

INTERVENCIÓN JUDICIAL Y HABITABILIDAD

El caso de Complejo Urbano Padre Mugica en Buenos Aires

Adriana B. Olivera¹
Laura Zulaica¹
María Laura Canestraro¹
Claudia Inés Rodríguez¹
Universidad Nacional de Mar
del Plata

RESUMEN | Desde el año 2020, se investigan las condiciones de habitabilidad y desarrollan propuestas de obra y mantenimiento del complejo habitacional Padre Mugica, ubicado en el barrio Villa Lugano, Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La indagación surge a solicitud del Ministerio Público Fiscal de la Nación con el objetivo de contribuir a la solución de un conflicto habitacional enmarcado en la “Causa Mendoza”. A partir de ella se manifiesta la necesidad de clarificar herramientas legales y dispositivos institucionales capaces de garantizar el trabajo conjunto y participativo de todos los involucrados en procesos de relocalización de habitantes provenientes de villas y asentamientos. Con esta experiencia, se espera contribuir a la búsqueda de soluciones acordes a los emergentes del proceso en su conjunto que, desde un enfoque participativo, faciliten la formulación de propuestas consensuadas y superadoras que garanticen condiciones de habitabilidad adecuadas desde un abordaje integral.

Palabras clave: Habitabilidad, Patologías Edilicias, Derecho a la vivienda.

ABSTRACT | Since 2020, the habitability conditions have been investigated and construction and maintenance proposals have been developed for the Padre Mugica housing complex, located in the Villa Lugano neighbourhood, Comuna 8 of the Autonomous City of Buenos Aires. The investigation arises at the request of the Public Prosecutor's Office of the Nation with the objective of contributing to the solution of a housing conflict framed in the “Mendoza Case.” From the request, the need to clarify legal tools and institutional devices capable of guaranteeing the joint and participatory work of all those involved in relocation processes of inhabitants from towns and settlements is evident. With this experience, it is expected to provide bases to contribute to the search for solutions in accordance with the emerging aspects of the process as a whole that, from a participatory approach, facilitate the formulation of consensual and surpassing proposals that guarantee adequate habitability conditions.

Keywords: Habitability, Building Pathologies, Right to housing.

¹ Las autoras agradecen al Ministerio Público Fiscal de la Nación por el trabajo conjunto y al CONICET, a través del cual se formalizaron los convenios de asistencia técnica que dieron lugar al presente trabajo.

1. Introducción

Transferir los resultados de las investigaciones realizadas en instituciones de educación superior y/o en organismos de ciencia y tecnología al ámbito de diseño y aplicación de políticas públicas, constituye un reto para transformar la vida de las comunidades. En este caso, la orientación de la indagación parte de solicitudes específicas y como forma de dar respuesta a demandas que tienen injerencia en el ámbito de las políticas públicas, lo cual conforma un desafío para las universidades. A este caso se hará referencia al abordaje de una experiencia de asistencia técnica realizada desde el Instituto del Hábitat y del Ambiente de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata (IHAM FAUD UNMdP) entre fines de 2020 y principios de 2022. La experiencia, formalizada a través de Convenios Específicos de Asistencia Técnica, transcurre en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y surge desde un pedido del Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF) al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) a través de la Red de Estudios Ambientales Bonaerenses (REAB) - Nodo Mar del Plata².

La intervención nace por reclamos ciudadanos que dieron lugar al inicio de una causa judicial que pugna por mejorar las condiciones de habitabilidad (Zulaica y Celemin, 2008) de los habitantes de un conjunto urbano, el Complejo Urbano Padre Mugica (CUPM), cuyos derechos a la vivienda adecuada, a la salud y al ambiente sano, se encuentran vulnerados. En respuesta a la encomienda del MPF se elaboró un diagnóstico de dichas condiciones a fin de aportar elementos para la toma de decisiones en el marco de la causa. En este contexto, el presente trabajo sintetiza y analiza los resultados más importantes surgidos desde dicha encomienda, así como las acciones institucionales posteriores.

1.1. ¿En qué consistió la experiencia?

La investigación aborda las condiciones de habitabilidad del CUPM y en particular en los aspectos constructivo-edilicios a partir de la constatación y el registro de lesiones, procesos patológicos, deficiencias y daños. El Diagnóstico elaborado se realizó con el objetivo de brindar elementos periciales en el marco de una causa judicial, para la toma de decisiones en relación con el Complejo. Los resultados obtenidos fueron presentados por el Procurador del Ministerio Público Fiscal de la Nación³ ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para evitar el archivo de la causa en la que se enmarca la pericia. La misma, iniciada en 2013, se realiza con el fin de constatar la existencia de vicios constructivos o desperfectos en las instalaciones y viviendas, denunciados por los vecinos adjudicatarios que fueron relocalizados en el CUPM. Como fundamento de su cierre, se indicaba que los vicios y defectos constructivos habían sido solucionados. El Diagnóstico da cuenta de la falacia de tales aseveraciones demostrando que la tarea de archivar el expediente afectaría la calidad de vida de los vecinos que allí habitan, justificándose la relevancia de mantener la supervisión judicial.

² La Red de Estudios Ambientales Bonaerenses es una de las Redes Institucionales Orientadas a la Solución de Problemas (RIOSPs) del CONICET y ha sido creada por iniciativa de los cinco Centros Científico-Tecnológicos (CCTs) del CONICET de Buenos Aires: Bahía Blanca, Junín, La Plata, Mar del Plata y Tandil. El Nodo Mar del Plata cuenta con la adhesión de más de 250 miembros.

³ <https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/la-procuracion-general-acordo-con-el-conicet-un-relevamiento-de-las-condiciones-edilicias-en-el-barrio-mugica-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

El Complejo, se localiza en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en la que según el Censo 2022 (INDEC) residen un total de 204 842 habitantes; es decir que concentra un total del 6,56% de la población asentada en CABA. La Comuna está integrada por tres barrios: Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo. Se ubica en el sudoeste de la ciudad, y es la más extensa, con una superficie de 21,9 km, y, a su vez, la menos densamente poblada. Su tejido urbano se caracteriza por su fragmentación, en donde la trama amanzanada no llega hasta el Riachuelo, lo que dificulta su accesibilidad. La presencia de grandes predios es una característica destacada de esta estructura urbana, tales como el Autódromo, Parque Roca y el Parque de la Ciudad; y espacios verdes públicos, como el Parque Indoamericano y el Parque de las Victorias. Los clubes y asociaciones deportivas, localizados al norte de la comuna, constituyen otro conjunto de grandes dimensiones con pocas o ausentes calles internas y de acceso público restringido. En lo que respecta a la infraestructura vial y de transporte, está abastecido por ferrocarril, pre-metro, líneas de colectivo urbano, autopistas, y grandes avenidas.

De acuerdo con la información del Ministerio de Desarrollo Urbano (2010), la Comuna 8 es una de las que se encuentra más relegada en términos de desarrollo económico y social. Según datos aportados desde el CEyS (2013) es la Comuna con mayor población residente en villas y asentamientos (61.600 personas) y a la vez donde se han construido la mayor cantidad de complejos habitacionales que albergan a miles de familias con problemas graves de estructura, de mantenimiento y privaciones en el acceso a servicios públicos. En particular el CUMP, en Villa Lugano, reúne 780 unidades habitacionales agrupadas en una tipología de edificios en bloques adosadas, constituyendo 13 unidades que las denominan “plateas”. En las unidades se registran conflictos (en ocasiones, judicializados) centrados en falencias habitacionales, de seguridad y ambientales y, en particular, de aspectos constructivos edilicios diagnosticados a partir de la constatación y registro de lesiones, procesos patológicos y deficiencias de daños (Figura 1).

A partir del diagnóstico realizado, se realizaron propuestas para la intervención del Complejo, muchas de las cuales se materializaron a finales de 2023.

1.2. Modalidad de abordaje y alcances

El equipo de trabajo fue interdisciplinario e involucró investigadoras, pero también especialistas en lesiones y patologías constructivas. Se analizaron aspectos constructivos (de la envolvente, de las instalaciones y de las intervenciones); de seguridad (luminarias, matafuegos, señalética, barandas para niños, etc.); y ambientales (espacios verdes, acumulación de materiales y/o residuos, almacenamiento de residuos y condiciones de higiene en los espacios de uso común). Dada la magnitud del Complejo, el diagnóstico se centró en el análisis de información secundaria y documental y en el trabajo de campo con un relevamiento acotado. Dicho relevamiento incluyó la inspección ocular de exteriores y de espacios de uso común externos. En esta etapa no estuvo previsto el ingreso a las viviendas ni a los espacios interiores de uso común, en especial en el marco de las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio dispuesto por el COVID-19.

Por otra parte, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave, cuyo contacto surgió del trabajo en coordinación con el MPF y en articulación con la

Agencia Territorial de Acceso a la Justicia (ATAJO)⁴, con sede en el Complejo, lo que permitió el acceso y acompañamiento territorial del equipo de trabajo. El análisis de todos los aspectos que incluye el Diagnóstico, además de brindar conocimiento sobre el estado general del Complejo, permitió aportar elementos que permitan responder a los requerimientos solicitados por el MPF.

2. Principales resultados

Las condiciones de habitabilidad debieran garantizar la seguridad física, brindar protección sin exponer a los habitantes a riesgos en su salud y seguridad. En términos generales, es posible afirmar que las condiciones mínimas de habitabilidad, así como el acceso adecuado a la infraestructura y servicios esenciales no están garantizados en el Complejo desde que comenzó a habitarse. Numerosos problemas constructivo-edilicios fueron documentados por Sánchez y Baldiviezo (2018).

Los problemas relacionados con los servicios se identificaron en distintas fases del proceso de relocalización. A lo largo de la causa se desarrollan de manera permanente problemas de habitabilidad y disponibilidad de servicios asociados al estado de las viviendas, muchos de los cuales pudieron corroborarse directa o indirectamente durante el relevamiento y a través de las entrevistas a referentes barriales.

Las lesiones que se presentan son recurrentes en todas las plateas y muchas de ellas ya se pueden observar en aquellas que aún no han sido habitadas (plateas 12 y 13), y en la que se encuentra en etapa en construcción (platea 1). Entre las más importantes se pueden mencionar: deformaciones vinculadas con las instalaciones cloacales y pluviales; desprendimientos y descascaramiento en aleros de cubiertas de techos y en pintura; envejecimiento en la pintura, en las plateas recientemente intervenidas; grietas y fisuras en las losas de acceso y en los revoques exteriores; humedades se localizan en las losas de balcones y en los aleros de las cubiertas de techos; oxidación y corrosión en los elementos metálicos de las plateas; obturación de instalaciones; parcheos en los revoques exteriores y en los bordes superior y/o inferior de los ladrillos premoldeados; pérdidas y encharcamiento vinculados con instalaciones cloacales y pluviales; roturas en paneles exteriores; socavones en el subsistema de plateas de fundación; entre otras.

En general, el promedio de lesiones identificadas en todas las plateas es similar, tanto en las enmarcadas en la “Causa Mendoza” como en el resto, por lo cual, se puede estimar que las lesiones podrían estar asociadas al origen de la construcción del Complejo (por deficiencias de proyecto y/o su ejecución); a deficiencias, insuficiencias y/o la escasa periodicidad en las intervenciones de mantenimiento en los diferentes subsistemas; y a las intervenciones realizadas a partir del uso y ocupación de las viviendas, con la incidencia en cada caso de causas directas (esfuerzos mecánicos, agentes atmosféricos, contaminación, etc.).

A los problemas constructivo-edilicios, se suma el desconocimiento del sistema

⁴ ATAJO se encarga de “recibir y derivar denuncias, evacuar consultas, brindar acceso a información judicial, facilitar la resolución alternativa de conflictos, generar mecanismos de prevención de delitos y desarrollar acciones de promoción de derechos para fortalecer los vínculos comunitarios y consolidar los canales de comunicación entre el MPF y la comunidad.

por parte de los vecinos. Lo mencionado anteriormente complejiza el escenario ya de por sí crítico, dado que la necesidad de resolver algunas urgencias habitacionales -tanto al interior como en el exterior de las viviendas y espacios de uso común- hacen que las soluciones posibles al problema de manera individual impacten negativamente en el conjunto. Ello se debe a que los problemas se resuelven mayoritariamente a través de métodos constructivos tradicionales sin tener en cuenta los condicionantes que el sistema requiere.

A su vez, existen problemas de seguridad declarados por los vecinos, así como también hechos de vandalismo y amenaza de toma de departamentos. Por tal motivo, destacan que se vieron obligados a poner rejas por su propia cuenta; que si bien les brindan seguridad también representan un peligro en la medida que no podrían ser evacuados ante eventuales siniestros. A esto se suma que el sistema de la instalación contra incendios no funciona ante la ausencia de piezas esenciales y ni elementos complementarios. Por otra parte, no hay señalética indicativa, planos de evacuación, ni luces de emergencia.

Respecto de los residuos sólidos, el servicio que se presta es a través de contenedores que muchas veces rebalsan, con las derivaciones que ello implica. No hay cestos en los espacios comunes y el sistema de recolección resulta insuficiente para atender dar respuesta a las demandas del Complejo. Por otra parte, se indica la presencia de roedores que afectan las condiciones de salubridad. En cuanto a la iluminación, los vecinos destacan su insuficiencia y el estado de los postes de luz representa un peligro para la población con probabilidad de caerse, tal como ya ocurriera. Asimismo, hacen mención de problemas respiratorios asociados a las condiciones de humedad y señalan el escaso mantenimiento de los espacios de uso común.

Por otra parte, las condiciones ambientales y los espacios comunes manifiestan signos de deterioro y modalidades de ocupación que afectan la habitabilidad del Complejo. Se identificaron 17 autos abandonados y más de 30 focos de acumulación de materiales y chatarras. En ese sentido, una problemática recurrente tiene que ver con la adecuación cultural que se vincula con la necesidad de las familias de desarrollar actividades productivas en sus viviendas. Así, los espacios comunes se disputan entre el uso público y el uso privado que realizan los habitantes para adaptar sus necesidades productivas y sociales (entre ellas, las simbólicas) a un espacio que no fue diseñado con ese fin (Fig. 01).

Entre las propuestas realizadas se resalta la importancia de implementar tres planes: de capacitación, de obras y de mantenimiento.



Fig. 01 Espacios públicos del CUMP. Fuente: Fotografías de las autoras (diciembre de 2022)

3. Algunas reflexiones

La investigación realizada deja en evidencia la existencia de herramientas legales y de dispositivos institucionales necesarios para garantizar un abordaje integral en los procesos de relocalización previstos en el marco de la “Causa Mendoza”. Sin embargo, en los hechos, tal complejidad ha sido abordada de manera parcial y fragmentada, originándose diversos obstáculos para la concreción de una intervención integral, que contemple todas las dimensiones implicadas. De acuerdo con Najman (2020), las políticas implementadas en el Complejo evidenciaron puntos de continuidad con las históricas intervenciones en materia de vivienda en el país y su implementación ha reproducido situaciones de exclusión social de los hogares destinatarios sin modificar sustancialmente sus condiciones de vida. A partir del estudio realizado se solicitaron mejoras concretas que inciden sobre la seguridad y salubridad de sus habitantes. Por otro lado, la necesidad de un abordaje integral, interdisciplinario e interinstitucional se vislumbra como el paso siguiente a profundizar a partir del Diagnóstico.

Respecto de la experiencia realizada por el equipo, desde la investigación se aportaron elementos clave para contribuir a la búsqueda de soluciones integrales que, desde un enfoque participativo, faciliten la formulación de propuestas consensuadas y superadoras que garanticen condiciones de habitabilidad adecuadas para las familias relocalizadas. Transferir los resultados de investigaciones a partir del pedido de un organismo de gobierno, contribuye a la formulación y definición de políticas públicas para mejorar las condiciones de habitabilidad. Son los ciudadanos quienes reclaman por sus derechos a la vivienda adecuada, a la salud, al ambiente sano y también a participar en la toma de decisiones. Son los propios habitantes quienes se niegan a ser meros receptores de decisiones gubernamentales que, a través de instancias judiciales. Traccionan por sus derechos.

Las necesidades, sean objetivas y/o subjetivas, dependen de las características culturales y del momento histórico por el cual transitan los grupos sociales, tal como sostiene Rueda (1997). En ese sentido, los vecinos destacan la importancia de participar en los procesos de toma de decisiones relativas, por ejemplo, a cuestiones vinculadas a la salud y seguridad. Atendiendo a estos aspectos, Cravino (2015) sintetiza que, haciendo foco en los derechos de los habitantes que vivían en condiciones ambientales vulnerables -a la ribera del Riachuelo- se definieron intervenciones que confluyeron en relocalizaciones “expres”, vulnerando sus derechos, principalmente, a la información, a la participación y al acceso a una vivienda digna. De manera paradójica, se destaca que el CUPM ha sido “muy intervenido por el Estado”.

A partir del estudio realizado se solicitaron mejoras concretas para el Complejo que inciden sobre la seguridad y salubridad de sus habitantes y se generaron propuestas de intervención, algunas de las cuales lograron implementarse en 2023. Es necesario trabajar colaborativamente en pos de redefinir las estrategias de intervención con participación y atendiendo integralmente a las demandas de quienes las habitan. En este caso, la investigación aporta elementos científicos y técnicos que fundamentan los reclamos ciudadanos y colaboran la definición de acciones en el plano de las políticas públicas, que pueden extenderse a otros casos en los que se han identificado problemáticas semejantes.

4. Bibliografía

ACUMAR. (2010). Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.

CARMAN, M., DEMOY, B., GENNERO, N., LEKERMAN, V., OLEJARCZYK, R., & SWISTUN, D. (2014). Derechos y cultura. Un aporte antropológico a la gestión de las relocalizaciones en la Cuenca Matanza - Riachuelo. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 1, 113-122.

CEyS. (2013). Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CRAVINO, M. C. (2015). Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en los asentamientos de la ribera del Riachuelo (Ciudad de Buenos Aires): derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas. *Voces en el Fénix*, 47, 144-151.

FAINSTEIN, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 – 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento. *Quid*, 16(5), 255-283.
IVC. (2017). Informe Final. Censo 2017 Barrio Padre Mugica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto de la Vivienda GCBA.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. (2010). Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8. Desarrollo urbano y social de la Comuna 8. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

NAJMAN, M. (2020). ¿Relocalizados para vivir mejor? Condiciones de vida de hogares en un barrio de vivienda social. *OCULUM ENSAIOS*, 17, 1-17.

NAJMAN, M. (2017). El nacimiento de un nuevo barrio: El caso del Conjunto Urbano Padre Mugica en la ciudad de Buenos Aires y sus impactos sobre las estructuras de oportunidades de sus habitantes. *Territorios*, 37, 123-155.

NAJMAN, M., & FAINSTEIN, C. (2017). Permanecer en los márgenes. Relocalizaciones de asentamientos de la ribera del Riachuelo (2010 – 2017). *Revista de Direito da Cidade*, 10(4), 2886-2905.

NÁPOLI, A., & ESAIN, J. (2008). Riachuelo: Habemus Sentencia. *Revista de Derecho Ambiental*, 16, 97-119.

PALOMBI, A. (2019). “De la villa al conjunto habitacional”. Notas sobre el alcance de la Misión Sueños Compartidos en la ciudad de Buenos Aires (2006-2011): el caso del Conjunto Castañares. *Cuestión Urbana*, 3(5), 37-50.

RUEDA, S. (1997). Habitabilidad y calidad de vida. Ciudades para un futuro sostenible. Documentos, La construcción de la ciudad sostenible, 30-jun-1997. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a005.html>

SÁNCHEZ, S., & BALDIVIEZO, J. (2018). Informe Técnico sobre las Condiciones Edilicias del Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica. Movimiento Popular La Dignidad – Observatorio del Derecho a la Ciudad.

ZULAICA, L., & CELEMÍN, J. P. (2008). Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial. *Revista de Geografía Norte Grande*, (41), 129-146.

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima...
[et al.] ; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez ; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba ; Cataluña : Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007