

Relocalizaciones Urbanas y Riesgos Ambientales: Un análisis de los casos de Magaldi y Villa 26 en la cuenca Matanza Riachuelo (Argentina)

Working Paper WP19DR1SP

Daniel Ryan

Escuela de Postgrado del Instituto Tecnológico de Buenos Aires

Cecilia Larivera

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de Buenos Aires)

Programa del Hábitat en Barrios Vulnerables del Gran Buenos Aires

Universidad del Salvador

Andrés Nápoli

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

May 2017

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper. help@lincolninst.edu

Resumen

Este trabajo explora la problemática de la relocalización por riesgos ambientales en el contexto de la cuenca Matanza Riachuelo, una de las áreas urbanas más contaminadas de Argentina. En el 2008, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia ordenó al gobierno nacional y gobiernos subnacionales competentes a controlar la contaminación y sanear la cuenca; a partir de la decisión judicial se desarrollan una serie de acciones y medidas gubernamentales focalizadas en la cuenca, incluyendo la relocalización de la población de villas y asentamientos precarios en situación de riesgo ambiental. En este contexto, este informe analiza dos casos de relocalización desarrollados en la cuenca Matanza Riachuelo entre el 2011 y el 2015: Magaldi y Villa 26. El informe analiza, especialmente, el nivel de involucramiento y participación de los afectados en estos procesos y la respuesta habitacional que brinda el Estado en cada caso.

Palabras clave: participación de los afectados; relocalización de familias; riesgo ambiental; política habitacional; Argentina.

Sobre los Autores

Daniel Ryan tiene un PhD en Ciencia Política de la Universidad de Texas en Austin (EE. UU.). Cuenta además con el título de Magíster en Derecho Ambiental de la Universidad de Londres (Reino Unido) y de abogado de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Ocupó diversos cargos de dirección en la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Actualmente es coordinador del área de investigación sobre sustentabilidad de la Escuela de Postgrado del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA).

Contacto:

Coordinador área de investigación sobre sustentabilidad

Email: dryan@itba.edu.ar

Dirección postal: 25 de mayo 444

CABA (1002) Argentina

Telefono: 54-11-21504846

Cecilia Larivera es arquitecta (FADU-UBA). Tiene título de posgrado en “Land Management and Informal Settlement Regularisation” del Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) y Lincoln Institute of Land Policy (LILP), Rotterdam (Holanda, 2005). Ocupó diversos cargos en el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente es coordinadora del Programa del Hábitat en Barrios Vulnerables del Gran Buenos Aires (GBA) (Proyecto BIRF 8707-AR). Es profesora titular de tesina de proyecto y desarrollo urbano en la Universidad del Salvador y docente regular concursada de planificación urbana en FADU-UBA.

Contacto:

Email: ceciliarivera.arq@gmail.com

Dirección postal: Padilla 1028 – 7A

CABA (1414) Argentina

Andrés Nápoli es Magíster en Derecho Ambiental, Universidad de País Vasco, España. Director Ejecutivo de FARN desde 2013. Integra el Cuerpo Colegiado establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que tiene a su cargo el control del Plan de Saneamiento del Riachuelo. Delegado electo en representación del público en la negociación del acuerdo regional por el acceso a información, la participación y justicia ambiental. Docente de posgrado en diversas universidades de Argentina

Contacto:

Director Ejecutivo

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Dirección postal: Sánchez de Bustamante 27, CABA (1173), Argentina,

email anapoli@farn.org.ar

Teléfono: 54- 11 4865-1704/1707

Tabla de Contenidos

Introducción	1
Algunas consideraciones sobre la selección de los casos y fuentes de información utilizadas	2
Contexto general: determinantes de los procesos a relocalización	5
La intervención de la Corte Suprema en la problemática socioambiental de la cuenca Matanza Riachuelo	5
La ejecución de los mandatos judiciales: relocalización de población ubicada a las márgenes del Riachuelo	7
Plan de urbanización de villas y asentamientos en la cuenca Matanza Riachuelo	10
Localización de los nuevos complejos habitacionales	12
Caracterización de las comunas receptoras	12
Dinámicas mercado de suelo	15
Estudios de casos	19
i) Caso Magaldi	19
Proceso de relocalización	20
Mudanza y relocalización. Etapa I. Barrio San Francisco / Portela	23
ii) Caso Villa 26	24
Proceso de relocalización	26
Mudanza y relocalización. Complejo Luzuriaga	28
Percepción de los vecinos	29
Motivos de la mudanza	30
Calidad de vida y acceso a servicios	30
Complejo habitacional	32
Tenencia y financiación de la vivienda.	35
Análisis comparativo de los casos de Magaldi y Villa 26	37
Reflexiones finales	39
Referencias	42

Listado de Tablas

Tabla 1. Familias por relocalizar y destino.....	4
Tabla 2. ¿Por qué se mudó de la villa / asentamiento donde vivía?	30
Tabla 3. ¿Cómo vivía usted en su barrio?.....	31
Tabla 4. Comparando con el barrio donde vivía antes, ¿usted cree que aquí vive...?	31
Tabla 5. ¿Qué es lo que más le gusta de vivir en este complejo?	33
Tabla 6. ¿Cuánto confía usted en los vecinos del barrio donde vivía antes? / ¿Cuánto confía usted en los vecinos del complejo donde vive ahora?.....	33
Tabla 7. Calificación de la vivienda: ¿Cómo calificaría su vivienda en la villa / asentamiento? ¿Cómo calificaría su vivienda actual?	34
Tabla 8. Principales problemas de las viviendas.	35
Tabla 9. ¿Tiene usted algún título de propiedad de esta vivienda?	36
Tabla 10. Costos asociados a la vivienda: ¿considera usted que el valor de la cuota es...?..	36

Listado de Figuras

Figura 1. Ubicación original de los asentamientos y lugares de relocalización.	5
Figura 2. Caracterización de las comunas receptoras.	15
Figura 3. Variación del valor del suelo por m ² en la ciudad de Buenos Aires en pesos y en dólares desde diciembre de 2001.....	16
Figura 4. Valores de suelo.	17
Figura 5. Distribución del precio del m ² en dólares, en el eje sur de la ciudad de Buenos Aires, diciembre 2013.....	17
Figura 6. Evolución de la diferencia de precios de suelo entre zona norte y zona sur.	18
Figura 7. Distribución original de Magaldi.....	19
Figura 8. Polígonos correspondientes a las manzanas 1-3 y 99 en Villa 26.....	25

Relocalizaciones Urbanas y Riesgos Ambientales: Un análisis de los casos de Magaldi y Villa 26 en la cuenca Matanza Riachuelo (Argentina)

Introducción

En general, la literatura sobre gestión de riesgo plantea que la pertinencia y viabilidad de la relocalización o reasentamiento de población como medida para la reducción de riesgos depende de su articulación con una estrategia integral y multidimensional (Correa 2011). En el caso de poblaciones socialmente vulnerables, la relocalización puede ser una oportunidad para mejorar la calidad de vida además de una medida de reducción de riesgo propiamente dicha. Ello plantea una serie de desafíos a las políticas de relocalización, tanto en términos de cómo desarrollar los procesos de reasentamiento, como a sus resultados esperados. Este estudio analiza algunos de estos desafíos en el contexto de los procesos de relocalización por riesgos ambientales llevados a cabo en la cuenca Matanza Riachuelo (en adelante CMR).

La cuenca Matanza Riachuelo es una de las áreas urbanas más contaminadas de Argentina. De hecho, un informe de Blacksmith Institute (2007) la considera como una de las 30 áreas más contaminadas del mundo. La cuenca está localizada en la parte sur del área metropolitana de Buenos Aires, comprendiendo parte del territorio de la ciudad de Buenos Aires y de 14 municipios de la provincia de Buenos Aires. Esta es una zona densamente poblada (más de 5 millones de habitantes) y con alta concentración de actividad industrial (aproximadamente 11 mil industrias). La cuenca sufre graves problemas de degradación ambiental que afecta especialmente a los sectores sociales más pobres que habitan zonas de alto riesgo ambiental tales como los márgenes de los ríos altamente contaminados.¹ Estos riesgos, además, se potencian por los efectos del cambio climático y el aumento de la severidad de tormentas e inundaciones frecuentes (Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina 2015).

En 2008, luego de años de reclamos sociales por la contaminación y de fallidos intentos gubernamentales por sanear la cuenca, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó al gobierno del Estado nacional, de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires a controlar la contaminación y restaurar el ambiente de la cuenca. En el marco de esta causa judicial, se desarrolla el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo a fin de dar respuestas a las necesidades de vivienda de 17.771 familias en situación de riesgo que habitan el territorio de la cuenca, incluyendo la relocalización de aquellas familias localizadas en márgenes del río Matanza Riachuelo y en otros sitios con alto grado de contaminación (ACUMAR 2010, 428–429). En el 2010 comenzaron los procesos de relocalización. Hacia mediados del 2015, 537

¹ Para un análisis más detallado de los aspectos geográficos y socio económico de la cuenca, como así también de sus principales problemas ambientales, ver el informe elaborado por la Defensoría del Pueblo de La Nación (2003); también Nápoli (2009).

familias ya han sido reubicadas en la ciudad de Buenos Aires y 1161 familias en los municipios de la provincia de Buenos Aires (Auditoría General de la Nación 2016, 32).

Este trabajo aborda la problemática de la relocalización en el contexto de la cuenca Matanza Riachuelo, a partir del análisis de los procesos de relocalización de dos asentamientos: Magaldi y Villa 26. Específicamente, el informe analiza tres aspectos en particular: i) el contexto institucional que determina la relocalización, ii) el nivel de involucramiento y participación de los afectados, iii) la respuesta habitacional que brinda el Estado y la percepción de las familias relocalizadas.

El informe está organizado de la siguiente manera. En primer término, se plantean algunas consideraciones metodológicas sobre la selección de casos y las fuentes de información utilizadas. En la segunda sección se abordan los factores que determinaron el proceso de relocalización. En particular se describe brevemente el proceso de judicialización de la problemática socioambiental del Riachuelo (la causa “Mendoza”), las principales decisiones judiciales referidas al tema de relocalización y los planes y programas de gobierno diseñados para dar respuesta a la problemática habitacional de la población en riesgo. En la tercera sección, se aborda la localización de las nuevas viviendas y la dinámica del mercado de suelo. En la cuarta sección se analizan y se comparan los procesos de relocalización de Magaldi y Villa 26. El informe concluye con algunas reflexiones generales sobre las políticas y procesos de relocalización desarrollados en el Riachuelo.

Algunas consideraciones sobre la selección de los casos y fuentes de información utilizadas

Los asentamientos de Magaldi y Villa 26 comparten ciertos aspectos en común.² En primer lugar, la relocalización de ambos asentamientos es consecuencia de una resolución judicial en el marco de la causa “Mendoza” por el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. En segundo término, ambos asentamientos están ubicados en la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires, y fueron llevados adelante por los organismos estatales dependientes del gobierno de la ciudad. Finalmente, las poblaciones de ambos asentamientos comparten similares indicadores de desarrollo económico-social, ambos están ubicados en los márgenes del Riachuelo, en zonas de alto riesgo ambiental, y muy próximos entre sí (ver figura 1). Estas similitudes nos permiten controlar factores institucionales y socioeconómicos macros, a la vez que el tipo y magnitud del riesgo ambiental al que están expuestos los asentamientos.

Asimismo, la escala de la población relocalizada es similar. Los debates sobre la reubicación de ambos asentamientos se iniciaron en 2010, Magaldi fue uno de los primeros

² Dentro de las formas de ocupación irregular de tierras públicas o privadas se diferencian las “tomadas” (o “asentamientos”), de las “villas”. Los asentamientos, en general, son ocupaciones organizadas con asesoramiento técnico de ONG’s u otros actores; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Las segundas generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando otras, a lo largo de un tiempo más o menos largo, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes; sus densidades son muy altas (Clichevsky 2000).

reasentamientos en la ciudad que fue completamente reubicada entre 2011 y 2012, mientras que Villa 26 sigue en proceso de reubicación, y a enero del 2015 sólo el 58% de los vecinos han sido relocalizados. A pesar de esta diferencia, el tamaño de la población reubicada es similar en cuanto al número de familias: 116 familias en Magaldi y 125 familias en Villa 26 (véase el cuadro 1).

Por otro lado, los casos presentan ciertas diferencias muy relevantes. Si bien ambos procesos han sido objeto de fuertes controversias y disputa entre vecinos, organismos del Estado y otros actores involucrados, el nivel de involucramiento y participación de los pobladores afectados fue sustancialmente mayor en Villa 26 que en el caso de Magaldi. Mientras el proceso de relocalización de Magaldi se puede caracterizar como un proceso de “arriba hacia abajo”, con una participación de los afectados muy limitada, el caso de Villa 26 se presenta como un proceso más extendido en el tiempo y más participativo. Asimismo, hay diferencias sustantivas entre los casos en cuanto a la respuesta habitacional que brinda el Estado. Esta combinación de similitudes y variaciones entre Magaldi y Villa 26 justifican la selección de estos casos a los fines de este trabajo, ya que nos permiten desarrollar un análisis comparativo de procesos de relocalización que son “comparables”, a la vez que nos permite explorar los factores que explican las diferencias entre uno y otro.

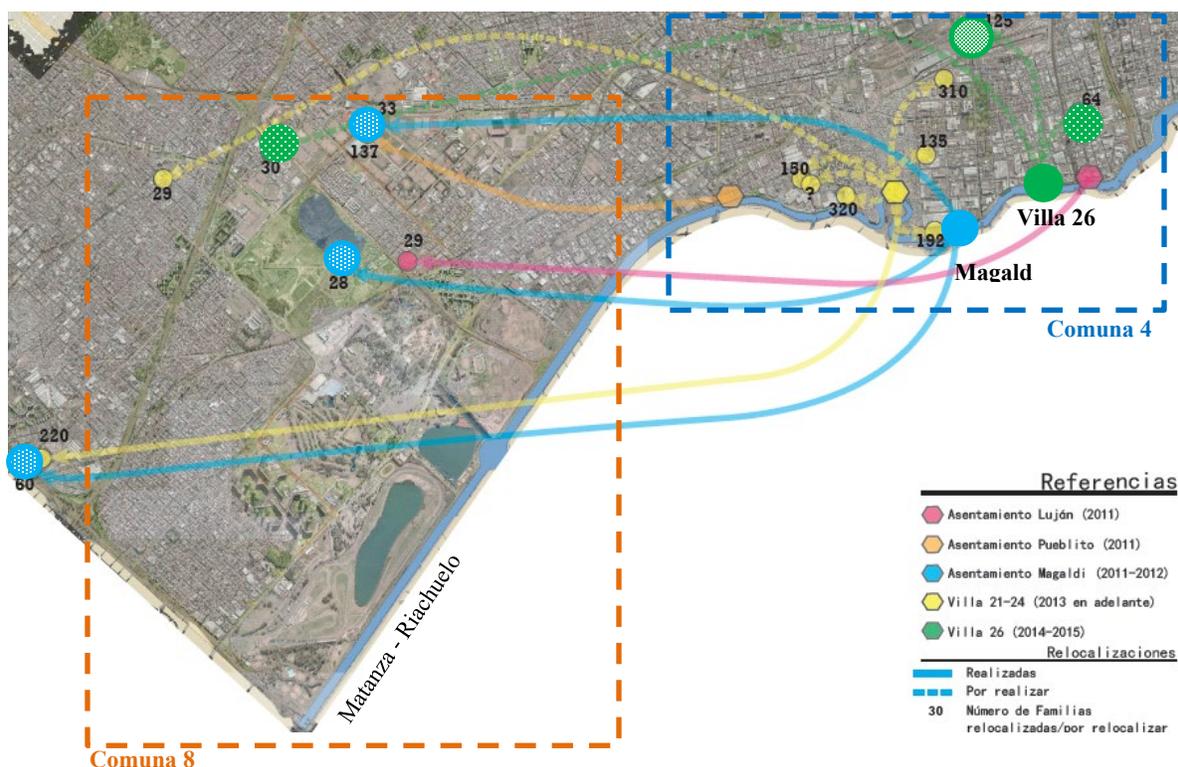
Para desarrollar este análisis se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos de análisis y técnicas de recolección de datos seleccionados considerando las diferentes etapas y preguntas de la investigación. El análisis del contexto institucional se desarrolló en base a fuentes documentales (informes de organismos públicos, resoluciones judiciales, informes de ONGs, etc.) cobertura de prensa y otras fuentes secundarias (artículos académicos, etc.). Con relación a los casos de estudio, una fuente de información clave fueron las actas de reuniones de las mesas de trabajo entre vecinos y funcionarios que se celebraron durante el proceso de reubicación en ambos asentamientos. Se analizaron 25 minutos de reuniones de Magaldi y 10 de Villa 26. Estas actas fueron un recurso esencial para reconstruir los procesos de relocalización, especialmente en el caso de Magaldi, el cual estaba muy poco documentado. Asimismo, se realizaron entrevistas con vecinos de los asentamientos relocalizados, funcionarios públicos del equipo del ombudsman de la ciudad, Defensoría Pública, y otros informantes claves. Finalmente, se realizó una encuesta entre la población relocalizada de ambos asentamientos sobre su percepción del proceso de relocalización y las condiciones de las nuevas viviendas.

Tabla 1. Familias por relocalizar y destino.

Asentamientos	Total de familias	Número de familias a relocalizar	Nuevos Complejos de Vivienda	Número de familias asignadas a cada complejo de viviendas	Familias relocalizadas hasta 2015	Año de relocalización
Magaldi	158	120	Complejo Portela - San Francisco	33	33	2012
			Complejo Padre Mujica	60	60	2012
			Complejo Los Piletones	27	27	2012
Villa 26	215	215	Lacarra 2049 (Ex P. Chutro)	26		Pendiente
			Luzuriaga 837	125	125	2015
			San Antonio 721	64		Pendiente

Fuente: Elaboración propia con datos de la ACUMAR (2012) y de la Auditoría General de la Nación (2016).

Figura 1. Ubicación original de los asentamientos y lugares de relocalización.



- Magaldi ubicación original
- Magaldi, ubicación relocalizaciones. Cantidad de familias relocalizadas por complejo habitacional: 60 - Complejo Padre Mujica, 28 - Complejo Los Piletones- y 33 - Complejo Portela San Francisco-
- Villa 26 ubicación original
- Villa 26, ubicación relocalizaciones. Cantidad de familias relocalizadas por complejo: 125 – Luzuriaga
- Villa 26 ubicación relocalización. Cantidad de familias a ser relocalizadas por complejo: 64 - San Antonio - and 30 – Lacarra.

Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Contexto general: determinantes de los procesos a relocalización

La intervención de la Corte Suprema en la problemática socioambiental de la cuenca Matanza Riachuelo

En el año 2004 un grupo de vecinos de Villa Inflammable (una villa de emergencia localizada en la cuenca baja del río Matanza Riachuelo) y de trabajadores de salud de un hospital de la zona, presentó una demanda por daños y perjuicios ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en contra del Estado nacional, la provincia y la ciudad de Buenos Aires, los 14 municipios de la

cuenca, y 44 empresas localizadas en esa área. Básicamente, los demandantes reclamaban por los daños y perjuicios personales sufridos a causa de la contaminación, el cese de ésta y la recomposición del ambiente de la cuenca (en términos legales, la recomposición del daño ambiental colectivo). En junio del 2006, la Corte Suprema dicta una resolución en la que se considera competente para entender en la causa con relación a los reclamos por el daño ambiental colectivo³ y ordena al gobierno nacional, de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires a presentar un plan integral de saneamiento de la cuenca. Asimismo, ordena a las empresas demandadas a presentar información referida a los procesos productivos que utilizan y el estado de cumplimiento de diferentes normativas ambientales (Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado nacional y otros 2006). Posteriormente, la Corte realiza una serie de audiencias públicas con las partes para recabar más información sobre la situación en la cuenca y monitorear el cumplimiento de su primera resolución.⁴

En respuesta a la resolución de la Corte del 2006, y con el objetivo de enfrentar la profunda fragmentación institucional existente en la cuenca, el Congreso de la Nación sancionó en noviembre del 2006 la ley 26.168, creando la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Al poco tiempo, tanto la legislatura de la provincia de Buenos Aires como de la ciudad autónoma de Buenos Aires aprobaron leyes de adhesión a la creación de este organismo. Básicamente, ACUMAR es un ente interjurisdiccional integrado por el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires, que tiene facultades de regulación, control y fomento de cualquier actividad con incidencia ambiental que se desarrolle en la cuenca, pudiendo intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y uso racional de los recursos naturales⁵.

En julio del 2008, la Corte Suprema dictó sentencia, ordenando al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la ciudad autónoma de Buenos Aires a desarrollar un programa de acciones para el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo que debe cumplir tres objetivos: i) mejorar la calidad de vida de los habitantes, ii) recomponer el ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y salud) y iii) prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción (Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado nacional y otros 2008). La sentencia de la Corte establece expresamente que deja a discreción de los gobiernos demandados la definición de los medios para cumplir esos objetivos, aunque establece una serie de componentes que deben ser incluidos en el programa (por ej., sistema de información ambiental, acciones y mecanismos de control de la contaminación industrial, saneamiento de basurales, expansión de la red de agua potable y desagües cloacales, entre otros). Dada su importancia en relación a la problemática de relocalización, que es el objeto de análisis de este informe, vale señalar que la sentencia de la Corte establece que el programa también debe incluir información sobre el estado de avance y plazos respecto de la urbanización de villas y asentamientos precarios localizados en la cuenca, medidas para la erradicación de asentamientos poblacionales en basurales, limpieza de los márgenes de los ríos y la transformación en áreas verdes de la ribera. La resolución de la Corte establece que ACUMAR es la autoridad responsable del cumplimiento del mandato judicial, sin

³ La Corte Suprema se declaró incompetente, en su jurisdicción originaria, para entender en los reclamos por daños y perjuicios individuales, los cuales se deben tramitar antes los tribunales que correspondan.

⁴ Para un análisis detallado de la demanda, las resoluciones de la Corte y el proceso de audiencias ante la Corte desarrollado entre el 2006 y 2007, ver Nápoli (2009).

⁵ Artículo 5to de la ley de creación de ACUMAR, que establece las competencias del organismo.

perjuicio de la responsabilidad de los tres gobiernos demandados (el Estado nacional, la provincia y la ciudad de Buenos Aires).

En su resolución, la Corte también crea un marco institucional para el control del cumplimiento de la sentencia. En primer lugar, se designa un juzgado de primera instancia a cargo del proceso de ejecución de la sentencia. En otras palabras, la Corte designa un juez con competencia para controlar que ACUMAR lleve a cabo las acciones necesarias para cumplir la resolución de la Corte Suprema. Inicialmente, la Corte designó al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes a cargo del juez Armella; luego en diciembre del 2012, la Corte designó en este rol al Juzgado Federal No. 12 a cargo del juez Sergio Torres, con relación al seguimiento de obras de infraestructura y tratamiento de basurales, y al Juzgado Federal No. 2 de Morón a cargo del juez Jorge Rodríguez, en relación al resto de las materias de la causa, incluido el tema relocalizaciones. En segundo término, la Corte Suprema crea el Cuerpo Colegiado. Esta es una comisión conformada por la Defensoría del Pueblo de la Nación y cinco organizaciones gubernamentales que se fueron incorporando al proceso judicial como terceros interesados: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace Argentina, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. Esta comisión, coordinada por el Defensor del Pueblo, tiene como objetivo central canalizar la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia (Nápoli 2009). Finalmente, la Corte designa a la Auditoría General de la Nación para controlar la ejecución de los fondos asignados al cumplimiento de la resolución judicial.

La ejecución de los mandatos judiciales: relocalización de población ubicada a las márgenes del Riachuelo

Durante el 2009, el Juez Federal de Quilmes a cargo de la ejecución de la sentencia, emite una serie de resoluciones que comienzan a enmarcar el proceso de relocalización de la población que habita en las márgenes del río Matanza Riachuelo y en particular la definición de las poblaciones a relocalizar. En julio del 2009, el juez solicita a ACUMAR la presentación de un informe sobre las acciones previstas para la erradicación definitiva de los asentamientos precarios, o en su defecto, las alternativas previstas a fin de que sus presencias no dificulten el cumplimiento del objetivo de la limpieza *de márgenes de río* (resolución del 7 de julio de 2009). Posteriormente, el juez resuelve que a fin de poder diseñar con efectividad las obras a realizarse en el *camino de sirga*, ACUMAR deberá gestionar efectivamente la tramitación de soluciones a las problemáticas habitacionales que se presenten a lo largo de la cuenca, en especial para prever la paulatina erradicación de las villas asentadas en el margen de la cuenca y dismantelar las construcciones precarias que se encuentren desocupadas (resolución del 3 de setiembre de 2009). En estas resoluciones el juez incorpora la figura de “camino de sirga” para definir la extensión del área en las márgenes del río que debe estar libre de construcciones. El “camino de sirga” es una figura clásica del derecho civil que, básicamente, se refiere a la franja de terreno de hasta 35 metros desde la orilla de un río o canal, que es de uso público.⁶ Mediante la utilización de esta figura, el

⁶ Los artículos 2639 y 2640 del Código Civil Argentino definen y regulan la figura del camino de sirga. Art. 2.639. “Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”. Art. 2.640. “Si el río, o canal atravesare alguna

juez delimita el área de la ribera que debe ser despejada para recuperar esos terrenos como zonas de espacio público y, por ende, establece el criterio para definir los pobladores de las villas y asentamientos precarios ubicados a las márgenes del río Matanza Riachuelo que deben ser relocalizados.

En octubre del 2009, el juez federal de Quilmes emite una nueva resolución con el objetivo de dar mayor especificidad a los mandatos de la Corte y ordena a ACUMAR a presentar un proyecto integrador para la cuenca. En relación a la situación habitacional de poblaciones en riesgo, el juez específicamente solicita que se planifiquen medidas con el objetivo de evitar nuevos asentamientos precarios y proceder paulatinamente a la urbanización de los existentes (resolución de octubre 2009). En este contexto, en marzo del 2010, ACUMAR presenta la actualización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA), que incluye el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental. Este plan considera el reasentamiento de aquellos hogares cuyas viviendas están radicadas en las márgenes del riachuelo, y que se encuentran en riesgo ambiental y con alta incidencia de contaminantes en la salud de los habitantes. Asimismo, el PISA 2010 fijó como prioridad la liberación del camino de sirga o camino ribereño del cauce principal del río Matanza Riachuelo, lo que implica la relocalización de los pobladores de las villas y asentamientos informales ubicados sobre esa traza. Vale señalar que tanto Magaldi como la Villa 26, los dos casos de estudio de este informe, se encontraban parcialmente ubicados en la traza del camino de sirga y listados en el PISA. En febrero del 2011, el juez federal de Quilmes aprueba los cronogramas de relocalización de las villas y asentamientos ubicados sobre el camino de sirga presentados por ACUMAR y los gobiernos de las jurisdicciones en las cuales había población ubicada en el camino ribereño. En dicha resolución se incluyen las fechas y cantidad de familias a ser relocalizadas de Magaldi y Villa 26, y los lugares a donde serían reubicados (resolución 22 de febrero 2011, considerando 6).

Los primeros procesos de relocalización se caracterizaron por la falta de participación e información de los pobladores a relocalizar respecto de cuándo, cómo y a dónde iban a ser reubicados (Chelillo y otros 2014a; Carman 2015). En este contexto, los vecinos de asentamientos y villas afectados comenzaron a movilizarse y organizarse para reclamar información sobre los procesos de relocalización e instancias de diálogo con las autoridades. En este proceso, cumplen un rol clave diversos organismos del Estado de defensa de derechos que proveen asistencia, asesoramiento y patrocinio legal a los vecinos de los asentamientos y villas de emergencia. En los casos de Magaldi y Villa 26, ubicados en la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires, es particularmente importante el rol que cumple el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos (MPD),⁷ como así también el Ministerio Público Tutelar⁸ y la

ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad, el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros.”

⁷ Este es un organismo del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires que tiene por objetivo garantizar el acceso universal y gratuito a la justicia a través de defensores públicos que asisten a los habitantes de la ciudad en sus reclamos contra el gobierno local. El MPD cuenta con defensorías que atienden específicamente reclamos por derechos sociales y económicos, así como con equipos interdisciplinarios especializados en temas de hábitat, derecho a la ciudad y acompañamiento de personas durante procesos de desalojo. Para más información sobre el Ministerio Público de la Defensa, ver su sitio web <http://defensoria.jusbaires.gob.ar>.

⁸ El Ministerio Tutelar es un órgano del Poder Judicial de la ciudad de Buenos Aires, que tiene como objetivos el control de legalidad de los procedimientos, la promoción del acceso a la justicia, y el respeto, la protección, la

Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Estos organismos del Estado, sumados a otras instituciones y ONGs que trabajan en temas de promoción de derechos, conformaron una estructura de apoyo técnico-legal para los vecinos de los asentamientos en su interacción con ACUMAR, los organismos del Estado encargados de las relocalizaciones, y con el juzgado a cargo de la ejecución de la sentencia.

En este contexto se comienzan a plantear y considerar, dentro del proceso judicial de la causa Mendoza, ciertos criterios y estándares sobre los procesos de relocalización y sobre las respuestas habitacionales que debe ofrecer el Estado a las poblaciones a relocalizar. En su resolución de febrero de 2011, el juez federal de Quilmes da algunos primeros pasos en esa dirección al ordenar a ACUMAR realizar “*trabajos de concientización*” con los vecinos a relocalizar sobre la obligatoriedad del cumplimiento del fallo dictado por la Corte Suprema (lo que el juez denomina el “vértice legal”) y respecto de los “*beneficios*” que dichas relocalizaciones aportarán a las condiciones de vida de las personas (el “vértice social”). En este punto, el juez específicamente plantea que la relocalización no se limita al traslado de las personas, sino que debe incluir “la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes” (resolución 22 de febrero del 2011, considerando 5). En diciembre del 2012, la Corte Suprema emite una resolución en la cual aborda la relocalización de las villas y asentamientos precarios ubicados en el camino de sirga y señala que debe, “...*preservarse adecuadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la salud, educación y seguridad...*”. Asimismo, al referirse al caso de las relocalizaciones en Villa Inflamable (un asentamiento ubicado en el municipio de Avellaneda), la Corte subraya que debe resguardarse el derecho de los vecinos “...*a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación*” (Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado nacional y otros 2012).⁹ En mayo del 2014, el nuevo juzgado designado por la Corte a cargo de la ejecución de la sentencia, el Juzgado de Morón, ordena a ACUMAR la presentación de un plan de pautas básicas para la relocalización de personas dentro de la cuenca, de acuerdo a ciertos parámetros fijados por el juzgado en cuanto a información y participación de los vecinos, estado de las viviendas, y adecuación al grupo familiar, entre otros criterios (resolución 12 de mayo 2014). En julio del 2014, ACUMAR presenta un plan de pautas básicas, que se basa en los aprendizajes de las primeras relocalizaciones y en prácticas desarrolladas en relación, por ejemplo, al funcionamiento de mesas de trabajo¹⁰.

promoción y la satisfacción de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes y personas con padecimientos en su salud mental. Para más información, ver sitio web <http://mptutelar.gob.ar/mision>

⁹ En este proceso de construcción de ciertas pautas y estándares para los procesos de relocalización, vale mencionar que en abril del 2012 (unos meses antes de la resolución de la Corte mencionada en el texto), el Defensor del Pueblo de la Nación en representación del Cuerpo Colegiado presentó a la Corte Suprema de la Nación una propuesta de lineamientos para las relocalizaciones (Defensor del Pueblo 2012). Asimismo, es importante mencionar la resolución del juez de Morón en relación al proceso de relocalización de los vecinos de Villa Inflamable (municipio de Avellaneda) en la cual el juez ordenó a ACUMAR y al municipio de Avellaneda a brindar información y proveer un marco de participación adecuado y un proceso de toma de decisión respecto a las relocalizaciones abierto a las críticas y contrapropuestas (resolución noviembre 2013).

¹⁰ Por un análisis detallado de la propuesta de pautas para la relocalización presentadas por ACUMAR, ver la presentación del Defensor de Pueblo en representación de Cuerpo Colegiado (Defensor del Pueblo 2014).

Esta breve descripción de algunas de las principales resoluciones judiciales que abordan el tema de las relocalizaciones pone en evidencia cierta variación en el abordaje judicial sobre cómo deben realizarse estas relocalizaciones en el marco de la causa Mendoza. La resolución del 2011 del Juzgado de Quilmes fundamentalmente enfatiza la realización de acciones de concientización de los habitantes de las zonas a ser relocalizadas, y de esta manera implícitamente concibe a los habitantes afectados como actores pasivos y meros receptores de las decisiones de relocalización (Chelillo y otros 2014b, Bercovich y otros 2014). Mientras tanto, la resolución de la Corte Suprema de diciembre del 2012 reconoce el derecho de los vecinos afectados de participar en la toma de decisiones, y la posterior resolución del 2014 del Juzgado de Morón, plantea criterios de participación vecinal y de calidad de las nuevas viviendas que deben cumplir los procesos de relocalización. Claramente, estas decisiones judiciales, presuponen y plantean un rol más activo de las poblaciones a relocalizar. Este informe, al analizar dos casos de relocalizaciones que ocurrieron en distintos momentos del proceso de ejecución de la causa Mendoza, nos permitirá explorar hasta qué punto y de qué manera estas variaciones afectaron o se reflejaron en los procesos de relocalización de Villa Magaldi y Villa 26.

Plan de urbanización de villas y asentamientos en la cuenca Matanza Riachuelo

Desde el 2006, la problemática habitacional de las villas y asentamientos ya estaba presente en la agenda del saneamiento de la CMR con la firma del primer convenio marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Con este convenio, suscripto entre el Estado nacional, CABA, la provincia de Buenos Aires y los 14 municipios de la cuenca, se busca responder a la problemática de la urbanización de las villas y asentamientos de la cuenca. Este subprograma se encontraba en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Gobierno Nacional (MINPLAN).

Como se menciona previamente, en marzo del 2010, ACUMAR presenta la actualización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA). Una de las líneas de acción previstas en el PISA específicamente se refiere a la situación habitacional de la población residente en villas y asentamientos de la cuenca Matanza Riachuelo y plantea procesos de mejora urbana habitacional para esta población, priorizando a quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad (ACUMAR 2010, 428). Vale señalar que la urbanización de villas y asentamientos no sólo se planteó como una mejora de las viviendas sino también de acceso a los servicios esenciales (ACUMAR 2010, 428).

La solución habitacional a aquellos sectores en situación de riesgo ambiental se plantea a través de la suscripción de diversos acuerdos marco entre las jurisdicciones involucradas en el saneamiento de la cuenca dentro del programa federal antes mencionado. Asimismo, el PISA estableció como prioridad *“liberar el camino de sirga de villas y asentamientos informales, mejorando la situación habitacional de la población, con el propósito de materializar las obras físicas para lograr el acceso público y el mantenimiento del borde del curso de agua”*. Es importante señalar que, más allá de la ocupación del suelo de servidumbre correspondiente al camino de sirga o ribereño, el proceso de ocupación territorial de asentamientos informales sobre la margen del río Matanza Riachuelo se dio sobre suelos con presencia de contaminantes y sobre terrenos de relleno que avanzan sobre los bordes del río con peligro de desmoronamiento. En

consecuencia, se dispuso la relocalización de los habitantes de aquellas villas y asentamientos que residían sobre la sirga y la garantía de una solución habitacional definitiva para los mismos. El PISA también plantea la urbanización de villas y asentamientos que no eran relocalizados y permanecían en el mismo territorio, así como la urbanización y/o relocalización de otras villas y asentamientos de la cuenca ubicados sobre basurales, y la relocalización de familias residentes en Villa Inflamable (Avellaneda), un asentamiento ubicado en una zona de alto riesgo ambiental (ACUMAR 2010, 428–429).¹¹

Las líneas de acción del primer convenio marco preveían generar soluciones habitacionales para 10.745 familias (ACUMAR 2010, 132). Con la inclusión de la perspectiva ambiental, en línea con el PISA 2010, se suscribió un nuevo convenio marco que prioriza aquellas zonas calificadas como zonas en riesgo ambiental incrementando el número de familias a relocalizar. El convenio marco del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo, suscripto entre el Estado nacional, la CABA y los municipios involucrados en el saneamiento de la Cuenca, contemplaba dar solución habitacional a 17.771 familias (incluyendo en esta cifra a las familias contempladas dentro del convenio de 2006).¹² Este convenio, y acuerdos generales adicionales que suscriben los gobiernos de las distintas jurisdicciones con ACUMAR, plantean un marco institucional para la ejecución de las acciones de urbanización en la que se definen las responsabilidades de los distintos organismos y niveles de gobierno, así como también las villas y urbanizaciones a relocalizar en las distintas jurisdicciones y el universo de familias a asistir.

En este contexto, el PISA plantea la relocalización—en una primera etapa—de 964 familias de villas y asentamientos informales que habitan sobre el camino de sirga tanto en jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires como de los municipios de la provincia de Buenos Aires (ACUMAR 2010, 428–429). La ciudad de Buenos Aires fue la jurisdicción con la mayor población de la cuenca Matanza Riachuelo asentada sobre la margen del río. Dentro de ese listado se encuentran los casos de Magaldi como Villa 26.¹³

La ejecución de viviendas se lleva a cabo mediante el Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios nombrado “Saneamiento de la Cuenca Riachuelo Matanza” que se encuentra en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) a cargo del Estado nacional. Este financia la construcción de vivienda nueva mediante la construcción de conjuntos de viviendas para atender el déficit habitacional. Esta operación se desarrolla bajo la modalidad entrega “llave en mano”, es decir, se entrega la obra finalizada

¹¹ El PISA plantea 4 objetivos/componentes operativos en relación a urbanización de villa y asentamientos: i) relocalizar villas y asentamientos ubicados sobre el camino de sirga; ii) relocalizar población de villas y asentamientos ubicada sobre basurales, iii) relocalizar familias residentes en Villa Inflamable (municipio de Avellaneda) dado que se encuentran en riesgo sanitario por el alto grado de contaminación de la zona en que habitan, y iv) urbanizar y/o relocalizar familias residentes en otras villas y asentamientos de la cuenca (ACUMAR 2010, 428–429).

¹² Convenio suscripto el 23 de septiembre de 2010 por el Estado nacional; ciudad autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, los 14 municipios de la cuenca Matanza Riachuelo y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en las cuales las partes acuerdan definir un plan general de urbanización de villas y asentamientos precarios en riesgo ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo.

¹³ Ver anexo V (sobre Villa 26) y anexo XI (sobre Magaldi) del Acuerdo General para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo Segunda y Última Etapa, de fecha 20 de diciembre del 2010.

(Rodríguez y otros 2015; Betattis 2009). La ejecución de las viviendas se desarrolla a través de la contratación de empresas privadas (Cravino 2012). El financiamiento del PFCV contempla solamente la construcción de la superficie mínima de unidades de vivienda con infraestructura, mientras que la provisión de tierra está a cargo del gobierno de la ciudad de Buenos Aires o jurisdicciones provinciales. Pudiendo ser adquisición de suelo a través de la cesión de suelo por parte de la ciudad o adquirido por las empresas adjudicatarias de las obras. Cualquier inversión complementaria para la adquisición de terrenos, obras complementarias o mejoras al proyecto es financiada a través de las jurisdicciones estatales (Ostuni 2010).

Específicamente en la ciudad de Buenos Aires, el Instituto de la Vivienda (IVC) es el organismo de aplicación de la política habitacional. Este organismo posee autarquía administrativa y financiera, y tiene como uno de sus objetivos contribuir al acceso a vivienda digna para los habitantes imposibilitados por razones económicas y sociales a acceder a la misma a través del sector privado. Además, el IVC busca promover el ejercicio efectivo del derecho al hábitat y a la vivienda, favoreciendo la participación ciudadana.¹⁴ A través del IVC, el gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires (GCABA), dispuso que la mayoría de las relocalizaciones de los barrios afectados en este proceso se efectúe en todos los casos hacia complejos habitacionales ya construidos o a construir que se ubican en la zona sur de la ciudad. Específicamente, cuatro de ellos en la comuna 8, y uno en la comuna 9.¹⁵

En términos generales, el avance en materia habitacional en la totalidad de la cuenca ha sido muy bajo. Al mes de diciembre de 2015 tan sólo se cuenta con 3.749 viviendas terminadas, mientras 5.252 están en ejecución (ACUMAR 2016). Según el convenio marco del 2010, en la ciudad de Buenos Aires se deberían relocalizar 2.520 familias; sin embargo, hasta mediados del 2015, se habían relocalizado solo 537 familias (Auditoría General de la Nación 2016, 32).

Localización de los nuevos complejos habitacionales

La operación de relocalización de viviendas del camino de sirga se desarrolló a través del Programa Federal de Construcción de Viviendas, siendo la localización de los nuevos complejos de viviendas determinados por el IVC de la ciudad. Estos complejos habitacionales se localizan en la zona sur de la ciudad en las comunas 4 y 8 (ver figura 1). Dichas comunas presentan características específicas y distintivas de otras áreas de la ciudad, como su ubicación relativa con el resto de la ciudad, condiciones socioeconómicas y habitacionales, dotación de infraestructura, usos de suelo reales contra planificados, los cuales inciden sobre el mercado de suelos y los valores de éste. A continuación, se describe: i) la caracterización de las comunas y, ii) la dinámica de mercado de suelo de la ciudad con relación a las comunas receptoras.

Caracterización de las comunas receptoras

La relocalización de la población procedente de los asentamientos analizados se realizó en las comunas 4 y 8. Dichas comunas presentan condiciones sociales y habitacionales específicas caracterizadas por los mayores déficits respecto al resto de la ciudad en términos de niveles

¹⁴ Artículo 4 de Ley 1251/2003 del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

socioeconómicos de la población, necesidades básicas insatisfechas (NBI), y acceso a servicios públicos.¹⁶

De las 14 villas y 26 asentamientos de la ciudad de Buenos Aires, las comunas 4 y 8 concentran la mayoría (26) de los asentamientos precarios. Más del 92% de las viviendas habitadas en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NHT) se encuentran en cuatro comunas (8, 4, 1 y 7).¹⁷ La comuna 8 reúne alrededor del 35% de asentamientos de tipo precario. Por otro lado, la población en villas representa el 34% del total de residentes en la comuna 8, el 17,2% en la comuna 4, el 15,3% en la comuna 1 y el 12,5% en la comuna 7 (Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA 2015). Según el estudio realizado por la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social (2013) estas comunas (8, 4, 1 y 7) presentan condiciones vulnerables de vida de acuerdo con los niveles de actividad y condiciones habitacionales como se observa en la figura 2.

En caso de la comuna 8 (población aproximada de 187.237 habitantes, 6,48% de la población de la ciudad de acuerdo con el censo de 2010) la situación de vulnerabilidad se refleja en los indicadores socioeconómicos, condiciones habitacionales deficitarias y el acceso a servicios. En términos de niveles de ocupación e ingreso, el nivel de desocupación de la población es del 9,6% (superando el promedio de la ciudad de 6,2%) mientras el 8,6% de la población está sub-ocupada. Sumado a lo anterior, la comuna 8 presenta el mayor nivel de informalidad laboral, donde el 36,6% de los trabajadores asalariados no se encuentran registrados, por lo cual no cuentan con derechos laborales ni aportes sociales. Además, en términos de ingreso, el 45,3% de los hogares asalariados no cuentan con un ingreso que les permita acceder a la canasta total, siendo el ingreso medio de su población un 34,5% inferior a la media de la ciudad (Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social 2013).

Las condiciones habitacionales de la población de la comuna son deficitarias si se considera la concentración de villas de emergencia en los regímenes de tenencia, los niveles de NBI y el acceso a servicios públicos. La comuna 8 concentra el 34% de villas, siendo ésta la mayor concentración de villas de la ciudad (Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA 2015). Traducido en números absolutos, aproximadamente, unas 61.600 personas residen en sus villas y asentamientos. En los últimos años, la inversión pública en la construcción de complejos de viviendas se ha concentrado en esta comuna. El 4% de los hogares vive en tipologías deficitarias de hábitat. De acuerdo con los estudios publicados el 18,77% de las viviendas de la comuna son de tenencia irregular y solo el 10% de los hogares son propietarios de la vivienda. El hacinamiento por cuarto es del 23,26% y por cohabitación del 11%. Respecto del acceso a servicios básicos, el 4,56% no tiene acceso a conexión cloacal, el 0,94% no tiene agua de red, y 36,37% no tiene conexión a la red de gas (Comisión de Vivienda del Consejo Económico y

¹⁶ Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo para identificar carencias críticas en una población y caracterizar la pobreza. Usualmente, utiliza indicadores directamente relacionados con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo), información que se obtiene de los censos de población y vivienda.

¹⁷ *Núcleo Habitacional Transitorio* (NHT): conjunto de viviendas multifamiliares que surgen para dar una solución habitacional transitoria a los habitantes de las villas, mientras se edifican los departamentos o casas definitivas que se adjudicarán en propiedad. Si bien surgieron para dar respuestas transitorias, algunos terminaron siendo emplazamientos definitivos, de condiciones muy precarias para los hogares que residen en ellos (Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA 2015).

Social 2013), siendo los niveles promedios de acceso a servicio de la ciudad de cloaca 98%, agua 99,5 %, y gas 92,2% (Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA).¹⁸ El 13,4% de los hogares de la comuna tiene necesidades básicas insatisfechas, cifra que duplica el promedio de 7,1% de la ciudad (Ministerio de Desarrollo Urbano).

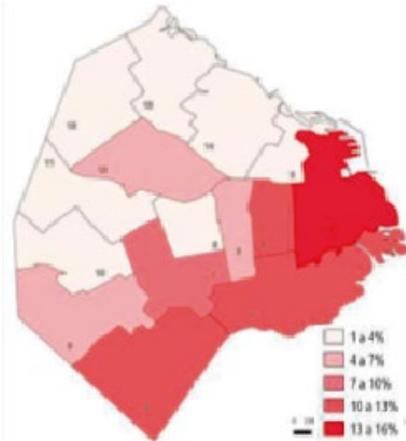
Por otra parte, la comuna 4 tiene una población de 218.245 habitantes, lo que representa el 7,55% del total poblacional de la ciudad (censo 2010). Al igual que la comuna 8, muestra niveles de desocupación y sub-ocupación altos, donde el 10,4% se encuentra desocupado y 10,7% sub-ocupado. En términos de ingreso, el 41,1% de los hogares asalariados no cuentan con un ingreso que les permita acceder a la canasta total, siendo el ingreso medio de su población un 32% inferior a la media de la ciudad (Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social 2013).

Al igual que en la comuna 8, aunque en menor medida, las condiciones habitacionales de la población de la comuna son deficitarias. Esto se observa en términos de la concentración de villas, en los regímenes de tenencia, en el acceso a los servicios públicos, y en los niveles de NBI. La comuna 4 concentra el 17,2% de villas de la ciudad (Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA 2015) y el 14,62% de las viviendas de la comuna son de tenencia irregular. El 7,5% de los hogares vive en tipologías deficitarias de hábitat. El hacinamiento por cuarto es del 19% y el 5,70% de los hogares comparten la vivienda con otro hogar. Respecto al acceso a servicios básicos, el 3,45% no tiene acceso a conexión cloacal, el 0,67% no tiene agua de red y el 22,09% no tiene conexión a la red de gas (Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social 2013), siendo los niveles promedios de acceso a servicio de la ciudad de cloaca 98%, agua 99.5 %, y gas 92,2% (Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA).¹⁹ Los indicadores de esta comuna muestran también uno de los más elevados porcentajes de hogares con NBI llegando al 12,66%, cifra considerablemente superior al 7.1% promedio de la ciudad (Ministerio de Desarrollo Urbano).

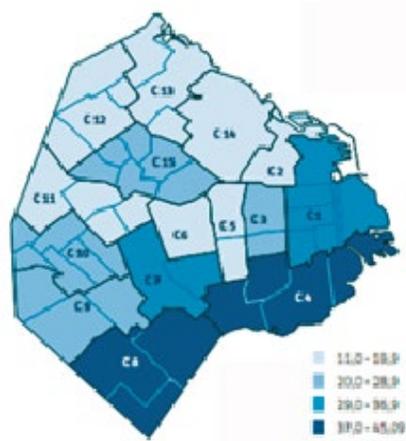
¹⁸ Información disponible en el sitio web de Estadísticas GCABA. http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/07/censo_principales_resultados.pdf (última visita, 21/04/2017)

¹⁹ Información disponible en el sitio web de Estadísticas GCABA. http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/07/censo_principales_resultados.pdf (última visita 21/04/2017)

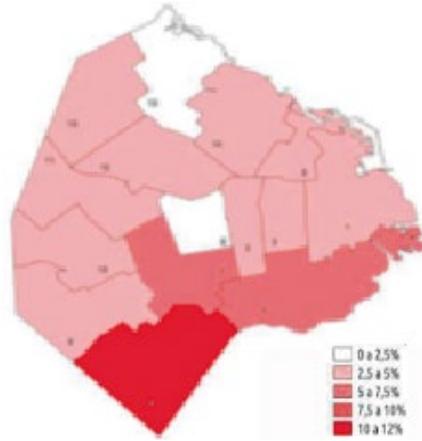
Figura 2. Caracterización de las comunas receptoras.



Hogares con necesidades básicas insatisfechas NBI, 2010 (1)



Porcentaje de hogares con insuficiencia de ingresos para acceder a la canasta total (CT) CABA, 2012. (2)



Hacinamiento (1)



Comunas más vulnerables (1)

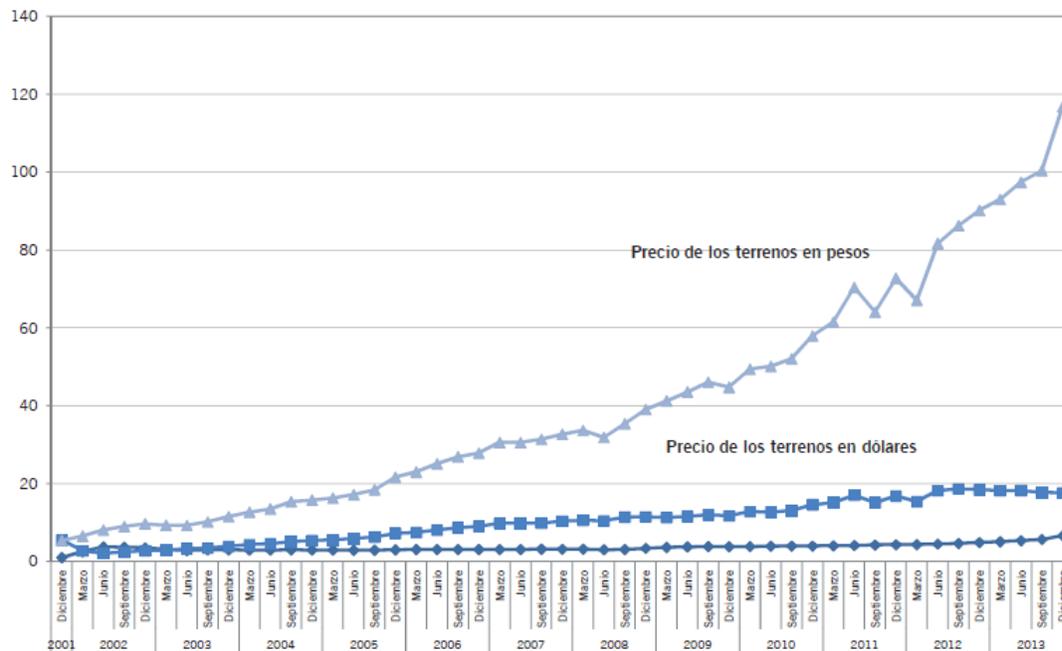
Fuentes: (1) Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social (2013)
 (2) Haimovich y Lozano (2014)

Dinámicas mercado de suelo

La ciudad de Buenos Aires ha tenido un incremento general en los valores de suelo como se muestra en la figura 3. Dicha tendencia no se ha dado en forma homogénea en toda la ciudad (Baer 2012; Ministerio de Desarrollo Urbano 2014). Estas diferencias se materializan espacialmente en diferentes áreas de la ciudad donde se identifican cuatro corredores: centro, norte, oeste y sur (figura 4). Si bien el aumento de los valores de los terrenos es generalizado se manifiesta una gran brecha entre los precios de suelo de las comunas del norte con respecto a las del oeste y sur, siendo los precios por m² más altos en el eje norte de la ciudad con una diferencia

marcada con respecto al eje oeste y una diferencia aún mayor con el eje sur (Ministerio de Desarrollo Urbano 2014).

Figura 3. Variación del valor del suelo por m² en la ciudad de Buenos Aires en pesos y en dólares desde diciembre de 2001.



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, 2014.

De acuerdo con los estudios que analizan la evolución de los valores de suelo durante el periodo 2001–2013 (Baer 2012; Ministerio de Desarrollo Urbano 2014), las comunas del norte presentan los valores más altos con respecto al resto de la ciudad mientras que las comunas del sur manifiestan un crecimiento más leve, pero con valores muy por debajo del resto de las comunas. Las comunas de menores valores son las localizadas al sur de la ciudad: la comuna 8 (Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati), con el m² a US\$551,8 promedio; la comuna 4 (Barracas, La Boca, Nueva Pompeya y Parque Patricios) a US\$967,3 el m² y la comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda) a US\$ 983,3 el m².

Asimismo, los precios en el eje sur de la ciudad no son homogéneos, existiendo una diferencia significativa entre los barrios cercanos al centro de la ciudad y los más periféricos. Esto se observa en la figura 4 y 5, donde el precio más alto es de US\$ 2.484,2 el m² (barrio de Montserrat cercano al centro de la ciudad), mientras que en los barrios de la comuna 4, como Barracas, el valor es de US\$ 1.029,0 el m² y Nueva Pompeya es de US\$ 908,5 el m². Estos valores descienden aún más en los barrios más periféricos de la comuna 8 como Villa Lugano (US\$ 616,5) y Villa Riachuelo (US\$ 474,2) (Ministerio 2014). En este sentido, habría una correlación entre los valores de suelo y los barrios receptores de las relocalizaciones, ya que los mismos se sitúan en los barrios de menor valor de la zona sur.

Figura 4. Valores de suelo.

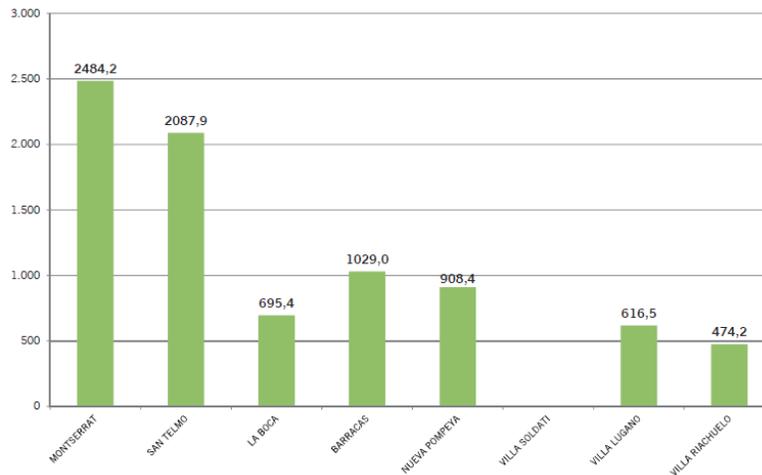


Barrios y Comunas de CABA

Precio promedio por Comuna. Diciembre 2013

Fuente: Secretaria de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA (2014)

Figura 5. Distribución del precio del m² en dólares, en el eje sur de la ciudad de Buenos Aires, diciembre 2013.



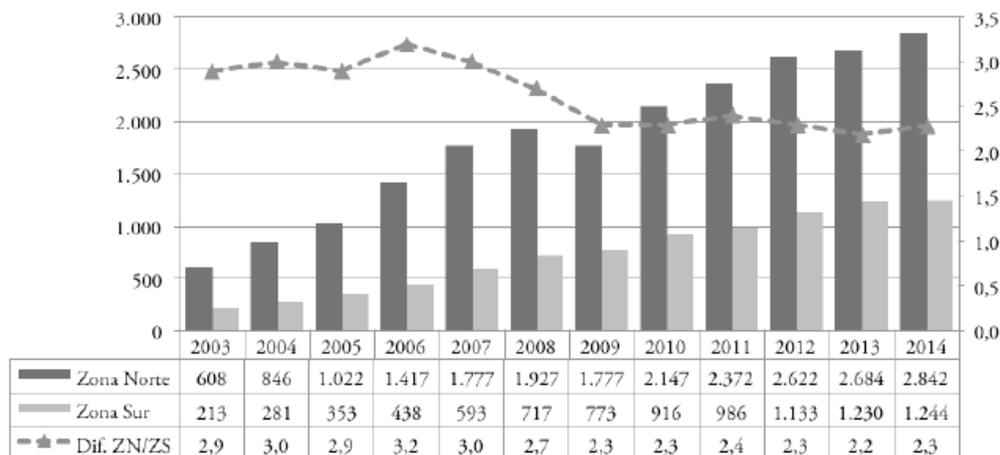
Fuente: Secretaria de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano, GCBA.

La valorización inmobiliaria fue acompañada por una segmentación del mercado inmobiliario. Dicha segmentación en la distribución de los valores de suelo responde a la expansión de la oferta residencial para los sectores de mayores ingresos en las zonas más ricas, con mejor calidad de infraestructura urbana y con niveles de conectividad altos (Baer 2012).

Otro aspecto que esta correlacionado con los valores de suelo son los usos de suelo determinados en el código de planeamiento urbano de la ciudad, ya que la normativa influye en las expectativas de desarrollo futuro de las áreas. En el caso de las comunas del sector sur (comuna 8 y 4), la comuna 8 se caracteriza por usos residenciales de baja altura, grandes equipamientos (grandes espacios verdes como el Parque Roca o el Parque de la Ciudad) y zonas destinadas a la actividad industrial, careciendo de actividad inmobiliaria en torno a los grandes equipamientos del área (Informe Preliminar Comuna 8). Por otro lado, la comuna 4 contiene por normativa uso residencial de baja altura, equipamiento (con fuerte presencia de equipamiento hospitalario) y servicios, a la vez que contempla áreas de protección histórica (Informe Comuna 4). Algunos de los usos de suelo que caracterizan a estas comunas presentan los valores de suelo más bajos con relación a los usos, que son el precio de las zonas de equipamiento con un promedio de US\$ 1.320,4 el m² y, aún más bajo, el precio de la zona industrial de US\$ 583,5 el m² (Ministerio de Desarrollo Urbano 2014).

Asimismo, en estas comunas, el GCABA está desarrollando una serie de proyectos de renovación urbana con el objetivo de revitalizar e impulsar el crecimiento y desarrollo de la zona sur de la ciudad. Estos proyectos incluyen en la comuna 4 los distritos creativos del sur (el distrito Tecnológico, el de las Artes en La Boca, y el del diseño en Barracas) y en la comuna 8 el proyecto de la Villa Olímpica que prevé la construcción de 125.000 m² conformados por 1.200 viviendas y área comercial, con infraestructura de servicio y equipamiento urbano con calles, parques y servicios públicos.²⁰

Figura 6. Evolución de la diferencia de precios de suelo entre zona norte y zona sur.



Fuente: Baer Luis y Mark Kauw 2016, 10.

Por otra parte, más allá de las diferencias existentes de valores de suelo entre la zona norte y zona sur se ha dado una disminución en la brecha de valores de suelo entre ambas zonas (ver figura 6). La explicación de dicha tendencia se debería a un cambio de tendencia en términos de

²⁰ Distritos Creativos del Sur (<http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/los-distritos-creativos-crecen-en-el-sur>). Proyecto de la Villa Olímpica (<http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/video-avanza-la-construccion-de-la-villa-olimpica-en-el-sur-de-la-ciudad>)

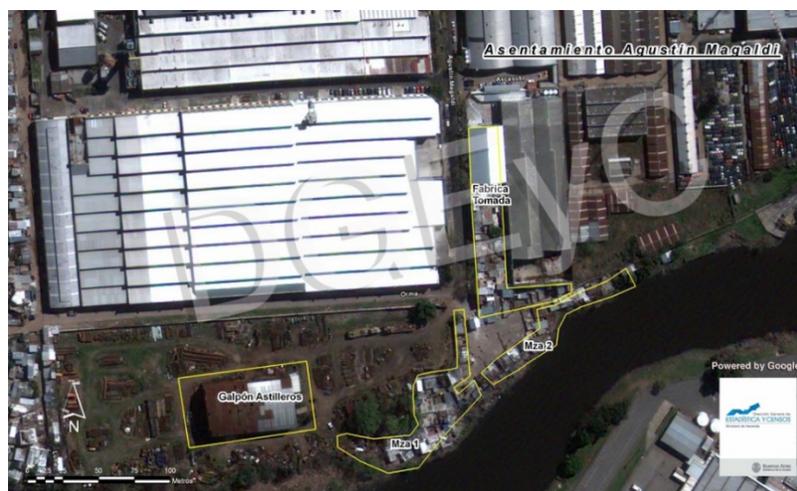
desigualdad socio espacial de los barrios de zona sur (Secretaría de Planeamiento 2014), es decir, que los valores tenderían a acercarse. Sin embargo, el achicamiento de la diferencia de los precios no se debería a una disminución de valores en el corredor norte sino a un proceso de valorización de los barrios de la zona sur impulsada por la gestión del GCABA a través de proyectos de renovación urbana mencionados anteriormente. Esto impactaría en las posibilidades de acceso a la vivienda de los sectores medios y bajos, limitando y/o expulsando a los sectores bajos a otras áreas (Baer y Kauw 2016). Es decir, contribuiría a la segregación espacial de los habitantes de menores recursos.

Estudios de casos

i) Caso Magaldi

El asentamiento Agustín Magaldi se encontraba localizado en su totalidad en el encuentro entre la calle Magaldi y la vera del riachuelo. Si bien no se tienen datos exactos, el asentamiento se habría desarrollado entre fines de los años 70, principios de los 80. Este asentamiento avanzó, al igual que la Villa 26, sobre el suelo de servidumbre asignado al camino de sirga. Al estar situado, en parte, sobre el área destinada al camino de sirga, el asentamiento debía ser parcialmente relocalizado para liberar la traza del camino. El asentamiento se componía de tres manzanas (ver figura 7), de las cuales dos se hallaban implantadas sobre la sirga (manzanas 1 y 2). Estas últimas fueron relocalizadas, mientras que la manzana 3 no se relocalizará y se adecuará a un futuro proceso de urbanización. Respecto del número de familias residentes en el asentamiento, en el año 2010 habían 158 familias según el convenio marco. Sin embargo, el total de familias relocalizadas fue menor.

Figura 7. Distribución original de Magaldi.



Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos. GCBA.²¹

²¹ <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyco/?p=36066>

Magaldi fue una de las primeras relocalizaciones que se realizaron en el camino de sirga. Se inició a partir de un desalojo compulsivo y la primera etapa de relocalización se llevó a cabo en un plazo de aproximadamente cuatro meses para cumplir con la urgencia del requerimiento judicial dictado por el juez federal de Quilmes a cargo de la ejecución de la sentencia en causa Mendoza. Los vecinos, en general, no tenían voluntad de relocalizarse; "... [es] un barrio muy chico, tranquilo. Tenía la canchita de fútbol en el medio, las casas alrededor. Tenía lógica de barrio. Los que aún están se quieren quedar, pero tienen los mismos problemas que tiene el resto: se les corta la luz, falta presión de agua. Queda el camino de sirga, la calle Agustín Magaldi, y unos pasillitos. Los vecinos que se fueron no tenían intenciones de irse..."²² La población fue relocalizada en conjuntos de viviendas que estaban aún en etapa de obra y que estaban destinadas a otras poblaciones. La celeridad del proceso, sumada a las condiciones de las viviendas recibidas, generaron conflictos sociales de gravedad. Incluso, la toma de uno de los conjuntos de viviendas por parte de los destinatarios supuestamente originales.²³

Proceso de relocalización

Como fue mencionado anteriormente, la relocalización de Magaldi estaba incluida dentro del convenio marco con el objetivo de dar respuesta a la urbanización y a la liberación del camino de sirga. De acuerdo con este convenio, 158 familias serían relocalizadas al conjunto habitacional Mundo Grúa.²⁴ Sin embargo, ante la falta de un censo y de viviendas disponibles se fueron modificando el número de familias y el destino de la relocalización.²⁵

En el año 2010, a fines de cumplir con la disposición judicial, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires envió órdenes de desalojo para las familias de Magaldi otorgando un plazo de 48 horas para que los pobladores liberaran el lugar. Al no existir información de base sobre las familias a relocalizar, se envían notificaciones a la zona a desalojar dirigidas a los ocupantes de un sector determinado sin personalizar las familias o jefes de hogar. Este proceder genera una gran incertidumbre en los vecinos: "...un día llega una cédula de desalojo al barrio, que decía que nos teníamos que ir en 48 horas, sin nada, sin reclamo a nada. Porque el camino de sirga, ya todo el mundo lo sabía, era del Estado y no podíamos reclamar..." (entrevista a vecino de Magaldi).²⁶

Ante esta situación, los vecinos comienzan a organizarse a fin de enfrentar el proceso de relocalización con el apoyo de diferentes actores sociales. En la conformación de estas redes de apoyo cumplen un rol muy importante el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad y otras

²² Testimonio anónimo, entrevista realizada en el marco de la presente investigación, Buenos Aires, junio 2016.

²³ Fuentes: http://www.larazon.com.ar/ciudad/meses-desalojaran-hoy-viviendas-Flores_0_245100010.html
http://www.clarin.com/capital_federal/Flores-causa-viviendas-Justicia-portena_0_456554374.html

²⁴ Anexo XI. "Convenio marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo 2010, segunda y última etapa" en septiembre del 2010.

²⁵ Inicialmente, las familias censadas por el IVC se relocalizarían en: el asentamiento "Magaldi" de 116 familias, recibirá reubicación para 48 de ellas en la calle Valparaíso N.º 3570/Veracruz N.º 3543, con fecha límite el 15-04-12; para 16 de las mismas en la calle Veracruz N.º 3459/Valparaíso N.º 3480, con fecha límite el 01-07-12; 29 de ellas en la calle Hubac N.º 4728/36/44 y Echeandía N.º 4443/45 el día 01-09-12; y las últimas 28 en la calle Lacarra N.º 2049, con fecha límite el 01-07-12.

²⁶ Entrevista a vecino de Magaldi, incluida en la Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio Público de la Defensa 2014, 251).

instituciones públicas y ONGs que brindan asesoramiento legal a los vecinos en su interacción con los organismos del Estado que llevan adelante las relocalizaciones. *“Mucha gente, me incluyo, se empezó desesperar... Sea como sea, es tu lugar. Estás tratando de pelearla ahí. Entonces llegamos al Padre Pepe (...) que nos contactó con [el juez] Gallardo, y a través de Gallardo llegamos a los chicos de la Defensoría (...) Empezamos a organizarnos, a ver alternativas...”* (entrevista a vecino de Magaldi).²⁷ En este contexto, los vecinos afectados, comienzan a desarrollar diversas acciones, incluyendo la presentación de reclamos por vía judicial que frenan las órdenes de desalojo que daban un plazo de 48 horas para deshabitar las viviendas, generando un nuevo espacio para negociar los términos de las relocalizaciones. Así mismo, se generó una organización barrial en la que los vecinos definieron un sistema de delegados barriales para tratar el proceso de relocalización con el gobierno de la ciudad, definir instancias de participación y realizar su propio censo del barrio.

El proceso de relocalización de Magaldi se dio en el contexto de otras relocalizaciones que se iniciaron de manera cercana en el tiempo. En aquellas relocalizaciones no había habido un proceso de abordaje participativo ni sistemático; si bien existían mesas de trabajo convocadas por el Instituto de Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, las reuniones no se realizaban regularmente y eran de carácter informativo dependiendo principalmente del avance de las obras necesarias para desarrollar las relocalizaciones.²⁸ En este contexto, los vecinos de Magaldi promueven armar un espacio participativo de intercambio y acceso a la información formal a través de la constitución de una “mesa de trabajo para planificación y ejecución de criterios y parámetros de relocalización de los vecinos afectados por el camino de sirga del asentamiento Magaldi”.²⁹ Estas mesas de trabajo se desarrollan con el fin de llevar adelante el proceso inicial de organización de la relocalización (de agosto hasta diciembre del 2011) y la mudanza a los nuevos conjuntos habitacionales (enero 2012). Estas mesas consolidaron espacios de participación de los vecinos y otros actores involucrados, además de guardar registro del proceso y de los acuerdos alcanzados que informan a la justicia los avances del proceso.³⁰ Esto generó un antecedente de trabajo que fue implementado en otras relocalizaciones realizadas con posterioridad.³¹

Una de las primeras dificultades en la relocalización de Magaldi fue la definición de la población a relocalizar. En este asentamiento, no existían censos actualizados de la población residente, y

²⁷ Entrevista a vecino de Magaldi. Incluida en la Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio Público de la Defensa 2014, 251).

²⁸ Los primeros en lograr consolidar ese espacio y diálogo con el gobierno fueron los vecinos de la Villa 21-24. Luego se fueron abriendo para la Villa 26 y para Magaldi. Lamadrid participó dos años después, en 2014. Tanto el barrio Luján, como otros pobladores que se llamaron “los sueltitos”, que fueron los primeros reasentamientos relocalizados a raíz de este proceso, no tuvieron participación en mesas de trabajo.

²⁹ Entrevistas a Laura Royo y María Julia López, Defensoría General de la ciudad; Buenos Aires, junio de 2016.

³⁰ Las mesas de trabajo estaban integradas por: vecinos delegados del asentamiento Magaldi, con sus letrados patrocinantes, el Asesor Tutelar de la Cámara del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario en representación de las personas menores de edad y con padecimientos mentales involucradas dentro del marco de las actuaciones extrajudiciales “camino de sirga - asentamiento Magaldi”, la Defensoría Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ACUMAR, y el representante del IVC. Estas mesas de trabajo se llevan adelante en el ámbito de la CTA, aproximadamente cada 15 días. De acuerdo con los temas a tratar, se convoca al representante que corresponda del área del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, de la Dirección de Educación o Salud.

³¹ Entrevistas realizadas a personal de la Defensoría General de la ciudad, en el marco de la presente investigación; Buenos Aires, junio de 2016.

no se contaba con un censo o encuesta que identificara o certificara el número de las familias relocalizar.^{32 33} La definición de la población a relocalizar fue compleja, ya que hubo diferencias entre el censo realizado por el IVC y el realizado por los vecinos donde se identificaron 15 familias que no habían sido incluidas. La postura común de los vecinos es que todas las familias, estuvieran o no incluidas en el censo, e independientemente de su nacionalidad debían recibir una vivienda definitiva.³⁴

Los modos de compensación propuestos diferenciaron a las familias que figuraban en el censo y las familias que no habían sido incorporadas al censo oficial. Para esto se propusieron dos modos de compensación: i) vivienda terminada en los complejos habitacionales para los vecinos censados, y ii) créditos hipotecarios subsidiados a las familias que no figuraban en el censo oficial. La opción del crédito hipotecario fue rechazada por todos los vecinos. Los vecinos exigían que todas las familias por relocalizar, estén o no censadas, reciban una vivienda definitiva e igualitaria y no una variante de subsidio habitacional y que se formalice la tenencia a través de la escrituración de las nuevas viviendas. Además de la respuesta a la vivienda, se plantea la necesidad de definir los modos de financiamiento y pago de la vivienda. Para ello, se pide que se establezca una cuota mensual de \$450 o \$550 pesos argentinos dependiendo de la cantidad de dormitorios de la vivienda nueva y prórrogas o un año de gracia para el pago de las cuotas en caso de que la familia tenga incapacidad de pagar.

Con relación a los conjuntos habitacionales, una de las críticas apunta a que los complejos fueron diseñados de manera estandarizada sin tener en cuenta las características de la población beneficiaria. Específicamente, no se consideraron espacios para el desarrollo de actividades económicas de los nuevos residentes. Estas actividades económicas están asociadas al comercio, y a la recolección, clasificación y separación de materiales reciclables, lo cual requiere espacios para talleres, depósito de cartones, sitios para guardar carros y caballos. Si bien Magaldi fue pionero en abordar cuestiones asociadas a la compensación de unidades económicas y logra acuerdos para dar respuesta a las unidades económicas en el nuevo conjunto, estas respuestas fueron insuficientes. Se permitió la instalación de comercios en planta baja pero no se modificaron las tipologías, debiendo las familias resignar espacio de la vivienda para la actividad económica y generando en algunos casos hacinamiento.³⁵ Asimismo, la falta de consideración de las actividades económicas generó altos niveles de conflictividad con los vecinos de otros asentamientos radicados en los mismos complejos habitacionales debido a la apropiación de los espacios comunes que llevaron a desarrollar acciones posteriores a la relocalización para subsanar y disminuir el nivel de conflictividad.³⁶

El acceso a la educación y la disponibilidad de vacantes escolares en las nuevas localizaciones constituyó una preocupación entre los vecinos. Por un lado, previo a la mudanza y al no saber a

³² Actas de “mesas de trabajo para la planificación y ejecución de criterios y parámetros de relocalización de los vecinos afectados por el camino de sirga del asentamiento Magaldi”.

³³ Entrevistas realizadas a personal de la Defensoría General de la ciudad, en el marco de la presente investigación; Buenos Aires, junio de 2016.

³⁴ Actas mesas de trabajo. Los vecinos reclaman que no sea necesario tener DNI argentino para acceder a una de las viviendas nuevas.

³⁵ Información de mesas de trabajo.

³⁶ Entrevistas realizadas a personal de la Defensoría General, en el marco de la presente investigación; Buenos Aires, junio del 2016.

dónde se mudarían, las familias no pueden resolver el pedido de vacantes en las nuevas escuelas, inscribiendo a los niños en edad escolar en las mismas escuelas, próximas al asentamiento original. En el caso de las familias relocalizadas en el barrio San Francisco se dificulta la accesibilidad a los establecimientos escolares por falta de acceso al transporte público.

Mudanza y relocalización. Etapa I. Barrio San Francisco / Portela

Las 120 familias de Magaldi relocalizadas se distribuyeron en tres conjuntos habitacionales, en tres etapas:

- Etapa I: 33 familias (diciembre 2011 / enero 2012). Conjunto urbano San Francisco / Portela.
- Etapa II: 60 familias (julio 2012). Conjunto urbano Padre Mujica.
- Etapa III: 27 familias (2012). Conjunto urbano barrio Los Piletones.

El complejo San Francisco / Portela tiene una capacidad para albergar a 174 familias. En él se relocalizaron familias de dos asentamientos: 33 familias provenientes de Magaldi y 138 provenientes de la relocalización del asentamiento El Pueblito. Esto generó la necesidad de abrir espacios (mesas de trabajo) para abordar la integración de los vecinos.

En el complejo habitacional, dado el déficit de vivienda en la ciudad, se plantean problemas de seguridad con los vecinos linderos y de otros asentamientos o villas de la ciudad. Mientras el conjunto habitacional se encontraba en obra fue ocupado por vecinos de villas cercanas al mismo (mayo 2011). Esto demoró los avances de obra y los plazos de entrega de las viviendas a las familias adjudicatarias. Ante esto, una vez desocupado, y para evitar el riesgo de futuras tomas, las viviendas fueron entregadas a los adjudicatarios antes de finalizada la obra y sin actas de tenencia ni escrituras de propiedad.³⁷

Como consecuencia de no estar finalizada la obra al momento de la entrega, el conjunto presentaba falta de acceso a servicios y problemas constructivos. Específicamente, el conjunto no tenía conexiones a las redes de servicio público de agua, cloacas, pluviales, gas y electricidad.³⁸ Por otro lado, las viviendas carecían de equipamiento como estufas, cocinas y faltaban terminaciones de pisos en algunos ambientes. Además, el complejo fue construido con un sistema no tradicional y de baja calidad. Al momento de la entrega estaba en condiciones de precariedad edilicia muy avanzada y con graves defectos constructivos (Asesoría General Tutelar 2012, 17). Estas condiciones, sumadas a la dificultad de conformar los consorcios, trajo múltiples conflictos internos en el barrio.

La falta de finalización de obra y de tenencia de las unidades de vivienda dificultó la conformación del consorcio para administrar el conjunto,³⁹ esto impidió la concreción de tareas de mantenimiento de los tanques de agua, iluminación en los sectores comunes. Esta falta de

³⁷ Acta mesa de trabajo. IVC.

³⁸ Para garantizar la conexión a energía eléctrica se resuelve provisoriamente utilizando la conexión de obra, complementándola con un grupo electrógeno a nafta.

³⁹ En la legislación argentina, la figura del consorcio hace referencia a la asociación de propietarios de un inmueble regido por el sistema de propiedad horizontal, cuyos fines son la administración unificada del edificio al que pertenecen los diversos propietarios.

organización no permitió evitar o moderar la indebida apropiación de los espacios comunes de uso público del conjunto. Ante esta situación, los vecinos consideraron que no debía escriturarse hasta que los responsables (IVC y la empresa constructora) no resolviesen los problemas constructivos.⁴⁰

La conformación de consorcio de San Francisco / Portela logró organizarse con la ayuda de la Defensoría Pública junto al IVC. Hoy, el barrio San Francisco / Portela es uno de los complejos de viviendas con mejor organización comunitaria, donde se realizan elecciones de los administradores y se reúnen para conciliar posiciones, establecer objetivos conjuntos y delimitar el trabajo diario de los delegados del barrio. Conformaron comisiones para temas puntuales, como “comisión técnica” para hacer el seguimiento de las reparaciones de los edificios y está compuesta por vecinos que trabajan en la construcción. Otra comisión se dedica a la organización y administración del SUM, una comisión de acción y cultura.⁴¹

Es importante hacer algunas consideraciones respecto al proceso de relocalización de Magaldi. El proceso se inicia de manera compulsiva a fin de cumplir con una orden judicial. Aunque si bien ya estaba prevista la relocalización en el convenio marco, el proceso de relocalización fue pobremente planificado. A medida que avanza el proceso, se van definiendo algunos temas críticos, aunque en general las respuestas son poco satisfactorias. Por último, se intenta subsanar estas deficiencias del proceso de relocalización con un trabajo posterior a la mudanza. En este marco, se abordan las problemáticas de la relación entre los vecinos provenientes de los distintos asentamientos, actividades productivas y las deficiencias constructivas del complejo.

ii) Caso Villa 26

La Villa 26 es un asentamiento informal que se estableció alrededor de 1950. Se la denomina Villa 26 por la numeración con que fue designada en el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de 1968.⁴² Como otros asentamientos informales, el proceso de ocupación territorial se dio sobre la margen del río Matanza Riachuelo sobre suelo de relleno expuesto al peligro de desmoronamiento. Al igual que en el caso de Magaldi, la Villa 26 avanzó sobre el suelo de servidumbre asignado al camino de sirga (ver figura 8). El asentamiento tiene un desarrollo longitudinal que va desde su desembocadura hasta la ruta provincial N.º 4. Los vecinos eran conscientes de esta situación y habían presentado, previo a la causa Mendoza, un recurso de amparo por propia voluntad para ser relocalizados. Pero recién a partir de la causa Mendoza avanza el proceso de relocalización⁴³.

La Villa 26 se ubica en el barrio de Barracas en una zona de usos industriales y de logística (ACUMAR 2013). Su delimitación está dada por el paredón paralelo a la calle Pedro de Luján (norte), Riachuelo (este), calle Perdriel (oeste), y el puente Bosch (sur).

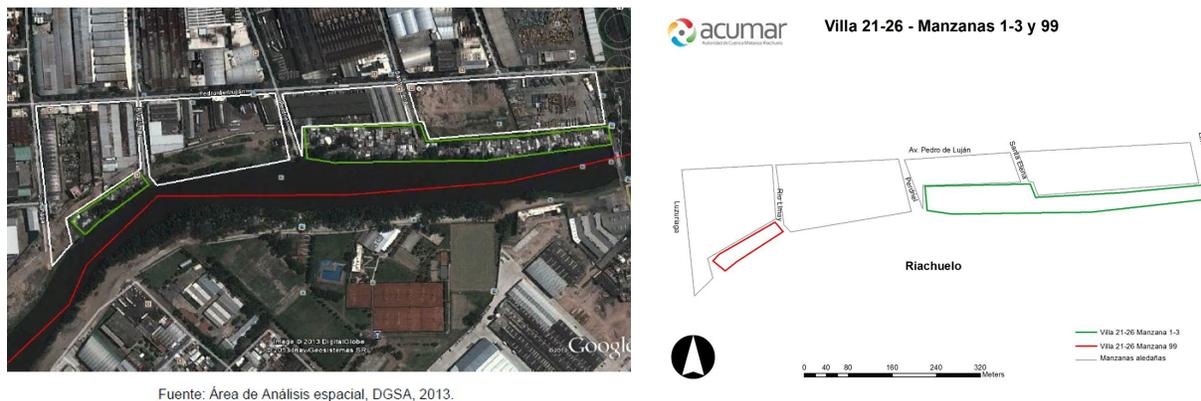
⁴⁰ Entrevistas realizadas a personal de la Defensoría General de la ciudad, en el marco de la presente investigación; Buenos Aires, junio de 2016.

⁴¹ Entrevista a vecino de barrio San Francisco, citado por Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2014, 253–254).

⁴² También es conocida como Villa Riachuelo.

⁴³ Entrevista efectuada a Laura Royo y María Julia López; Buenos Aires, junio 2016.

Figura 8. Polígonos correspondientes a las manzanas 1–3 y 99 en Villa 26.



Fuente: Publicado en informe de Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (ACUMAR 2013).

La población está constituida en su gran mayoría por migrantes del norte del país y población de países limítrofes. En el 2005, la población estaba organizada en 115 viviendas, conformando 159 familias, con un total de 597 personas y un promedio de 5,9 personas por vivienda. Esa población se estima ascendió a 700 habitantes para junio del año 2013.⁴⁴ El 70% de los habitantes viven en la villa desde sus orígenes, mientras que el 30% restante son descendientes de habitantes originales.⁴⁵ En el año 2010, se realiza un censo específico en la Villa por IVC en el cual se contabilizaron 215 familias y 7 unidades económicas.

En su gran mayoría las viviendas están construidas por ladrillo con techos de chapa y tienen una antigüedad de aproximadamente 30 años. De acuerdo con los datos censales del año 2010, la villa tiene un alto nivel de consolidación y cobertura de servicios, el 83% de las viviendas contaba con agua por cañería dentro de la vivienda; mientras que el 8,2% poseía agua proveniente de fuente por fuera de la vivienda, pero dentro del terreno; y por último el 0,6% accedía a fuente de agua por fuera del terreno. Con relación al desagüe del inodoro, en la mayoría de los hogares (90,5%) el inodoro contaba con descarga a la red pública; el 1,2% descargaba a pozo ciego y en el 8,1% de los casos el IVC no pudo obtener datos.⁴⁶

La situación de salud de la población fue relevada en el año 2013 a través de las Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo EISAR (ACUMAR 2013).⁴⁷ Esta evaluación social, nutricional y toxicológica fue realizada a población vulnerable: niños menores de 6 años, embarazadas y adultos mayores y se analizaron aspectos. En la población infantil se detectaron 15 casos (de un universo de 80 casos) con niveles de plomo en sangre capilar >VdeR superiores al nivel de referencia.

⁴⁴ Según los datos publicados en Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR), que recupera información del censo realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Mayo 2013.

⁴⁵ <http://www.lanacion.com.ar/1761174-riachuelo-mudan-108-familias-de-la-villa-26>.

⁴⁶ Datos censales del IVC 2006.

⁴⁷ Las Evaluaciones Integrales de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) son evaluaciones que se acompañan de intervenciones clínicas multidisciplinarias y son realizadas por los diferentes equipos que la conforman. Estas evaluaciones apuntan a realizar estudios poblacionales en zonas previamente definidas como “áreas de riesgo” y son llevadas a cabo por la ACUMAR.

Proceso de relocalización

Si bien la relocalización de los vecinos de la Villa 26 estaba prevista desde el año 2010 en el convenio marco, los terrenos para la relocalización habían sido previstos con anterioridad.⁴⁸ La Legislatura porteña destinó tres predios cercanos en el barrio de Barracas para la relocalización de la Villa 26, los cuales se ubican en Pedro Chutro 2922/28,⁴⁹ en Parque de los Patricios, Luzuriaga 727 y San Antonio 721/735, en Barracas.⁵⁰ En el 2009, se quisieron poner a la venta estos predios pero los vecinos lo impidieron a través de una acción de amparo. El juez Gallardo, a cargo de esta causa, suspendió la operación de venta de los terrenos y además ordenó que se llame a licitación para construir las viviendas.⁵¹ Sin embargo, el terreno de la calle Pedro Chutro fue desafectado y destinado para equipamiento urbano,⁵² asignándose un nuevo terreno en el barrio Parque Avellaneda para relocalizar parte de los vecinos de la Villa 26.⁵³

En febrero del 2011 el Juez Federal de Quilmes aprueba el cronograma de relocalizaciones de diversas villas y asentamientos, incluyendo el de Villa 26. En dicha resolución, se detalla que de las 215 familias censadas en Villa 26 "...serán reubicadas 64 de ellas en la calle San Antonio N° 721/751, con fecha límite del 15/07/2012; 125 en la calle Luzuriaga N° 837, con fecha límite del 15/07/2012, y las (familias) 26 restantes en la calle Lacarra 2049, con fecha límite del 01/07/12..." (resolución 22 de febrero del 2011, considerando 6). Estas fechas previstas para las mudanzas de las familias no se concretaron debido a diversos motivos, aunque fundamentalmente por retrasos en la construcción de las viviendas. A la fecha, sólo se relocalizaron las familias al complejo de la calle Luzuriaga en el 2015.⁵⁴

A diferencia de Magaldi, los nuevos conjuntos de viviendas fueron destinados exclusivamente a familias del asentamiento de la Villa 26. La distribución de la población en los tres complejos estuvo definida por el IVC. A continuación, se describen algunas de las características de cada complejo:

- i) Complejo Luzuriaga (barrio Barracas). Cantidad de viviendas: 125 unidades funcionales. Entregadas. El complejo cuenta con 6 edificios, cada edificio tiene cuatro plantas con 125 unidades habitacionales de diferentes tamaños, de los cuales, 64 unidades cuentan con una sola habitación, 5 unidades son monoambientes. Todas las unidades cuentan con

⁴⁸ De acuerdo con el representante legal de las familias de la Villa 26, el doctor Alejandro Franco, los terrenos para relocalizar a las familias fueron adquiridos por la ciudad de Buenos Aires en el año 2003.

⁴⁹ La obra de este complejo fue licitada dentro del Programa Radicación y Recuperación de Villas y Barrios Carenciados. Licitación Pública 135/05 del IVC. Posteriormente, por Acta 2436/D/2011 del mismo organismo, se autorizó su relocalización en avenida Lacarra 2049, previo pedido de autorización a la Secretaría de Obras del Ministerio de Planificación Federal y teniendo como principal motivación las obligaciones adquiridas por el GCABA en el marco de la causa por la cuenca Matanza Riachuelo. La empresa adjudicataria de la obra es RAFFO Y MAZIERES S.A. Instituto de la Vivienda de la CABA, Nota N.º 5.608-IVC/. Acta 2436/D/2011 (14/09/2011).

⁵⁰ <http://www.infojusnoticias.gov.ar/especiales/villa-26-el-aguante-frente-al-riachuelo-y-la-casa-que-no-llega-65.html>

⁵¹ Posteriormente esta causa se unificó con el resto de la causa Mendoza s/ejecución de sentencia, a cargo del juez federal de Quilmes.

⁵² El terreno se destinó para un destacamento de la Policía Metropolitana.

⁵³ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-193884-2012-05-12.html>

⁵⁴ <http://www.infojusnoticias.gov.ar/especiales/villa-26-el-aguante-frente-al-riachuelo-y-la-casa-que-no-llega-65.html>

- cocina y baños equipados, y servicios públicos conectados. Cada edificio tiene dos ascensores, mientras que se dispuso una playa de estacionamiento con capacidad para 42 autos.
- ii) Complejo Lacarra (barrio Parque Avellaneda). Cantidad de unidades y características: 54 viviendas en planta baja y dos pisos. La fecha de inicio de obra estaba prevista para el 2011 con un plazo de ejecución de obra de 12 meses, estimando su finalización para junio de 2012. Sin embargo, estos plazos no se cumplieron. El conjunto todavía está en construcción, próximo a entregarse.⁵⁵
 - iii) Complejo San Antonio (barrio Barracas). Cantidad de viviendas: 64 unidades funcionales. En construcción.

En general, los vecinos de la Villa 26 no muestran una oposición frontal al reasentamiento, pues se percibe como una posibilidad de acceder a una vivienda digna, pero sí se plantearon fuertes conflictos y disidencias entorno al proceso de relocalización.⁵⁶ Al igual que en el inicio de la relocalización de Magaldi, los vecinos afectados por la relocalización recibieron una orden de desalojo y, ante esto, se organizaron y buscaron el asesoramiento de la Defensa Pública de la Ciudad, de ONGs y abogados independientes, para enfrentar el proceso que se venía desarrollando y comenzar a negociar los términos de las relocalizaciones.⁵⁷ En este marco, empezaron a funcionar mesas de trabajo en las que participaban los delegados vecinales y sus representantes legales, el IVC, la ACUMAR y el Ministerio de la Defensa Pública.

La modificación de localización de uno de los complejos habitacionales (originariamente previsto para la calle Chutro, cercana a la Villa 26, y posteriormente en el barrio Parque Avellaneda) generó cierto conflicto. Los vecinos plantearon que las familias se verían afectadas y sufrirían desarraigo al tener que trasladarse a otro barrio. Sin embargo, más allá de la oposición inicial de los vecinos, la localización del complejo Lacarra en barrio Parque Avellaneda sigue vigente y está próxima a finalizarse.⁵⁸

Teniendo como antecedente lo ocurrido con la relocalización de Magaldi y otros reasentamientos donde se suscitaban conflictos entre vecinos procedentes de otras villas u asentamientos, los vecinos plantean que los complejos habitacionales fueran destinados únicamente para la Villa 26, es decir, que no fueran compartidos con habitantes de otros asentamientos. En el caso del complejo Luzuriaga, cuyo predio había sido ocupado por otras familias, los vecinos plantearon que estas familias fueran relocalizadas a otro lugar y que el complejo sólo recibiera a las familias de la Villa 26. En este sentido, los nuevos conjuntos de viviendas Luzuriaga, Lacarra y San Antonio fueron destinados íntegramente a familias de la Villa 26. Si bien se planteó que todos los vecinos fueran relocalizados al mismo tiempo, dada la demora en los tiempos de obra y demás, solamente se han relocalizado 125 vecinos a un solo complejo (Luzuriaga).

Asimismo, como en el caso de Magaldi, hubo diferencias con el censo realizado por el IVC respecto de los habitantes de la villa. Los vecinos plantearon que debían incorporarse al mismo

⁵⁵ <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/familias-de-la-villa-26-visitaron-junto-al-ivc-sus-futuras-viviendas>

⁵⁶ Entrevista efectuada a profesionales del Ministerio de la Defensa Pública de la Ciudad, junio 2016.

⁵⁷ Entrevista efectuada a profesionales del Ministerio de la Defensa Pública de la Ciudad, junio 2016.

⁵⁸ Acta 03/04/2012. Mesa de trabajo para la planificación y ejecución de criterios y parámetros de relocalización de los vecinos afectados por el camino de sirga de la Villa 26.

las familias que no habían sido censadas, ya que no se encontraban presentes al momento de la realización del censo⁵⁹.

Dado los plazos de relocalización previstos originalmente y la demora en el proceso de construcción de los complejos habitacionales se plantearon tres alternativas de compensación: i) acceso a una vivienda terminada, lo cual implicaba esperar la finalización de los complejos habitacionales propuestos con la consecuente demora en la relocalización; ii) relocalización provisoria, donde se proponía que las familias se mudasen transitoriamente a otro complejo hasta que se finalizara la construcción de los complejos propuestos; o iii) créditos con garantía hipotecaria, a través de los cuales las familias pudieran comprar viviendas en el mercado. Estos créditos contemplaban los gastos de escrituración y mudanza, y el asesoramiento a las familias en la búsqueda de inmuebles, los cuales estarían a cargo del IVC. Estas alternativas fueron evaluadas y votadas por los vecinos. La opción de mudanza transitoria fue rechazada por unanimidad por los vecinos.⁶⁰ Respecto de la opción de crédito, del total de vecinos que votó (173), solamente 6 apoyaron la opción de acceso al crédito.⁶¹ La opción que prevaleció fue la de acceso a la vivienda terminada a ubicarse en los tres conjuntos habitacionales propuestos.

Mudanza y relocalización. Complejo Luzuriaga

Si bien la relocalización de la Villa 26 estaba originariamente prevista para el 2012, la relocalización parcial de la misma se llevó a cabo en enero de 2015 al complejo Luzuriaga. Transcurridos 5 años de haberse efectuado el censo los datos del mismo no registraban los cambios en la población ni el número de familias a relocalizar. Ante esa situación, el GCABA decide dar una solución rápida a las familias que habían llegado después del censo a través de un subsidio de alquiler y así contener las irregularidades de quienes llegaron después.

La relocalización y mudanza de la Villa 26 fue menos conflictiva que la de Magaldi. Lo anterior en parte podría explicarse porque la duración del proceso fue mayor, ciertas prácticas como las mesas de trabajo estaban más consolidadas, y también porque el acompañamiento del proceso fue diferente antes, durante y después de la mudanza. Las particularidades de este proceso se describen a continuación.

Primero, se realizó un diseño participativo de espacios comunes en los nuevos complejos habitacionales. Esta experiencia contribuyó a consolidar los vínculos entre los vecinos, promover la apropiación de los espacios comunes. A través de técnicas participativas se generaron acuerdos entre las familias mudadas sobre cómo disponer y qué hacer en los espacios de todos. Previo a la mudanza, se trabajó en el diseño de los espacios durante un periodo de seis meses, realizándose reuniones semanales en las cuales se discutía y se generaban acuerdos entre los vecinos. Una vez concretada la mudanza se realizaron conjuntamente los trabajos de obra y jardinería en los espacios comunes.

Segundo, una vez concluido el proyecto de obras para los espacios comunes, comenzaron los encuentros destinados a preparar la mudanza, a explicar los compromisos financieros de las

⁵⁹ Acta 03/04/2012.

⁶⁰ Nota del 19/05/2012.

⁶¹ Nota del IVC 1 de junio 2012.

familias y a organizar los modelos de gestión y administración del complejo. La asistencia para la mudanza de los vecinos consistió en el traslado de las familias con sus pertenencias.⁶² El apoyo a la *organización consorcial* fue otra de las líneas de trabajo, donde se pone en conocimiento de los vecinos el marco legal y se colabora en la conformación de los consorcios. Además, se organizó una instancia donde se les explicó a las familias el costo de las unidades y el sistema de financiamiento que se aplicaría a cada hogar de acuerdo con la unidad que le correspondiera.

Las viviendas fueron otorgadas a través de un crédito hipotecario a 30 años por parte del Instituto de la Vivienda de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Según lo reportado por los vecinos, los valores de las cuotas de los departamentos varían en función de su tamaño y están en un rango de \$750 a \$2.000 pesos mensuales.⁶³ Si bien es un “crédito social” (subsidiado), no se contemplan beneficios especiales para los hogares monoparentales o las familias con varios hijos que presentan dificultades para pagar ese crédito.⁶⁴ A diferencia de lo ocurrido con los habitantes de Magaldi, donde no se han otorgado aún las escrituras, en el caso de este complejo las escrituras fueron entregadas al año y medio de la mudanza, en julio de 2016.⁶⁵ La propiedad se hará válida en la medida que se cumplan las obligaciones de mantener el departamento, no alterar el uso del bien, pagar los impuestos y pagar la cuota de la hipotecaria.

Uno de los problemas comunes a las respuestas habitacionales desarrolladas para las relocalizaciones es el tema de las deficiencias constructivas (como filtraciones), algunos problemas en los sistemas eléctricos y otros. Esto retrasó la etapa de obra de los diseños participativos, por ejemplo, las planificadas en las terrazas, ya que los vecinos reclamaron la solución a dichos problemas a la empresa constructora.

Percepción de los vecinos

El objetivo de la encuesta fue relevar las percepciones de las familias respecto de: i) causa de la relocalización, ii) cambios en la calidad de vida, iii) conjuntos habitacionales, iv) situación de la vivienda, y v) tenencia y financiamiento de la vivienda. En total se aplicaron un total de 60 encuestas de manera aleatoria a las familias relocalizadas—de Magaldi y Villa 26—en los conjuntos de Portela y Luzuriaga donde se relocalizaron 37 y 125 familias respectivamente. De las 30 encuestas llevadas a cabo en Portela se obtuvieron 12 respuestas, es decir, se encuestaron al 30% de las familias relocalizadas; mientras que en Magaldi se encuestaron 30 familias, es decir, al 24% de las familias relocalizadas en el complejo Luzuriaga. Las encuestas estaban dirigidas a las personas que se auto-reportaron como dueños (o sus hijos mayores de edad) de la vivienda.

De los encuestados, el 55% eran mujeres, y el promedio de edad era de 40 años (mínimo 18 máximo 68 años). Respecto del origen de la población, el 50% reportó que nació en países

⁶² El grupo de 108 familias fue trasladado junto con sus pertenencias en 12 camiones contratados por el IVC al núcleo de seis edificios situado en Luzuriaga 837, a pocas cuadras dentro del mismo barrio.

⁶³ Aproximadamente de US\$50 a US\$130 dólares mensuales.

⁶⁴ Entrevistas realizadas a personal de la Defensoría General de la ciudad, en el marco de la presente investigación; Buenos Aires, junio de 2016.

⁶⁵ <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-ivc-entrego-escrituras-125-familias-del-complejo-habitacional-luzuriaga>

límites, el 36% en otra provincia de Argentina y los restantes en la ciudad de Buenos Aires. Respecto de los asentamientos originales, la media de tiempo de residencia en estos asentamientos fue de 14 años.

Motivos de la mudanza

Los vecinos consideran que la principal razón por la cuales se mudaron de la villa / asentamiento a los nuevos complejos de vivienda fue debido a la existencia de una orden judicial de relocalización. Como se muestra en la tabla 2, en un segundo orden se reconocen los problemas de contaminación y, en menor medida las condiciones deficitarias de las viviendas y problemas de inundaciones. También se especifican otras razones, las cuales están asociadas a la posibilidad de acceder a una vivienda o a la relocalización sin identificar las causas.

Tabla 2. ¿Por qué se mudó de la villa / asentamiento donde vivía?⁶⁶

Complejos:	Portela		Luzuriaga		Total	
	Recuento	% del Complejo	Recuento	% del Complejo	Recuento	% de Complejo
Inundaciones	1	7,1%	5	9,6%	6	9,1%
Contaminación	1	7,1%	14	26,9%	15	22,7%
Condición deficitaria	2	14,3%	7	13,5%	9	13,6%
Salud	0	0,0%	2	3,8%	2	3,0%
Por orden judicial	9	64,3%	17	32,7%	26	39,4%
Otro	0	0,0%	6	11,5%	6	9,1%
Total	14	100%	52	100%	66	100%

Calidad de vida y acceso a servicios

La relocalización y mudanza de los vecinos a sus nuevas viviendas implicó cambios respecto de su calidad de vida. En este sentido, la percepción mayoritaria de los vecinos es que su calidad de vida mejoró respecto de los asentamientos originales donde residían. La valoración de las condiciones de vida antes de relocalizarse es considerada mayoritariamente de regular a muy mala (68%), mientras un 26% considera que era buena y sólo un 5% la valora como muy buena (ver tabla 3). Las razones por las cuales se considera que las condiciones de vida eran regular a muy mala en el asentamiento anterior están vinculadas principalmente a cuestiones ambientales asociadas con la proximidad al riachuelo, olores, contaminación y efectos sobre la salud y a las condiciones deficitarias de las viviendas, específicamente hacinamiento y precariedad de la vivienda. Mientras las calificaciones de buena-muy buena se asocian al arraigo (tiempo de residencia en el asentamiento), la tranquilidad, viviendas más grandes con patio propio, mayor independencia, y menores costos.

⁶⁶ Respuesta múltiple.

Tabla 3. ¿Cómo vivía usted en su barrio?

Complejos:	Portela		Luzuriaga		Total	
	Recuento	% del Complejo	Recuento	% del Complejo	Recuento	% de Complejo
Muy mal	1	9,1%	5	16,7%	6	14,6%
Mal	2	18,2%	8	26,7%	10	24,4%
Regular	4	36,4%	8	26,7%	12	29,3%
Bien	2	18,2%	9	30,0%	11	26,8%
Muy Bien	2	18,2%	0	0%	2	4,9%
Total	11	100%	30	100%	41	100%

La mejora en la calidad de vida en los nuevos complejos respecto de los asentamientos es compartida por el 90% de vecinos los encuestados, mientras que sólo un 7,5% considera que su calidad de vida ha empeorado, esto se muestra en la tabla 4. La mayoría de los encuestados reportan que esta mejora se debe a temas asociados a la vivienda en términos de mayor comodidad, mejores viviendas (por ejemplo: “casa terminada”, “cada integrante del hogar tiene su espacio”), acceso a servicios y que la vivienda es propia. El dato de que “la vivienda es propia” no es un dato menor, ya que varios de los vecinos comentaron que antes no podían dar su dirección en sus trabajos por vivir en una villa de emergencia (debido al estigma que se tiene de las mismas). Si bien, en el asentamiento las cuestiones ambientales fueron reportadas como un problema que afectaba negativamente la calidad de vida, la percepción de las mejoras se centra en el acceso a la vivienda propia.

Tabla 4. Comparando con el barrio donde vivía antes, ¿usted cree que aquí vive...?

Complejos:	Portela		Luzuriaga		Total	
	Recuento	% del Complejo	Recuento	% del Complejo	Recuento	% de Complejo
Mejor	9	90,0%	27	90,0%	36	90,0%
Igual	0	0%	1	3,3%	1	2,5%
Peor	1	10,0%	2	6,7%	3	7,5%
Total	10	100%	30	100%	40	100%

Otro de los aspectos que afectan directamente a la calidad de vida de los vecinos es el acceso a servicios públicos: electricidad, gas, recolección de residuos, acceso a escuelas, hospitales y medios de transporte. En los mismos, también se reportan mejoras respecto a la situación en los asentamientos, ya que los servicios eran deficientes o no existentes (esta percepción es similar en ambos grupos de vecinos). En el asentamiento, el servicio eléctrico fue considerado como muy malo o regular por el 81% de los encuestados mientras que se considera que ha mejorado en el actual complejo, donde el 69% considera el servicio como bueno o muy bueno y un 21% lo considera regular. Respecto del servicio de gas, el 50% de las familias no tenía acceso a este servicio y de los que reportaron tenerlo, el 26% lo considera regular o malo. En los actuales complejos de vivienda el acceso al servicio es valorado como bueno o muy bueno por el 76%.

La recolección de residuos es otro de los servicios sobre los cuales se percibe una mejora. En los asentamientos, el 17% no tenía servicio de recolección de residuos y el 44% que disponía del mismo lo consideraba malo o muy malo. En los actuales complejos, el 36% lo considera regular o muy malo, frente a un 62% que lo percibe como bueno o muy bueno.

En este mismo sentido, el acceso a los servicios educativos, de salud, y de transporte se percibe una mejora. Para los mismos, en los asentamientos anteriores la calificación de muy malos o regulares fue de 67%, 64% y 69% respectivamente. La calificación para estos servicios en los nuevos complejos es de bueno o muy bueno en un 62%, 67% y 62% respectivamente.

Por el contrario, la seguridad tiene una valoración negativa tanto en los asentamientos como en los nuevos complejos. En el asentamiento, un 29% de los residentes considera que no tenían seguridad y 48% que la seguridad era regular o muy mala. Esta percepción respecto de la seguridad no se ha modificado sustancialmente en los nuevos complejos, donde el 7% considera que no tiene servicio de seguridad y el 52% de los vecinos encuestados reportó que el servicio de seguridad es regular o muy malo. Sin embargo, cuando se les pregunta comparativamente cómo se sienten en términos de seguridad respecto al lugar donde vivían antes, el 24% considera que “muy seguro” porque el barrio es cerrado, el 52% “seguro” porque hay más protección policial, y solo un 21% “muy inseguro” porque las puertas del complejo están abiertas y entran de noche. Más allá de esta percepción de la seguridad, el 19% de los encuestados reportó haber sufrido (él o algún miembro de su familia) un robo dentro del complejo en los últimos 6 meses.

Complejo habitacional

Consultados sobre su opinión respecto del complejo de viviendas en los cuales fueron relocalizados, se les preguntó por los aspectos que les gustaban más y menos, como se muestra en la tabla 5. Lo que más gusta de vivir en estos complejos está relacionado con la accesibilidad y la localización de los mismos. Aquí también se mencionan en otros aspectos: el hecho de poder proporcionar una dirección y ser propietarios. Por otro lado, entre los temas negativos se mencionan las condiciones de deterioro del conjunto, lo cual tiene mayor relevancia en el caso de Portela. El mal ambiente social es uno de los factores que menos gustan de residir en ambos complejos. El ambiente social y la confianza en los vecinos es un aspecto importante en términos de la convivencia y esta percepción se ha modificado, principalmente en el caso de Luzuriaga. En este sentido hay una disminución en los niveles de confianza entre los vecinos respecto de la vida en el asentamiento, esto se muestra en la tabla 6. Este cambio de percepción puede estar asociado, según algunas entrevistas realizadas, a los cambios de las tipologías de viviendas (pasar de una casa a un departamento) y al desarrollo de la vida con espacios comunes, lo cual modifica los modos de vida en la villa o el asentamiento. En el caso de Portela, también se mencionó el entorno social donde está ubicado el complejo.

Tabla 5. ¿Qué es lo que más le gusta de vivir en este complejo?⁶⁷

Complejos:	Portela		Luzuriaga		Total	
	Recuento	% del Complejo	Recuento	% del Complejo	Recuento	% de Complejo
Buena ubicación	9	33,3%	19	29,7%	28	30,8%
Buen transporte/acceso	8	29,6%	16	25,0%	24	26,4%
Buen nivel de infraestructura y buen mantenimiento	3	11,1%	13	20,3%	16	17,6%
Buen ambiente social	5	18,5%	9	14,1%	14	15,4%
Otro	2	7,4%	7	10,9%	9	9,9%
Total	27	100%	64	100%	91	100%

¿Qué es lo que menos le gusta de vivir en este complejo?

Complejos:	Portela		Luzuriaga		Total	
	Recuento	% del Complejo	Recuento	% del Complejo	Recuento	% de Complejo
Buena ubicación	1	11,1%	2	8,3%	3	9,4%
Buen transporte/acceso	0	0%	2	8,3%	2	3,1%
Buen nivel de infraestructura y buen mantenimiento	2	22,2%	1	4,2%	3	9,4%
Buen ambiente social	3	33,3%	6	25,0%	9	28,1%
Otro	3	33,3%	13	54,2%	16	50,0%
Total	9	100%	24	100%	24	100%

Tabla 6. ¿Cuánto confía usted en los vecinos del barrio donde vivía antes? / ¿Cuánto confía usted en los vecinos del complejo donde vive ahora?

		Barrio anterior			Donde vive ahora		
		Complejo		Total	Complejo		Total
		Portela	Luzuriaga		Portela	Luzuriaga	
Muy poco o nada	Recuento	0	7	7	2	8	10
	% de Complejo	0%	23,3%	17,1%	18,2%	26,7%	24,4%
Poco	Recuento	3	3	6	3	6	9
	% de Complejo	27,3%	10,0%	14,6%	27,3%	20,0%	22,0%
Algo	Recuento	5	7	12	5	7	12
	% de Complejo	45,5%	23,3%	29,3%	45,5%	23,3%	29,3%
Bastante	Recuento	0	12	12	1	7	8
	% de Complejo	0%	40,0%	29,3%	9,1%	23,3%	19,5%
Mucho	Recuento	3	1	4	0	2	2
	% de Complejo	27,3%	3,3%	9,8%	,0%	6,7%	4,9%
Total	Recuento	11	30	41	11	30	41
	% de Complejo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

⁶⁷ Respuesta múltiple.

Situación de la vivienda

La valoración sobre la vivienda anterior (en los asentamientos) es considerada regular o muy mala por el 71% de las familias, teniendo una peor valoración para los vecinos de Portela (91%). La calificación de las nuevas viviendas es considerablemente mejor ya que no se reportan calificaciones de muy mala o mala. En promedio, las viviendas son clasificadas como buenas o muy buenas. Sin embargo, existen diferentes percepciones para cada conjunto. En el caso de Portela un 45,5% de los entrevistados considera que la vivienda es regular, mientras en Luzuriaga sólo un 15% considera que la vivienda es regular, como muestra la tabla 7.

Respecto a la vivienda, los vecinos reportaron que lo que más les gusta de sus viviendas es que son dueños (39%) y que tienen mucho espacio (24%). Respecto a lo que menos les gusta de su vivienda está referido a cuestiones de falta de espacio en las viviendas (Luzuriaga 33%), problemas constructivos (problemática común a ambos complejos) y, especialmente en el complejo Luzuriaga, refieren a otras situaciones vinculadas con problemas de convivencia con los vecinos y falta de espacio en las unidades habitacionales.

Tabla 7. Calificación de la vivienda: ¿Cómo calificaría su vivienda en la villa / asentamiento? ¿Cómo calificaría su vivienda actual?

		Vivienda anterior			Vivienda actual		
		Complejo		Total	Complejo		Total
		Portela	Luzuriaga		Portela	Luzuriaga	
Muy mala	Recuento	2	3	5	0	0	
	% de Complejo	18,2%	10,0%	12,2%	0%	0%	
Mala	Recuento	2	6	8	0	0	
	% de Complejo	18,2%	20,0%	19,5%	0%	0%	
Regular	Recuento	6	10	16	5	1	6
	% de Complejo	54,5%	33,3%	39,0%	45,5%	3,4%	15,0%
Buena	Recuento	1	10	11	1	15	16
	% de Complejo	9,1%	33,3%	26,8%	9,1%	51,7%	40,0%
Muy Buena	Recuento	0	1	1	5	13	18
	% de Complejo	,0%	3,3%	2,4%	45,5%	44,8%	45,0%
Total	Recuento	11	30	41	11	29	40
	% de Complejo	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dentro de los principales déficits reportados en las viviendas nuevas se encuentran los problemas físicos / constructivos y de instalaciones en ambos complejos y, en menor medida, los funcionales (ver tabla 8). Respecto a los problemas constructivos, el 91% refieren a esa problemática en Portela frente a un 45 % en Luzuriaga. En menor medida, se reportan problemas con las instalaciones (22% y 30%) respectivamente. Dentro de estos problemas figuran principalmente las filtraciones, humedades y goteras, y problemas vinculados a las instalaciones sanitarias y eléctricas. Además, rajaduras en techos y paredes y levantamiento de pisos. Para los arreglos los vecinos contactan al IVC y en algunos casos estos problemas fueron solucionados. Con relación al diseño de la vivienda, el 31% consideró que ésta era una problemática. Especialmente se mencionó que los espacios son muy chicos y con pocas

habitaciones, así como falta de espacios de depósito para herramientas.

Tabla 8. Principales problemas de las viviendas.

		Complejo		Total
		Portela	Luzuriaga	
Físicos / Constructivos	Recuento	10	13	23
	% de Complejo	66,7%	40,6%	48,9%
Instalaciones	Recuento	2	9	11
	% de Complejo	13,3%	28,1%	23,4%
Funcionales	Recuento	3	10	13
	% de Complejo	20,0%	31,3%	27,7%
Total de Problemas mencionados	Recuento	15	32	47
	% de Complejo	100,0%	100,0%	100,0%

Tenencia y financiación de la vivienda.

Se les preguntó a los vecinos respecto de la tenencia de la vivienda. En todos los casos los encuestados dijeron ser propietarios de las mismas y mayoritariamente dijeron tener algún tipo compromiso de propiedad con distintas denominaciones: escritura, duplicado de escritura, boleto de compraventa, o simplemente un acta de entrega de llaves (ver tabla 9).

Cuando se les preguntó si tenían título de propiedad los vecinos de Portela reportaron que no tenían titulación alguna. Sin embargo, algunos comentaron que al momento de la mudarse a la vivienda, el IVC les entregó un acta de entrega de llaves y esa era la única garantía que tenían de que la vivienda fuera suya. Respecto al financiamiento de la vivienda, los vecinos de Portela informan que no pagan ni pagarán algún tipo de crédito o financiamiento por su vivienda. En el caso del pago de expensas (para la limpieza y mantenimiento de los edificios y espacios comunes y electricidad), el 91% reportó que las pagaba y que el costo era bajo (22%) o estaba dentro de los que podía pagar (67%).

En el caso del complejo Luzuriaga, el 100% de los vecinos dijo tener algún tipo de titulación: el 40% escritura, el 7% boleto de compra venta, el 27% duplicado de escritura y el 27% restante otro tipo de titulación. El 83% de los vecinos reportó que paga una cuota de entre \$737 a \$2000 pesos en función del tamaño de su departamento por un periodo de entre 24 a 30 años. Además, el 82% consideró que el valor de la cuota estaba dentro de lo que podía pagar, mientras el 15% consideró que es alta y que tiene que dejar de comprar o pagar algo para poder pagar la cuota (ver tabla 10). En el caso del pago de expensas (para la limpieza y mantenimiento de los edificios y espacios comunes y electricidad) todos reportaron que pagaban expensas y en su mayoría estaba dentro de lo que podían pagar (77%).

Tabla 9. ¿Tiene usted algún título de propiedad de esta vivienda?

		Complejo		
		Portela	Luzuriaga	Total
Escritura	Recuento	0	12	12
	% de Complejo	0%	40,0%	29,3%
Boleto de compra-venta	Recuento	0	2	2
	% de Complejo	0%	6,7%	4,9%
Otro	Recuento	1	8	9
	% de Complejo	9,1%	26,7%	22,0%
Acta de llaves	Recuento	1	0	1
	% de Complejo	9,1%	0%	2,4%
Duplicado de escritura	Recuento	0	8	8
	% de Complejo	0%	26,7%	19,5%
No tenemos ningún papel de propiedad	Recuento	9	0	9
	% de Complejo	81,8%	0%	22,0%
Total	Recuento	11	30	41
	% de Complejo	100%	100%	100%

Tabla 10. Costos asociados a la vivienda: ¿considera usted que el valor de la cuota es...? Considera usted que el valor de la expensa / cuota de mantenimiento del Complejo es...?

		Cuota		Expensas		
		Complejo	Total	Complejo		Total
		Luzuriaga ¹	Luzuriaga	Portela	Luzuriaga	
Muy bajo	Recuento	0	0	1	0	1
	% de Complejo	0%	0%	11,1%	0%	2,6%
Bajo	Recuento	0	0	2	2	4
	% de Complejo	0%	0%	22,2%	6,7%	10,3%
Está dentro de lo que puedo pagar	Recuento	22	22	6	24	30
	% de Complejo	81,5%	81,5%	66,7%	80,0%	76,9%
Es alta, y tengo que dejar de comprar o pagar algo para poder pagarla	Recuento	4	4	0	2	2
	% de Complejo	14,8%	14,8%	,0%	6,7%	5,1%
Es muy alta y se me hace muy difícil pagarla	Recuento	1	1	0	2	2
	% de Complejo	3,7%	3,7%	,0%	6,7%	5,1%
Total	Recuento	27	27	9	30	39
	% de Complejo	100%	100%	100%	100%	100%

¹ Actualmente, solo en el complejo Luzuriaga se está pagando cuota por los departamentos

Análisis comparativo de los casos de Magaldi y Villa 26

Magaldi es un caso de relocalización fuertemente criticado y muy controversial debido a la manera y al corto periodo de tiempo en el que se realizó el proceso. Se trató de una reubicación derivada de una orden judicial, en la cual las familias afectadas fueron informadas pocos días antes de la fecha en que debían mudarse. La falta de información sobre dónde y cómo los vecinos iban a ser trasladados generó mucha incertidumbre. Las respuestas habitacionales también han sido objeto de polémica y fuertes críticas. Los habitantes de Magaldi fueron reubicados en tres complejos habitacionales distantes del vecindario original. Estos complejos también recibieron población de otros reasentamientos. Estos factores afectan a las redes y vínculos sociales preexistentes a la vez que se presentan nuevos problemas de convivencia con otros residentes de los complejos y el vecindario anfitrión⁶⁸. Asimismo, los complejos habitacionales presentan serios problemas relacionados con la calidad constructiva de las viviendas y en algunos casos todavía están en proceso de construcción. Aunque la relocalización ocurrió entre 2011 y 2012, los residentes aún no han recibido los títulos de propiedad correspondientes y sólo cuentan, en algunos casos, con un acta de entrega de llaves.

Comparativamente, Villa 26 fue un caso de relocalización que presenta mayores niveles de involucramiento vecinal y que puede considerarse menos controversial. El proceso de reubicación de los vecinos afectados se desarrolla en tres etapas definidas. Los vecinos han sido asignados a tres complejos de viviendas diferentes. En enero de 2015, el 58% de los residentes de la villa fueron reubicados en uno de los complejos (Luzuriaga). A diferencia del caso de Magaldi, estos complejos residenciales alojarán sólo a los residentes de Villa 26 y se encuentran relativamente próximos al barrio original. En el caso de Villa 26, los vecinos se movilizan y se organizan para negociar los términos de la reubicación con los organismos del Estado a cargo de las relocalizaciones. Por ejemplo, los sitios de reubicación fueron identificados por los propios vecinos en lugares cercanos a la villa original. El análisis del caso también demuestra el desarrollo de una estructura de apoyo técnico-legal conformada por el Ministerio de la Defensoría y otras instituciones públicas y ONGs que fortalece la capacidad de interacción y negociación de los vecinos con los organismos del Estado que llevan a cabo las relocalizaciones. En el caso de Magaldi también se desarrolla esta estructura de apoyo a los reclamos vecinales, pero el corto plazo en que sucede la relocalización deja poco margen a los vecinos para negociar los términos de las mudanzas, ubicación de las nuevas viviendas, etc. En este sentido, hay un proceso de aprendizaje tanto de los vecinos (sobre cómo organizarse para hacer frente a los procesos de relocalización e interactuar con el Estado) cómo también de los organismos que llevan adelante las relocalizaciones. Desde una perspectiva institucional, el proceso de Villa 26 fue más organizado y sistematizado, incluyendo etapas participativas y asistencia a los vecinos antes y después de la reubicación. Los residentes recibieron los títulos de propiedad en 2016. Las condiciones de vivienda del complejo tienen algunos problemas técnicos debido a la implementación de una tecnología no tradicional.

Aunque con distinto nivel, ambos casos muestran, por un lado, deficiencias en la planificación e implementación del proceso de relocalización, y por el otro, ciertos avances en la implementación poniendo de relieve temas críticos. A continuación, se plantea un breve listado

⁶⁸ Entrevista Ministerio Público de la Defensa de la ciudad autónoma de Buenos Aires, 2016. Entrevista a referente barrial del complejo Portela, marzo 2017.

de los principales aspectos o elementos particularmente conflictivos que se pudieron identificar a partir del análisis comparativo de los procesos de relocalización:

i) *Nuevas localizaciones (¿Dónde?)*. El destino de las relocalizaciones ha sido un tema controversial, ya que la distancia a los asentamientos originales es un factor importante debido a las dificultades de adaptación de la población relocalizada a su nuevo entorno (especialmente cuando la relocalización no se da próxima a los asentamientos). Esto se manifiesta claramente en las demandas y acciones de los vecinos de la Villa 26 para relocalizarse en áreas próximas a la villa. Sin embargo, en el caso de Magaldi (complejo Portela), cuya localización se llevó a cabo en otra comuna, la ubicación del complejo fue valorada como un aspecto positivo por sus vecinos. Del análisis comparado de la percepción de los vecinos sobre la localización de los complejos no se reportaron diferencias sustanciales. En ambos casos los vecinos consideraron que la buena ubicación era uno de los aspectos que más les gustaban de los conjuntos de vivienda donde residían.

ii) *Dificultad de determinar la población a relocalizar (¿Quiénes?)*. Como etapa inicial del proceso de relocalización, la determinación de las familias a relocalizar es un aspecto central y conflictivo en ambos casos de estudio donde se dan diferencias entre censos oficiales y los censos generados por los vecinos. Por otra parte, la prolongación en tiempo del proceso y la relocalización hacen que se modifique e incremente la población a relocalizar.

iii) *Modos de compensación*. El IVC plantea tres alternativas de respuesta para el acceso a la vivienda: i) vivienda terminada (que implica demora en el acceso a la vivienda), ii) relocalización provisoria (mudanza transitoria a otro complejo hasta que se finalicen las obras en los complejos propuestos), y/o iii) créditos con garantía hipotecaria (con gastos de escrituración y mudanza, y asesoramiento a las familias en la búsqueda de inmuebles a cargo del IVC). La vivienda terminada (vivienda definitiva) constituye la opción compensatoria elegida por los vecinos.

iv) *Falta de protocolos de relocalización*. En ambos casos, las relocalizaciones no siguen un protocolo establecido para desarrollar el proceso. Las mesas de trabajo empiezan a consolidarse como parte del proceso y, posteriormente, se incorporan acciones tendientes a seguir el curso de la relocalización entendiendo la necesidad de contemplar las relocalizaciones como un proceso que contemple el antes, durante y el después de la relocalización. En el caso de Magaldi, el trabajo de conformación de consorcios en los nuevos complejos aparece como un paliativo para solucionar problemas que no habían sido contemplados en el proceso de relocalización inicial y disminuir la conflictividad social. En el caso de Villa 26, las acciones de acompañamiento del proceso se dan a partir de las experiencias de relocalización desarrolladas anteriormente.

vi) *Soluciones de vivienda*. Las soluciones en materia de vivienda plantean serios déficits en materia de aspectos físicos / constructivos y de instalaciones tanto en el complejo como en las viviendas. En cuestiones funcionales, hay una falta de incorporación de las unidades productivas tanto en términos del conjunto y los espacios comunes (por ejemplo, espacio para recicladores urbanos), como en términos de la vivienda donde se plantean tipologías que no contemplan las características de las familias (por ejemplo, familias numerosas deben distribuirse en dos unidades de vivienda).

Reflexiones finales

El análisis desarrollado nos permite plantear algunas reflexiones generales con relación a los procesos de relocalizaciones en la cuenca Matanza Riachuelo y, en particular de los casos de Magaldi y Villa 26. En primer lugar, la justificación de la relocalización como estrategia para la gestión de riesgo de las poblaciones que habitan las márgenes del Matanza Riachuelo presenta graves limitaciones. Desde una perspectiva de gestión de riesgo, las relocalizaciones analizadas en la CMR representan una medida correctiva para minimizar el riesgo de exposición de la población vulnerable a un riesgo generado por la presencia de pasivos ambientales y por la situación deficitaria de la vivienda. Sin embargo, como evidencia este estudio, la definición de las áreas y la población a ser relocalizadas no se basa en un estudio sistemático de riesgo, sino que se define bajo la lógica de la recuperación del espacio público. Básicamente, el área a relocalizar se determina en términos funcionales en base a la traza del camino de sirga definido legalmente. En este sentido la definición del camino se presenta como una herramienta conceptual clara y sencilla, que permite definir y operacionalizar el ámbito de intervención. Si bien el camino separa a la población del contacto directo con el agua contaminada del río funcionando como una medida preventiva, la delimitación de las áreas a relocalizar no se define a partir de los factores de riesgo ambiental. En este contexto, preguntarnos sobre los habitantes que están ubicados más allá del camino de sirga (¿“qué sucede con los vecinos que están a 36 metros del río?”) no es solo una pregunta retórica, sino que pone en evidencia las limitaciones de las bases conceptuales sobre las cuales se tomaron las decisiones y las políticas de relocalización de las poblaciones ubicada en las márgenes del riachuelo.

Un segundo aspecto que resaltar se relaciona con el poder judicial, el cual es un actor clave tanto en la definición de las relocalizaciones como en los tiempos de las mismas. Esto se evidencia en el planteamiento de la urgencia de la relocalización de Magaldi. Sin embargo, los tiempos judiciales no necesariamente contemplan la complejidad y las dimensiones que implica la relocalización de las familias, lo cual se evidencia en las diferencias temporales en la ejecución de estas dos relocalizaciones y en sus resultados. Asimismo, con relación a los estándares o lineamientos para realizar las localizaciones, hay una cierta variación en el abordaje judicial sobre cómo deben realizarse estas relocalizaciones, en particular sobre el rol que deben tener los vecinos de los barrios objeto de relocalización. Mientras la resolución del Juzgado de Quilmes de febrero del 2011 enfatiza la realización de acciones de concientización de los habitantes de las zonas a ser relocalizadas, y de esta manera implícitamente concibe a los habitantes afectados como actores pasivos y meros receptores de las decisiones de relocalización, la resolución de la Corte Suprema de diciembre del 2012 y posteriores resoluciones del juez de Morón, asumen y plantean un rol más activo de las poblaciones a relocalizar. Estas variaciones en el abordaje judicial se reflejan en la forma y en los tiempos en que se desarrollan las relocalizaciones en Magaldi y Villa 26.

En tercer lugar, las soluciones habitacionales han sido concebidas como una respuesta acotada a la problemática del acceso a la vivienda, pero no como una respuesta integral del hábitat. Este abordaje, además, es concebido como una respuesta del Estado en una modalidad “de arriba hacia abajo” sin una concepción de procesos, sino como la entrega de la vivienda acabada. En el proceso de relocalización, inicialmente, no hay un reconocimiento de los derechos de los vecinos afectados a la relocalización. Esto se trasluce en el limitado acceso a la información y la

participación durante todo el proceso. Los casos aquí presentados ilustran las demandas y cómo éstas fueron modificando los procesos. El acceso a la información y la participación de los actores en el proceso de relocalización ha sido muy controversial. La información disponible ha sido muy deficitaria en términos de la cantidad de familias a relocalizar, así como el destino de las familias. Esto ha generado controversias y problemas en el desarrollo de ambas relocalizaciones. Los cambios en las acciones y en el destino de la población han sido causa de importantes conflictos. En términos del proceso participativo, en ambos casos la participación se genera a partir de las demandas de la población organizada con el apoyo y la asistencia legal del Ministerio Público de la Defensoría y otros actores. Es a través de la organización de los vecinos que se logran avances importantes en materia de participación y se genera un cambio en el modo de llevar adelante el proceso. Esto es evidente en la comparación de los casos estudiados donde se lee un proceso de aprendizaje y reajuste de las formas de intervención. En Magaldi, la organización de los vecinos logra que se establezcan mecanismos participativos sistematizados a través de las mesas de trabajo, lo cual representa un avance respecto al modo en el que se habían desarrollado las relocalizaciones anteriores y sienta un precedente para relocalizaciones futuras. Por otro lado, y sobre la base de lo anterior, el alto nivel organizativo de Villa 26 en conjunción con cambios en la implementación de las relocalizaciones por parte del GCABA avanza a instancias participativas que contemplan el acompañamiento del proceso mesas de trabajo, diseño de espacios comunes, mudanza, y conformación de consorcios. Este procedimiento contempla que el proceso de relocalización incluye un acompañamiento antes, durante y posterior a la mudanza. En este sentido la participación ha impactado directamente en el desarrollo de los procesos como en los resultados de las relocalizaciones.

Las respuestas en materia de vivienda han sido deficitarias en los casos presentados. La entrega de las unidades de vivienda y de los complejos sin terminaciones y con falta de acceso a servicios al momento de la entrega. Dichos problemas, tanto en los complejos como en las viviendas aún persisten después de haber transcurrido años de su entrega, especialmente los vinculados con filtraciones e instalaciones sanitarias y eléctricas.

Finalmente, la ubicación de los complejos de vivienda para la población relocalizada puede ser entendida a escala de la ciudad desde la lógica del mercado de suelo y con relación a la localización de los asentamientos originales. En relación con su ubicación en el contexto urbano, la localización de los nuevos conjuntos de vivienda condice con la lógica del mercado de suelo, ya que las relocalizaciones se dan en la zona sur en las comunas más desfavorecidas en términos socioeconómicos, es decir, con menores condiciones de acceso a servicios y consecuentemente con menores valores de suelo en comparación con el resto de la ciudad. Esta asociación entre las características socioeconómicas de las comunas receptoras de la población relocalizada y los valores de suelo más bajos de la ciudad contribuyen a la segregación espacial de los sectores de menores recursos. Sin embargo, como se muestra en el caso de Magaldi hay una demanda de los vecinos por vivir en áreas próximas a sus asentamientos originales, aun cuando la comuna donde se localizan tenga deficiencias en el acceso a los servicios comparado con otras áreas de la ciudad. Esto pone de manifiesto la tensión existente en materia de localización de los complejos de vivienda, mostrando las limitaciones de la política de relocalizaciones en sí misma para satisfacer el abanico de demandas desde una perspectiva de derechos.

Siguiendo las dinámicas del mercado de suelo de la ciudad y el desarrollo de grandes proyectos urbanos en la zona sur, los valores de suelo se incrementarían en las comunas del sur. Estos proyectos generarían mejoras urbanas, sin embargo, encarecerían los valores de suelo y podrían encausar el desarrollo inmobiliario para sectores medios. Esto implicaría un desarrollo de las áreas vacantes posibles para ser destinadas a los sectores más humildes, así como también un proceso de sustitución de poblaciones en áreas próximas u hoy ocupadas por sectores más humildes. En este contexto, es necesario considerar una política integral de suelo y de vivienda que garantice la construcción de vivienda social en áreas socialmente integradas y que evite el desplazamiento de los sectores humildes a áreas aún más marginales.

Referencias

- Asesoría General Tutelar. 2012. La dimensión social de las relocalizaciones de población en la cuenca Matanza Riachuelo. Documento de Trabajo Nro. 16. Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar de la CABA.
- ACUMAR. 2010. Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización marzo 2010.
- . 2012. Memorando CSA No. 17/2012.
- . 2013. Informe de la Evaluación Integral de Salud en Áreas de Riesgo (EISAR) de la Villa 26, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Dirección General de Salud Ambiental. Disponible en http://www.acumar.gov.ar//content/documents/Salud/Informes_ENUDPAT-EISAR/EISAR-Villa_26.pdf (última visita, 21/04/2017)
- . 2016. Sistema de Indicadores. Anexo: P20-Nivel de ejecución del Plan de Viviendas 2010. Cantidad de familias asistidas. Disponible en <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/2/5292.pdf> (última visita 22/04/2017)
- Auditoría General de la Nación. 2016. Informe de Auditoría sobre Líneas de acción del PISA: Ordenamiento Ambiental del Territorio y Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios. Buenos Aires. Informe disponible en www.agn.gov.ar/files/informes/2016_262info.pdf (última fecha de visita 21/04/2017)
- Baer, Luis. 2012. Mercados de suelo y producción de vivienda en la Buenos Aires y su Área Metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 43–58. Disponible en http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13033/08_03_Baer.pdf (última visita 24/04/2017)
- Baer Luis y Mark Kauw. 2016. Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, vol. 42, N° 126, 5–25.
- Bettatis, Clarisa. 2009. “Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires”. *Revista Bitácora* 15 (2): 89–108.
- Bercovich, Luciana; Noelia Garone; Laura Tarbuch y Facundo Ureta. 2014. La participación de los afectados en el “caso Mendoza”: Un derecho en construcción. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, número 6, diciembre, 123–138.
- Blacksmith Institute. 2007. *The World Worst Polluted Places*. New York: Blacksmith Institute.
- Carman, María. 2015. Una larga conversación ambiental: las narrativas del padecimiento en una política de relocalización. *O Social em Questão*, año XVIII, n° 33, 123–152.

Chelillo, Mauro; María Julia López; Ignacio Sagasti y Agustín Territoriale. 2014^a. El “Qué”. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, número 6, diciembre, 23–40.

———. 2014b. El “Cómo”. Propuesta de un modelo de defensa para la causa Riachuelo. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, número 6, diciembre, 41–59.

Clichevsky, Nora. 2000. Informalidad y segregación urbana en América latina. Una aproximación. *Serie medio ambiente y desarrollo N°28*, Santiago de Chile, Chile, Naciones Unidas: CEPAL/Naciones Unidas. 61p.

Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social. 2013. Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Preliminar.

Correa, Elena (compiladora). 2011. Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. *Experiencias de América Latina*. Washington: Banco Mundial: GFDRR

Cravino, María Cristina. 2012. Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004–2009). Los Polvorines: CICCUS-UNGS.

Defensor del Pueblo de la Nación. 2003. Informe Especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo. Buenos Aires.

———. 2012. Recomendación de Indicadores de aspectos básicos a ser resueltos ante la relocalización de familias. Presentación en representación del Cuerpo Colegiado ante el Juzgado Federal de Quilmes, 23 de abril del 2012. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3189&pagN=10> (Última fecha de acceso 16/04/2017).

———. 2014. Contesta Traslado. Plan de Pautas Básicas para la Relocalización de Personas dentro de la Cuenca. Presentación en representación del Cuerpo colegiado ante el Juzgado Federal No. 2 de Morón, 22 de mayo del 2014. Disponible en <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3083&pagN=4> (Última fecha de acceso 21/04/2017).

———. 2014. Contesta Traslado. Plan de Pauta Básicas para la Relocalización de Personas dentro de la Cuenca. Presentación en representación del Cuerpo Colegiado ante el Juzgado Federal Nro. 2 de Morón, 22 de mayo del 04. Disponible en <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3083&pagN=4> (última fecha de acceso 16/04/2017).

Dirección General de Estadísticas y Censo GCABA. 2015. *Censo 2010. Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010*. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/05/ir_2015_856.pdf (última fecha de acceso 21/04/2017).

Haimovich, Agustina y Claudio Lozano. 2014. Vulnerabilidad Social en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto Pensamiento y Políticas Públicas. Disponible en <http://www.ipyp.org.ar/2014/06/25/vulnerabilidad-social-en-la-ciudad-de-buenos-aires/> (última fecha de acceso 22/04/2017).

Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Rio Matanza Riachuelo. Corte Suprema de la Nación, resolución del 20 de junio de 2006.

———. Corte Suprema de la Nación, resolución del 8 de julio de 2008.

———. Corte Suprema de la Nación, resolución del 19 de diciembre de 2012.

Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Ejecución de Sentencia. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, resolución 7 de julio del 2009.

———. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, resolución 3 de septiembre del 2009.

———. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, resolución del 22 de febrero del 2011.

———. Juzgado Federal Nro. 2 de Morón, resolución 12 de mayo del 2014

Ministerio de Desarrollo Urbano (----)⁶⁹. Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8 Desarrollo urbano y social de la Comuna 8. Documento disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/planc8.pdf> (última visita 21/04/2017)

Ministerio de Desarrollo Urbano (----)⁷⁰. Plan de Comuna 4. Desarrollo urbano y social de la Comuna 4. Documento disponible en http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/publicacion_comuna4.pdf (última visita 22/04/2017)

Ministerio de Desarrollo Urbano, Secretaría de Planeamiento. 2014. Mercado Inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires: Precio de oferta de venta de terrenos. Buenos Aires

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires. 2014. La causa “Mendoza”: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas. Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 4, número 6, diciembre.

Napoli, Andrés. 2009. Una política de estado para el Riachuelo. En Di Paola y Sangalli (eds.). Informe Ambiental Anual 2009. Buenos Aires: FARN

⁶⁹ En el documento no consta la fecha de publicación.

⁷⁰ En el documento no consta la fecha de publicación.

Ostuni. 2010. Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 3, No. 5: 12–33

Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2014. 253–254.

Rodríguez, María Carla; María Mercedes Di Virgilio Arqueros; Soledad Mejica; María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata. 2015. Contradiendo la Constitución de la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la ciudad de Buenos Aires en el período 2003–2013. Documentos de Trabajo. N.º 72. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2015.