



Integración sociourbana y procesos de mercantilización en asentamientos informales. El caso del Barrio Padre Carlos Mugica (Ciudad de Buenos Aires)

Socio-urban integration and commodification processes in informal settlements. The case of the Padre Carlos Mugica neighborhood (City of Buenos Aires)

Recibido
13 | 10 | 2022

Aceptado
01 | 12 | 2022

Publicado
31 | 03 | 2023

María Cristina Cravino¹⁻²⁻ | mccravino@gmail.com

Melina Ons¹⁻³⁻ | melinaons@gmail.com

¹-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; ²-Instituto Cultura Sociedad y Estado - Universidad Nacional de Tierra del Fuego; ³-Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Argentina

RESUMEN

La financiarización y mercantilización de la vivienda configuran un tipo de política habitacional en la que el Estado se ocupa de facilitar el acceso a la misma como propiedad privada, mediante créditos hipotecarios. Esto se observa en diversos programas gubernamentales de vivienda social en América Latina. Este artículo indaga sobre la titularización de viviendas de interés social construidas en el marco del programa de re-urbanización de un asentamiento informal de la Ciudad de Buenos Aires, el Barrio Padre Carlos Mugica. Dicho programa, iniciado en el 2016, promovió la financiarización en el acceso a las viviendas otorgadas durante el proceso de relocalización de una parte de la población del barrio y titularizadas por medio de créditos hipotecarios, otorgados por el Estado. El trabajo se centra en analizar las tensiones que se dan entre los objetivos de integración socio-urbana del programa, la mercantilización de las viviendas sociales y el endeudamiento de población beneficiaria de bajos recursos. El escrito concluye que el acceso financiarizado a los títulos de propiedad de las unidades habitacionales dispuestas por el programa constituye una novedad en este tipo de políticas para el país y genera disputas entre los pobladores y las autoridades locales. Las tensiones señaladas se agudizan debido a la localización del asentamiento en una zona altamente codiciada por el mercado inmobiliario.

Palabras clave: Asentamientos informales; Vivienda de interés social; Financiarización; Mercantilización; Ciudad de Buenos Aires.

ABSTRACT

The financialization and commercialization of housing configures a type of housing policy in which the state is in charge of facilitating the access to private property, through Mortgage loans. This is observed in various government social housing programs in latin america. This article inquires about the securitization of social interest housing built within the framework of the redevelopment program of an informal settlement in the city of buenos aires, the barrio padre carlos mugica. Said program, started in 2016, promoted the financialization of access to housing granted during the relocation process of a part of the population of the neighborhood and securitized through mortgage loans, granted by the state. The study focuses on analyzing the tensions that exists between the socio-urban integration objectives of the program the commodification of social housing and the indebtedness of the low-income beneficiary population. The research concludes that financialized access to property titles of housing units, arranged by



the program, constitutes a novelty in this type of policy in argentina and generates disputes between the inhabitants and the local authorities. The aforementioned tensions are exacerbated due to the location of the settlement in an area highly valued by the real estate market.

Key words: Informal settlement; Social housing; Financialization; commodification; Buenos Aires City.



INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la financiarización de la vivienda es un tema de creciente relevancia en los estudios urbanos. En el marco de un nuevo patrón de acumulación capitalista, en el que crece más la obtención de beneficios a través de las finanzas que del comercio y la producción, la introducción de herramientas y actores financieros en el desarrollo urbano cobró relevancia. Sumado a esto, la tierra urbana asumió un rol cada vez más importante en la absorción de excedentes de capital que no encuentran salidas rentables (Harvey 2004). Como consecuencia, el carácter de la vivienda como bien de uso, fundamentalmente social, fue desplazado por su rol como mercancía y activo financiero (de Mattos 2016, Rolnik 2018, Aalbers 2008). Con la hegemonía de las políticas neoliberales, implementadas a partir de finales de los años 70, las políticas habitacionales impulsaron nuevos mecanismos de acceso a la vivienda social para las clases medias y trabajadoras. Se produjo un cambio en el rol de los gobiernos que pasaron de ser proveedores a “facilitadores”. De este modo, el Estado se ocupa de generar las condiciones para la compra de la casa en propiedad y transfiere las opciones de acceso a la coordinación del mercado (Rolnik 2018, Imilan, Olivera y Beswick 2016). Este proceso requirió de la acción de los Estados, tanto para diseñar nuevos marcos normativos, como para construir una legitimidad en torno a los inmuebles como mercancías y activos financieros (Rolnik 2018).

En América latina, la experiencia chilena en este tipo de políticas habitacionales dio lugar a numerosos trabajos académicos, dada la temprana introducción de los bancos en la producción de vivienda social (Rodríguez y Sugranyes, 2012; Cattaneo Pineda, 2011). También hubo modificaciones en otros países de la región en el mismo sentido, en particular en México (Villar Calvo y Méndez Ramírez, 2014) y Brasil (Oliveira de Menezes 2014, Gomes de Mendonça y Soares de Moura Costa 2011, Shimbo 2014). En lo que respecta a la temática propuesta por este trabajo, no encontramos estudios en Argentina que aborden procesos de financiarización sobre viviendas de interés social en programas de reurbanización de asentamientos informales. Existen estudios sobre los procesos de financiarización en torno al mercado inmobiliario, en particular a partir de los trabajos de Socoloff (2015, 2019) y en los últimos años publicaciones en torno a un programa de crédito para construcción de viviendas a la clase media (Barenboim y Elibaum, 2017).

Aquellos que han estudiado las políticas de mejoramiento de barrios¹ informales de Buenos Aires (denominados “villas” tanto en el lenguaje popular como en textos académicos y registros oficiales) no han considerado los mecanismos de intervención urbana asociados a la financiarización del acceso a la vivienda social. Esto último es explicable en gran medida porque la introducción de títulos hipotecarios para el acceso a viviendas de interés social en programas de regularización de asentamientos se trata de un fenómeno reciente.

El presente trabajo indaga sobre el programa de re-urbanización de una de las urbanizaciones informales más grandes y emblemáticas de la Ciudad de Buenos Aires: el Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31 y 31 bis). Una política pública que el gobierno local implementa desde el año 2016. En la citada intervención se establecen cambios en la traza urbana, desarrollo de infraestructura y otorgamiento de títulos de propiedad tanto de las viviendas sociales nuevas, construidas dentro del polígono para el realojo de una parte de su población, como para la regularización de los inmuebles autoproducidos que no serán relocalizados. Hasta el momento, la entrega de títulos de propiedad se limitó al primer grupo de viviendas, pero el programa proyecta continuarla para la regularización de las viviendas que no serán trasladadas. En este artículo nos ocuparemos de analizar las características de titularización realizada para las viviendas sociales de los conjuntos nuevos, entendiendo que sus características serían replicadas al momento de titularizar las demás unidades habitacionales afectadas por el programa, tal como lo anticipan los organismos públicos intervinientes.

También nos interesa analizar la perspectiva de los habitantes sobre estas cuestiones que, según observamos, están atravesados por la falta de información y el temor al endeudamiento y a perder su vivienda. Esto genera disputas entre los pobladores y las autoridades locales en torno a la seguridad que le otorgan la tenencia de los inmuebles y a las condiciones de pago, de las cuales nos ocuparemos en apartados posteriores. A los fines de este escrito, interesan especialmente las tensiones que se dan entre los objetivos de inclusión urbana -que suelen contener los programas de mejoramiento de barrios que buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de urbanizaciones informales- y las posibles consecuencias de la mercantilización y financiarización del acceso a la vivienda social. En el caso estudiado, estas disputas se agravan por al menos tres razones; a) la mala calidad de las viviendas regularizadas y por

¹ El término *mejoramiento de barrios* se utiliza de forma genérica para referirse a programas de intervención estatal en urbanizaciones informales a fin de mejorar las condiciones urbano ambientales. De este modo, pueden incluir la provisión de redes de infraestructura, la creación de equipamiento comunitario, tareas de mitigación ambiental, apertura de calles y vías de acceso y en ocasiones la creación de viviendas nuevas o el mejoramiento o ampliación de las existentes.



regularizar; b) que la zona de Retiro, en la cual se emplaza la villa, presenta los precios más altos de suelo del distrito, por lo que ha sido objeto de diversos planes de recualificación mediante el desarrollo de grandes proyectos urbanos públicos -de infraestructura vial- y privados -de construcción de viviendas y oficinas para sectores de altos ingresos y; c) los intentos del gobierno local por privatizar terrenos dentro del polígono del Barrio Padre Mugica.

La metodología utilizada para la investigación es cualitativa, enfocada en tres ejes: a) análisis de la normativa vigente para la regularización del barrio Carlos Mugica y de los dispositivos de información para los habitantes del barrio; b) análisis de los testimonios que se recabaron por medio de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves (funcionarios y funcionarias estatales, referentes de los vecinos y vecinas, miembros de ONGs, funcionarios del Poder Judicial y legisladores locales) y; c) registros que se obtuvieron mediante la observación no participante en las reuniones de los habitantes del asentamiento con las autoridades gubernamentales. El período de análisis abarca desde el año 2009, que se sanciona la Ley 3.343 de urbanización de la ex villa 31 y 31 bis y finaliza en mayo de 2021 cuando se encontraba prácticamente concluido el proceso de titularización de las viviendas nuevas. Las entrevistas y observaciones se realizaron entre enero 2016 y mayo 2021. Los datos recabados fueron triangulados.

La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, presentaremos algunos de los puntos centrales sobre el debate de la financiarización de la vivienda social en América Latina en términos amplios, ya que no se conoce un debate específico para el caso de los inmuebles de interés social construidos en el marco de la reurbanización² de asentamientos informales. En segundo lugar, describiremos brevemente el proceso de reurbanización del barrio Padre Carlos Mugica haciendo especial foco en la entrega de títulos de propiedad de las viviendas a sus pobladores. De acuerdo al nivel de ejecución del programa, focalizaremos en el acceso a un tipo de inmueble que son viviendas de los conjuntos nuevos construidos para la relocalización *in situ*. Consideramos que los instrumentos diseñados para su formalización sientan un precedente y generan discusiones en torno a las intervenciones urbanas en esa zona en general y en el Barrio Mugica en particular. Teniendo en cuenta esto último, en tercer lugar, analizaremos las instancias de debate entre las entidades del gobierno local y los habitantes del barrio que fueron creadas para decidir los mecanismos de acceso a una vivienda en el marco del programa de

² Nos referimos al término reurbanización y no urbanización porque consideramos que los asentamientos informales antes de la intervención del Estado ya adquirirían el atributo de urbanos.

mejoramiento del barrio y las decisiones adoptadas en dicho proceso. Aquí nos detendremos en las miradas de los habitantes sobre los instrumentos creados y retomaremos testimonios de funcionarios. Ampliaremos la escala para incorporar al análisis las características del área urbana en la que se encuentra el caso estudiado. Por último, propondremos algunas reflexiones finales.

1. FINANCIARIZACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Diversos autores sostienen que, con la instalación de la agenda neoliberal, la financiarización y la promoción de la propiedad privada de la vivienda adquirieron hegemonía en las políticas públicas. Los trabajos que se ocupan de la aplicación de instrumentos financieros en la política de vivienda social (Chile, Brasil y México para mencionar los más relevantes) la vinculan a la mercantilización de la vivienda, incluso a la privatización de stock de unidades habitacionales públicas, producidas desde fines de la década del 70 (Rolnik, 2018; Aalbers 2008, de Mattos 2016, Harvey 2004).

Un caso emblemático es la política de vivienda chilena iniciada durante el gobierno de Augusto Pinochet (1974-1990) y continuada por los gobiernos democráticos de ese país. Sugranyes (2005) analiza esta experiencia que se basa en la articulación de ahorro, subsidio y crédito para el acceso a la propiedad privada de las unidades. La misma estuvo estrechamente vinculada a la adopción de los lineamientos del neoliberalismo que vino a instalar el gobierno de facto. Como describe la autora, el Estado funciona como subsidiario y las empresas privadas ejecutan la construcción y deciden la localización y la tipología de las viviendas. Un punto central es que “a diferencia de los modelos anteriores, más socio-urbanos, el subsidio se concibe como un incentivo a la participación de las empresas constructoras en la producción del parque habitacional. En términos técnicos es un subsidio a la oferta que se ha difundido y aceptado internacionalmente como un subsidio a la demanda” (op.cit.: 27).

El mecanismo de ahorro, bono y crédito en Chile permitía “las condiciones políticas y económicas para garantizar la participación de las empresas en la producción de viviendas sociales” (op.cit.: 29). Esto significa que el valor efectivo es pagado por los beneficiarios del subsidio a la empresa que construye la casa. Para Sugranyes, esto contiene una moral que pesa sobre las familias endeudadas que pagarán su crédito con el empeño del ahorro. Dicha moral encaja con el discurso público que coloca al Estado y los



usuarios como igualmente responsables de realizar esfuerzos para cumplir con *el sueño de la casa propia*.

En el caso chileno, la definición de vivienda social se asociaba a vivienda económica (fijada en términos de Unidades de Fomento -UF- cuyos valores fueron cambiando con el tiempo). Lo producido fueron viviendas pequeñas de mala calidad, desfavorablemente localizadas y estratificadas de acuerdo a la capacidad de pago de los usuarios. Un efecto claro de las políticas fue la mercantilización de ese bien necesario para la reproducción de la vida y un proceso de endeudamiento de las familias por décadas. El caso chileno se diferencia del que aquí estudiamos, ya que se trató de la producción de vivienda social a través de promotores privados legales y en el caso del Barrio Mugica la vivienda social es promovida, financiada y entregada por el Estado, aunque construida por empresas licitadas por la administración pública. Teniendo en cuenta esta diferencia, tomamos el caso chileno ya que, como veremos, presentan coincidencias en cuanto a las características socioeconómicas de población destinataria, los mecanismos de endeudamiento y la mala calidad de las viviendas construidas.

Fuster Farfán (2019), más de una década después del libro de Sugranyes y Rodríguez (2005), tiene una mirada más matizada. Incluye algunas de las transformaciones posteriores de la política citada que implicaron mejoras en la calidad de las viviendas y la ejecución del programa. La autora postula la idea de un “neoliberalismo híbrido” (Fuster Farfán 2019:1) en tanto paradigma de intervención social. Su hibridez radicaría en la articulación de elementos del neoliberalismo, con “propuestas de inversión y promoción social” (op.cit.:1). En particular, Fuster Farfán (2019) destaca el aumento del protagonismo del Estado y la adaptación de los proyectos a los territorios, aunque se mantiene el sistema subsidiado y la tercerización de la intervención. Para la autora, este último período puede ser denominado “nueva izquierda neoliberal” y, al igual que el anterior, tuvo como lema convertir a “proletarios en propietarios”. Aun cuando el artículo analiza experiencias de la década del 2010 que significan una mejora en la calidad de la vivienda y el entorno, concluye que la política habitacional chilena sigue produciendo nuevas brechas sociales.

Con relación al caso mexicano del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Villar Calvo y Méndez Ramírez (2014) muestran cómo, desde su creación en 1972 y hasta 1992, se convirtió en el mayor productor de vivienda de interés social y en el principal mecanismo financiero para la construcción de unidades habitacionales para los trabajadores formales. Lo que ocurrió en el año 1992 fue que se

cambió el marco regulador del organismo y se eliminó la función de agente productor de vivienda. INFONAVIT pasó a ser el gestor de instrumentos financieros hipotecarios para sectores con ingresos medios o medios bajos, por un proceso de introducción de promotores privados en la producción de la vivienda, con muchas similitudes al modelo chileno (Villas Calvo y Méndez Ramírez, 2014). Los autores demuestran que en esta segunda etapa se fortalecieron “mecanismos corporativos de control social” sobre los sectores de menores ingresos y se favoreció a los sectores medios a través de políticas de subsidio para la compra de vivienda. Al igual que el caso chileno, la producción de viviendas fue cuantitativamente relevante, pero para los autores, en los últimos años el impacto en relación al déficit habitacional fue menor y mucha inversión fue al desarrollo de la capacidad financiera del INFONAVIT. Concluyen que el sistema tiene una fuerte debilidad en relación con las políticas de suelo³, deja por fuera a importantes franjas de la población que necesitan vivienda y mantiene un carácter corporativo en relación a las empresas constructoras.

Para el caso brasileño, Oliveira de Menezes (2014) analiza el programa *Minha casa Minha Vida* y la comercialización de las viviendas creadas en ese marco. Advierten que la estructura institucional del programa tuvo un efecto de estratificación social. Al mismo tiempo, se da otro fenómeno: los emprendimientos que se concentran en el sector de 0 a 3 salarios mínimos ocupan las tierras de la periferia ya que las empresas buscan para sus desarrollos tierras más baratas y sin infraestructura, maximizando sus ganancias. Como afirman Gomes de Mendonça y Soares de Moura Costa (2011) es el Estado quien produce la infraestructura necesaria para el desarrollo urbano, habilitando con recursos propios las condiciones necesarias para la acumulación de ganancias del sector inmobiliario. De forma contradictoria, el programa incluyó a los sectores medios en el acceso a la vivienda con productos de alto estándar.

En la experiencia brasileña, el crédito estatal es otorgado tanto a las empresas constructoras -para que construyan vivienda para distintos sectores sociales- como a los grupos que habían sido excluidos del mercado para posibilitar su acceso. Gomes de Mendonça y Soares (2011) enfatizan que el suelo sigue siendo un obstáculo central para la reducción del precio de la vivienda social. Shimbo (2014) amplía la crítica hasta definir lo

³ Salinas Arreortua y Soto Delgado (2019) adoptan la perspectiva de la geografía crítica marxista y consideran que las modificaciones de la política de vivienda mexicana, además de generar las condiciones adecuadas para la reproducción de capital mediante la mercantilización de las viviendas, produce “nuevas configuraciones espaciales”. Esto incentiva el “confinamiento” en la periferia de los sectores de menores ingresos.

que sucedió como la constitución de la “vivienda social de mercado. Esto llevó, incluso, a una concentración del capital en el sector inmobiliario”. Lo sintetiza de la siguiente forma: “Esta confusión semántica entre vivienda y sector inmobiliario evidencia el proceso de aproximación entre mercado inmobiliario y política habitacional” (Shimbo 2011:50).

El relato de las experiencias latinoamericanas se enmarca en lo que afirma Raquel Rolnik (2018) respecto a los cambios en la política habitacional producidos a raíz de las reformas neoliberales. La autora sostiene que, con el neoliberalismo, se vuelve hegemónica la propiedad privada, individual y escriturada por sobre todas las demás formas de vínculo con el territorio. Con ello, las políticas habitacionales se orientan a brindar mecanismos de promoción del mercado y quedan relegadas otras modalidades como el alquiler (público y privado) y las distintas formas de propiedad colectiva y cooperativa, así como los mecanismos de protección ante expulsiones por vías del mercado. En palabras de Daniel Fridman (2015:115): “el neoliberalismo ha intentado expandir los mecanismos de mercado tanto en la economía como en otras áreas de la vida social, moldeando a los actores en forma de individuos calculadores que pueden seleccionar libremente entre alternativas”. De este modo, el gobierno se ejerce “a distancia”, interviniendo en variables del mercado y no de los individuos. En las últimas décadas se exponen este tipo de prácticas incluso en viviendas que son construidas por iniciativa del Estado bajo el calificativo de *social* o *de interés social*. En el caso estudiado, observamos cómo el Estado facilita el acceso a soluciones habitacionales para población de un asentamiento informal, también mediante su introducción al mercado formal de inmuebles a través del financiamiento hipotecario.

Estos análisis, enfocados a distintos países latinoamericanos, exponen, por un lado, la tendencia a la mercantilización y financiarización de la vivienda social en la región, que implica la introducción de empresas privadas en la producción de este tipo de hábitat. Por otro, muestran las consecuencias en cuanto a la fragilidad de la sostenibilidad en el tiempo de los mecanismos de pago para los sectores de menores recursos y sus consecuentes procesos de expulsión. Si bien se trata de estudios enfocados en políticas de acceso a la vivienda para sectores medios y medios bajos que habitan en áreas regulares de la ciudad formal, resulta relevante tener presente estos elementos cuando nos focalizamos en programas de acceso a la vivienda social, aplicados a la regularización de barrios informales que también presentan componentes de financiarización y mercantilización.

El acceso a la vivienda social a través de mecanismos financiarizados creados por el Estado es una problemática que atañe a las políticas habitacionales en general y, en

nuestro caso particular, expresa la influencia de la agenda neoliberal en los programas de regularización de villas y asentamientos diseñados en las últimas décadas. Es oportuno tomar en cuenta los aportes de Dupont y Gowda (2020), a partir de un estudio en asentamientos informales en la India, quienes muestran que las fuerzas del neoliberalismo inciden en este tipo de programas de manera compleja y, por lo tanto, que su análisis requiere de un enfoque multiescalar, porque cada caso es único por su particular relación con la ciudad. Los autores sostienen que las demandas de competitividad a escala global que persiguen los gobiernos locales, inciden en los programas de regularización de barrios populares, más aún cuando estos se encuentran en tierras de alto valor que son reclamadas por el mercado para un uso más “rentable” (Dupont y Gowda 2020: p.35).

Para concluir este apartado, nos interesa destacar que el acceso a la propiedad privada de la vivienda de manera financiarizada no garantiza seguridad ni estabilidad en la tenencia a las poblaciones que se desarrollan en la informalidad. La flexibilización del mercado de trabajo y de la seguridad social, que caracterizan al capitalismo contemporáneo, coloca a la mayor parte de los sectores endeudados ante el riesgo constante de no poder pagar sus compromisos financieros (Aalbers, 2008). Si bien esto está presente en los casos reseñados, se agudiza particularmente en asentamientos informales donde residen personas de bajos recursos, que ocuparon tierras porque no pudieron acceder a la ciudad por la vía del mercado formal. Diversos autores afirman, además, que la entrega de títulos de propiedad para la regularización de la informalidad no revierte el carácter excluyente de la estructura urbana que le dio origen (Clichevsky 2006; Fernandes 2008; Salazar 2014).

2. EL CASO DEL BARRIO PADRE MUGICA

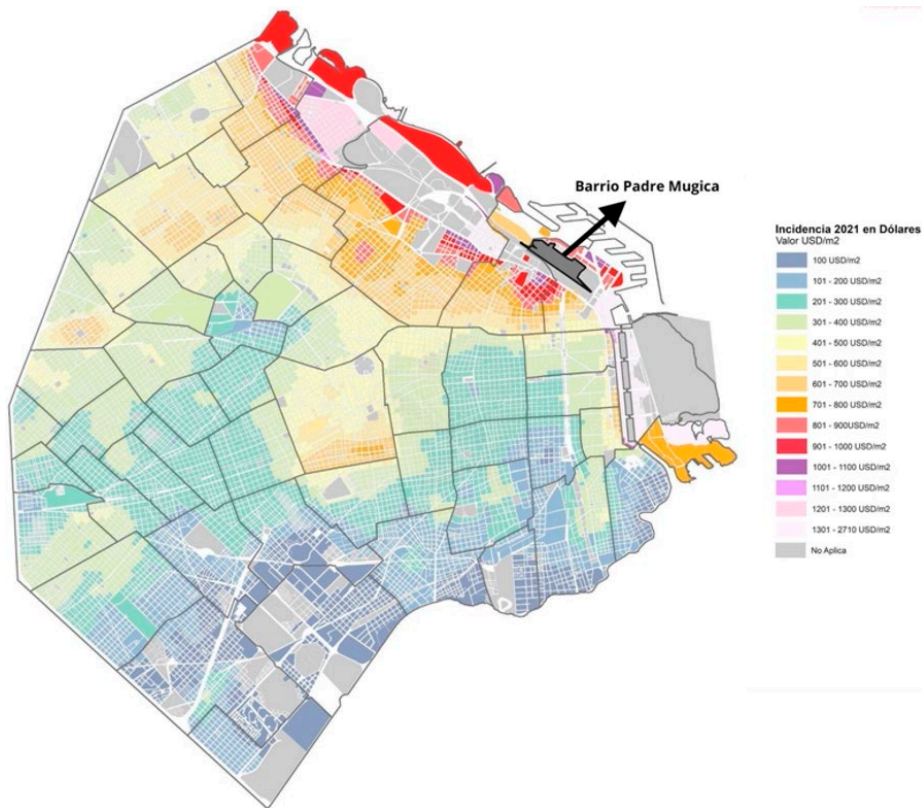
El Barrio Padre Carlos Mugica (conocido también como ex Villa 31-31bis o Barrio 31) es uno de los asentamientos informales más antiguos y emblemáticos de la Ciudad de Buenos Aires. Según datos oficiales al año 2017 residían allí 40.203 personas, distribuidas en 12.825 hogares (Defensoría del pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020). Desde su formación, en la década de 1930, hasta el año 2009, cuando se sancionó la primera ley de urbanización (N° 3.343)⁴, atravesó una tensión constante entre la

⁴ Dicha ley prohibía los desalojos y dictaba la reurbanización del polígono con radicación de sus habitantes. La misma surgió de la iniciativa de organizaciones barriales con apoyo de universidades públicas, ONGs y legisladores que buscaban la radicación de las villas.



erradicación y la radicación definitiva. Esto se asocia fuertemente a su ubicación en una de las áreas con los precios del suelo más altos del distrito, como se observa en la Figura 1.

Figura 1: Mapa de incidencia del suelo en U\$S y ubicación del Barrio Padre Mugica, Ciudad de Buenos Aires, 2021



Fuente: Elaboración propia en base a mapas de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires

En la Figura 1 se observa un mapa con la ubicación del barrio Padre Carlos Mugica y cómo la zona en la que éste se emplaza presenta el valor de incidencia del suelo de los más elevados de la ciudad. Dicho mapa, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires⁵, marca el área en la cual se inserta el barrio con un color correspondiente a la referencia “No aplica”, dado que la mayoría de esos terrenos son propiedad del Estado y no tienen tasación comercial. Como se mencionó en la introducción, esta zona pertenece al barrio de Retiro, que fue objeto de dos grandes proyectos urbanos que buscaban su recuperación y revalorización: uno en la década de 1990, que no llegó a concretarse (Cuenya, 2011) y otro en la década de 2010 (Capalbo y Percossi Bossero, 2020) vigente por etapas, del cual forma parte el programa de reurbanización del Barrio Mugica y se denomina “Plan integral Retiro Puerto”⁶. En este marco, los terrenos que ocupa la villa y otros terrenos fiscales que la rodean se encuentran

⁵ <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-02/INFORME%20DINAMICA%20URBANA%203ER%20TRIMESTRE%2012%2012.pdf>

⁶ <https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/secretaria-de-integracion-social-y-urbana/plan-integral-retiro-puerto>



en disputa entre el Gobierno Nacional, que posee el dominio, y el Gobierno de la Ciudad que reclama la posesión para subastarlos a compradores privados⁷.

En el año 2015 se inició un nuevo gobierno en la Ciudad, del mismo partido que gobierna el distrito desde el año 2007 (Propuesta Republicana PRO), pero con otro Jefe de Gobierno (Horacio Rodríguez Larreta). En ese mismo año asumió la presidencia de la Nación Mauricio Macri, quien había sido jefe de gobierno porteño entre 2008 y 2015. De este modo, se produjo una alineación política entre la Ciudad y la Nación inédita en la historia de su autonomía y el gobierno local anunció la reurbanización de cuatro villas, entre las que se encontraba el Barrio Mugica. Coincidimos con Capalbo y Percossi Bossero (2020) y Arqueros et. Al. (2019) en que la selección de esas villas responde a la necesidad revalorizar zonas de la ciudad que se encontraban degradadas. Las medidas implementadas en el barrio Padre Mugica se dieron de forma articulada a los intentos de privatización de tierras estatales en zonas aledañas, la ejecución de un autopista soterrada y lindante con el barrio, además del impulso a la recualificación de la zona de Retiro y sus alrededores mediante el desarrollo de grandes proyectos urbanos privados (Capalbo y Percossi Bossero, 2020). Esto está en línea con la orientación neoliberal de las políticas urbanas del gobierno local que se reforzó desde el año 2008 (Cravino y Palombi, 2015). Cabe destacar que durante los tres gobiernos del PRO en la Ciudad (2008-2019) pasaron del dominio público al dominio privado un total 150 hectáreas de tierras (Barroetaveña 2020). Esto refuerza nuestro argumento central acerca de la tendencia a la mercantilización de las políticas actuales, que forman parte de un contexto global en el cual “la tierra es recibida progresivamente como un activo cuyo valor es necesario capturar” (Socoloff y otros 2019:3) y cumple la función de absorber excedentes de la producción capitalista (Harvey 2004), limitando el acceso a la vivienda y la ciudad como derechos y profundizando la desigualdad socioespacial creciente.

En el marco de los procesos citados de reurbanización de 4 villas en la Ciudad, en el año 2016 se creó la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU) encargada de la formulación, supervisión y coordinación de *políticas vinculadas a la urbanización y regularización del Barrio 31*. El gobierno local decidió crear un organismo exclusivo para la reurbanización de este barrio mientras que, para el resto de las villas que serían intervenidas, continuaba ejerciendo ese rol el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Para solventar la intervención de la ex Villa 31 se acudió al financiamiento de organismos

⁷ <https://www.infobae.com/politica/2020/12/31/la-justicia-ordeno-suspender-la-venta-de-86-hectareas-de-tierras-publicas-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>



multilaterales de crédito, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, pero también a recursos del Estado y la venta de tierra pública para desarrollos inmobiliarios de sectores de alta renta⁸. Esto convierte a la intervención en el Barrio Mugica en una excepción con relación al resto de las villas intervenidas, ya que contó con más autonomía y mayores recursos que aquellas.

En el marco del programa se generó una mesa técnica, que luego se convirtió en el "Consejo de Gestión Participativa del Proceso de Re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica" (CGP) donde, según la ley, se discuten y definen todas las acciones vinculadas a la reurbanización. El CGP está integrado por representantes barriales, de la SECISyU, de los distintos poderes del Estado local, de la Universidad de Buenos Aires y de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática. En apartados posteriores retomamos testimonios extraídos de las reuniones de dicho Consejo como registro de los principales debates en torno a las medidas estudiadas.

En el año 2018, siete años después de la sanción de la primera ley de reurbanización del Barrio Mugica, se promulgó una nueva ley impulsada por la SECISyU (Ley N° 6129), que fija el nuevo trazado urbano del barrio, la instalación de servicios y los parámetros para el acceso a los títulos de las viviendas por parte de los residentes. Las viviendas a titularizar se dividen en dos tipos: a) las ya existentes y *autoconstruidas* por las familias, para las cuales el programa establece un plan de mejoramiento y posterior *regularización dominial* y; b) las *viviendas nuevas* que son conjuntos de vivienda social promovidos y financiados por el Estado a través de recursos propios y de préstamos otorgados por organismos multilaterales de crédito, construidas por empresas licitadas por él, dentro del mismo polígono que ocupa el barrio (*in situ*). Las Figuras 2 y 3 muestran imágenes de ambos grupos de viviendas y la Figura 4 muestra la localización de cada grupo de viviendas en el plano del barrio.

⁸ <https://www.buenosaires.gob.ar/node/noticias/se-subastaron-terrenos-del-tiro-federal>

Figura 2 Conjuntos de vivienda social nueva, Sector YPF-, Barrio Padre Carlos Mugica



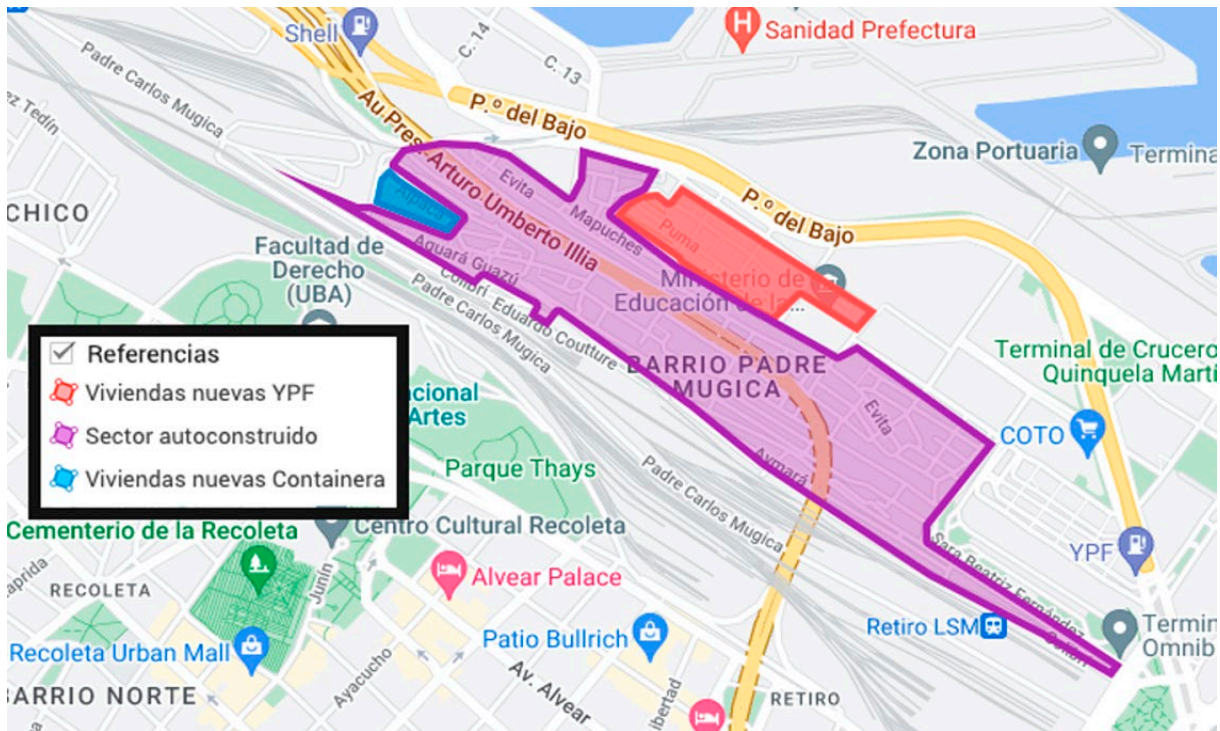
Fuente: archivo propio (2021)

Figura 3: Viviendas autoconstruidas, Barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: archivo propio (2021)

Figura 4: Viviendas por sector Barrio Padre Carlos Mugica



Fuente: Elaboración propia

Los conjuntos de vivienda social nuevos estuvieron destinados al realojo de un sector del barrio que sería demolido para ser afectado a las obras de infraestructura vial (apertura de calles y una nueva autopista nueva que no se realizó). Se trata de alrededor de 1.300 familias que fueron realojadas para las cuales se reemplazó la vivienda autoconstruida por una nueva. Se desarrollan en dos conjuntos habitacionales denominados YPF (1.200 viviendas) y Containera (120 viviendas) ubicados como se muestra en la Figura 4.

Según la normativa vigente para la regularización dominial del Barrio Mugica, tanto el acceso a las viviendas sociales nuevas como a la titulación de las autoconstruidas implica un gasto para las familias. En el caso de las primeras, con la mudanza se accede a una deuda hipotecaria, de forma similar a otros casos de vivienda social en América Latina. El segundo grupo también deberá pagar para obtener la regularización de la propiedad, pero este proceso aún no comenzó a realizarse. A continuación, veremos los detalles de las modalidades de regularización dominial en las viviendas nuevas del sector YPF. Interesa el análisis de las mismas, aunque se trate solo de una porción de las viviendas del programa, porque entendemos que estas características expresan la lógica general de la política



pública implementada y que serían replicadas al momento de titularizar las demás unidades habitacionales afectadas por el programa.

3. EL ACCESO A LA VIVIENDA Y MECANISMOS DE FINANCIARIZACIÓN EN EL BARRIO PADRE CARLOS MUGICA

El suelo del Barrio Carlos Mugica pertenece a diferentes propietarios, pero siempre estatales. El sector Containera y el área en la cual se asientan las viviendas autoconstruidas corresponden a un organismo nacional. El sector de viviendas sociales nuevas de YPF pertenece al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que lo adquirió a una empresa estatal (Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-), que le da nombre a los conjuntos. A la fecha de cierre de este artículo sólo se firmaron escrituras en las viviendas del barrio YPF, por ser el único en dominio del Gobierno de la Ciudad, que es la administración que ejecuta el programa. Esta escrituración parcial ha generado mucha incertidumbre entre grupos de vecinos sobre el futuro de la formalización de los primeros dos grupos las viviendas. Las escrituras de éstos últimos quedaron postergadas, tanto en el marco de la ejecución del programa como de las instancias participativas entre el Estado y los vecinos. El mecanismo de discusión fragmentado se asocia a la lógica gobernanza neoliberal que separa espacios y negocia de acuerdo a las condiciones particulares del entramado de actores en juego (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Hiernaux, 2014).

Como se mencionó, analizaremos en adelante los modelos de escrituras propuestos y los documentos aprobados para el sector YPF, así como los debates suscitados a raíz de ellos en la reunión del CGP del 15 de abril 2021 (fecha de aprobación de la escritura final). Nos guiarán en el análisis los siguientes ejes: a) títulos de propiedad de las viviendas, b) el costo de las mismas; c) hipotecas y d) la calidad de las viviendas.

3.1. Formalización de los títulos de propiedad y la habilitación de un mercado inmobiliario con la entrada de actores externos

La normativa creada para la regularización dominial del barrio define la seguridad de la tenencia ligada directamente al título de propiedad. Esta norma no diferencia los términos formales del acceso al título de propiedad de los habitantes del sector que permanecerá en las viviendas autoconstruidas de aquel que se vincula a viviendas sociales construidas para realojos. Prevé para todos los casos que *“la escrituración será obligatoria para el total de las parcelas y/o unidades funcionales dentro del polígono delimitado, una vez que se encuentren en condiciones jurídicas de escriturar y estén conectadas a los*



servicios públicos” (Art. 44 de la Ley 6129). De este modo, la escrituración es obligatoria pero la norma no explicita las características mínimas que deberán tener las viviendas para ser formalizadas, lo que implica la posibilidad de titularizar todos los inmuebles sin importar que muchos estén por fuera de estándares mínimos de habitabilidad en cuando a ventilación y asoleamiento.

La norma contempla como beneficiarios a las personas residentes en la villa, registradas en el último censo realizado en 2017 por el organismo estatal responsable del programa (la SECISyU). Los nuevos propietarios (tanto de la vivienda autoconstruida como la vivienda social nueva) estarán habilitados a vender las viviendas una vez cancelada totalmente la hipoteca. En caso de hacerlo, el comprador tiene que ser otra persona registrada como habitante del asentamiento, pero con la condición de que resida allí con una antigüedad de por lo menos dos años. Si no cumple esa condición, para poder adquirir el inmueble deberá pagarle al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires un monto equivalente a tres veces el valor de la primera hipoteca.

Esta penalidad para la venta a personas no residentes en la villa podría tomarse como un desaliento a la compra de inmuebles por parte de actores externos que termine expulsando a los habitantes originales. Pero también puede ser entendida como una manera de fijar reglas claras para que dicha transacción se establezca. La igualdad ante la ley no revierte la desigualdad entre los agentes que interactúan en el mercado. De este modo, habilitar la formalización y fijar pautas para la compraventa no evita la entrada de nuevos actores inmobiliarios con mayor poder económico, pero que actúan como “pares jurídicos” de la población vulnerable (Salazar, 2014:87). De este modo, en el largo plazo esta población puede quedar desposeída por acción del mercado “sin haber mejorado sus condiciones de bienestar ni haberse integrado al modo de producción capitalista” (Salazar, 2014:88). Se genera así una tensión entre el derecho a la vivienda y la estructura excluyente del mercado inmobiliario formal, que la ley aquí analizada no resuelve en favor de los pobladores.

Junto a la entrega de la escritura, la norma que regula el programa define el otorgamiento de un crédito que deberá pagarse en 360 cuotas mensuales, es decir en 30 años. La tasa de interés estipulada es relativamente baja (4%) y se fija un límite en la relación entre el monto de la cuota y los ingresos familiares, a fin de que no comprometa la subsistencia de los habitantes. En caso de que los ingresos estén por debajo de esa relación, se contempla que se extienda el plazo del pago del crédito. Esto que aparece como un beneficio, también puede ser pensado como un problema, ya que puede alargarse

de forma indefinida el tiempo de pago si hay dificultades económicas. Tampoco se otorgan subsidios a quienes que no pueden afrontar la cuota, aun cuando se trata de familias que ocuparon el suelo porque no pudieron acceder al mercado formal de inmuebles (sea en alquiler o en propiedad) y muchas de ellas se encuentran en situación de pobreza extrema.

3.2. El precio de las viviendas nuevas del sector YPF

Para quienes acceden a las viviendas sociales del conjunto YPF, el monto de las hipotecas varía de acuerdo dependiendo de tres factores : 1- el momento en que se firma la escritura; 2- la condición de poseedor o inquilino; y 3- el tamaño de la vivienda. La primera diferencia se genera porque el precio se define al comienzo de la hipoteca, pero de acuerdo a un índice variable. De este modo, el costo fijado para las primeras escrituras fue aumentando para las siguientes. La segunda diferencia tiene que ver con que si los hogares relocados eran propietarios o inquilinos en las viviendas de origen. En el primer caso, solo pagan el valor del suelo y no de la construcción. En cambio, si eran inquilinos deben abonar el suelo y los metros cuadrados construidos se acuerdo a fórmulas diseñadas especialmente en el marco del programa. El fundamento de la diferenciación entre inquilinos y propietarios es reconocer la categoría de poseedores y la inversión que estos últimos hicieron en la vivienda original autoconstruida⁹. La inclusión de los inquilinos dentro de los sujetos de derecho al barrios populares fue producto de una ardua lucha por parte de los habitantes de las villas de la ciudad, que implicó incluso, convencer primeramente a muchos vecinos, que inicialmente no los quería incorporar¹⁰. La última diferencia se relaciona con que se tiene en cuenta la relación de metros cuadrados existentes entre la vivienda autoconstruida que abandonan y la vivienda social nueva que reciben a cambio. Si la vivienda original es más pequeña, los propietarios deberán pagar los metros cuadrados adicionales. La diferencia puede ser favorable si se trata de una casa más grande que se cambia por un departamento más pequeño.

La complejidad de la estructura financiera obliga a los habitantes a cálculos económicos y previsiones de largo plazo que alteran totalmente la forma de vida y estrategias de reproducción típica de los sectores populares, más aún para los hogares

⁹ Al momento, solo las familias inquilinas que fueron relocadas pueden acceder a un título de propiedad a un valor más elevado que las propietarias. Las familias inquilinas del sector autoconstruido no han recibido definiciones sobre su situación, pero de manera informal se les ha comunicado que no poseerán título de propiedad, sino que éstos solo se entregarán a las y los propietarios de inmuebles.

¹⁰ Los inquilinos que continúan arrendando en el sector autoconstruido están viendo subir los precios del alquiler, explicado por las acciones de mejoramiento en infraestructura y/o mejoramiento de algunas viviendas, con financiamiento del gobierno local.



inquilinos. Estos sectores suelen recurrir al ahorro, al endeudamiento a corto plazo y a movi­lidades residenciales de acuerdo a sus necesidades coyunturales, que es lo opuesto a un compromiso financiero por una vivienda por más de 30 años. Más aún si deben comprometerse a nuevos gastos como el pago de los servicios públicos, más los gastos consorciales e impuestos. Cabe destacar que el programa no contempla ayudas económicas o descuentos en caso de incapacidad de pago de los servicios. Solo tiene en cuenta refinanciamientos de las cuotas de la hipoteca en caso de que las familias no cuenten con ingresos suficientes, pero tampoco especifica qué sucede si se acumulan meses de mora. Esto pone en tensión el carácter integrador que declara tener el programa de intervención en asentamientos populares implementado. Inclusive, podemos hacer un paralelismo a lo que Rodríguez y Sugranyes (2005) caracterizaban como *de invasores a deudores*, ya que aquellos que ya eran “propietarios informales” de sus viviendas pasaban a tener que pagar toda la vida por sus nuevos hogares formales.

Por otra parte, podría generar la expulsión de sus pobladores originales y particularmente a los inquilinos, debido a la alta valorización de la zona y a los proyectos de desarrollo urbano que se contemplan para sus alrededores (Capalbo y Percossi Bossero, 2020; Cuenya, 2011). La mercantilización de las viviendas formales e informales en el barrio y el sistema de endeudamiento de población vulnerable que accede a los títulos propiedad, sin políticas que amortigüen el riesgo de expulsión, en un contexto de recualificación y revalorización del entorno, pone en tensión el objetivo de integración socio urbana del programa de reurbanización. Esta tensión se manifiesta en los relatos de los vecinos, como puede observarse en el siguiente testimonio expresado en una reunión del CGP, que plantea la incertidumbre en torno a la titularización de las viviendas en general y a las hipotecas de las viviendas nuevas en particular:

Soy una vecina del barrio de muchos años, vivo acá hace treinta años, la verdad compré la misión del Padre Múgica¹¹ de que estas tierras sean nuestras, de los pobres, de los más necesitados, de cada uno de los que estamos acá, esta tierra nos pertenece, y no podemos hipotecarlas, no podemos jugar con nuestras escrituras. Si en algún momento del proceso la economía argentina se desestabiliza, porque la economía es volátil, porque viene una crisis como el corralito¹², un montón de cosas cotidianas que nos pueden suceder como vecinos y quedamos sin poder pagar, se nos muere alguien, qué sé yo. Si no tenemos una escritura que nos proteja de que la

¹¹ El Padre Carlos Mugica, que le otorga nombre al barrio, fue un sacerdote argentino, fundador del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo y del movimiento de Curas villeros. Fundó la Parroquia Cristo Obrero dentro de la villa 31 y fue asesinado por el grupo paramilitar Alianza Anticomunista Argentina en 1974, un tiempo antes de la dictadura militar (1976-1983).

¹² “Corralito” se refiere a una medida económica adoptada en el año 2001, donde existían cupos para el retiro de dinero. Esto fue una de los hechos que pre-anunciaba el estallido social de ese mismo año.

tierra va a hacer nuestra no tenemos nada. (Vecina 1, en reunión de CGP 15-04-2021).

Estas afirmaciones se relacionan con el temor a no poder continuar viviendo en el barrio y fueron similares a las recabadas en las diferentes entrevistas que realizamos. Muchos vecinos asocian el temor a la expulsión con el valor de los inmuebles de los desarrollos inmobiliarios contiguos al asentamiento y su escaso poder frente a las fuerzas del mercado.¹³ Pero al mismo tiempo, el testimonio expresa el deseo de obtener la escritura de su vivienda que la mayor parte del barrio no tiene asegurada.

3.3. Las hipotecas

Adentrándonos específicamente en las hipotecas encontramos contradicciones con el objetivo del programa que es el acceso a la vivienda como derecho y la integración socio urbana de la población del barrio a la ciudad. El modelo de hipoteca, aprobado en los procesos participativos, pero con grandes presiones del gobierno local, establece que si los adjudicatarios, ahora deudores, no pagaran tres cuotas consecutivas del crédito y no presentaran una declaración jurada del cambio de su situación económica, ingresan en una mora que puede dar lugar a la ejecución del inmueble. Borradores anteriores incluían que se podía ejecutar la hipoteca si no pagaban los servicios. Esto generó mucha resistencia por parte de vecinos y organizaciones barriales (además de las ONGs que participan en los CGP y los organismos de defensa del Poder Judicial porteño), que sostenían que aquello amenazaba la seguridad en la tenencia.

La versión vigente incluye la posibilidad de que las hipotecas que los vecinos contraen con el Gobierno de la Ciudad sean vendidas por éste a acreedores privados externos. Esta posibilidad de vender los títulos hipotecarios fue muy resistida al interior del barrio, por lo que se incluyó la condición de que dicha venta debe ser autorizada previamente por parte de las familias acreedoras. Sin embargo, tratándose de una población vulnerada, pueden suceder mecanismos de coacción o desinformación por parte del organismo que posee los títulos, que induzcan a que firmen dicha autorización. La falta de información es un reclamo constante de vecinas y vecinos, como se expresa en el siguiente testimonio de una persona que participó de las reuniones del CGP:

¹³ Esto se asocia a lo recabado por Dupont y Gowda (2020) en relación a que las tierras valiosas ocupadas por asentamientos son reclamadas por el mercado para usos más rentables y los Estados facilitan estas expulsiones.



Yo soy de Güemes [un sector dentro de la villa] y es la primera vez que sé de estas escrituras. No sabíamos que era de las escrituras de las viviendas nuevas. No me gusta, aparte porque no me dijeron antes, no pasaron por los delegados. Yo tengo el WhatsApp del gobierno y me entero mucho más de las cosas por mi delegada, que ella también se entera a la mitad. Eso es lo que más nos enoja a los vecinos que no sabemos, los que no estamos metidos totalmente en la política o en las reuniones eso no lo sabemos. Y en eso somos los últimos, nos dicen vamos a firmar ¿Qué vamos a firmar? (Vecina 2 en reunión CGP 15-04-2021).

La celeridad de los tiempos impuestos para la ejecución de las obras, en particular para el vaciamiento del sector Bajo Autopista, llevó a que muchas de las familias fueran trasladadas de forma coaccionada por diversos mecanismos: amenazas de no tener vivienda, demoliciones en las edificaciones colindantes y daños en sus casas, cortes de servicios públicos y en algunos casos hasta intimidaciones sobre situaciones migratorias. El miedo a perder el lugar que habitan, no sólo se encontró entre los que estaban siendo relocalizados, sino también en el resto de los vecinos. De ese modo, algunos entrevistados priorizaban acceder a la escritura de la vivienda autoconstruida en la que ya habitaban, pero otros estaban seguros de que la escritura era un paso a la expulsión. Incluso, en ocasiones utilizaban la palabra *gentrificación* para describir lo que esperaban del futuro, apropiándose de un término técnico-académico, pero dándole un sentido político de denuncia.

El peligro para los vecinos consiste en la posibilidad de que los agentes financieros privados que adquieran las hipotecas cambien las condiciones de pago de los créditos y ejecuten los inmuebles de familias que no pudieran pagar las cuotas. Ante reclamos y consultas, funcionarios a cargo del programa declararon que esto se incluía “como una formalidad propia de las hipotecas” y que “el derecho a la vivienda no estará vulnerado”. Pero esta aclaración no está explícita en la normativa aprobada y ha generado discusiones y enfrentamientos entre los participantes.

La habilitación de la venta de hipotecas se dio en un contexto en el que se promovieron cambios normativos a nivel federal. Esto ocurrió durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), puntualmente en el año 2018 cuando el Congreso de la Nación aprobó la Ley de Financiamiento Productivo (N° 27.440) que buscaba la desregulación del sistema financiero y del mercado de capitales. Entre otras cuestiones, los créditos asegurados podrán transferirse a terceros, quienes resultarán beneficiarios en la garantía en los mismos términos que el cedente (lo que implicó también una modificación del

Código Civil y Comercial de la Nación) y permitía disociar el titular de la garantía de los titulares de los créditos garantizados. Esto habilitó la transferencia de los créditos sin necesidad de modificar las garantías hipotecarias y prendarias. Es decir, un mercado secundario de hipotecas. El carácter reciente de esta modificación también suma desconocimiento e incertidumbre a la población afectada.

Los siguientes testimonios expresan esta falta de certezas y temores frente a la posibilidad de venta de los créditos a acreedores o bancos privados o tienen miedo al endeudamiento:

A mí me generan dudas lo del crédito hipotecario, que se puede pasar a otro acreedor ¿Por qué tiene que estar la posibilidad de que se pase a un privado? Quiero tener claro con quién tengo la deuda, quiero que sea intransferible y quiero que sea con el Gobierno de la Ciudad (vecino 4, reunión CGP 15-04-2021).

Yo siento que se están violando los derechos de los vecinos por la falta de información. Esas escrituras son muy importantes, tal vez ahora se aprueben sin que los vecinos de Bajo Autopista que se mudan a las viviendas nuevas, sepan. Siento que me están imponiendo una resolución donde yo no estoy debidamente informada. Es mi casa tengo que saber, no me lo podés imponer (vecina 5, en reunión CGP 15-04-2021).

En respuesta a estos reclamos, los técnicos de la SECSyU afirmaban “que nadie les puede sacar su casa” y que “los protegen la Ley 6.129 y el título de propiedad”, tratando de despejar los miedos, pero reafirmando la posibilidad de transferencias de hipotecas. Por ejemplo, una funcionaria entrevista en el marco de esta investigación explicaba que:

La cesión (*de las hipotecas*) está caratulada en el código civil, es una posibilidad. La realidad que de todos los casos que hemos estudiado en estos años, de las viviendas entregadas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y otros programas de vivienda social, nunca se hizo (*nunca se cedieron créditos*). Pero es una posibilidad que te otorga el código civil, de cambiar el acreedor por X necesidad que pueda tener el gobierno. Antes (*en la primera redacción que hacía referencia a las Letras*) esa posibilidad era obligatoria para el vecino, ahora eso se saca y en el caso que el Gobierno de la Ciudad tuviera la necesidad de transferir ese crédito a un tercero, sí o sí debe tener el consentimiento del vecino (Entrevista a funcionaria SECSyU, 2021).

Según dicha entrevistada el objetivo de las letras es que el gobierno local obtenga “liquidez” con la venta de los créditos, pero en los hechos, las entidades financieras que comprasen los créditos estarían habilitadas a ejecutarlos por falta de pago, poniendo en riesgo el acceso a la vivienda. Eso no se condice con los objetivos de integración socio

urbana del asentamiento informal (tanto para los habitantes relocalizados como para los que se mantienen en las viviendas autoconstruidas), ni con los objetivos de la Ley de reurbanización 6129, que mantuvo la cláusula de prohibición de desalojos estipulada en su antecesora, la Ley 3343.

Como afirma Carlos de Mattos (2016) los arreglos institucionales relativos a la titulación (securitización) de activos inmobiliarios hicieron posible transformar activos reales e inmóviles (inmuebles, infraestructuras) en activos financieros negociables en los mercados. “Con ello, también fue posible que la propiedad urbana inmóvil pasase a ser líquida y móvil en el espacio” (de Mattos 2016:39). La intención de obtener liquidez mediante la venta de créditos, es parte de la racionalidad que guía el régimen de acumulación basado en las finanzas, que en la actualidad coordina la mayor parte del desarrollo urbano. El aporte que aquí buscamos realizar es visibilizar cómo esta racionalidad es aplicada también a una política pública destinada a la regularización de un asentamiento informal y advertir sobre las posibles consecuencias expulsivas de dicha lógica -que se observan en el desarrollo urbano formal actual- que son contradictorias con los objetivos de integración social y urbana de estos programas.

3.4. La calidad de las viviendas nuevas: ¿la relocalización de un sector de la villa mejora la calidad de vida de las familias?

Existe también una tensión entre los objetivos de mejoramiento del hábitat del programa analizado y la calidad de las viviendas sociales de los conjuntos construidos para las relocalizaciones que están siendo escrituradas. Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires concluye que: “En términos socio-habitacionales, el relevamiento efectuado permite detectar que el proceso de radicación en las nuevas viviendas no solo no logró reducir en su totalidad las condiciones de vulnerabilidad y precariedad previas, sino que, en algunos casos, incluso las empeoró” (Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2020: 24).

Este informe tiene su origen en los reclamos de los vecinos con relación a las deficiencias en las viviendas otorgadas, que comenzaron apenas se mudaron. Por esa razón, muchas las familias con problemas constructivos en las viviendas nuevas se negaron a firmar las escrituras como una forma de presión a la SECISyU. Así lo expresaron algunos vecinos en la reunión del 15 de mayo del 2021 cuando se dio por aprobado el modelo de escritura para el conjunto YPF:



Yo estoy en las viviendas nuevas, me mudé en octubre del año pasado. Lamentablemente, mi casa en el bajo autopista era mucho mejor que la vivienda que me han dado. Con todo el dolor de mi corazón lo tengo que decir así, porque al día de hoy tengo problemas de filtraciones en el techo, no me lo solucionan, no responden. (...) Yo me mude pensando que iba a vivir mejor en esos edificios, que tendríamos que estar viviendo mucho mejor, y no con estos problemas de ahora. (...) Hay tantas familias que estamos viviendo en las mismas condiciones, hay gente que la está pasando peor que yo (...) No puede ser así, y la escritura no se va a firmar mientras no nos solucionen los desperfectos que hay en la vivienda nueva. (Vecina 3, CGP, 15 de abril de 2021).

Las condiciones de habitabilidad de las viviendas, la calidad de los servicios conectados, el endeudamiento como forma de acceso a los títulos, conforman un conjunto interconectado que debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar el objetivo de integración socio-urbana del proceso de reurbanización del Barrio Mugica. Integración socio urbana implica morigerar las desiguales condiciones de acceso al suelo, infraestructuras y vivienda entre los asentamientos informales y el resto de la ciudad. El adjetivo social implica tener en cuenta las características particulares de la población que allí habita y adoptar medidas para que puedan gozar de los derechos a la radicación de este tipo de barrios y a una vivienda y un hábitat adecuados, estipulados en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Lo relatado, que se desarrolla en un contexto de presión constante del mercado inmobiliario, pone en tensión dicho objetivo y constituye un límite en la posibilidad de garantizar a sus habitantes mejores condiciones de vida e integración a la ciudad.

A MODO DE CIERRE

Con la política estudiada, se puede afirmar que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se coloca como pionero en Argentina en aplicar mecanismos de financiarización para que los habitantes de los barrios populares accedan a viviendas de interés social *in situ*. Esto sucede con resistencias y temores por parte de los vecinos y de organizaciones que los acompañan. El modo en que se tomaron las decisiones respecto a las escrituras, hipotecas y créditos dieron poco margen de incidencia a las inquietudes de los vecinos afectados. El debate fragmentado y el hecho de que la mayoría de las familias estuviera relocalizada previo al acuerdo de las condiciones de escritura y deuda, ejerció una presión sobre aquellas para firmar, aunque existiesen cláusulas que no se comprendan o sean riesgosas.



Como quedó expuesto, los vecinos del Barrio Padre Mugica tienen fuertes temores a ser expulsados por la vía del mercado, tanto los relocalizados en conjuntos de viviendas sociales como los que habitan viviendas autoconstruidas. Muchos de ellos tienen fuerte desconfianza de asumir hipotecas a largo plazo mientras cuentan con economías de subsistencia. El paso de ser *invasores a deudores* no garantiza de manera plena y segura el acceso a la vivienda, lo cual implica una tensión con los objetivos de integración socio urbana del programa. Dicha tensión se profundiza si se tiene en cuenta que la villa se emplaza en terrenos muy codiciados por el mercado inmobiliario.

Ante la escasez de suelo urbanizable y bien localizado, los asentamientos informales, sobre todo los que se emplazan en la centralidad de las grandes ciudades como es el caso aquí analizado, pueden ser considerados como oportunidades para la extracción de ganancias por parte del mercado inmobiliario. Como se mencionó, el entorno del barrio está atravesando un proceso de revalorización y reconversión de la mano de grandes proyectos urbanos públicos y privados. Sumado a esto, el Gobierno de la Ciudad ha dispuesto la privatización de una importante cantidad de tierras aledañas al asentamiento.

En diálogo con la bibliografía latinoamericana sobre vivienda social y su financiación, encontramos que las moradas del Barrio Padre Mugica comparten con los casos chileno, mexicano y brasilero la baja calidad de las nuevas unidades. Además, estas no se ajustan a las necesidades de las familias y están subsumidas a las lógicas de la industria de la construcción y crecientemente al sistema financiero. Pero el caso estudiado no comparte con aquellos la condición de localización periférica. Paradójicamente, su ubicación en la centralidad puede constituir una amenaza a futuro, donde muchos vecinos ven una posible expulsión si no se desarrollan medidas para amortiguar los efectos de la mercantilización. Por otra parte, a diferencia de los debates latinoamericanos de viviendas de interés social financierizadas, en este caso son vecinos que habitan el lugar donde se van a radicar, lo autoconstruyeron y sus casas se enmarcan en programas de integración socio urbana, no obstante, esto se contradice con un esquema de hipotecas y deudas a 30 años o más (aun cuando reconocen como parte de pago sus anteriores viviendas), que los dejan atados a incertidumbres y riesgos del mercado inmobiliario y financiero, como en otros países de la región. Es decir, además de la precariedad de sus ingresos para los habitantes realojados se le suma una deuda por décadas que les genera mayor vulnerabilidad, en un contexto de asumir nuevos costos, tales como expensas o servicios. Por último, si bien la participación se postula como una metodología central de los procesos, en los espacios políticos de deliberación, los habitantes quedaron sujetos a las



decisiones técnicas y administrativas del gobierno local y sólo pudieron mejorar muy parcialmente su situación de sujetos de créditos.



REFERENCIAS

1. Aalbers, Manuel. "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis". *Competition & Change*, 12(2). 148-166. 2008. <https://doi.org/10.1179/102452908X289802>
2. Aalbers, Manuel. "Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate". *Progress in Human Geography*, 43(2). 376-387. 2019. <https://doi.org/10.1177/0309132518819503>
3. Arqueros Mejica; María Soledad et. al. "Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de villas (2015 - 2018)". *Revista Pensum*. 5, 13-26. 2019. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/26298>
4. Barenboim, Cintia Ariana y Elinbaum, Pablo. "Políticas habitacionales e impactos socio-económicos. La experiencia del Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana Rosario". *Quid* 16, 168-191. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2087>
5. Barroetaveña, Matías. "La década vendida" Documento de trabajo. 2020
6. Capalbo, Tomás y Percossi Bossero, Federico Leandro. "La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015-2019)". *Cuaderno Urbano*, 29, 139-164. 2020. <https://doi.org/10.30972/crn.29294626>
7. Cattaneo Pineda, Rodrigo Andrés. "Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad?" *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 37(112). 2011. 5-22. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/184/545>
8. Cardoso, Adauto Lucio (org.) *O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriales*. Rio de Janeiro: Observatorio das Metrópolis-Letra Capital. 2013.
9. Clichevsky, Nora. Regularizando la Informalidad del Suelo en América Latina y el Caribe. Una Evaluación sobre la Base de 13 países y 71 programas. *Cepal, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Serie Manuales*, 50, 1-215. 2006. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/S0600005_es.pdf?sequence=1
10. Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel Martín. "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 40-51. 2015. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>
11. Cuenya, Beatriz. "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana". *Cadernos Metrópole*, vol. 13 (25). 185-212. 2011. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837820008>
12. de Mattos, Carlos. "Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana". *Sociologías*, 18(42), 24-52. 2016. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>
13. Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. *Relevamiento de las nuevas viviendas construidas por el Gobierno de la Ciudad en el Sector YPF*. 2020.
14. Dupont, Véronique & M.M. Shankare Gowda. Slum-free city planning versus durable slums. Insights from Delhi, India. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 12:1, 34-51. 2020. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1666850>
15. Fernandes, Edesio. "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica". *Revista Vivienda Popular*, 12. 5-16. 2003.
16. Gomes de Mendonça, Jupira y Soares de Moura Costa, Heloisa (org.) *Estado y capital inmobiliario. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/arte. 2011.
17. Harvey, D. *El Nuevo imperialismo*. Akal (ed.), España. 2004
18. Hiernaux, Daniel. "Proyectos que dividen, ciudades que segregan" en Ciudades Latinoamericanas". María Mercedes Di Virgilio y Mariano Perelman (org.), *Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires. 253-274. Buenos Aires: CLACSO. 2014.



19. Fuster-Farfán, Xenia. “Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido”. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(135), 5-26. 2019. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2906/1184>
20. Imilan, Walter; Olivera, Praticia y Beswick, Joe. “Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres”. *Revista INVI*, 31 (88). 163-190. 2016. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000300006>
21. Oliveira de Menezes, Vitor Matheus. “Programa Minha casa minha vida: universalização ou focalização?” *Revista Habitus*. 12 (2). 98-112. 2014. <https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11440>
22. Rolnik, Raquel. *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM. 2017
23. Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana. *El traje nuevo del emperador. Las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile*. Instituto de la Ciudad FLACSO Ecuador. 2012. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120413123620/gthi1-2.pdf>
24. Salazar, Clara Eugenia. “Los ejidatarios en el control de la regularización”. Clara Eugenia Salazar (coord.). *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México. 265-306. 2014.
25. Salinas Arreortua, Luis Alberto y Soto Delgado, Lisette. “Política de vivienda en México: entre la expansión y el retorno al centro”. *Investigaciones Geográficas*, 99. 1-17. 2019. doi.org/10.14350/ig.59751
26. Shimbo, Lúcia Zanin. “Empresas constructoras, capital financeiro e a constituição de habitação social de mercado”. Jupira Gomes de Mendonça, y Heloisa Soares de Moura Costa (org.). *Estado y capital inmobiliario. Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. 41-62. Belo Horizonte: C/arte. 2011.
27. Socoloff, Ivana. “Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio de caso IRSA”. *Revista INVI*, 30 (84), agosto, 2015. 151-177. 2015. <https://www.redalyc.org/pdf/258/25840411006.pdf>
28. Socoloff, Ivana. “Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXIII (616)., 1-26. 2019. <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21493>
29. Sugranyes, Ana. “La política habitacional en Chile. 1980-2000. Un éxito liberal para dar techo a los pobres”. Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones sur. 2005.
30. Theodore, Nik, Peck, Jamie y Neil Brenner. “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, 66. 1-12. 2009. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/277955552_Urbanismo_neoliberal_la_ciudad_y_el_imperio_de_los_mercados
31. Villar Calvo, Alberto Javier y Méndez Ramírez, Juan José. “Dos décadas de política habitacional neoliberal y su impacto en la producción de vivienda social en México, el caso del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (1992-2010)”. *Gestión pública y participación ciudadana*, Vol. VIII. 176-197. 2014. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7876/10-proy-villar.pdf
32. Wilkis, Ariel. “Economizando virtudes, un enigma de las finanzas populares”. Ariel Wilkis y Alejandro Roig (edit.). *El laberinto de la moneda y las finanzas. La vida social de la economía*. 177-194. Buenos aires: Biblos. 2015.