

CIUDAD, POLÍTICAS HABITACIONALES Y BIOGRAFÍAS: UN ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO A TRAVÉS DE LAS TRAYECTORIAS RESIDENCIALES DE HABITANTES DE VIVIENDA SOCIAL EN VILLA LUGANO.

Najman, Mercedes. Área de Estudios Urbanos – IIGG - UBA – CONICET.
mercedesnajman@gmail.com

Ramírez, Lucas. Centro de Investigaciones Geográficas -UNLP-CONICET/ Área de Estudios Urbanos – IIGG – UBA. *ramirezle@outlook.com*

Di Virgilio, Mercedes. Área de Estudios Urbanos – IIGG – UBA – CONICET
mercedes.divirgilio@gmail.com

Cosacov, Natalia. Área de Estudios Urbanos – IIGG – UBA – CONICET.
nataliacosacov@gmail.com

Resumen

La comuna 8 de la Ciudad de Buenos Aires, ubicada en su extremo sudoeste, ha sido históricamente el área menos valorizada y la que fue ocupada más tardíamente. Actualmente, su espacio residencial es un mosaico de barrios de vivienda social de diferentes generaciones, villas, asentamientos y áreas de trazado de cuadrícula tradicional ocupadas por sectores medios. Aquí nos proponemos analizar cómo los diferentes regímenes urbanos que se desarrollaron desde mediados del siglo XX hasta la actualidad han moldeado las trayectorias residenciales de los actuales habitantes de Villa Lugano. Particularmente, nos enfocamos en el modo en que las políticas habitacionales de producción de vivienda social han actuado como un mecanismo de distribución de los recursos urbanos. Nos proponemos un abordaje cuantitativo a través del análisis de datos relevados mediante una encuesta biográfica aplicada en dos barrios de vivienda social, los cuales fueron construidos en momentos históricos diferentes.

Palabras clave: trayectorias residenciales – Villa Lugano – Políticas habitacionales.

1. Introducción

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es la ciudad que concentra los mejores indicadores sociales del país y donde tradicionalmente se han asentado las clases dominantes argentinas. Sin embargo, la ciudad está lejos de ser un espacio homogéneo. Por el contrario, las desigualdades urbanas son una parte constitutiva de su configuración territorial, por lo cual no está exenta de las problemáticas habitacionales típicas de las grandes ciudades latinoamericanas. En términos generales, la CABA presenta una clara diferencia entre el norte, en donde tienden a residir las clases con mayor poder

adquisitivo, y el sur, tradicionalmente vinculado con los sectores populares. A su vez, el sur tiende a diferenciarse según la distancia del centro histórico. El sudoeste es el área donde se concentra la población con menores recursos y la mayor cantidad de urbanizaciones informales. Asimismo, ha sido un área históricamente poco valorada por el mercado y ha tendido a ser el lugar elegido por el Estado para construir viviendas sociales. En esta zona se encuentra el barrio de Villa Lugano, el cual fue seleccionado como recorte territorial en el marco de esta investigación.

Nos preguntamos de qué forma las políticas habitacionales han impulsado el proceso de poblamiento de una zona históricamente relegada. En primer lugar, procuramos reconstruir el proceso de poblamiento del barrio y su configuración territorial, prestando especial atención a las diferentes políticas de vivienda social que se sucedieron históricamente. Consideramos dos barrios de vivienda social que fueron producidos en diferentes momentos históricos: el complejo habitacional Piedrabuena, inaugurado en 1980, y el conjunto urbano Barrio Padre Mugica, inaugurado en 2010. En ese sentido, indagamos cómo las políticas de vivienda social de diferentes periodos implicaron un cambio en la localización residencial de la población y en los arreglos habitacionales, en términos de tipo de tenencia y de autonomía residencial.

De este modo, nuestro trabajo se propone indagar en las intersecciones entre procesos macroestructurales ligados a la producción del espacio urbano y cuestiones microsociales relacionadas a las biografías de los actuales habitantes de Villa Lugano. Para ello realizamos una revisión bibliográfica y utilizamos fuentes secundarias para reconstruir los aspectos macro y analizamos datos cuantitativos recolectados mediante encuestas realizadas entre los años 2016 y 2017 en los complejos mencionados. La encuesta se realizó en una muestra representativa y constó de un cuestionario que incorporaba una matriz biográfica. A través de ella se captó información longitudinal desde el nacimiento de los encuestados hasta el momento de la entrevista.

A continuación, se presentan cuestiones referidas a la producción del espacio urbano, las políticas habitacionales y el enfoque biográfico como aproximación teórico-metodológica. Luego, se realiza un breve recorrido por el proceso de urbanización de Villa Lugano, haciendo hincapié en los diferentes programas estatales de viviendas estatales a lo largo de la historia. A partir de allí, nos enfocamos en dos barrios y analizamos las biografías mediante las trayectorias de los habitantes.

2. Consideraciones teórico-metodológicas

En esta presentación nos proponemos abordar, en primer lugar, las características históricas que han configurado territorialmente al barrio de Villa Lugano, prestando especial atención a sus procesos de poblamiento y al rol que desempeñó el Estado mediante las políticas de construcción de vivienda social.

El Estado representa un actor fundamental para el análisis de la configuración de los patrones de distribución de la población en el territorio, ya que tiene la capacidad de incidir en la producción de la ciudad. En el proceso continuo de producción de ciudad se pueden identificar relaciones sociales y diferentes actores involucrados. Pérez (1995) elabora una tipología para identificar cuatro modalidades de producción de ciudad que

coexisten en función de los actores que las lideran. El autor enumera la producción de ciudad impulsada por una lógica de ganancia o de mercado, aquella impulsada por una lógica de la necesidad, la de la lógica del conocimiento y, por último, la modalidad de producción de ciudad que aquí más nos interesa: aquella conducida por la lógica gubernamental, política o pública. De esta forma, en tanto actor relevante en la producción de ciudad, un análisis de las políticas habitacionales situadas históricamente, nos permite identificar la injerencia del Estado sobre las transformaciones o reproducciones de la estructura urbana, es decir, sobre los patrones de distribución y localización de los sectores sociales, bienes y servicios en el territorio (Rodríguez, Di Virgilio, et. al., 2007).

A su vez, analizar de qué modo los procesos de poblamiento de un territorio moldean las dinámicas del mismo implica poner el foco sobre las prácticas de movilidad residencial que se enmarcan en estos procesos y que le imprimen características particulares. Si bien los procesos de movilidad residencial se ven fuertemente condicionados por la estructura socio-urbana (no sólo por sus dimensiones objetivas como el precio del mercado inmobiliario o las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda, sino también por la dimensión subjetiva que imprime características favorables y desfavorables a determinados territorios para distintos grupos sociales), del mismo modo pueden afectarla, trastocarla y penetrar en las percepciones acerca del entorno urbano y sus habitantes. Constituye, entonces, un elemento capaz de modificar y consolidar la estructura urbana vigente. El estudio de la movilidad residencial permite observar la transformación de los usos y producción de los lugares mediante una perspectiva que articula las dimensiones macro, meso y microsociales del proceso (Knox, 1982 en Di Virgilio, 2007). Interpretar las transiciones biográficas y las trayectorias residenciales en relación a la evolución de los contextos es una manera de pensar, partiendo del individuo, la cuestión de las relaciones recíprocas entre las movilidades y las recomposiciones territoriales y de la población.

Nuestro trabajo se inscribe en un corpus de investigaciones que en el abordaje de movilidad espacial y estrategias residenciales, despliega un enfoque biográfico e integral de la movilidad (Dureau et al., 2015; Dureau et al., 2002; Delaunay y Dureau, 2004). Hace foco en el conjunto de las formas de movilidad, cualquiera sea su definición temporal y espacial, su articulación en el transcurso de las etapas del ciclo de vida de las personas y en el seno del grupo familiar. Desde dicha perspectiva, las prácticas espaciales se desarrollan en territorios en movimiento que, a su vez y concomitantemente, contribuyen a transformar (Dureau, 2004). Los resultados presentados se sustentan en una investigación de carácter cuali-cuantitativo y se apoya principalmente en la realización de entrevistas y encuestas biográficas, así como en un extenso trabajo de relevamiento bibliográfico.

Hemos seleccionado dos casos de estudio que ilustran dos tipos de barrios de vivienda social construidos en un mismo territorio, pero bajo políticas habitacionales inscriptas en distintas temporalidades. Ambos casos se localizan en el barrio de Villa Lugano y se encuentran a escasas cuadras de distancia. Sin embargo, el Conjunto Urbano Comandante Piedrabuena fue inaugurado a inicios de la década del 80, enmarcándose en las denominadas “políticas habitacionales tradicionales”. Por otro lado, el Conjunto

Urbano Barrio Padre Mugica, fue inaugurado a inicios de la última década y se inscribe en las denominadas nuevas políticas habitacionales que fueron implementadas tras la crisis social, política y económica del año 2001. La elección de estos barrios y de sus localizaciones se funda en criterios teóricos, ya que ambos se ubican en el área de mayor concentración de vivienda social de la Ciudad de Buenos Aires y permiten identificar los modos en que el Estado ha participado del proceso de configuración territorial de este barrio a lo largo del tiempo mediante sus políticas habitacionales y las movilidades residenciales que estas han impulsado.

Se han realizado 182 encuestas¹ y 30 entrevistas biográficas a hogares dentro del C.U. Barrio Padre Mugica y el barrio Comandante Piedrabuena durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018. Las encuestas abordan diversos ejes para identificar las condiciones de la vivienda y las características socio-demográficas de los hogares y sus miembros. Las movilidades espaciales residenciales de los hogares se abordan desde una perspectiva longitudinal retrospectiva, mediante entrevistas biográficas y la utilización de una grilla calendario de vida que facilita la reconstrucción de la trayectoria residencial, ocupacional y educativa de uno de los miembros del hogar (ego²). La reconstrucción de las trayectorias residenciales procuró identificar retrospectivamente los movimientos residenciales protagonizados por estos hogares, centrándose principalmente en la *localización* y las modalidades de tenencia del hogar inmediatamente anterior a la llegada a la vivienda social. De esta forma, mediante las trayectorias residenciales hemos reconstruido dos etapas residenciales de interés para este trabajo en particular: la etapa anterior al acceso a la vivienda social (etapa 1) y la etapa en la que se accede a la vivienda social (etapa 2).

La articulación de este conjunto de datos nos permite, en primer lugar, reconstruir - mediante el uso de datos secundarios y el relevamiento bibliográfico- la centralidad que asumieron las políticas de vivienda social en los procesos de poblamiento del barrio y de su configuración territorial. Nos preguntamos si la concentración de vivienda social en el barrio de Villa Lugano configuro un patrón de poblamiento particular y qué características asumió ese proceso de densificación. Asimismo, ponemos en cuestión si la construcción de vivienda social en esta área impulsó un proceso de reconfiguración territorial o terminó por reproducir una estructura territorial desigual y un área desfavorecida. Posteriormente, centrándonos en los tiempos biográficos de quienes han protagonizado esos procesos de poblamiento (los destinatarios de la vivienda social), indagamos de qué formas las movilidades residenciales incidieron en la configuración de estos territorios y en qué sentido, el ingreso al barrio y a la vivienda social ha modificado las propias trayectorias residenciales, trastocando para estos hogares sus condiciones residenciales y sus canales de acceso a la vivienda y a la ciudad.

1 Las encuestas se han realizado en el marco de los proyectos: PIP "Efectos de localización en la vida cotidiana de las urbanizaciones populares segregadas". CONICET/ Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires." y PICS-Argentine "Mobilités spatiales et transformations dans les anciennes périphéries urbaines des métropoles d'Amérique latine (Bogotá, Buenos Aires et Santiago du Chili): la ville latino-américaine entre le centre et la périphérie actuelle". CNRS, Francia.

2 Miembros del hogar mayores a 24 años no necesariamente jefes/as de hogar. De acuerdo a cuotas pre-establecidas se buscó representar trayectorias residenciales para el universo de estudio protagonizadas por jefes/as de hogar, por cónyuges o por otros miembros con diferentes parentescos con el/la jefe/a de hogar.

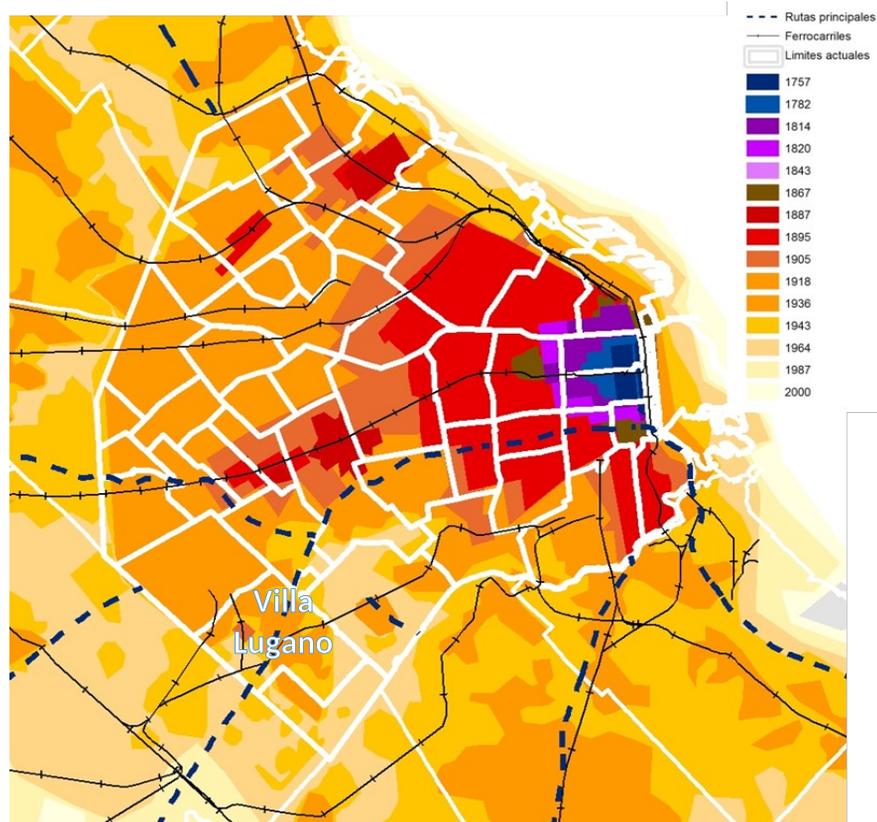
A partir de estos interrogantes, el presente trabajo apunta a indagar los procesos de configuración territorial de un área relegada de la Ciudad de Buenos Aires, prestando atención a las intersecciones entre aquellos procesos macro-sociales ligados a la producción del espacio urbano y aquellos procesos a escala micro-social, insertos en las biografías de los actuales habitantes de la vivienda social localizada en Villa Lugano.

3. Villa Lugano: proceso de poblamiento y políticas habitacionales

La configuración territorial actual de Villa Lugano es el resultado de las formas de producción y apropiación social del espacio urbano que se desplegaron históricamente y en la cual se involucraron relaciones de poder asimétricas. En ese devenir histórico las diferentes configuraciones del Estado, los modelos productivos y las dinámicas demográficas han sido centrales. A continuación, reconstruimos brevemente la historia territorial de Lugano, haciendo hincapié en las políticas habitacionales y el proceso de poblamiento.

Villa Lugano es uno de los barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que inició su proceso de urbanización más tardíamente (Ver figura 1). En los primeros años del siglo XX, esta área continuaba ocupada por Chacras. Recién en la década de 1910 comienza la producción de loteos por parte del mercado inmobiliario impulsado por el trazado del Ferrocarril y la apertura de avenidas. A su vez, los mataderos y frigoríficos asentados en sus proximidades alentó el poblamiento por partes de trabajadores, en gran parte inmigrantes europeos, quienes construían viviendas unifamiliares en lotes propios. A comienzos de la década de 1940, la instalación del basurero municipal desaceleró ese proceso. A su vez, en ese momento comenzaron a asentarse las primeras villas que en un comienzo tendían a albergar familias provenientes del interior de Argentina. Con el proceso de industrialización sustitutivo, se instalaron en la zona fábricas metalúrgicas (Bordegaray, 2005; Di Virgilio, et. al., 2010). Si hasta entonces el barrio había sido poblado por impulsos del mercado privado de tierras y viviendas (principalmente loteos económicos) acompañado por el desarrollo de equipamientos básicos por parte del Estado, se inaugura un nuevo período en el que el barrio comienza a densificarse con población de bajos ingresos a través de nuevas tipologías residenciales: urbanizaciones precarias (villas de emergencia) y Conjuntos urbanos de vivienda social. Cambian los actores predominantes en el proceso de poblamiento y el Estado, mediante la construcción de vivienda social y los sectores populares mediante la producción del hábitat informal, desplazan el rol del mercado privado (Di Virgilio, et. al, 2010; Najman 2018).

Figura 1. Periodización de la expansión urbana en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Gobierno de Ciudad de Buenos Aires.

En esta ponencia nos centraremos en el rol desempeñado por el Estado sobre la configuración de este territorio en particular y sus procesos de poblamiento, a través de la construcción de vivienda de interés social en esta localización.

En una primera instancia, se construyeron viviendas unifamiliares que los adjudicatarios pagaban mediante créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional. A partir de la década de 1960, se comienzan a realizar otras tipologías de viviendas sociales, caracterizadas por ser grandes conjuntos de edificios que albergan una mayor cantidad de hogares. Así, en la segunda mitad del siglo XX, las políticas de vivienda social en Argentina impusieron como tipología urbano-arquitectónica dominante el monoblock, y hacia la década de 1960 entra en auge el “Conjunto habitacional” (Girola, 2008). Se construyeron diversos conjuntos habitacionales en todo el país, los cuales poseían infraestructura pública, equipamiento comercial y la instalación de un centro cívico con servicios educativos, culturales y Comunales. La localización de los mismos se ubicaba en grandes vacíos urbanos, en áreas desfavorecidas de la ciudad –alejadas de los servicios urbanos- y cercanas a importantes centros de producción ha intensificado un patrón de segregación socio-residencial, reproduciendo determinados elementos de la estructura urbana antes que transformándolos (Dunowicz y Boselli, s/d; Ballent, 2005).

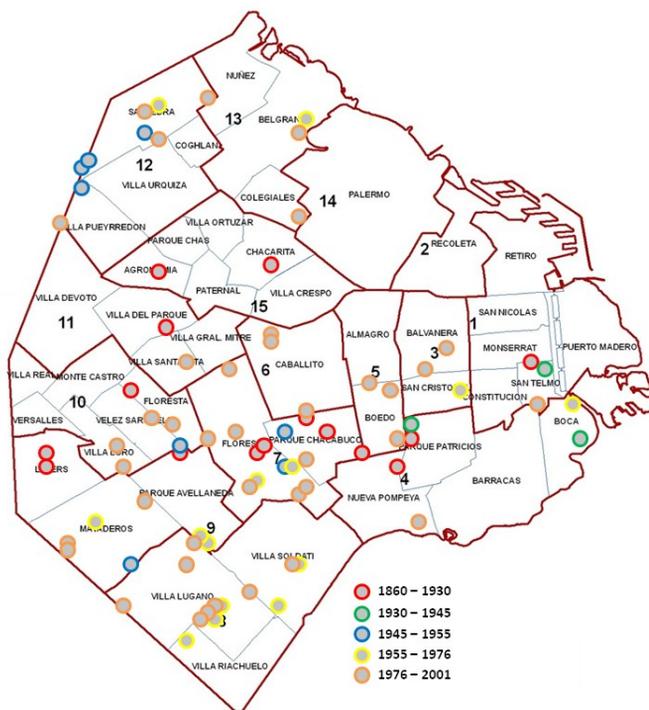
En la Ciudad de Buenos Aires durante la década del 60 se llevaron a cabo planes masivos de vivienda, particularmente localizados en los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati, respondiendo al Plan Director para Buenos Aires (diseñado entre 1958-1962), el

cual diagnosticaba que en esta zona se presentaban menores niveles de urbanización relativos, un fuerte déficit de cloacas y pavimento, alta concentración de industrias, carencia de medios de transporte y centros comerciales. Como respuesta, el Plan proponía una reestructuración que involucraba, entre otros elementos, la construcción de conjuntos habitacionales de alta densidad (Arqueros Mejica, 2013; Di Virgilio, et. al., 2010; Najman, 2018).

La construcción de este tipo arquitectónico respondía a una planificación urbano-arquitectónica con características particulares (Giglia, 1996). Por otro lado, estas políticas habitacionales buscaban no solo facilitar el acceso a la vivienda de ciertos sectores de la población sino también atenuar la desigualdad urbana mediante la dispersión de la ciudad hacia territorios alejados de la centralidad para favorecer el crecimiento de la zona, aportando servicios e infraestructura en áreas relegadas (Girola, 2008)

Si hasta el año 2002 como resultado de las políticas habitacionales de construcción de vivienda “llave en mano”, se registraba en la Ciudad de Buenos Aires un parque de vivienda social de más de 43.000 viviendas agrupadas en aproximadamente 120 intervenciones de distinta escala, puede observarse una clara tendencia hacia la localización de las mismas en ciertos barrios. En función de las grandes cantidades de “tierra vacante” y suelo de propiedad fiscal, así como por el bajo valor de mercado del suelo, desde bien temprano en el tiempo, el barrio de Villa Lugano se constituyó en una locación predilecta para la construcción de vivienda social. La construcción de distintas intervenciones o barrios de vivienda social destinadas a sectores de bajos ingresos, impulsaron la llegada de nuevos habitantes con características socio-demográficas particulares y que en su mayoría no pertenecían originariamente al barrio, implicando movilizaciones residenciales, principalmente intra-urbanas (Raspall, et. al., 2017)

Figura 2. Localización de viviendas sociales desarrolladas hasta el año 2001 de tipología individual y colectiva en CABA.



Fuente: Najman, 2018 elaborado en función de Ferme, Raspall y Zapata, 2016.

La crisis social política y económica que estalló en 2001, impactó en todos los niveles de la política estatal. En este contexto, y bajo la declaración de la emergencia habitacional, la problemática habitacional fue redefinida dando lugar a un conjunto de nuevas políticas habitacionales (Rodríguez, 2012; Rodulfo, 2003; Del Río, 2012). No obstante, lejos de transformar el patrón de distribución socio-económico, estas nuevas políticas de vivienda social terminaron por profundizar la periferización residencial, ya que la localización de los nuevos barrios coincide con las áreas de entornos residenciales de sectores socioeconómicos más desfavorables (Vio, 2011). En la Ciudad de Buenos Aires, la localización de la nueva vivienda social demuestra una continuidad en las tendencias anteriores, concentrándose en los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati. Como consecuencia, en este período el barrio de Lugano y, en sentido más amplio, la Comuna 8 intensificó algunos de los rasgos de la configuración de su territorialidad. La construcción de nueva vivienda social destinada a sectores populares y vulnerables impactó sobre el territorio, profundizando su condición de espacio segregado socio-residencialmente (Ferme, Raspall y Zapata, 2016; Najman, 2018).

4. Complejo Piedrabuena y Barrio Padre Mugica

Comandante Piedrabuena y Barrio Padre Mugica son dos barrios de vivienda de interés social ubicados a poca distancia entre sí, dentro del barrio Villa Lugano en el eje sur de la ciudad. Esta localización, como se afirmó en el apartado anterior ha sido el

territorio privilegiado para la construcción de vivienda social en la ciudad, impulsando el poblamiento del barrio por sectores bajos y el desarrollo de otras modalidades de hábitat informales con altos índices de vulnerabilidad.

Piedrabuena integra una de las soluciones habitacionales brindadas en el marco del Plan de Erradicación Alborada, del último gobierno peronista. Este plan resultó la continuación del antiguo Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE)³ y fue diseñado con el objetivo de construir “(...) conjuntos habitacionales para los sectores de menores recursos, tales como población de villas de emergencia, habitantes de conventillos, familias que habitan viviendas obsoletas, ocupación multifamiliar de una unidad habitacional, ancianos solos o sin asistencia familiar, vivienda rural, etc.”⁴ Bajo el Plan Alborada se construyeron, además del Conjunto Piedrabuena, otros 14 Conjuntos Habitacionales en capital y Gran Buenos Aires. Si bien como se evidencia en la cita anterior, en su diseño el Plan Alborada se orientaba explícitamente a los sectores de menores ingresos, al no contar con una definición general sobre las condiciones de otorgamiento de los créditos, en su implementación gran parte de la población destinataria quedó por fuera de la solución habitacional. Además, si bien el Plan Alborada se inscribió en el último gobierno peronista, la construcción y adjudicación del Conjunto Piedrabuena transcurrió durante el último gobierno de facto. Por lo que el paso del tiempo, la discrecionalidad en la toma de decisiones del gobierno dictatorial y las características particulares – y aun predominantes – en el diseño e implementación de las políticas de vivienda social, hacen de la identificación de los objetivos originales de estas viviendas y sus destinatarios, una tarea de reconstrucción que muchas veces se enfrenta a información difusa y contradictoria (Di Virgilio y Najman, 2018).

Los habitantes históricos de los complejos que aún viven allí y fueron entrevistados relatan que, si bien los destinatarios originales eran poblaciones villeras, finalmente las viviendas fueron entregadas a inquilinos afectados por la Ley de desalojo⁵, a empleados de diversos ministerios y por *acomodo*, es decir, por vías discrecionales.

El barrio Comandante Piedrabuena es un conjunto habitacional de tipología de monoblocks de alta escala. El conjunto ocupa 144.000 m² y cuenta con 164.000 m² de superficie cubierta. Se compone por 7 hemiciclos configurados en edificios de 7, 10 y 13 pisos, los cuales envuelven pequeños hemiciclos de 4 pisos. En total, suman 2.100 unidades de vivienda de 1, 2, 3,4 y 5 ambientes o más.

En el marco del trabajo de campo, se realizaron encuestas en 103 hogares del barrio Comandante Piedrabuena, de los cuales el 41,74% residen allí desde la entrega inicial de las viviendas, a inicios de la década del 80. Estas trayectorias residenciales ilustran el proceso de poblamiento del barrio impulsado por acciones estatales de acceso a la vivienda en el período que se agrupa la última dictadura militar y el retorno a la democracia. Si bien el mercado inmobiliario, habilitó otros movimientos residenciales

3 En 1964 la Ley 16.601 presenta un plan de construcción de vivienda para la erradicación de villas de emergencia a nivel nacional.

4 Poder Ejecutivo Nacional, Plan Trienal, p.121.

5 El impacto de la Ley de Locaciones urbanas sobre los inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires impulsó en el año 1978 una operatoria especial del Banco Hipotecario Nacional promovido desde la Comisión Municipal de Vivienda para otorgar créditos a hogares afectados por el desalojo de viviendas de alquiler.

posteriores, la mayoría de los casos se caracterizan por ingresar al barrio de villa lugano al momento de ser destinatarios iniciales de la vivienda social.

El segundo caso de estudio, el Complejo de vivienda social Barrio Padre Mugica, construido en el marco de las denominadas *nuevas políticas habitacionales* de la última década con el propósito de garantizar el derecho a la vivienda para un conjunto de hogares que habitaban en asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La elección de estos dos casos se corresponde con el objetivo de contrastar el efecto territorial de dos políticas que implican modalidades de intervención disímiles por parte del Estado en tanto se enmarcan en diferentes modelos de desarrollo y reflejan distintas ideas de ciudad, definiciones de la problemática y sus soluciones.

El complejo Barrio Padre Mugica es construido bajo el programa Sueños Compartidos en el marco del Subprograma de Urbanización de Villas y asentamientos precarios (SUVAP) del Plan Federal de Construcción de vivienda (PFCV). El PFCV surge en el año 2004 como uno de los componentes centrales del nuevo conjunto de políticas habitacionales y al año siguiente se incorpora bajo su órbita el SUVAP, teniendo como objetivo fundamental la promoción y el financiamiento de acciones de reurbanización en asentamientos informales (Bettatis, 2012). Los destinatarios de este conjunto de vivienda social también fueron modificándose en el devenir de la implementación del programa, configurándose un entramado de nuevos pobladores que llegaron al barrio como consecuencia de relocalizaciones desde distintas villas y asentamientos informales de la ciudad. En su mayoría, las viviendas fueron asignadas a los habitantes de la ex Villa El Cartón AU7 y a familias relocalizadas desde la Villa 21-24 y el Asentamiento Agustín Magaldi mediante el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo⁶, en ambos casos por vías de judicialización. Otro pequeño grupo de destinatarios incluye a un conjunto de hogares de la ex villa 19 Barrio INTA, ubicado en las proximidades del Conjunto (Najman, 2017; 2018).

El caso del barrio Padre Mugica, ilustra la persistencia de la elección de la localización de la vivienda social a lo largo del tiempo y refuerza la idea de villa lugano como un lugar de destino (ya sea por elecciones residenciales o bien por procesos de relocalización diseñados por el Estado) de hogares de sectores populares y bajos.

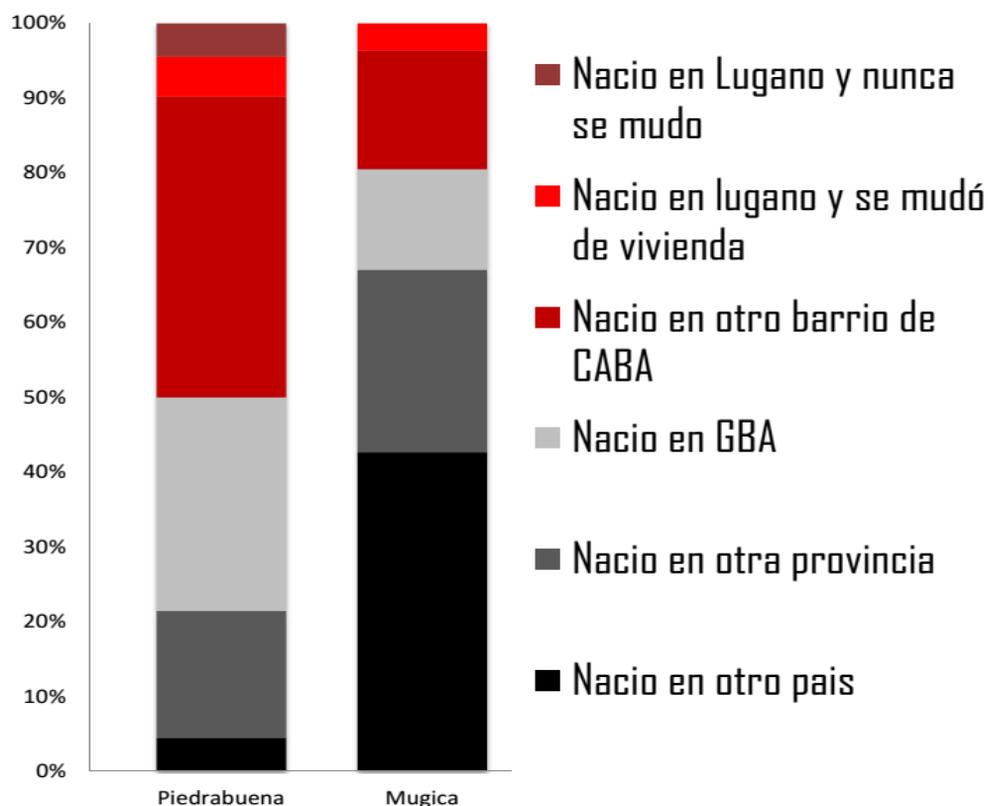
5. Trayectorias residenciales de sus habitantes

Realizamos una primera aproximación a las trayectorias y a las diferencias entre ambos barrios a partir de observar el lugar de nacimiento de los habitantes actuales (Figura 3). En Piedrabuena se destacan, en primer lugar, personas nacidas en otros barrios de la CABA y, luego, aquellos provenientes de otras provincias. Esto se debe al perfil de la población que había sido adjudicataria a comienzos de los años '80, ya que tendían a ser

⁶ El Plan de Saneamiento Integral para la Cuenca Matanza-Riachuelo de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, es un plan interjurisdiccional que fue ordenado por la Corte Suprema de Justicia en el año 2008. Mediante esta instancia, el poder judicial ordena al Poder ejecutivo Nacional y municipal a garantizar la mejora de la calidad de vida de los habitantes de asentamientos que se ubican en las zonas cercanas a la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes y la prevención de daños. Este plan establece la relocalización de los barrios informales que se ubican en los márgenes del curso de agua (Fainstein, 2015).

familias de sectores trabajadores que en muchos casos mostraban una trayectoria migratoria desde otras provincias a la Ciudad de Buenos Aires durante el proceso de industrialización. En cambio, en Mugica la población nacida en el extranjero es la que prevalece, principalmente en Paraguay y Perú. Esto se debe al perfil de los destinatarios de estas viviendas sociales (relocalizados desde diversas villas y asentamientos de la ciudad) y a las propias características de los poblamientos de las urbanizaciones informales en la ciudad, ligadas en parte, a las migraciones recientes provenientes de países limítrofes y Perú. Los inmigrantes se ven relegados a puestos en trabajos informales y con bajas remuneraciones, por lo cual su capacidad de pago es reducida para acceder a viviendas en el mercado inmobiliario formal.

Figura 3. Tipo de trayectoria según lugar de nacimiento

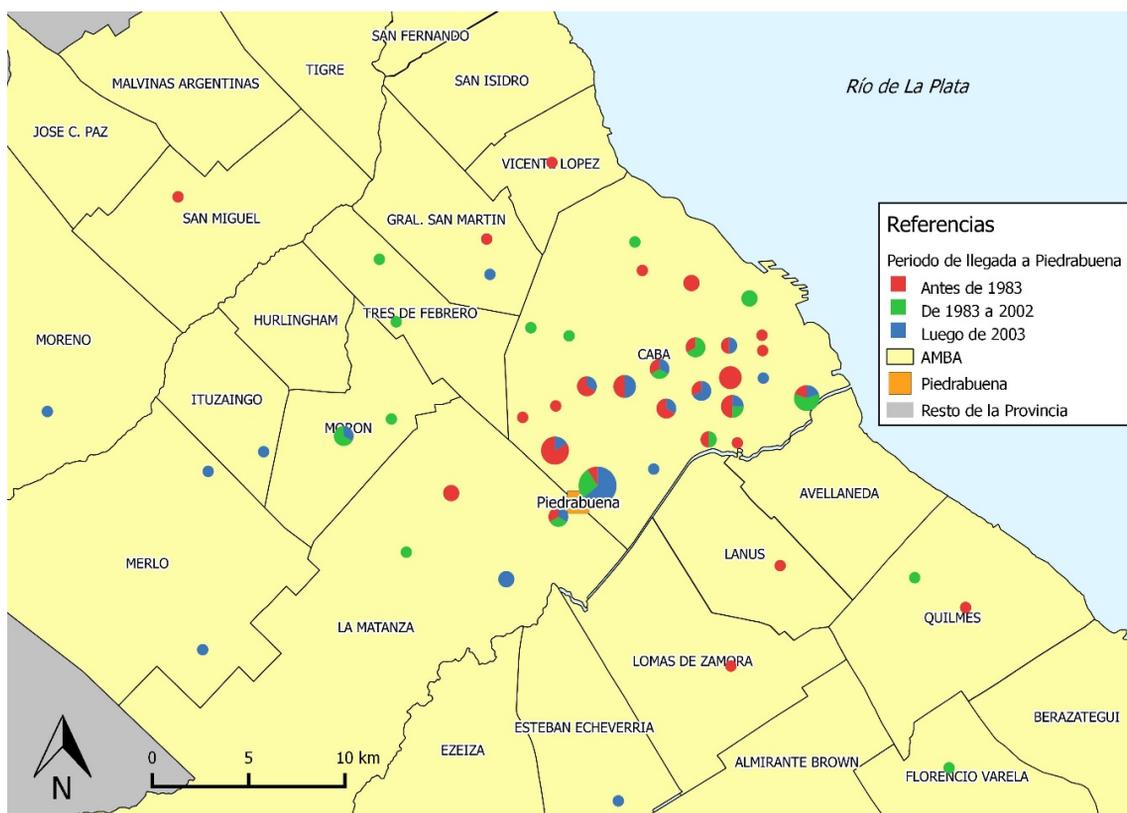


Fuente: elaboración propia en base a datos recolectados en encuestas biográficas

Ahora bien, observando las localizaciones residenciales previas a la llegada a los barrios de vivienda social es posible un acercamiento a los cambios en la posición en la estructura urbana de los hogares receptores de viviendas sociales. A la vez, estos datos permiten identificar los desplazamientos residenciales de hogares desde diferentes puntos de la Ciudad para explicar la densificación del barrio de Lugano. En Piedrabuena (figura 4), a su vez, pudimos distinguir las localizaciones de origen según los distintos periodos históricos de arribo al barrio. La periodización está basada en diferentes ciclos

políticos que configuraron estructuras de desarrollo particulares en las que se enmarcaron políticas habitacionales con ideas de ciudad concretas. Por un lado, aquellos hogares que llegaron antes de 1983, es decir, durante la dictadura militar, representan la mayor cantidad de casos, ya que son los adjudicatarios originales al momento de inauguración del Conjunto de vivienda social. Éstos provenían en su mayoría de otros barrios de la Ciudad de Buenos Aires que, si bien no estaban en las zonas más privilegiadas de la ciudad, mostraban una mayor proximidad a la centralidad. En ese sentido, la llegada a la vivienda social significó una pérdida en el capital locacional de esos hogares impulsada por la propia política estatal. La dictadura militar llevó adelante una política activa de expulsión de la población de menores recursos hacia fuera de la Ciudad de Buenos Aires a través de diversas medidas, entre ellas la expropiación de viviendas con el propósito de construir un conjunto de autopistas y la desregulación del precio de los alquileres (Oszlak, 1991). Muchos de los hogares que fueron afectados por este tipo de intervenciones urbanas, fueron desplazados desde otras localizaciones de la Ciudad siendo destinatarios de una unidad de vivienda social en el barrio Piedrabuena, que si bien se encuentra dentro de los límites de la ciudad, como ya hemos dicho, está en su extremo sudoeste en el área más relegada.

Figura 4. Localización en el AMBA de las residencias previas a la mudanza al barrio Piedrabuena según periodo de llegada.



Fuente: elaboración propia en base a datos recolectados en encuestas biográficas.

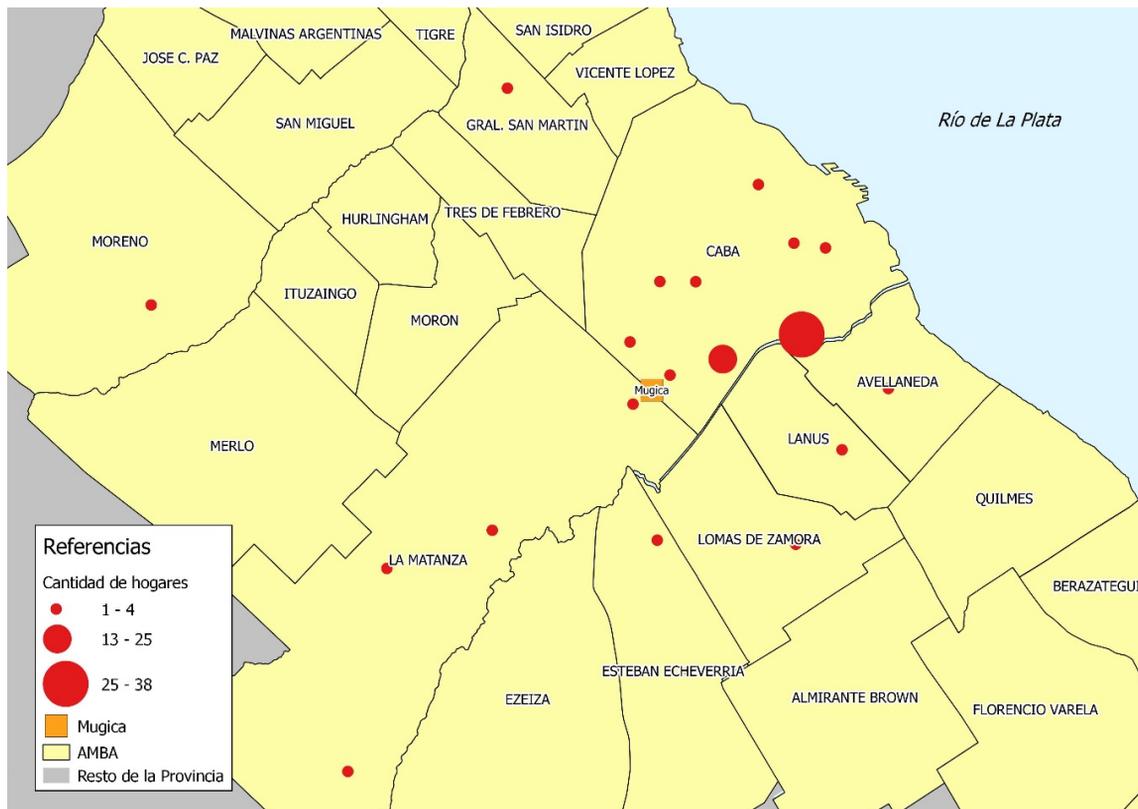
Luego del primer momento de poblamiento, al inaugurarse el Conjunto de vivienda, se registran instancias de llegada al barrio posteriores que se corresponden con intercambios inmobiliarios entre privados o bien con adjudicaciones posteriores por parte de la Comisión Municipal de Vivienda o el Instituto de Vivienda de la Ciudad. Los hogares que ingresaron al barrio en el período que inicia con el retorno a la democracia y se prolonga hasta la caída de la convertibilidad, o bien aquellos que llegan en el último periodo (desde el 2003 hasta la actualidad) tendieron a provenir de otros puntos más dispersos del AMBA, principalmente de otras áreas que también tienden a ser habitadas por sectores trabajadores, como el oeste del Gran Buenos Aires y otros barrios del sur. Además, se destaca una proporción considerable hogares cuya vivienda anterior se localizaba en el mismo barrio de Villa Lugano, produciendo movilidades residenciales intrabarriales de corta distancia.

Asimismo, se observan diferencias sobre las condiciones de tenencia entre aquellos hogares que residen en el conjunto desde sus orígenes y aquellos que ingresaron en los periodos posteriores. El 88,37% de los hogares que ingresaron al barrio en la primera etapa lo hicieron bajo la forma de tenencia de propiedad de sus viviendas, mientras que sólo el 51,66% de quienes lo hicieron en las etapas posteriores fueron propietarios de sus viviendas. Proliferan en las otras etapas nuevas formas de tenencia como la propiedad de otros familiares (situaciones de herencia no formalizadas), alquiler formal e informal y préstamo.

En cuanto a las localizaciones previas de los habitantes de Mugica, se muestran más concentradas en dos puntos, debido a la política de relocalización que explica principalmente su poblamiento. Por un lado, la mayoría de los hogares provienen de Barracas, en particular de la villa 21-24 y del asentamiento Agustín Magaldi. En ese sentido, esta nueva política habitacional también implicó, como aquella inscripta en las “políticas tradicionales” un alejamiento del centro de la ciudad para los hogares destinatarios. A diferencia del caso de Piedrabuena, la tipología arquitectónica del barrio Mugica no contempló la creación de nuevos equipamientos urbanos ni de espacios de socialización e intercambio, por lo que el desplazamiento de estos hogares desde barrios informales pero consolidados implicó el deterioro de sus *capitales locacionales* intrabarriales, que habían surgido en el marco de comunidades de proximidad organizada (Najman, 2018).

Muchos otros hogares definen su localización anterior en localidades de la zona oeste y sur del Gran Buenos Aires. Gran parte de esos hogares habían sido afectados por un incendio que destruyó la denominada “villa cartón” ubicada en Villa Soldati y a la espera de la entrega de las viviendas definitivas en el barrio Padre Mugica, recibieron subsidios habitacionales cuyo bajo monto impuso la necesidad de desplazarse desde la Ciudad de Buenos Aires hacia localizaciones más alejadas y, en muchos casos, en condiciones habitacionales precarias. La entrega de las viviendas en el nuevo conjunto habitacional implicó el desplazamiento desde estas viviendas, a las cuales habían accedido también por medio de políticas estatales, hacia el barrio de Villa Lugano.

Figura 5. Localización de las residencias previas a la llegada al barrio Padre Mugica.

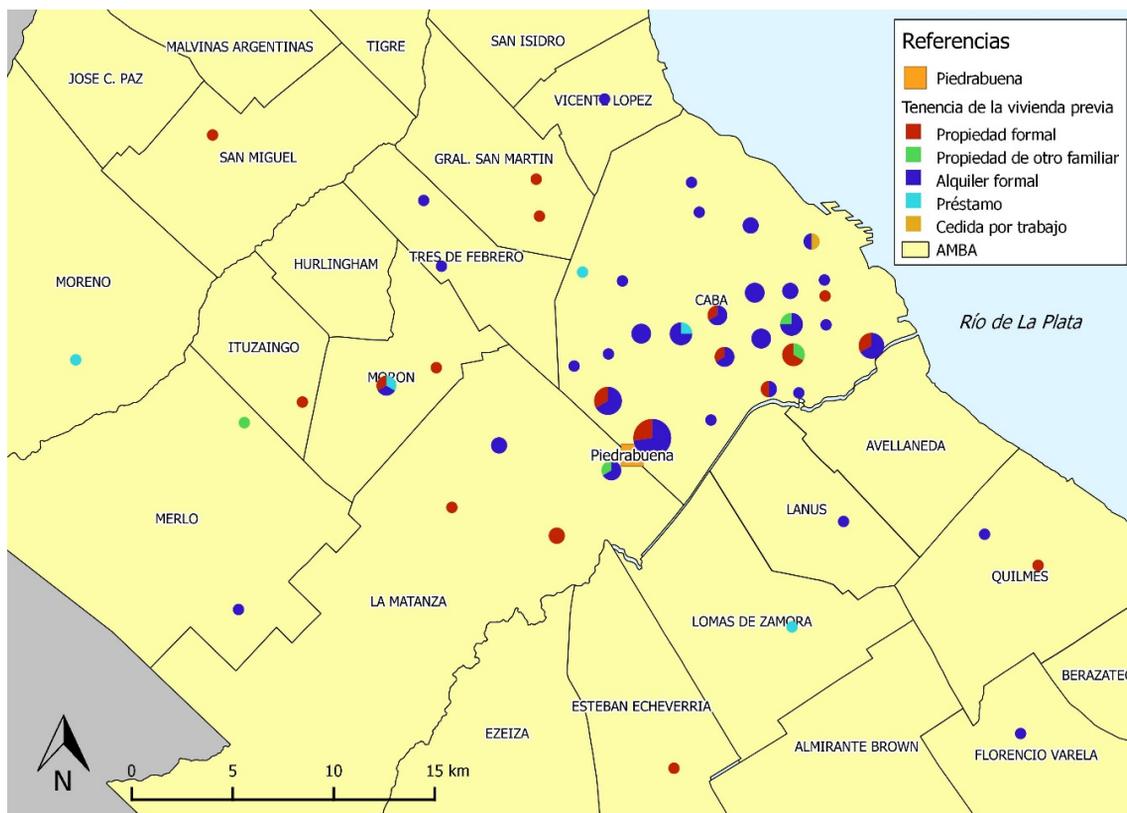


Fuente: elaboración propia en base a datos recolectados en encuestas biográficas.

Por otra parte, nos interesa observar si la llegada a la vivienda social implicó cambios sobre el acceso de estos hogares a la vivienda. En este sentido, nos enfocamos en los cambios sobre las formas de tenencia en tanto aproximación a los efectos de la política de vivienda social sobre la seguridad y estabilidad habitacional de los hogares.

Quienes accedieron a Piedrabuena (Figura 6), en su gran mayoría, habían sido previamente inquilinos formales, lo cual guarda relación, por un lado, con la política de desregulación de alquileres mencionada previamente y, por el otro, con la noción de horizontes deseados de las trayectorias residenciales que reflejan la concepción de cierta *escalera residencial ascendente* conformada por una secuencia jerarquizada de arreglos que orienta las prácticas residenciales. El acceso a la propiedad de la vivienda se sitúa como el polo positivo en el rango de arreglos residenciales posibles, percibido como un tipo de tenencia favorable respecto al alquiler y a otros arreglos desplegados (Di Virgilio, Cosacov y Najman, 2018). Si bien la capacidad de acceder a la propiedad de la vivienda parece explicar gran parte de los movimientos residenciales hacia este conjunto de vivienda a inicios de los ochentas, es preciso señalar que varios hogares accedieron a estas viviendas bajo otras modalidades de tenencia como se argumentó previamente.

Figura 6. Localización residencial en el AMBA y tipo de tenencia de las viviendas previas a la llegada al Barrio Piedrabuena.



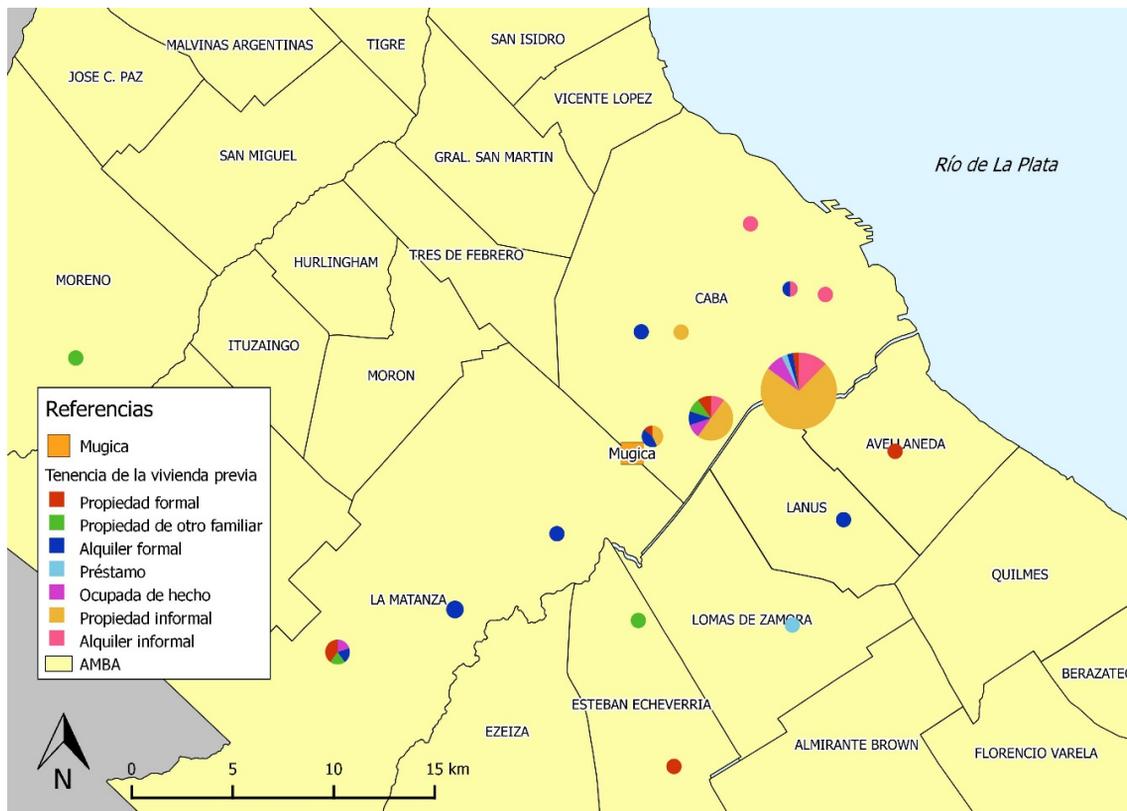
Fuente: elaboración propia en base a datos recolectados en encuestas biográficas

El desplazamiento de población desde otras áreas de la ciudad hacia una localización desvalorizada por el mercado inmobiliario refleja las dificultades que atraviesan las familias a lo largo del tiempo para acceder al suelo y a la vivienda en localizaciones más favorables de la ciudad. A su vez, la presencia de otras formas de tenencia más allá de la propiedad en la vivienda social, demuestra que las mismas luego de ingresar a los mecanismos del mercado privado de tierra y vivienda, reproducen los mecanismos que excluyen a determinados sectores de la posibilidad de adquirir bajo la forma de propiedad sus viviendas. Asimismo, resaltamos que de aquellos que sí accedieron a la vivienda por medio de la compra, no todos han atravesado un proceso de escrituración de las mismas, por lo que en muchos casos se trata de formas de tenencia de propiedad informal desarrolladas por el mismo Estado.

Al observar la relación entre tipo de tenencia y localización de la vivienda anterior, se observa que aquellos que llegan a Piedrabuena desde distintas zonas del conurbano presentan en mayor medida tipos de tenencia propietaria en sus viviendas anteriores. En este sentido, los movimientos podrían mostrar un cambio residencial impulsado por un

mejoramiento en la localización o bien, impulsado por objetivos de lograr la independencia del hogar paterno y la conformación de nuevos hogares.

Figura 7. Localización residencial en el AMBA y tipo de tenencia de las viviendas previas a la llegada al Barrio Mugica.



Fuente: elaboración propia en base a datos recolectados en encuestas biográficas

En Mugica (Figura 7), los tipos de tenencia de las viviendas previas tienden a ser más diversas, aunque predomina la propiedad informal, debido a que eran hogares que habían autoconstruido o comprado su vivienda en villas, por lo cual, si bien eran propietarios de sus viviendas, no poseían título de propiedad legal de la misma ni del suelo. Asimismo, una parte de ellos eran inquilinos, también informales, ya sea porque habitaban pensiones o viviendas en villas. La relocalización a la vivienda social no parece haber implicado en este caso, un cambio considerable en relación a las formas de tenencia. Debido a las irregularidades en el proceso de escrituración y en la definición del plan de pago de cuotas para el recupero del pago de las viviendas, quienes viven actualmente en el Conjunto Padre Mugica lo hacen bajo la forma de tenencia informal. A su vez, comenzó a generarse un mercado informal de ventas y alquiler de las viviendas sociales, principalmente, por parte de familias que decidieron abandonar el barrio a causa

de su inconformidad con la localización. Por otro lado, se observa un conjunto de hogares que poseían previamente la tenencia formal de sus viviendas y se localizan en su mayoría en localizaciones más alejadas. Estos casos ilustran nuevamente, la situación de aquellos hogares que por medio del subsidio habitacional entregado por el Estado luego del incendio de Villa Cartón, lograron comprar porciones de suelo de manera formal y construir sus viviendas, aunque en localizaciones periféricas y en condiciones habitacionales precarias (Najman, 2018).

Resta observar que estos desplazamientos pudieron haber operado en el marco de los hogares, transformaciones sobre sus estrategias habitacionales. En este sentido, consideramos que es posible que la mudanza a la vivienda social haya implicado la independencia del hogar paterno para el surgimiento de nuevos hogares o bien, el abandono de situaciones de allegamiento en la vivienda anterior. En ambos casos, se trataría de instancias de independización que son facilitadas por los mecanismos de acceso a la vivienda autónoma producida por el Estado.

En Piedrabuena aproximadamente el 18% de su población obtuvo autonomía residencial pasando a ser jefe/a de hogar o cónyuge a partir de la llegada a la vivienda social, de los cuales su mayoría provenía de vivienda bajo situación de propiedad formal y de alquiler. En el caso del Conjunto Mugica, este porcentaje asciende levemente a un 22% de los hogares. Esto se corresponde con un proceso de *desdoblamiento* que realizó el Estado en algunas de las instancias de relocalización en donde, en función de la edad de los hijos de las familias se otorgó más de una unidad residencial por familia, habilitando procesos de autonomización.

Si bien este porcentaje es alto y refleja la capacidad de la vivienda social para ofrecer alternativas habitacionales que posibiliten el abandono de situaciones de allegamiento y la conformación de hogares nucleares, no parece ser el proceso que predomina entre quienes llegan a la vivienda social. Además, cabe destacar que en muchos otros casos, la llegada a la vivienda social implicó una reproducción sobre modalidades de allegamiento que fueron arrastradas desde la vivienda anterior a la actual sin proporcionar mejoras en las condiciones habitacionales de estas familias.

Los hogares que llegan a la vivienda social son predominantemente hogares autónomos, que han alcanzado su autonomía en la etapa residencial anterior. Pese a las diferencias en las modalidades del Estado de producir ciudad y soluciones habitacionales, propias de épocas bien distintas, se observan efectos similares sobre el territorio y sobre las dinámicas de poblamiento. Las decisiones o motivaciones que impulsaron estas mudanzas parecen asociarse en mayor medida a situaciones impuestas o fuertemente condicionadas desde el Estado o bien a restricciones que evidencia el mercado de tierra y vivienda privado en la Ciudad de Buenos Aires antes que a percepciones de mejora sobre las condiciones habitacionales que pudieron haber operado sobre las familias que allí residen actualmente.

6. Reflexiones finales

A lo largo del presente trabajo, hemos analizado el rol del accionar del Estado en la producción de la ciudad, particularmente del espacio residencial, y sus implicancias en los modos en que hogares de sectores trabajadores acceden a la vivienda. En la Ciudad de Buenos Aires, las políticas habitacionales de producción de vivienda social desplegadas desde mediados del siglo XX hasta la actualidad han poseído rupturas y continuidades en diversos aspectos.

Los cambios que han tenido están principalmente vinculadas a las tipologías de las edificaciones y a los modos en que se han financiado. Por otra parte, debido a los cambios macroeconómicos acontecidos a partir de la irrupción de las políticas neoliberales que generaron una mayor pauperización de los sectores populares en las últimas décadas, el perfil de la población objetivo tiende a poseer algunas diferencias. Los habitantes que accedieron a la vivienda en Mugica tienden a ser parte de la población más relegada del mercado de trabajo y del acceso a bienes y servicios básicos. Mientras que la población de Piedrabuena, si bien son parte de los sectores trabajadores, están insertos en la economía formal. Esta cuestión también influye en las propias trayectorias habitacionales, en donde los recorridos de la población de Mugica han estado caracterizados por la informalidad y mayores niveles de precariedad habitacional.

En cuanto a las continuidades, ambos barrios fueron producto de conflictos urbanos en donde el Estado tuvo un rol central. En este sentido parecen haber operado las políticas de expropiación por construcción de autopistas, de erradicación y relocalización de villas, la desregulación del valor de los alquileres y las relocalizaciones en el marco de distintos conflictos urbanos judicializados en las últimas décadas. Estas políticas han implicado principalmente desplazamientos desde zonas más favorecidas de la ciudad hacia un área relegada, con gran ausencia de equipamientos y caracterizada como una zona de alta vulnerabilidad social y segregación socioeconómica. La producción de vivienda social en este territorio a lo largo del tiempo, ha funcionado como un mecanismo que impulsó el desplazamiento de población de sectores medios bajos y bajos desde otras zonas de la ciudad, intensificando procesos de segregación y exclusión social.

Así, consideramos que las políticas de vivienda social implementadas en las diferentes temporalidades, habilitaron la llegada al barrio de hogares que, en el marco de sus trayectorias residenciales y sus estrategias habitacionales, consideraron este movimiento como favorable. Hemos rastreado en los párrafos anteriores si en las trayectorias residenciales de los hogares que habitan en los dos casos de estudio es posible observar algunas de las dimensiones del *habitar* que fueron priorizadas por estos hogares al momento de mudarse a la vivienda social. Identificamos que muchos de estos se desplazaron desde áreas más centrales en la ciudad, viendo reducir su capital locacional aunque habilitando formas de acceso a la vivienda y a la propiedad. En muchos casos donde este desplazamiento no parece indicar una mejora en las formas de propiedad, el

accionar del Estado aparece como un actor central en la definición de las motivaciones para las mudanzas.

7. Bibliografía

Arqueros Mejica, S. (2013). Producción Social del Hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA (Tesis de Maestría en Economía Urbana)

Ballent, A. (2005). Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943- 1955. Universidad Nacional de Quilmes.

Bettatis, C. (2012). De villa a 'barrio'. La (re) urbanización de villas y asentamientos. En Cravino, M.C. (Ed.) Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Buenos Aires).

Bordegaray, D. E. (2005). Historia y memoria en la construcción de una identidad barrial. In *El descubrimiento pendiente de América Latina: diversidad de saberes en diálogo hacia un proyecto integrador* (pp. 237-244). Signo Latinoamérica.

Cosacov, N., Di Virgilio, M. M., & Najman, M. (2018). Movilidad residencial de sectores medios y populares: la ciudad de Buenos Aires como punto de llegada. *Cadernos Metrópole.*, 20(41), 99-121.

Delaunay, D. yDureau, F. (2004). Componentes sociales y espaciales de la movilidad residencial en Bogotá. *Estudios demográficos y urbanos*, 77-113.

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

Di Virgilio, M. M. (2007). Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires (Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).

Di Virgilio, M., Gil, A., Perea, C., & Vitale, P. (2010). La ciudad al sur de la ciudad: historia sociourbana de los barrios Villa Lugano y Villa Riachuelo. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3(6).

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

Dureau, F., et. al. (2015). Habitar la metrópoli: movilidades y elecciones residenciales. *Movilidades y Cambio Urbano: Bogotá, Santiago Y Sao Paulo*. U. Externado de Colombia

Dureau, F, Dupont, V., Lelievre, E., Levy, J. P., & Lulle, T. (2002). *Metropolis en movimiento: una comparación internacional*.

Fainstein, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? *Representaciones y repertorios de acción*

colectiva en torno al reasentamiento. Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, (5), 255-283.

Ferme, N., Raspall, T. y Zapata, C. (2017) Los impactos de la política de construcción de vivienda social sobre la configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires, 1907-2014.

Giglia, A. (1996). La democracia en la vida cotidiana. Dos casos de gestión de condominios en la Ciudad de México. Alteridades, 6(11).

Girola, M. F. (2008). Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: los casos del Conjunto Soldati y Nordelta. Universidad de Buenos Aires

Najman, M. (2017). El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes. *Territorios*, (37).

Najman, Mercedes (2018). Construcción de vivienda social: ¿Motor para la inclusión? Impactos sobre el territorio y las estructuras de oportunidades de sus habitantes. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 28, 8-14.

Rodulfo, M. B. (2003). La situación habitacional y las políticas públicas. *Vivienda popular*

Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., et. al. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de trabajo, 49, 1-93.

Rodríguez, M. C. (2012). La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, 1, 119.

Vío, M. (2011). Política habitacional y producción de la Ciudad Metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Rodríguez, en M.C. y Di Virgilio, M.M. *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Prometeo, Buenos Aires.