marco, se realizaron dos informes técnicos elaborados para el MPF que fueron presentados en instancias judiciales. Por otro lado, algunos avances de estas experiencias fueron expuestos en eventos científicos (ZULAICA & al. 2022a; 2022b).

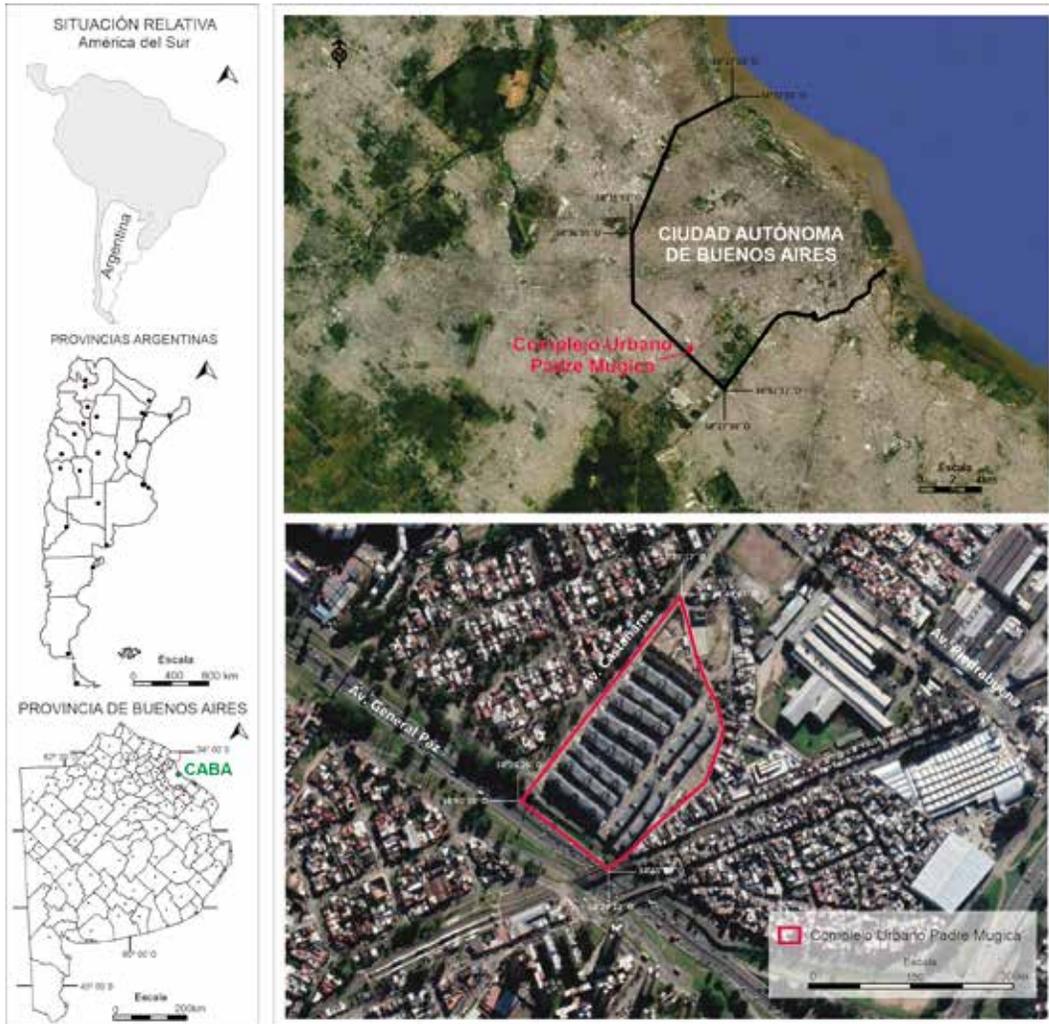


FIG. 1 / Localización del Complejo Urbano Padre Mugica

Fuente: Elaboración propia

que ha dado lugar a conflictos por el acceso a la vivienda adecuada.

A partir del análisis de las condiciones de habitabilidad en este caso relevante, se espera aportar a la discusión de las políticas habitacionales implementadas en el país y a las soluciones urbano-ambientales y constructivo-edilicias brindadas en los procesos de relocalización, contribuyendo al debate del derecho a la ciudad.

## 2. Marco teórico

De acuerdo con CANESTRARO & JAKUBOWICZ (2021) el derecho a la ciudad definido originariamente

por Henry Lefebvre a fines de la década de 1960, resurge recientemente en el ámbito académico desde los movimientos sociales y como un objetivo de las políticas públicas (MOLANO CARMARGO, 2015). Sostienen que, más allá de las diferencias conceptuales que atraviesan las distintas miradas y el grado de abstracción que involucra (GUILLÉN LANZAROTE, 2011), el derecho a la ciudad puede interpretarse como la necesidad de garantizar el acceso a todas aquellas condiciones esenciales para la reproducción social. A su vez, puede considerarse un componente central de la democracia de la ciudad que incorpora de manera equitativa a todos los grupos sociales (PIREZ, 2014) y se constituye como una alternativa al desarrollo urbano basado en la mercantilización y sus diversas consecuencias,

que ha creado “ciudades sin ciudadanos” (MATHIVET, 2011).

Sin duda, la habitabilidad es un concepto clave del derecho a la ciudad. En este sentido, la noción de habitabilidad admite distintas acepciones que según ZULAICA & CELEMÍN (2008), algunas de ellas se remiten exclusivamente al ámbito de la vivienda mientras que otras, exceden ese marco de análisis para hacer referencia a la satisfacción de las personas en un determinado escenario o grupo de escenarios. CASALS TRES & al. (2013) analizan las distintas aristas del concepto habitabilidad que se contraponen a la mirada tradicional (y generalmente normativa) centrada en la vivienda y en los materiales.

Según lo establecido en el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT), la habitabilidad se vincula con las características y cualidades del espacio, entorno social y el ambiente que contribuyen a dar a la población una sensación de bienestar personal y colectivo. Las aspiraciones a la habitabilidad varían de un lugar a otro, cambian, evolucionan en el tiempo y difieren según las poblaciones que integran las comunidades. De acuerdo con este enunciado, el Grupo de Investigaciones en Desarrollo Social (GIDES, 2003) señala que la habitabilidad constituye una adaptación entre las características de la situación real y las expectativas, capacidades y necesidades del individuo tal y como las percibe él y su grupo social. La habitabilidad da cuenta de las interrelaciones que se establecen entre los sujetos y su entorno (MORENO OLMOS, 2008). Desde esta perspectiva más integral, la habitabilidad involucra las esferas psíquicas y sociales de la existencia estable que podría equipararse a las cualidades ambientales que permiten el sano desarrollo físico, biológico, psicológico y social de la persona (LANDÁZURI ORTIZ & MERCADO DOMÉNECH, 2004).

En ese marco, el derecho a la ciudad amalgama al concepto de habitabilidad un contexto normativo más amplio. Sin embargo, en función de su abstracción –y de acuerdo con las características y los emergentes del caso de estudio en particular– es la noción de vivienda adecuada la que nos permite operativizar el concepto, volviéndolo observable. Tal como se estipula en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>4</sup>, la vivienda adecuada constituye un derecho y, operativamente, puede considerarse un concepto apropiado

para analizar las condiciones de habitabilidad del Complejo.

El carácter “adecuado” de la vivienda discutido ampliamente en la literatura (COURTIS, 2006; ARENAZA, 2012; GIALDINO, 2013; KOHAN, 2019; KURLAT AIMAR, 2019), se define a partir de siete elementos principales: seguridad en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; habitabilidad (al interior de la vivienda); accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural. Estos elementos pueden agruparse en tres componentes principales atendiendo a los aspectos que involucran: jurídico, urbano y habitacional.

Respecto del componente jurídico, la seguridad de la tenencia es un acuerdo individual o grupal sobre el derecho a la tierra y a la propiedad residencial, el cual se rige y reglamenta por un marco jurídico y administrativo. Siguiendo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001), la seguridad deriva del hecho que el acceso al uso de la tierra y a su propiedad se basa en una serie conocida de normas y que este derecho puede ser objeto de acciones jurídicas. Por lo tanto, la seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un aspecto necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles de orden cultural, económico, político o social. De acuerdo con esta condición, el costo de la vivienda debiera ser asequible, esto es, garantizar el acceso de todas las personas sin necesidad de renunciar al disfrute de otros satisfactores básicos. Así, los gastos del hogar relativos a la vivienda no deberían comprometer el logro ni la satisfacción de otras necesidades básicas. En función de ello, ESPEJO YAKSIC (2010) señala que los estados deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Se estima que una vivienda es asequible si un hogar destina menos del 30% de su ingreso en gastos asociados a la vivienda (NACIONES UNIDAS, 2019). En el contexto argentino, MOLINATTI (2023) sostiene que la asequibilidad de la vivienda constituye un tema crítico para la política habitacional con amplias repercusiones sociales, políticas y económicas.

Dentro del componente urbano, se contempla la provisión de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía, iluminación, así como la eliminación de residuos. Por otra

<sup>4</sup> Artículo 11 párrafo 1 (13/12/91), Observación general 4 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

Comité DESC).

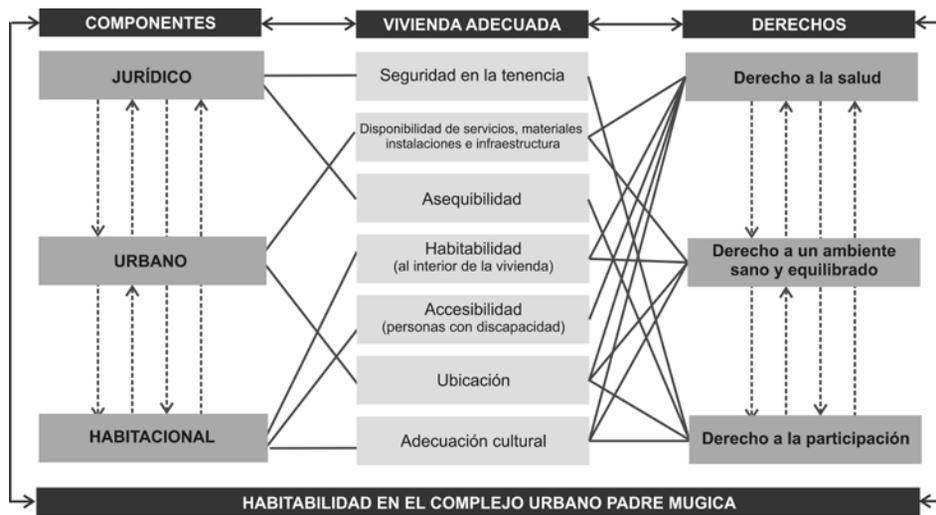


Fig. 2 / Modelo de análisis adoptado

Fuente: Elaboración propia

parte, se incorpora la ubicación como un aspecto central que sostiene que, la localización de la vivienda debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas y otros servicios e instalaciones sociales, además de estar ubicada fuera de zonas de riesgo o contaminadas.

En relación con el componente habitacional, la vivienda debiera brindar seguridad física y proporcionar un espacio habitable suficiente, sin exposición a riesgos. Por otra parte, tanto el diseño como la materialidad de la vivienda tendrían que considerar a los grupos sociales más desfavorecidos, especialmente las personas con discapacidad, garantizando la accesibilidad. A su vez, es necesario que la vivienda respete las identidades culturales. Esto se relaciona con la manera en que se construye la vivienda, con los materiales de construcción utilizados como así también con las políticas en que se apoyan, atendiendo a que las actividades relacionadas con su desarrollo o modernización velen porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda (COHRE, 2004).

Los elementos de la vivienda adecuada, agrupados en los tres componentes, se relacionan directamente con el acceso a derechos constitucionales como la salud, el acceso al ambiente sano y equilibrado y la participación. La figura que se presenta a continuación (Fig. 2) esquematiza los aspectos que forman parte del concepto de vivienda adecuada, su integración en

componentes y sus interacciones más importantes con los derechos constitucionales (a la salud, al acceso a un ambiente sano y equilibrado y a la participación).

Desde este modelo teórico y a la vez operativo, es posible analizar las condiciones de habitabilidad en el CUPM y aportar elementos a la toma de decisiones tendientes a mejorar las políticas habitacionales y garantizar el derecho a la ciudad. En ese sentido, partimos de considerar que los elementos que componen la vivienda adecuada en el Complejo no se alcanzan desde las políticas implementadas y, por lo tanto, se verifica una debilidad en el abordaje de los componentes jurídico, urbano y habitacional que afectan las condiciones de habitabilidad entendida desde una perspectiva multidimensional y con ello, restringen la garantía del derecho a la ciudad.

En línea con lo anterior, RUEDA (1997) refiere al concepto de habitabilidad a partir de cuatro grandes categorías: bienestar general de la persona, que implica su bienestar interno (espiritual y psicológico) y externo (su relación con el resto del conjunto social); bienestar ambiental, que refiere a la relación armónica con el entorno; bienestar psicosocial, que implica la satisfacción individual y; bienestar sociopolítico, que tiene que ver con participación social, seguridad personal y jurídica.

A partir del análisis del caso pretendemos aportar a la discusión de la habitabilidad en su

sentido más amplio, sostenida en el derecho a la vivienda adecuada y en articulación con otros derechos humanos como la salud, el acceso al ambiente sano y equilibrado y la participación. En definitiva, el enfoque propuesto constituye un desafío en el debate de aspectos clave del derecho a la ciudad. En función de ello es que, a partir de este trabajo, se espera contribuir con la discusión de los aspectos urbanos, habitacionales y jurídicos que vertebran este derecho.

### 3. El contexto

Los datos recientes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) indican para 2022 una población de 3 120 612 habitantes en la CABA. Esto representa un crecimiento de casi un 8% respecto de la población censada en 2010. Sobre el total de la población actual, un 6,6% (204 653 habitantes) corresponden a la Comuna 8. Por su parte, en Villa Lugano, residían en 2010 126 374 habitantes, representan el 67,5% del total de la Comuna en ese año.

De acuerdo con la información publicada por el MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (2010), la Comuna 8 es una de las que se encuentra más relegada en términos de desarrollo económico y social. Según datos aportados desde el Consejo Económico y Social (CEyS, 2013), es la Comuna con mayor población residente en villas y asentamientos (61 600 personas) y a la vez donde se ha construido la mayor cantidad de complejos habitacionales que albergan a miles de familias con problemas graves de estructura, de mantenimiento y carencias en el acceso a servicios públicos.

En un trabajo relativamente reciente que profundiza sobre las transformaciones urbanas en la Comuna 8, ARQUEROS MEJICA (2017) sostiene que los datos censales y la información estadística producida por organismos estatales de la CABA expresan que la población que habita la zona sufre múltiples privaciones; agrega que, con excepción de algunas variables educativas, quienes habitan el sudoeste tienen un limitado acceso a los beneficios de la urbanización. Por su parte, COSACOV & al. (2018) sostienen que

los sectores populares residentes actualmente en Villa Lugano han fijado sus anclajes residenciales en el corredor sur de la ciudad y del Gran Buenos Aires asociado, de modo predominante, a hábitats informales y viviendas colectivas.

El CUPM, está conformado por 13 plateas cada una de las cuales agrupa tres edificios adosados en forma de tira. Cada platea tiene una altura uniforme de 5 plantas y está integrada por 20 viviendas, no todas finalizadas en su totalidad. Se encuentran en diferentes niveles de avance de obra las plateas 01, 12 y 13, las que están sin ocupar. El sistema constructivo utilizado en muros y losas de entrepiso es industrializado, denominado *Emmedue*<sup>5</sup> y, en sus inicios, la mano de obra empleada pertenecía a cooperativas de trabajo que integraban habitantes de barrios precarios. La Fundación Madres de Plaza de Mayo, a través del Programa Misión Sueños Compartidos, estaba a cargo de la construcción del Complejo. Posteriormente, a raíz de una causa judicial, una empresa constructora asumió la responsabilidad de la ejecución de las obras pendientes<sup>6</sup>.

Aunque el CUPM no fue construido originalmente para albergar a esta población relocalizada en el marco de la “Causa Mendoza”, los adjudicatarios fueron modificándose (NAJMAN, 2017). Según los datos del Censo realizado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –IVC– en el año 2017 (IVC, 2017), el Complejo reúne a una población aproximada de 2800 habitantes que integran unas 760 familias.

De acuerdo con NAJMAN (2017) en año 2010, antes de haberse finalizado las obras, el Complejo comenzó a poblarse a partir de la llegada de beneficiarios derivados de conflictos judicializados, como es el caso de las relocalizaciones de la “Causa Mendoza”. Cabe mencionar que 233 hogares de las 593 viviendas ocupadas corresponden a la mencionada causa –que ocupan las plateas 02, 03, 10 y 11–, en tanto que el resto provienen de relocalizaciones de la Villa El Cartón (ExAU7) que suman 340 familias y 20 de la Villa 19 (vecinos INTA). En 2012, se llevó a cabo la primera relocalización al Complejo de acuerdo con lo previsto en la sentencia: 56

<sup>5</sup> Este sistema pertenecía en el país a la empresa de origen italiano Cassaforma S.A., que cedió sus derechos de uso a la Fundación Madres de Plaza de Mayo a través del Programa Misión Sueños Compartidos. El *Emmedue* es un sistema industrializado abierto, basado en la utilización de paneles interiores y exteriores portantes, compuestos por dos mallas de alambre de acero que encierran placas de

poliestireno expandido sobre las que se proyecta el concreto de cemento (PALOMBI, 2019).

<sup>6</sup> El 29 de marzo de 2012 se firmó el Convenio de Cesión entre la Fundación Madres de Plaza de Mayo y la empresa SENTRA S.A. por el cual la Fundación cedió y transfirió a la empresa la calidad de contratista asumida en el Convenio Particular de Financiación suscrito el 26 de marzo de 2008 referido a la Obra (AGN, 2013, p. 662).

hogares del Asentamiento Magaldi y 10 de “Los sueltitos”. En 2013, 2014 y 2015 se realizan la segunda, tercera y cuarta relocalización correspondiente a 167 familias de la Villa 21-24. Cabe destacar que los conflictos emergentes entre los “antiguos y nuevos habitantes” retrasaron el proceso de poblamiento del Complejo<sup>7</sup>.

#### 4. Metodología

En términos generales, el análisis de las condiciones de habitabilidad implica dos instancias principales: una de búsqueda y revisión de fuentes secundarias y otra de relevamiento y trabajo de campo. En función de los objetivos perseguidos, esta última instancia se centra en la observación directa de los aspectos constructivos (de la envolvente, de las instalaciones y de las intervenciones), de seguridad (luminarias, mata-fuegos, señalética, barandas para niños, etc.) y ambientales (espacios verdes, acumulación de materiales y/o residuos, almacenamiento de residuos y condiciones de higiene, en los espacios de uso común), como así también en la realización de entrevistas semiestructuradas a referentes y habitantes del Complejo.

En revisión de antecedentes, se recuperaron fuentes documentales en el marco de una causa judicial<sup>8</sup> iniciada por los vecinos que incluye las denuncias realizadas y relevamientos de instituciones y organismos involucrados, análisis de estudios previos realizados en el área (ARQUEROS MEJICA, 2017; NAJMAN, 2017; 2020; NAJMAN & FAINSTEIN, 2017; NAJMAN & al., 2023; PALOMBI, 2019; etc.) y documentación técnica existente como pliegos de licitaciones, informes de auditorías de la Administración General de la Nación (AGN, 2013), Plan de Saneamiento Ambiental (ACUMAR, 2010; 2016), Protocolo de Relocalización (ACUMAR, 2018b), SÁNCHEZ & BALDIVIEZO (2018), entre otras fuentes.

Para la observación directa del Complejo, se elaboraron planillas de relevamiento de campo que sistematizan la situación de cada platea en general y del área en su conjunto, como así también una guía de entrevista.

El CUPM fue visitado en dos oportunidades, noviembre de 2020 y diciembre de 2022. Cabe destacar que no estuvo previsto el ingreso a las viviendas, en especial en el marco de las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio dispuesto por el COVID-19, vigentes durante el relevamiento de 2020.

El acceso a informantes clave y al Complejo se trabajó en coordinación con el Ministerio Público Fiscal (MPF) en articulación con la Agencia Territorial de Acceso a la Justicia (ATAJO)<sup>9</sup>, que forma parte de un Programa de Acceso Comunitario a la Justicia creado en 2014 por la Procuración General de la Nación. Esta Agencia, tiene una sede en el Complejo que permitió el acceso y acompañamiento territorial del equipo de trabajo.

Las entrevistas semiestructuradas incluyeron a dos referentes del Programa ATAJO, dos investigadoras con antecedentes de estudios en el Complejo, dos actores de la Defensoría del Pueblo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y habitantes de las distintas plateas. La modalidad fue presencial y virtual en 2020, según el caso, en tanto que en 2022 se realizaron presencialmente en el propio Complejo. En las entrevistas a los habitantes, se generó una muestra no probabilística intencional (SCRIBANO, 2008). Esta es una estrategia en la que se seleccionan deliberadamente escenarios, personas o eventos particulares por la información importante que pueden proporcionar y que no se puede obtener de otras opciones (MAXWELL, 1998). A los entrevistados se accedió mediante la técnica de muestreo de “bola de nieve”, que consiste en la detección de unidades muestrales a través de redes directas e indirectas del investigador y el objeto de estudio (BALTAR & GORJUP, 2012). Se entrevistaron a 12 referentes de las distintas plateas, en su mayoría mujeres de entre 30 y 45 años vinculadas con el desarrollo de actividades comunitarias.

Los resultados obtenidos a partir de estas instancias se analizaron desde tres componentes (jurídico, urbano y habitacional) que contienen los ejes o elementos a considerar en el concepto de vivienda adecuada, tal como se desarrolla en el Marco Teórico.

<sup>7</sup> Según NAJMAN & FAINSTEIN (2017) 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.

<sup>8</sup> Se trata de la Causa 298/2013 caratulada “*Agua y Saneamientos Argentinos y otros s/ ejecución de sentencia*” y específicamente del Legajo de Control n° 298/2013/20 titulado “*Barrio Mugica*”.

<sup>9</sup> ATAJO se ocupa de recibir y derivar denuncias, evacuar consultas, brindar acceso a información judicial, facilitar la resolución alternativa de conflictos, generar mecanismos de prevención de delitos y desarrollar acciones de promoción de derechos para fortalecer los vínculos comunitarios y consolidar los canales de comunicación entre el MPF y la comunidad.

Una de las principales aportaciones metodológicas de la investigación se relaciona con que, en su origen, el análisis de las condiciones de habitabilidad del Complejo fue realizado en el marco de una causa judicial. Esto llevó a definir estrategias de diseño metodológico en conjunto con el MPF para atender a las necesidades de la causa. En función de ello, los alcances de los resultados aquí expuestos exceden el marco investigativo para ajustarse a las demandas implicadas en una instancia judicial que requiere operativizar teorías y conceptos en pos de brindar respuestas concretas que contribuyan a la intervención del Complejo. Por otra parte, se propone un enfoque factible de trascender el ámbito de aplicación del que surge, para aportar insumos que acompañen al diseño de políticas públicas en materia habitacional, asumiendo desde su concepción un enfoque interdisciplinario.

## 5. Resultados

A fin de alcanzar el objetivo propuesto, en primer lugar, se analizan las condiciones de habitabilidad en función de los distintos componentes implicados. Posteriormente, se establecen vinculaciones con los derechos vulnerados, siguiendo el modelo teórico adoptado.

### 5.1. Componentes de la vivienda adecuada

Se analizan a continuación la situación en el Complejo, siguiendo los tres componentes propuestos.

#### 5.1.1. Componente jurídico

Todos los habitantes del CUPM debieran gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantice una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Respecto de la condición de su ocupación, los datos del censo (2017) indican que el 75,5% de las familias habitan sus viviendas a través de una relación de dependencia con el IVC.

<sup>10</sup> La Unidad de Proyectos Especiales (UPE) fue creada en el año 2013 en el marco de la causa Mendoza, con el objetivo de "coordinar acciones, centralizar la información y

A partir del análisis realizado surge la inquietud acerca de si los habitantes del Complejo tienen seguridad en la tenencia de la vivienda. Existen condiciones de precariedad en estas cuya gestión es compleja y demanda la atención de cada caso en particular. En ese sentido, el informe de la Administración General de la Nación (AGN, 2013) destaca que el programa de urbanización en el que se enmarca el Complejo carece de un criterio único en la determinación de la figura jurídica, dejando a criterio de los entes ejecutores locales la modalidad de tenencia por parte de los adjudicatarios. Señala, además, que la adjudicación y la elección de la figura jurídica que media su entrega reside en una resolución del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de las primeras viviendas entregadas se utilizó la modalidad de comodato vitalicio y gratuito; mientras que, en la segunda etapa, que comprende las viviendas de la "Causa Mendoza", se entregaron mediante "Acta de Tenencia" para posteriormente escriturar. No obstante, dado que aún no se ha labrado el Acta de Finalización de obra, no es posible realizar la subdivisión en propiedad horizontal. La persistencia de problemas de regularización dominial es mencionada también en el Informe Final de Auditoría de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires para el período 2016 (AGCBA, 2018).

En definitiva, la precariedad jurídica coloca a los hogares en una situación de vulnerabilidad frente a posibles conflictos con sus viviendas (usurpación, venta ilegal, cesión gratuita, etc.). Esta situación imposibilita además la conformación de un consorcio, figura legal que permitiría la resolución de algunas problemáticas vinculadas con el hábitat compartido. La mayoría de los referentes consultados han resaltado la importancia de su constitución, incluso, una de las referentes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, menciona que existió un intento de armar un consorcio con los relocalizados, a partir de una iniciativa del equipo de la Unidad de Proyectos Especiales (UPE)<sup>10</sup>, era una figura pre-consorcial. De hecho, investigaciones que recuperan experiencias en territorio han aportado evidencia que la organización consorcial puede constituirse en un dispositivo democrático fortaleciendo lazos comunitarios (BRUNO & al., 2019).

Al respecto, cabe mencionar que las características heterogéneas de la población que lo habita

elaborar proyectos conforme a las políticas públicas que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires diseña para dar cumplimiento al PISA" (Decreto n° 72/GCABA/13).

dificultan la organización consorcial entre vecinos. No obstante, algunos ejercen la función de representar al resto en el reclamo por mejoras edilicias (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, 2015). Los referentes consultados señalan que, la concreción de un consorcio –si llegaron a escriturarse las viviendas– podría resultar controversial, ya que desligaría al Estado de todo tipo de responsabilidad sobre lo realizado y lo exigible con relación a ello.

En virtud de esta situación, los habitantes del Complejo que poseen tenencia precaria no están pagando por la vivienda y señalan, en la medida en que continúen viviendo en condiciones deficitarias, tampoco lo harán. Sin embargo, manifiestan que cuando les es posible, invierten sus ingresos en arreglos de las viviendas que exceden su capacidad para dar respuesta a los problemas y cuando realizan reclamos al IVC, en algunos casos son atendidos. No obstante, las soluciones brindadas a los problemas constructivo-edilicios resultan siempre deficitarias y no resuelven problemas de fondo que vuelven a resurgir<sup>11</sup>.

### 5.1.2. Componente urbano

En términos generales, el acceso adecuado a la infraestructura y servicios esenciales no están garantizados en el Complejo desde que comenzó a habitarse. CARMAN & al. (2014) sostienen que las viviendas “ *fueron entregadas sin la infraestructura básica (agua, luz, gas), con problemas constructivos y con nulas medidas de seguridad para evitar cualquier tipo de siniestro, lo que colocó a la población en un serio riesgo*” (2014, p. 118). Esto se verificó en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Asimismo, los problemas relacionados con los servicios se identificaron en distintas fases de los procesos de relocalización.

Las problemáticas planteadas generaron numerosas intervenciones que se llevaron a cabo en 2014 y en particular en viviendas de las plateas enmarcadas en la “Causa Mendoza” –02, 03 y 10– y también en las plateas 05 y 06. Los trabajos se focalizaron en instalaciones eléctricas, filtraciones por el techo y filtraciones en baños. Con fecha de abril de 2016, se presenta

un informe del área de salud de la CABA en el que se detalla, entre otras cuestiones, problemas sanitarios y de electricidad. Se señala también que, si bien existe servicio de provisión de gas, persisten problemas de corte del servicio, de agua y de electricidad; muchas veces por deficiencias en el abastecimiento y otras por falta de pago.

En cuanto a los residuos sólidos, el servicio que se presta es a través de contenedores que muchas veces rebalsan; sin cestos en los espacios comunes y el sistema de recolección resulta insuficiente dar respuesta a las demandas. Además, se indica la presencia de roedores que afectan las condiciones de salubridad. En cuanto a la iluminación se afirma que no es suficiente y durante las noches es peligroso circular. Por otro lado, la presencia de humedad al interior de los hogares aumenta la incidencia de enfermedades respiratorias como bronquiolitis y exacerbación de episodios de obstrucción bronquial en personas con enfermedades respiratorias previas. Además, se menciona el riesgo de contraer enfermedades ligadas a la basura y a las plagas.

Respecto de la ubicación, de acuerdo con informaciones oficiales, en el área de influencia del Complejo existen establecimientos educativos de gestión pública: 9 de nivel inicial; 4 de nivel primario; 1 de nivel primario con educación especial; 3 de educación primaria para jóvenes y adultos; 3 de educación secundaria; 2 de educación secundaria para jóvenes y adultos; y 1 establecimiento de educación superior no universitaria. Varios de los cuales funcionan en los mismos edificios. Más allá de cierta proximidad y de la existencia de transporte público, los vecinos señalan dificultades para trasladarse que tienen que ver con las situaciones particulares de cada grupo familiar.

En cuanto a los establecimientos de salud, se encuentran en el área los Centros de Salud y Acción Comunitaria: CeSAC 7, CeSAC 28 y CeSAC 29. Los entrevistados manifiestan que uno de los principales inconvenientes de los primeros relocalizados fue la continuidad escolar. Antes de los primeros traslados, el gobierno de la CABA se había comprometido a gestionar vacantes para los niños en edad escolar en las escuelas aledañas en vistas a finalizar ese ciclo lectivo. Sin embargo, el compromiso no se

<sup>11</sup> El monto de la cuota no debe superar el 20% del ingreso total del grupo familiar y que la “*sustentabilidad económica de la vivienda*”, integra no sólo los costos de mantenimiento y pago de servicios de la vivienda nueva, sino además la

posible implementación de “*tarifas sociales en servicios públicos, exenciones o reducciones tributarias y las expensas consorciales accesibles*” (Resolución Presidencia ACUMAR n° 420/E 2017).

había materializado y tuvieron que realizar las gestiones individualmente.

La inscripción escolar fue un problema recurrente durante varios años. Ante diversos reclamos intervino la Defensoría y se logró la construcción del Jardín de Infantes integral. También por orden judicial, en 2017 el IVC realizó un censo para detectar los niños que no estaban siendo escolarizados. Se logró, además, que el Ministerio de Educación de la ciudad intervenga y realice las inscripciones en el lugar. Otro tanto sucedió con el sistema de salud, ya que no podían realizar los seguimientos de los tratamientos realizados hasta entonces<sup>12</sup>, considerando que los primeros relocalizados eran quienes tenían las condiciones de salud más críticas, producto de la contaminación existente en la zona en la que habitaban aledaña al Riachuelo. A ello se sumaban otras situaciones como un alto nivel de desnutrición infantil. A partir de la intervención de la Defensoría se logró que las CeSACs correspondientes fueran al barrio a vacunar a los niños.

### 5.1.3. Componente habitacional

Respecto de la habitabilidad al interior de la vivienda, los primeros vecinos relocalizados mencionan que además de problemas estructurales iniciales, las posteriores reparaciones hechas “son parches” que vuelven a averiarse al poco tiempo. Reconocen, además, que las intervenciones se logran a partir de la intermediación de la Defensoría<sup>13</sup>. Existe un recorrido extenso de denuncias que dan cuenta de problemas de la habitabilidad en las viviendas. Una síntesis de estos problemas se presenta en el esquema siguiente (Fig. 3).

El informe de la Auditoría General de la Nación (AGN, 2013) señala que la debilidad existente en los controles de obra incide indudablemente en la calidad constructivo-edilicia del Complejo que conlleva a un deterioro progresivo que pone en peligro las estructuras, las condiciones de aislación y la integridad física y la seguridad de sus habitantes. El control y seguimiento de las obras se considera fundamental ya que el incumplimiento expone al Complejo a numerosos

riesgos (2013, p. 54). Esto no es menor, sobre todo si se tiene en cuenta la inexistencia de estrategias sistematizadas para el mantenimiento del conjunto.

La situación de deterioro actual del Complejo no es un hecho aislado a otras intervenciones realizadas en la CABA en el marco del Programa Misión Sueños Compartidos. En relación con ello, un informe técnico realizado por DE SÁRRAGA & GINART (2013) en un módulo de 168 viviendas de Villa 15 destaca, entre otros aspectos, un altísimo nivel de deficiencias en torno a: *“problemas constructivos ostensibles, materiales de mala calidad, colocaciones deficientes, casi inexistencia de instrumentos legales y fallas en el trabajo social (tanto en formación de recursos humanos durante la construcción, como inexistencia de consorcio y ausencia de organización para la convivencia cotidiana). Tampoco se han brindado garantías sobre los aspectos constructivos, legales o sociales”* (2013, p. 2)

Un problema común a los conjuntos habitacionales de vivienda social radica en el mantenimiento. Al respecto, el Informe de Auditoría elaborado en 2016 (AGCBA, 2018), destaca que conjuntos habitacionales como Padre Mugica y San Francisco, a pesar de su escasa antigüedad, presentan deterioro importante en parte de sus componentes y una situación de irregularidad dominial que imposibilita cualquier tipo de regularización y, por ende, su mantenimiento a través de consorcios.

Todos los aspectos señalados para el caso dan cuenta de los problemas, deficiencias e irregularidades verificadas en todo el proceso de ejecución, finalización de obras y de ocupación. Las viviendas fueron ocupadas sin terminar y sin garantizar condiciones mínimas de habitabilidad. Los problemas constructivo-edilicios se profundizan con el tiempo y las soluciones previstas no resuelven los problemas de fondo. Los relevamientos realizados a fines de 2020 y 2022 revelan que las lesiones que se presentan son recurrentes en todas las plateas y muchas de ellas se pueden observar en las que aún no han sido habitadas (plateas 12 y 13), así como las que se encuentran en construcción (platea 01).

En general, el promedio de lesiones identificadas en todas las plateas es similar, por lo

<sup>12</sup> Destacan el seguimiento realizado hasta entonces en los CeSAC 8 y 31.

<sup>13</sup> La Defensoría General de la Ciudad, dependiente del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires es la que tiene mayor injerencia en ese territorio, ya que es parte de la Causa. Su presencia se viabiliza a través de una Secretaría

que desde 2015 se orienta exclusivamente a temas de hábitat, dentro de los cuales se incluyen las relocalizaciones en el marco de la “Causa Mendoza”. Para ello cuenta con un abogado, dos arquitectos y un sociólogo. La Defensoría del Pueblo no puede intervenir directamente, sino que deben hacerlo a través de la primera.

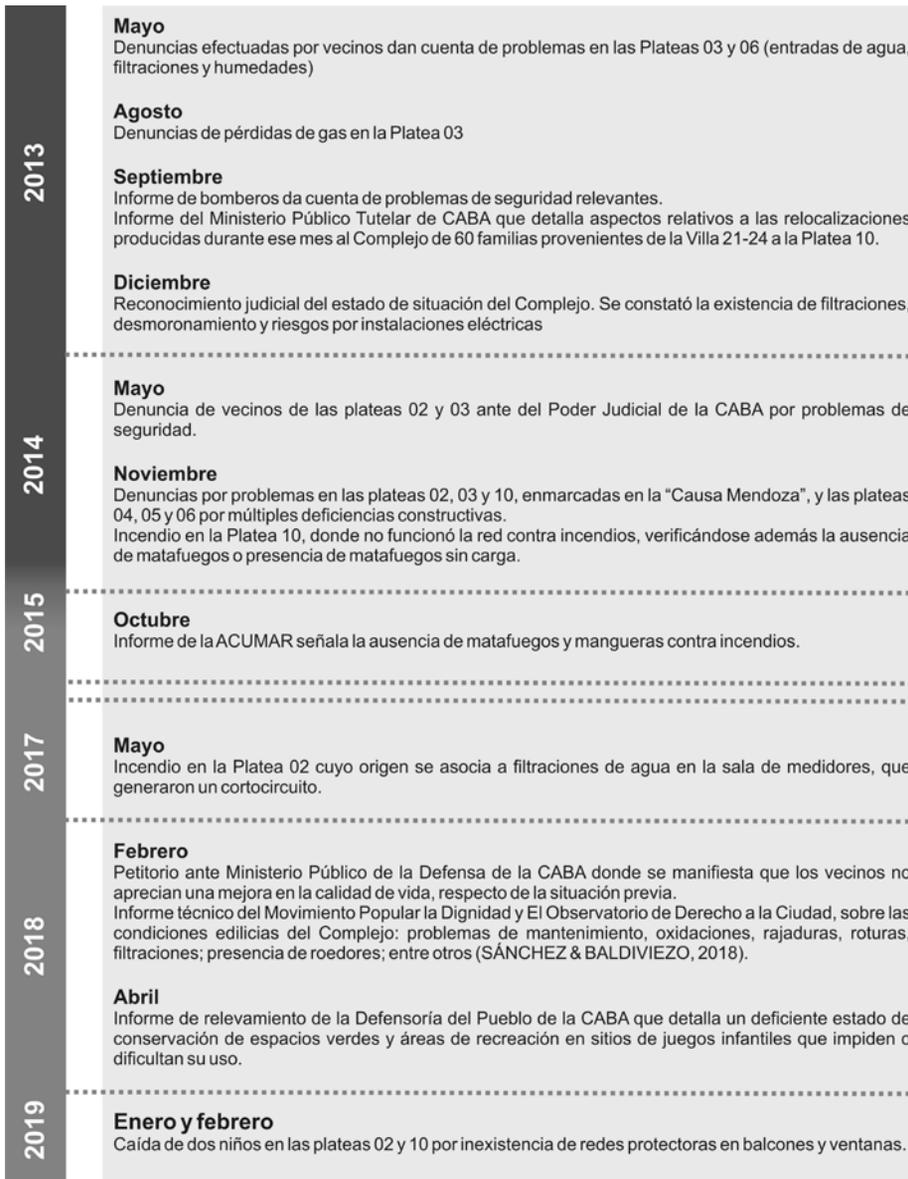


FIG. 3 / Componente habitacional: problemas denunciados

Fuente: Elaboración propia

cual, se puede estimar que las lesiones podrían estar asociadas al origen de la construcción del Complejo (por deficiencias de proyecto y/o su ejecución); a deficiencias, insuficiencias y/o periodicidad en las intervenciones de mantenimiento; y a las intervenciones realizadas a partir del uso y ocupación de las viviendas, con la incidencia en cada caso de causas directas.

La tabla que se presenta (FIG. 4) muestra la cantidad de lesiones por platea y la importancia del

daño tanto en la envolvente como en las instalaciones.

A los problemas constructivo-edilicios y de disponibilidad de servicios se suman aquellos asociados con la seguridad declarados por los vecinos. Los entrevistados refirieron además hechos de vandalismo y amenaza de toma de departamentos. Por tal motivo, destacan que se vieron obligados a poner rejas por su propia cuenta. Es importante mencionar que, si bien

	ENVOLVENTE						INSTALACIONES					
	EXISTENCIA DE LESIÓN		IMPORTANCIA DEL DAÑO				EXISTENCIA DE LESIÓN		IMPORTANCIA DEL DAÑO			
	Localizada	Generalizada	Sin riesgo aparente	Riesgo deterioro progresivo	Riesgo a otros elementos construct.	Riesgo a terceros	Localizada	Generalizada	Sin riesgo aparente	Riesgo deterioro progresivo	Riesgo a otros elementos construct.	Riesgo a terceros
Platea 02	17	5	8	12	9	1	8	1	5	3	2	1
Platea 03	13	5	7	7	6	3	6	1	3	1	1	1
Platea 04	17	6	7	11	10	2	9	1	4	2	2	1
Platea 05	18	4	5	14	11	4	6	1	2	2	2	1
Platea 06	11	13	5	14	12	3	6	2	4	2	3	1
Platea 07	12	13	4	16	13	3	6	2	3	1	2	1
Platea 08	17	9	4	19	15	2	8	2	2	2	3	1
Platea 09	10	10	3	15	11	2	4	2	2	2	2	1
Platea 10	14	8	9	8	9	2	6	1	5	1	1	1
Platea 11	16	4	8	7	8	2	5	2	5	1	1	1
	145	77	60	123	104	24	64	15	35	17	19	10
	65,32%	34,68%	19,29%	39,55%	33,44%	7,72%	81,01%	18,99%	43,21%	20,99%	23,46%	12,35%

FIG. 4 / Existencia e importancia de los daños constructivo-edilicios en plateas habitadas

Fuente: Elaboración propia

estos elementos brindan seguridad a sus habitantes, también representan un peligro en la medida en que los vecinos no pueden salir ante la posibilidad de producirse eventuales siniestros, como es el caso de incendios.

A su vez, las condiciones ambientales en general y los espacios comunes en particular manifiestan signos de deterioro y modalidades de ocupación que afectan la calidad de vida. Se identificaron cerca de 20 autos abandonados y más de 30 focos de acumulación de materiales y chatarras. Además, los espacios comunes se disputan entre el uso público y el uso privado que realizan los habitantes para adaptar sus necesidades productivas y sociales a espacios que no fueron diseñado con ese fin.

En cuanto a la accesibilidad, los vecinos manifiestan, que en el proceso de relocalización al Complejo se priorizaron aquellos hogares que tenían integrantes con problemas de salud, discapacidad o movilidad reducida, ubicándolos en planta baja. Las plateas tienen espacios para ascensores que nunca fueron colocados. Hay rampas en los tres núcleos de cada acceso, aunque en ocasiones el estado de mantenimiento y conservación sumado a los obstáculos y depósito de materiales, condicionan el acceso. Por otra parte, según manifiestan los habitantes, las viviendas no están adaptadas en su interior a las demandas de personas con movilidad reducida. Indican, también, que en plantas superiores hoy habitan personas mayores que les resulta muy dificultoso el acceso a través de las escaleras. Los espacios de uso común tampoco están adaptados.

En este sentido, KOTHARI (2003) señala que la vivienda no sólo debe ser accesible física y

económicamente a las personas con discapacidad, sino que también deben disfrutar de una participación efectiva en la vida de la comunidad en que habitan. Es importante señalar en este punto, que los datos del censo efectuado por el IVC en 2017 indican un 10% de las familias con algún miembro con discapacidad.

Cuando se hace referencia a la adecuación cultural, la primera cuestión a mencionar se vincula con el método constructivo utilizado. A los problemas constructivo-edilicios, se suma el desconocimiento del sistema por parte de sus ocupantes. Las viviendas se construyeron con el sistema *Emmedue* que, aunque contaba con Certificado de Aptitud Técnica y constancia emitida por la comercializadora Casaforma de la cesión del derecho a la Fundación Madres de Plaza de Mayo (AGN, 2013), no se adecua a la realidad cultural de los habitantes. La adopción de esta tecnología disminuye la eficiencia del proceso de capacitación de mano de obra en torno a la construcción civil (SPINELLI ÁLVARES, 2011, p. 38), ya que se trata de un sistema de escasa difusión y utilización en el país.

Por otra parte, si bien el sistema presenta algunos beneficios, la manera en que se implementó en el Complejo tuvo un costo un 27,5% mayor que el Sistema Tradicional Racionalizado y 12,5% más que el Programa Techo Digno (AGN, 2013). Si bien permite reducir los tiempos de construcción, en el 2012 demandó el doble del tiempo proyectado originalmente (AGN, 2013). Esto sin tener en cuenta que al momento actual se encuentra sin finalizar.

Lo mencionado anteriormente se complejiza en un escenario ya de por sí crítico, dado que la necesidad de resolver algunas urgencias

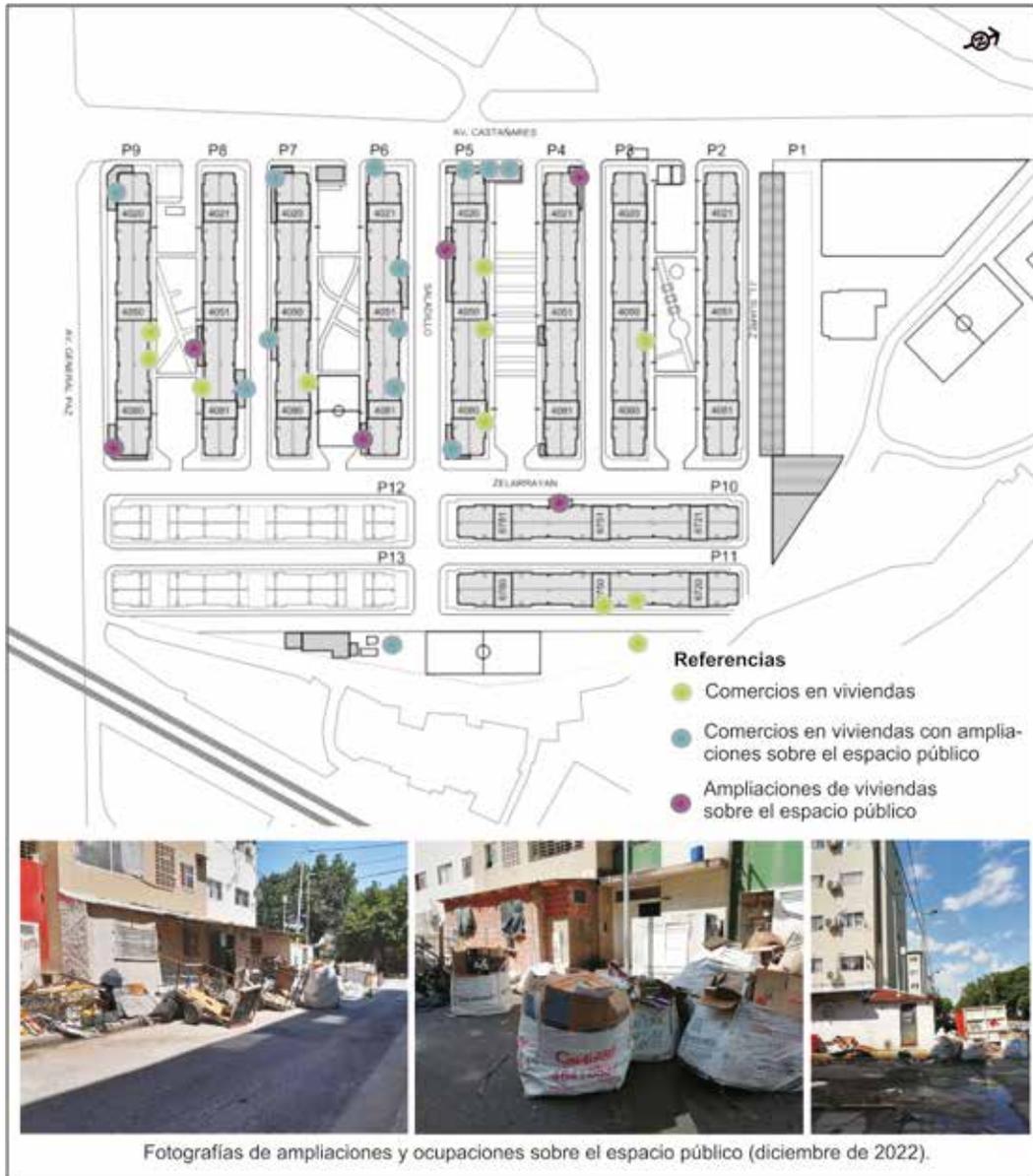


FIG. 5 / Localización de las intervenciones en el Complejo Urbano Padre Mugica (CUPM)

Fuente: Elaboración propia sobre el plano del Pliego de Licitación Pública n° 32/18 "Puesta en Valor del Barrio Padre Mugica, Av. Castañares y colectora Gral. Paz, Villa Lugano, Capital Federal"

habitacionales –tanto al interior de las viviendas como con relación al exterior; sobre todo, a espacio de uso común– hacen que las soluciones al problema de manera individual impacten negativamente en el Conjunto. Mayoritariamente los problemas se resuelven a través de métodos constructivos tradicionales sin tener en cuenta los condicionantes particulares de intervención que el sistema requiere. Sumado a ello, no se ha sido tenido en cuenta la necesidad de las familias

de desarrollar actividades productivas en sus viviendas. Según manifiesta una vecina, al momento del traslado le hacían firmar la renuncia a desarrollar cualquier tipo de emprendimiento productivo en ellas y como era la fuente de ingreso de muchas familias, al no contar con un espacio ocuparon los playones con carros y caballos.

De hecho, se verifican diversas intervenciones en planta baja, como comercios (kioscos,

almacenes, peluquerías, etc.) y ampliaciones en viviendas (FIG. 5). El caso emblemático es el de la cooperativa de cartoneros, que provocó muchos problemas entre los vecinos por la instalación de una caballeriza dentro del complejo —en general, principal fuente de ingresos— para realizar tareas de acopio y clasificación del material. Finalmente, se logró que en 2018 se habilitara un galpón, alejado del Complejo. Sin embargo, son numerosas las familias que recurren al cartoneo y la acumulación de materiales es un hecho recurrente.

Cabe destacar que no sólo funcionan viviendas productivas, sino también se desarrollan diversas tareas de asistencia comunitaria. Los entrevistados señalan la existencia de comedores y en los hechos no se consideraron la inclusión de equipamientos colectivos capaz de atender a las necesidades de reproducción cotidiana de las familias destinatarias, todas ellas con diversas situaciones de vulnerabilidad preexistentes: *“los más pobres de los pobres”*, sostiene un entrevistado al referirse a quienes habitaban el camino de sirga y fueron relocalizados al Mugica. Tampoco se tiene en cuenta la cantidad de miembros convivientes vinculado con la problemática del hacinamiento. En función del ciclo de vida familiar, en muchas viviendas se han conformado nuevos hogares que no tienen posibilidad de establecerse en otro sitio. En otros casos, son familias extendidas, mayoritariamente numerosas, cuyo sostén proviene de un único hogar. Ello también supone varios miembros convivientes que no tienen ni los espacios ni las instalaciones adecuadas acordes con la cantidad de personas que habitan en la vivienda. A su vez, este escenario se complejiza cuando emergen conflictos ante la disolución de hogares (separaciones, divorcios), cuyos integrantes no pueden asumir los costos para resolverlos, principalmente mudándose a otra vivienda.

## 5.2. Condiciones de habitabilidad y derechos

En función del análisis realizado de los componentes jurídico, urbano y habitacional, se profundiza el análisis atendiendo a los derechos vulnerados y las acciones previstas en el Protocolo de Relocalización en el marco de la “Causa Mendoza”. En relación con el Protocolo, resulta relevante destacar que, si bien fue previsto en el marco de la Causa que refiere específicamente a las plateas 02, 03, 10 y 11, los derechos vulnerados incluyen a los habitantes de la totalidad del Complejo y, por

lo tanto, sus principios debieran considerarse válidos para el conjunto de la población que habita el CUPM.

### 5.2.1. Derecho a la vivienda adecuada

El derecho a la vivienda adecuada se establece en la Constitución Nacional como derecho humano fundamental incorporado en forma explícita en el tercer párrafo del artículo 14 bis, cuando se señala que *“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá (...) el acceso a la vivienda digna”*. Asimismo, en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos se establece como un derecho explícito. En el ámbito local, el derecho a la vivienda digna se contempla en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el artículo 31.

El análisis de los componentes jurídico, urbano y habitacional realizado precedentemente da cuenta de situaciones de vulnerabilidad que comprometen este derecho.

### 5.2.2. Derecho a la salud

El derecho a salud se encuentra en estrecha relación con la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, con la habitabilidad al interior de la vivienda, con la accesibilidad y también con la ubicación y adecuación cultural.

El derecho a la salud en Argentina se encuentra establecido en el marco constitucional en los artículos 33°, 41°, 42°, 43° y 75° (incisos 22 y 23). En este sentido, el artículo 33° reconoce los derechos implícitos como es el derecho a la salud. El artículo 41° establece el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, en tanto que los artículos 42° y 43° se centran en la protección de los consumidores estableciendo el amparo como vía para hacer valer el derecho a la salud ante su vulneración. Las disposiciones anteriores se complementan con el artículo 75°, inciso 22 que reconoce la jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos.

Además, y haciendo referencia a la población infantil, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en el artículo 24.1 *“el derecho del niño*

al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”; establece además que “Los Estados Parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”. En relación con esto último, cabe destacar que la forma en que tuvieron lugar los procesos de relocalización interrumpió la continuidad de tratamientos en la población infantil.

Por su parte, la Constitución Nacional, en el inciso 23 del artículo 75° impone al estado la obligación de

“legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”,

que sin duda se vinculan con el derecho a la salud. En función de lo expresado, las condiciones en las que se encuentra el Complejo no garantizan esa igualdad de oportunidades a la que se hace referencia.

### 5.2.3. Derecho a un ambiente sano

El derecho a gozar de un “ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo” se establece en el artículo 41° de la Constitución Nacional.

A su vez, la Ley Nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental, Ley General del Ambiente n° 25 675 de 2002, establece entre sus objetivos promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras en forma prioritaria y también promueve el fomento de la participación social en los procesos de toma de decisión. Este derecho también se encuentra vulnerado ya que el ambiente, definido como el conjunto de interacciones entra la sociedad y la naturaleza, en este caso construida, no garantiza condiciones mínimas de calidad ambiental ni participación en los procesos de decisión acerca de esa calidad.

En línea con lo expuesto en la Carta Magna, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su artículo 26° sostiene que

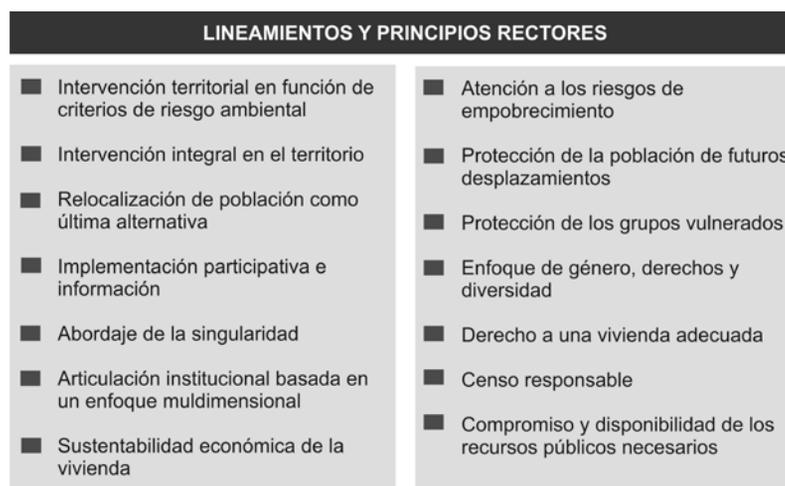
“el ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer”.

Por su parte, en el artículo 27° entre otras cuestiones destaca que la Ciudad promueve la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado. Asimismo, señala que fomenta la provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social. En mayor o menor medida, el Complejo dista de aproximarse a las cuestiones que allí se indican. En relación con ello, el derecho a una vivienda adecuada desde la disponibilidad de servicios, la habitabilidad la ubicación y la adecuación cultural continúan siendo vulnerados desde una perspectiva ambiental.

### 5.2.4. Derecho a la participación

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que monitorea el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluye como parte integrante del derecho a la vivienda adecuada, el derecho a elegir residencia y de participar en la adopción de decisiones. En virtud de lo mencionado, es posible afirmar que este derecho vulnerado se relaciona directamente con la forma en que se han dado los procesos de relocalización hacia el Complejo. Cabe destacar en este punto la nula participación de la población involucrada en los procesos de relocalización, lo cual vulnera su derecho a ser parte en la toma de decisiones a partir de una gestión democrática. Esta necesidad de incorporar un compromiso con un enfoque de derechos a lo largo de todo el proceso de reasentamiento ya fue planteada por CARMAN & al. (2014) en un informe realizado en el marco de la “Causa Mendoza”, a partir de un encuentro entre los diversos actores involucrados en la misma realizado luego de los primeros traslados; y en vistas a tenerlo en cuenta para los restantes.

Este informe se constituyó, de alguna manera, en el puntapié inicial para avanzar en la definición de un protocolo para estas intervenciones que finalmente se materializó en el 2017 con la sanción del “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización



**Fig. 6 / Lineamientos y principios rectores de los procesos de relocalización**

Fuente: Elaboración propia sobre de la Resolución ACUMAR (Presidencia Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo) n° 420/E 2017

y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” (Resolución Presidencia ACUMAR n° 420/E 2017) que establece los lineamientos y principios rectores (FIG. 6).

El marco institucional del protocolo es el PISA elaborado en el 2009 y actualizado en 2010 y 2016. En este Plan ACUMAR establece como línea de acción la “Urbanización de Villas y Asentamientos Urbanos”, que tiene por finalidad *“mejorar la situación urbano-habitacional de la población residente en villas y asentamientos de la Cuenca Matanza-Riachuelo”,* y el propósito de *“Generar procesos de mejora urbano-habitacional de la población residente en villas y asentamientos de la Cuenca, priorizando especialmente aquella que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad”.* En materia de hábitat, infraestructura y vivienda en la Cuenca, en la actualización el PISA de 2016, se señala que ACUMAR debe priorizar los esfuerzos y revisar las estrategias para alcanzar la totalidad de las soluciones habitacionales comprometidas y, al mismo tiempo, generar estrategias de intervención para la atención progresiva de la totalidad del problema habitacional en la cuenca, dada su complejidad y diversidad. En función de ello, ACUMAR se propone articular con los organismos encargados de financiar y ejecutar, tanto viviendas nuevas como mejoramientos y planes de urbanización integral, para asegurar la respuesta más adecuada a cada caso específico. Asimismo, se destaca que dentro de los proyectos planteados se generarán estrategias de intervención donde se requieren

atenciones inmediatas, previéndose instrumentar planes de contingencia para dar tratamiento a las necesidades.

El trabajo realizado en el área permite sostener que esta tarea de seguimiento no ha concluido. Las problemáticas evidenciadas revelan que aún restan objetivos importantes para alcanzar una gestión integral del Complejo en su sentido más amplio. Además, el proceso no ha garantizado la participación efectiva ni la toma de decisión conjunta. Por otra parte, las mesas de trabajo, hoy suspendidas, no son suficientes para abordar aspectos estructurales que inciden en las condiciones de habitabilidad del Complejo.

## 6. Discusión final y conclusiones

La investigación realizada deja en evidencia la existencia de las herramientas legales y de los dispositivos institucionales necesarios para garantizar un enfoque integral en los procesos de relocalización previstos en el marco de la “Causa Mendoza”. Sin embargo, en los hechos, tal complejidad ha sido abordada de manera parcial y fragmentada, originándose diversos obstáculos para la concreción de una intervención exhaustiva, que contemple todas las dimensiones implicadas.

Desde el punto de vista material, el estado constructivo-edilicio del Complejo no garantiza condiciones de habitabilidad adecuadas para la población. Las lesiones y procesos patológicos detectados responden a la conjugación

e interacción de causas directas e indirectas, asociadas a deficiencias originales de la construcción del Complejo (de proyecto y/o su ejecución), a deficiencias, insuficiencias y/o periodicidad en las intervenciones de mantenimiento, y a las intervenciones realizadas a partir del uso y ocupación de las viviendas.

Por su parte, las condiciones ambientales y los espacios comunes manifiestan signos de deterioro y modalidades de ocupación que afectan la habitabilidad del Complejo en los términos definidos por ZULAICA & CELEMÍN (2008). El rasgo distintivo y general singular tiene que ver con el “desajuste” en las relaciones hábitat-habitar de los espacios comunes y de uso público. Desde esta perspectiva, el hábitat puede definirse como el “subsistema de oferta” de recursos y servicios urbanos teóricamente disponibles respecto de una sociedad urbana determinada, en tanto que el habitar es el “subsistema de demandas” de recursos y servicios urbanos teóricamente requeridos por una sociedad, que comprende las condiciones aceptables (definidas por esas sociedades) para la vida social y productiva<sup>14</sup>. La relación establecida entre hábitat y habitar determina el surgimiento de problemas en estos espacios comunes y de uso público que emergen en términos de oferta y demanda; es decir, cuando los bienes, servicios y condiciones de los espacios del Complejo no brindan lo requerido para el habitar de la sociedad que allí reside.

En función de ello, los espacios comunes del complejo se disputan entre el uso público y el uso privado que realizan los vecinos para adaptar sus necesidades productivas y sociales (entre ellas las simbólicas) a un espacio que no fue diseñado con ese fin; es decir, el “hábitat” de los espacios de uso común se adapta a núcleos familiares con necesidades que no se ajustan a la realidad del “habitar” en el Complejo.

El proyecto no contempló integradamente el equipamiento comunitario como tampoco espacios destinados a actividades productivas y comerciales, cuyas problemáticas sobre el espacio público demandan soluciones integrales que, desde un enfoque participativo, contribuyan a la formulación de propuestas consensuadas superadoras de las necesidades individuales de los vecinos. Asimismo, es importante resaltar

que en la relocalización de las familias no se consideraron las actividades económicas y productivas desarrolladas por las mismas ni se previeron espacios para el crecimiento de estas áreas que surgen de las necesidades propias de los habitantes del Complejo.

Esas necesidades, objetivas y subjetivas, dependen de las características culturales y del momento histórico por el cual transitan los grupos sociales, tal como sostiene RUEDA (1997). En ese sentido, los vecinos destacan la importancia de participar en los procesos de toma de decisiones relativas por ejemplo a la salud y seguridad derivada de la disposición de residuos y ligada al mantenimiento de calles e infraestructura pública.

Atendiendo a los aspectos mencionados, CRAVINO (2015) sintetiza que, haciendo foco en los derechos de los habitantes que vivían en condiciones ambientales vulnerables —a la ribera del Riachuelo— se definieron intervenciones que confluyeron en relocalizaciones “exprés”, que vulneraron sus derechos, principalmente, a la información, a la participación y al acceso a una vivienda digna.

Las políticas implementadas en el Complejo en el marco de la “Causa Mendoza” reflejan puntos de continuidad con las históricas intervenciones en materia de vivienda en el país, reproduciendo e incluso profundizando condiciones preexistentes. Entre las características de estas políticas en el Complejo, NAJMAN (2020) destaca: la intervención estatal orientada a los aspectos más visibles de la pobreza (la vivienda) considerándola suficiente para incidir sobre el resto de las dimensiones sociales implicadas; la intervención gubernamental precaria y provisoria, que conlleva a la implementación de soluciones de la misma índole y a la reaparición frecuente del Estado actuando sobre las trayectorias residenciales de los hogares de sectores populares sin ofrecer soluciones duraderas o de fondo; la subordinación de las demandas y necesidades de la población destinataria a las urgencias y voluntades estatales; el reduccionismo hacia una concepción estrictamente “fiscalista” o “techista” de la vivienda; el diseño de políticas sectoriales que buscan intervenir de forma aislada sobre problemáticas que son integrales<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Un análisis más profundo de esas conceptualizaciones puede encontrarse en FERNÁNDEZ & al. (1999) y en ZULAICA & CELEMÍN (2008).

<sup>15</sup> Incluso, estudios recientes (NAJMAN & al., 2023) que avanzan en el análisis de los diseños e implementaciones de políticas habitacionales de integración socio-urbana y

mixtura social que están teniendo lugar en el Área Metropolitana de Buenos Aires, destacan que las limitaciones aún persisten y que estos nuevos escenarios de “mixtura social residencial” y “regeneración urbana” constituyen una estrategia retórica antes que líneas de acción.

De manera paradójica, se destaca que el CUPM ha sido “*muy intervenido por el Estado*”. Sin embargo, al mismo tiempo es “*el ejemplo de todo lo que no hay que hacer*” donde “*las mejoras se van logrando a cuentagotas*” y “*las obligaciones siguen sin cumplirse*”, así lo manifiestan los propios habitantes. Todo ello ha quedado evidenciado en las observaciones realizadas a partir del trabajo de campo sistematizado; por tanto, redefinir las estrategias de intervención con participación y atendiendo integralmente a las demandas se torna una necesidad inminente.

A partir del estudio realizado se solicitaron mejoras concretas para el Complejo que inciden sobre la seguridad y salubridad de sus habitantes. Por otro lado, la necesidad de un abordaje integral, interdisciplinario e interinstitucional se vislumbra como el paso siguiente a profundizar a partir del análisis realizado.

Con esta experiencia, se espera aportar bases para contribuir a la búsqueda de soluciones acordes a los emergentes del proceso en su conjunto que, desde un enfoque participativo, faciliten la formulación de propuestas consensuadas y superadoras que garanticen condiciones de habitabilidad adecuadas para las familias relocalizadas.

Asimismo, consideramos que el concepto de vivienda adecuada –con sus componentes jurídico, urbano y habitacional– resultó útil para analizar las condiciones de habitabilidad demostrando que las políticas habitacionales implementadas como así también las condiciones ambientales y constructivo-edilicias, inciden la garantía del derecho a la ciudad.

## 7. Bibliografía

- Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, ACUMAR (2010): *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.
- Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, ACUMAR (2016): *Plan Integral de Saneamiento Ambiental Actualización PISA 2016: Hacia una Visión Compartida de la Cuenca*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.
- Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, ACUMAR (2018a): *Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.
- Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, ACUMAR (2018b): *Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo. Resolución Presidencia ACUMAR N° 420/E 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, AGCBA, (2018): *Informe Final de Auditoría. Proyecto N° 1.16.09. IVC– Relevamiento del estado edilicio de seguridad e infraestructura de servicios de los Conjuntos Habitacionales del IVC. Auditoría de Relevamiento – Período 2016*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
- Administración General de la Nación, AGN (2013): *Informe de Auditoría Fundación Madres de Plaza de Mayo – Misión Sueños Compartidos – Gestión Transferencias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Auditoría General de la Nación.
- ARENAZA, S. (2012): *Propuestas de Reforma al Código Civil a la luz del Derecho a una Vivienda Adecuada*. Lanús: Centro de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús.
- ARQUEROS MEJICA, M. S. (2017): *La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)* [Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales; Universidad de Buenos Aires.
- BALTAR, F. & GORJUP, M. (2012): Muestreo mixto online: una aplicación en poblaciones ocultas. *Intangible Capital*, 8(1), pp. 123-149.
- BRUNO, M.F. & DEMOY, B. & FAINBURG, N. (2019): Abordaje social en conjuntos habitacionales. La organización consorcial como práctica comunitaria. *Territorios-Revista de Trabajo Social*, III (3), pp. 35-53.
- CANESTRARO, M. L. & JAKUBOWICZ, M. (2021): El derecho a la ciudad en Latinoamérica: agendas en tensión. *Proyección. Estudios Geográficos Y De Ordenamiento Territorial*, 15(29), pp. 51–77.
- CARMAN, M. & DEMOY, B. & GENNERO, N. & LEKERMANN, V. & OLEJARCZYK R. & SWISTUN, D. (2014): Derechos y cultura. Un aporte antropológico a la gestión de las relocalizaciones en la Cuenca Matanza – Riachuelo. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 1, pp. 113-122.
- CASALS TRES, M. & ARCAS-ABELLA, J. & CUCHÍ BURGOS, A. (2013): Aproximación a una habitabilidad articulada desde la sostenibilidad; Raíces teóricas y caminos por andar. *Revista INVI*, 28(77), pp. 193-226.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe, CEPAL (2001): *Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Serie Seminarios y Conferencias CEPAL.

- Consejo Económico y Social, CEyS, (2013): *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- COHRE, (2004): *El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe de Misión, Centro de Derecho a la Vivienda y Contra Desalojos.
- COSACOV, N. (2015): Más allá de la vivienda: los usos de la ciudad. Movilidad cotidiana de residentes en Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*, 18, pp. 61-80
- COSACOV, N & DI VIRGILIO, M. & NAJMAN, M. (2018): Movilidad residencial de sectores medios y populares: la ciudad de Buenos Aires como punto de llegada. *Cad. Metrop., São Paulo*, 20(41), pp. 99-121.
- COURTIS, C. (2006): *El Umbral de la Ciudadanía: El Significado de los Derechos Sociales en el Estado Social Constitucional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Del Puerto.
- CRAVINO M. C. (2015): Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en los asentamientos de la ribera del Riachuelo (Ciudad de Buenos Aires): derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas. *Voces en el Fénix*, 47, pp. 144-151.
- DE SÁRRAGA, R. & GINART, A. (2013): *Módulos de 168 viviendas próximas al "elefante blanco" situadas en Villa 15, pertenecientes al Plan Piloto de Capacitación y Construcción de Viviendas, Programa "Misión Sueños compartidos" (Fundación Madres de Plaza de Mayo)*. Informe síntesis UBACyT N° 20020110100225. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, (2015): *Informe: Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dirección de Vivienda y Hábitat de la Defensoría del Pueblo, Subsecretaría de Derechos Sociales.
- ESPEJO YAKSIC, N. (2010): El Derecho a una Vivienda Adecuada. *Revista CIS*, 8 (13), pp. 48-62.
- 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. *Quid* 16, (5), pp. 255– 283.
- FERNÁNDEZ, R. & ALLEN, A. & BURMESTER, M. & MALVARES MÍGUEZ, M. & NAVARRO, L. & OLSZEWSKI, A., & SAGUA, M. (1999): *Territorio, Sociedad y Desarrollo Sustentable. Estudios de Sustentabilidad Ambiental Urbana*. Buenos Aires, Espacio Editorial, Centro de Investigaciones Ambientales, FAUD, UNMdP.
- GIALDINO, R. (2013): El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos. *Jurisprudencia Argentina*, 1(10), pp. 1188-1211.
- Grupo de investigaciones en desarrollo Social, GIDES, (2003): *Perspectivas del desarrollo comunitario y la calidad de vida en Cartagena: estudio de caso en los barrios La Central, El Milagro y San José de Los Campanos-Zona Sur Occidental*. Cartagena, Grupo de Investigaciones en Desarrollo Social, Centro de Investigaciones Cartagena, Universidad de San Buenaventura.
- GUILLÉN LANZAROTE, A. (2011): *El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente*. Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, IVC, (2017): *Informe Final. Censo 2017 Barrio Padre Mugica*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto de la Vivienda GCBA.
- KOHAN, P. (2019): El Estado frente al derecho de acceso a la vivienda digna. *Revista Derechos en Acción*, 4(13), pp. 500-507.
- KOTHARI, M. (2003): *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación*. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- KURLAT AIMAR, J. (2019): A propósito de la "fundamentalidad" del derecho a la vivienda. La experiencia Argentina. *Estudios de Derecho*, 76(168), pp. 73-93.
- LANDÁZURI ORTIZ, A. & MERCADO DOMÉNECH, S. (2004): Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, 5 (1 y 2), pp. 89-113.
- MATHIVET, C. (2011): El Derecho a la Ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible. En A. Sugranyes, & C. Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 23-28). Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- MAXWELL, J. A. (1998): Designing a qualitative study. In: L. Bickman & D. J. Rog (Eds.), *Handbook of applied social research methods* (pp. 69–100). Sage Publications, Inc.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (2010): *Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8*. Desarrollo urbano y social de la Comuna 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- MOLANO CAMARGO, F. (2016): El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios* [online], (44), pp. 3-19.
- MOLINATTI, F. (2023): Submercado de alquiler residencial en la Argentina: una aproximación a la asequibilidad de la vivienda. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(215), pp. 139-160.
- MOREIRA, O., & PEIRANO, J. (2015): *Emmedue en Cañada Aparicio. Análisis del sistema aplicado a la vivienda de interés social*. Montevideo, Facultad

- de Arquitectura, Universidad de la República Uruguay.
- MORENO OLMOS, D. H. (2008): La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. *Palapa*, III(II), pp. 47-54.
- NACIONES UNIDAS, (2019): *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.
- 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), pp. 123-155.
- NAJMAN, M. (2020): ¿Relocalizados para vivir mejor? Condiciones de vida de hogares en un barrio de vivienda social. *Oculum Ensaïos*, 17, pp. 1-17.
- NAJMAN, M. & FAINSTEIN, C. (2017): Permanecer en los márgenes. Relocalizaciones de asentamientos de la ribera del Riachuelo (2010 – 2017). *Revista de Direito da Cidade*, 10(4), pp. 2886-2905.
- NAJMAN, M. & ARAMBURU, F. & ZAPATA, M. C. (2023): Políticas de mixtura social, ¿una moda o una solución al problema habitacional?: dos casos de estudio en Buenos Aires (Argentina). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(215), pp. 161-182.
- NÁPOLI, A. & ESAIN, J. (2008): Riachuelo: Habemus Sentencia. *Revista de Derecho Ambiental*, 16, pp. 97-119.
- OSZLAK, O. (1991): *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CEDES y Hvmanitas.
- PALOMBI, A. (2019): "De la villa al conjunto habitacional". Notas sobre el alcance de la Misión sueños compartidos en la ciudad de Buenos Aires (2006-2011): el caso del Conjunto Castañares. *Cuestión Urbana*, 3(5), pp. 37-50.
- PIREZ P. –con la colaboración de N. Cosacov– (2014): *El derecho a la ciudad y la reestructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares ("insolventes") y clases medias ("solventes"): ¿Una extensión conceptual?*. Seminario Construcción de Ciudadanía y Nuevos Actores en las Grandes Ciudades, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- RUEDA, S. (1997): Habitabilidad y calidad de vida. Ciudades para un futuro sostenible. *Documentos, La construcción de la ciudad sostenible*, 30-jun-1997. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a005.html>
- SÁNCHEZ, S. & BALDIVIEZO, J. (2018): *Informe Técnico sobre las Condiciones Edilicias del Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica*. Movimiento Popular La Dignidad – Observatorio del Derecho a la Ciudad.
- SCRIBANO, A. O. (2008): *El proceso de investigación social cualitativo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Prometeo Libros.
- SPINELLI ÁLVARES, H. (2011): *Sueños compartidos, experiencias compartidas: propuesta para la política de vivienda de interés social en Salvador de Bahía en base a la experiencia argentina de la Misión Sueños Compartidos*. Trabajo final presentado al Programa de Actualización Profesional en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- ZULAICA, L. & CELEMÍN, J. P. (2008): Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial. *Revista de Geografía Norte Grande*, 41, pp. 129-146.
- ZULAICA, L. & CANESTRARO, M. L. & OLIVERA, A. & RODRÍGUEZ, C. (2022a): *Abordaje interdisciplinar y condiciones de habitabilidad en un complejo habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* [Comunicación en Congreso]. III Jornadas de Fundamentos y Aplicaciones de la Interdisciplina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- ZULAICA, L. & CANESTRARO, M. L. & OLIVERA, A. & RODRÍGUEZ, C. (2022b): *Condiciones de habitabilidad en el Complejo Urbano Padre Mugica* [Comunicación en Congreso]. VI Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina y XII Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas, Tandil, Centro de Investigaciones Geográficas –CIG– Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales –IGEHCSCONICET, Facultad de Ciencias Humanas –FCH–, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

## 8. Listado de Acrónimos/Siglas

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo
AGCBA	Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires
AGN	Administración General de la Nación
ATAJO	Agencia Territorial de Acceso a la Justicia
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CeSAC	Centro de Salud y Acción Comunitaria
CEyS	Consejo Económico y Social
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CUPM	Complejo Urbano Padre Mugica
FAUD	Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
FH	Facultad de Humanidades
GIDES	Grupo de Investigaciones en Desarrollo Social
IHAM	Instituto del Hábitat y del Ambiente
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

## Estudios

*Condiciones de habitabilidad en un Complejo Urbano:  
Buenos Aires (Argentina)*  
L. Zulaica & M. L. Canestraro & A. B. Olivera & C. Rodríguez

ISTeC.	Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Culturas y Territorios	PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
IVC	Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	PISA	Plan Integral de Saneamiento Ambiental
MPF	Ministerio Público Fiscal	REAB	Red de Estudios Ambientales Bonaerenses
PFCV	Programa Federal de Construcción de Viviendas	UNMdP	Universidad Nacional de Mar del Plata
		UPE	Unidad de Proyectos Especiales