

Escuela de Gobierno

Tipo de documento: Tesis de maestría



Maestría en Economía Urbana

Estado, espacio y economía urbana: percepciones sobre los efectos de la relocalización del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Barrio Padre Mugica

Autoría: López Martí, Lucila María

Año: 2025

¿Cómo citar este trabajo?

López Martí, L. (2025) "*Estado, espacio y economía urbana: percepciones sobre los efectos de la relocalización del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Barrio Padre Mugica*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13733>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



Maestría en Economía Urbana

Trabajo Final

Título: *Estado, espacio y economía urbana: percepciones sobre los efectos de la relocalización del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Barrio Padre Mugica*

Autor: Lucila María Lopez Marti

Tutoras: Cynthia Goytia y Agostina De Leo

Fecha: Julio 2025

Índice

Agradecimientos	2
Abstract.....	3
Resumen.....	4
Capítulo I - Introducción.....	6
Capítulo II - Relocalización del Ministerio de Educación: fundamentos, alcances y tensiones	18
Capítulo III - Marco conceptual y revisión de literatura.....	25
Capítulo IV - Metodología.....	30
Capítulo V - Análisis empírico	35
Capítulo VI - Conclusiones.....	55
Fuentes y Referencias.....	59
Anexos.....	61

Agradecimientos

- *Para mamá y papá.*

Abstract

Esta investigación analiza las percepciones socioeconómicas derivadas del traslado territorial del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), Argentina, al Barrio Padre Mugica entre 2020 y 2024. El estudio evalúa en qué medida la instalación del edificio ministerial ha actuado como un catalizador efectivo para el desarrollo económico local, la integración social y el mejor acceso a servicios e infraestructuras públicas, reconociendo a la vez los desafíos del proceso. Los resultados muestran que la relocalización activó parcialmente tres canales de transmisión —económico, simbólico e institucional— de manera desigual y fragmentada territorialmente. En lo económico, la presencia diaria de más de dos mil empleados dinamizó ciertos comercios cercanos, aunque los beneficios fueron selectivos y limitados. En lo simbólico, el Ministerio desafió estigmas históricos del barrio, aunque generó percepciones ambivalentes. En lo institucional, se observaron mejoras en infraestructura básica, pero concentradas en sectores específicos, reflejando desigualdades preexistentes y la necesidad de políticas complementarias. En conjunto, la relocalización produjo impactos visibles y redefinió centralidades urbanas, pero no logró un proceso integral y sostenido de integración urbana, evidenciando los límites de las políticas públicas en contextos de desigualdad estructural.

Resumen

La presente tesis examina las percepciones sociales y económicas derivadas del traslado del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, al Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31), en el marco del Plan de Integración Social y Urbana implementado por el Gobierno de la Ciudad desde el año 2016. Esta iniciativa constituye una intervención de alto perfil dentro de las estrategias contemporáneas de transformación territorial en contextos de informalidad urbana, articulando obras de infraestructura, regularización dominial e instalación de equipamientos estatales con el objetivo de revertir condiciones estructurales de exclusión. A partir del análisis de este caso, el trabajo busca comprender y mensurar los impactos socioeconómicos derivados a partir de la presencia sostenida del Estado en un enclave históricamente segregado.

El análisis se desarrolla desde un andamiaje teórico anclado en el paradigma de las políticas basadas en el lugar (conocidas en la literatura anglosajona como *place-based*), entendidas como estrategias territoriales orientadas a promover procesos de desarrollo local mediante intervenciones institucionales situadas (Duranton, 2018; Barca, 2012). Este enfoque comenzó a consolidarse en la agenda internacional a partir de la década del 2000, en contraposición a las políticas espaciales neutrales (*space-neutral*) que predominaban hasta entonces. Las políticas *place-based* han sido impulsadas por una diversidad de actores, incluyendo gobiernos locales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y organismos internacionales como la Unión Europea y Banco Mundial que han promovido este tipo de estrategias como mecanismos para reducir desigualdades territoriales persistentes y generar externalidades positivas en contextos urbanos fragmentados. En diálogo con aportes teóricos provenientes de la economía urbana y de la literatura sobre estatalidad territorializada, se estudian los mecanismos a través de los cuales un edificio público de gran magnitud y relevancia puede incidir sobre el entorno urbano inmediato, generando externalidades positivas, reorganizando flujos económicos y resignificando el lugar de los barrios populares dentro del mapa institucional de la ciudad.

La metodología adoptada es de carácter cualitativo y se basa en un estudio de caso que articula múltiples fuentes de información. Se realizó un análisis documental de normativa, informes oficiales, reportes de organizaciones sociales y material periodístico, complementado por un trabajo de campo que incluyó entrevistas semiestructuradas a residentes, funcionarios públicos y comerciantes. En primer lugar, se realizó un muestreo por bola de nieve, a partir de

una selección intencional inicial, lo que permitió acceder a un grupo diverso de entrevistados. Luego, el procesamiento de los testimonios se llevó a cabo mediante una interpretación artesanal, priorizando la lectura situada, el análisis relacional y la atención a las tensiones discursivas que iban emergiendo.

Los hallazgos muestran una heterogeneidad de experiencias y valoraciones respecto del proceso de relocalización del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien se identifican mejoras importantes en términos de infraestructura y accesibilidad, también persisten fragmentaciones espaciales, desigualdades internas y tensiones vinculadas a la sostenibilidad de la intervención. Las entrevistas nos ponen de manifiesto una disonancia entre la temporalidad proyectiva del Estado y las urgencias de la vida cotidiana en el barrio, así como una apropiación parcial y diferenciada del discurso de "integración urbana" promovido desde las instancias oficiales.

Esta tesis se estructura en seis capítulos. El primero introduce la problemática de investigación, su relevancia para el campo de la economía urbana, la pregunta que guía el estudio y los objetivos perseguidos. Asimismo, se presenta la metodología adoptada. El segundo capítulo reconstruye el contexto histórico y socioeconómico del Barrio Mugica previo al traslado institucional, prestando especial atención a las condiciones estructurales de exclusión urbana. El tercer capítulo desarrolla el marco conceptual y aborda la revisión literaria.

El cuarto y quinto capítulo presentan la metodología y el análisis empírico a partir del material recolectado en el trabajo de campo, explorando las representaciones, percepciones y disputas en torno al Ministerio como nuevo actor territorial. Finalmente, el sexto capítulo expone las conclusiones generales, evaluando los impactos de la intervención, sus implicancias para futuras políticas de integración urbana y las lecciones extraídas en términos de planificación territorial en contextos de informalidad.

Capítulo I - Introducción

Situación problemática

La urbanización de asentamientos informales ha sido, y sigue siendo, uno de los mayores retos para las ciudades de América Latina. En muchas de ellas, se vuelve más compleja por las desigualdades sociales persistentes, la fragmentación del territorio y una clara separación entre los sectores formalizados de la ciudad y aquellos históricamente relegados. En este sentido, la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, no es la excepción puesto que dentro de su trazado urbano coexisten realidades muy distintas, por mencionar algunos: barrios residenciales, zonas industriales, áreas turísticas y, también, espacios que han sido dejados al margen durante décadas. Allí aparecen los barrios populares o villas, como se los conoce comúnmente, cuyas condiciones de vida reflejan una profundísima exclusión.

Desde esta perspectiva, el Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31)¹ adquiere una relevancia particular por su historia, pero en principio por su ubicación estratégica dado que se localiza en las proximidades del centro político y económico de la ciudad. Aunque ciertamente, esa proximidad geográfica nunca implicó integración. Durante mucho tiempo, el barrio permaneció desconectado del circuito formal. Servicios públicos deficientes, empleo informal, infraestructura precaria. Todo esto configuró una situación de desigualdad urbana sostenida que, en buena parte, sigue presente (Najman, 2017). Frente a este panorama, distintas administraciones intentaron, con mayor o menor éxito, implementar políticas de mejora (Rodríguez, 2019). Sin embargo, recién en 2016 comenzó a estructurarse un plan más integral, conocido como Plan de Integración Social y Urbana (Sanchez y Baldiviezo, 2019). La propuesta incluía no solo obras de infraestructura y mejoras habitacionales, sino una presencia más activa del Estado en el territorio (CIPPEC, 2021). Una de las decisiones más llamativas fue la relocalización del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al interior del barrio.

¹ En el contexto Argentino, el termino “villa” hace referencia a asentamientos urbanos informales caracterizados por la precariedad habitacional, la ausencia o irregularidad en el acceso a servicios públicos y la informalidad en la tenencia del suelo. Estas áreas, también conocidas como “villas de emergencia” surgieron principalmente en zonas urbanas como respuesta a procesos de expulsión del mercado formal de vivienda y se encuentran históricamente atravesados por dinámicas de estigmatización y exclusión social.

Esta decisión estratégica, concretada finalmente en enero de 2020, respondió a múltiples objetivos sociales, económicos y simbólicos por parte del gobierno local.² En primer lugar, se buscó enviar una señal potente de presencia estatal permanente en un territorio históricamente postergado, así como revertir procesos de estigmatización mediante la incorporación física del barrio al imaginario oficial de la ciudad. Por otra parte, esta acción tuvo la intención explícita de dinamizar el tejido económico local a través del establecimiento de un polo institucional público que actuase como motor económico, generando empleo directo e indirecto, movilizandando además inversiones complementarias en servicios comerciales y productivos adyacentes.³ De esta manera, la decisión de trasladar el Ministerio se fundamentó en la concepción de que la presencia estatal en los barrios populares puede contribuir a revertir patrones históricos de exclusión espacial, promoviendo un modelo de desarrollo urbano inclusivo basado en la proximidad, integración social y económica, y la recuperación del espacio público como un ámbito compartido de ciudadanía. En palabras del jefe de gobierno de ese entonces el objetivo era *"potenciar la integración de estas zonas al resto de la Ciudad, por los miles de personas que día a día concurrirán a trabajar ahí"*.⁴

Esto explica que la intervención haya sido leída, por distintos actores, de maneras muy diversas. Para algunos, representó una oportunidad histórica de dinamizar la economía local, atraer inversiones en servicios, y reposicionar al barrio dentro del imaginario urbano de la ciudad. Para otros, en cambio, generó preocupación: por la presión sobre la infraestructura existente, por el posible desplazamiento indirecto de los habitantes, o por la falta de participación real en las decisiones tomadas. Sin embargo, la pregunta de fondo permanece: ¿puede una presencia estatal sostenida modificar estructuras de exclusión urbana de forma duradera?

El Barrio Mugica posee una larga historia que resulta esencial para comprender el significado profundo de la decisión gubernamental en cuestión. Fundado de manera informal en la década de 1930, este barrio se convirtió en hogar de migrantes internos y extranjeros que

² Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2020, 14 de enero). Nuevo edificio del Ministerio de Educación en el Barrio 31: Comenzó la mudanza al Polo Educativo María Elena Walsh. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/educacion-e-innovacion/noticias/nuevo-edificio-del-ministerio-de-educacion-en-el-barrio-31>

³ La Nación. (2023, 29 de septiembre) El desembarco de una franquicia les cambió la vida a 41 jóvenes de la ex villa 31. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/como-cambio-la-vida-de-los-41-vecinos-de-la-ex-villa-31-que-trabajan-en-el-mcdonalds-que-abrio-en-nid29122023/>

⁴ Redacción Clarín. (2016, agosto 10). Mudarán el Ministerio de Educación a la Villa 31. *Clarín*. https://www.clarin.com/ciudades/mudaran-ministerio-educacion-villa_0_SJbgXcPt.html

llegaban a Buenos Aires buscando mejores condiciones de vida, estableciéndose en tierras cercanas al puerto y áreas ferroviarias en desuso (Ons, 2021). A lo largo de casi un siglo, la comunidad atravesó distintas fases marcadas por la precariedad habitacional, la amenaza constante de desalojos y la falta crónica de servicios públicos elementales como agua potable, electricidad, saneamiento y transporte. Paralelamente, el barrio fue desarrollando una identidad cultural y social particular, sustentada en fuertes redes comunitarias y en prácticas organizativas que, si bien permitieron cierto grado de autosuficiencia, nunca pudieron resolver completamente la problemática estructural de marginalidad. La interacción histórica con las políticas públicas fue ambivalente, combinando etapas de abandono absoluto con períodos esporádicos de intervención limitada que generalmente se enfocaron en medidas paliativas o temporales. El traslado del Ministerio de Educación representó entonces una ruptura con esta lógica histórica, asumiendo por primera vez la integración física del barrio al esquema formal administrativo de la ciudad.

En términos generales, la decisión de emplazar una institución central del gobierno porteño en el Barrio Mugica forma parte de un cambio paradigmático más amplio que está siendo observado en otras ciudades de América Latina, donde estrategias similares comienzan a desplegarse con diversos grados de éxito. Las políticas urbanas recientes en contextos de vulnerabilidad ya no se limitan únicamente a brindar respuestas puntuales, sino que plantean intervenciones integrales donde el Estado no sólo actúa como proveedor de infraestructura y servicios, sino como un actor clave que se instala físicamente en la comunidad para fomentar desde adentro procesos sostenibles de desarrollo social y económico (Healey, 2006). Este cambio paradigmático está respaldado por experiencias internacionales que muestran cómo la localización estratégica de equipamientos públicos puede generar externalidades positivas que van más allá de lo económico, impactando profundamente en la cohesión social y en la percepción de integración territorial⁵. Así, la decisión tomada en Buenos Aires no es un caso aislado, sino que forma parte de una corriente internacional creciente que busca revertir la fragmentación urbana mediante la integración física de territorios históricamente marginados del sistema formal de la ciudad.

La elección del Ministerio de Educación como institución central para este proyecto no fue casual, ya que la educación constituye un eje estratégico en la visión integral del desarrollo

⁵ Es posible citar algunos ejemplos como son los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) en Colombia o los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) de Brasil.

social y económico promovida desde las políticas públicas locales. Este Ministerio, además de su función primordial educativa y de planificación curricular, concentra un importante volumen de recursos humanos y materiales que impactan directamente en el entorno inmediato, generando una intensa dinámica económica cotidiana. En particular, la reubicación supuso la llegada de alrededor de 2.200 empleados públicos a las inmediaciones del Barrio Mugica, quienes comenzaron a demandar bienes, servicios y transporte en un área que, previamente, tenía una actividad económica restringida al comercio informal y pequeños emprendimientos.⁶ Adicionalmente, el establecimiento de esta institución pública representó un simbolismo potente, transmitiendo una narrativa de transformación hacia una sociedad más igualitaria e integrada, en la que los barrios populares no son meramente espacios asistidos, sino territorios plenos de ciudadanía y participación efectiva en la vida urbana. La presencia física del Ministerio se percibe entonces como un acto explícito de reconocimiento social y urbano a una población históricamente marginalizada.

No obstante, la implementación efectiva del traslado y la consecuente transformación del territorio no estuvieron exentas de complejidades. Desde sus primeras etapas, la relocalización del Ministerio generó desafíos significativos asociados principalmente a la infraestructura urbana disponible y la capacidad de respuesta institucional ante el rápido crecimiento de la actividad en la zona. Uno de los primeros obstáculos fue la necesidad urgente de adaptar la infraestructura vial y de transporte público existente, claramente insuficiente para absorber la demanda derivada del ingreso diario de miles de empleados, proveedores y usuarios al barrio. Asimismo, la provisión de servicios básicos tales como electricidad, agua potable y saneamiento requirió esfuerzos adicionales significativos, considerando la alta densidad poblacional preexistente y las limitaciones estructurales del barrio. Estos desafíos pusieron en evidencia que, si bien la presencia física del Estado puede actuar como catalizador, su éxito real depende de una planificación integral de mediano y largo plazo que incluya la inversión continua en infraestructura complementaria y el desarrollo de capacidades locales para acompañar los cambios urbanos generados.

La relevancia de la temática en América Latina

⁶ Fernández, M. (2020, 9 de enero). Empieza la mudanza del Ministerio de Educación porteño a la Villa 31: cómo es el nuevo edificio. Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/educacion/2020/01/09/empieza-la-mudanza-del-ministerio-de-educacion-porteno-a-la-villa-31-como-es-el-nuevo-edificio/>

La reubicación territorial del Ministerio de Educación en el Barrio Mugica no solo constituye un caso emblemático dentro del contexto porteño, sino que además adquiere relevancia en el marco más amplio del análisis de la economía urbana. Ciertamente, al revisar experiencias comparadas en otras ciudades de América Latina y del mundo, se observa que no abundan los casos en los que se haya relocalizado una oficina gubernamental dentro de un barrio informal o asentamiento popular, y mucho menos con la escala institucional que implicó el traslado del Ministerio de Educación. Esto reviste especial relevancia para el desarrollo del presente trabajo, en tanto se propone precisamente contribuir a este vacío, no sólo en términos de la literatura académica existente, sino también respecto de las experiencias empíricas documentadas.

Ahora bien, a pesar de que antecedentes son escasos, pueden identificarse algunas experiencias relevantes en otras ciudades de América Latina que, aunque no equiparables en términos de escala institucional, ofrecen elementos de comparación. No está de más aclarar que si bien ninguna de estas experiencias replica de forma exacta lo ocurrido con el traslado del Ministerio de Educación al Barrio Mugica, en tanto no implican la relocalización de una sede ministerial en el corazón de un asentamiento informal, constituyen aproximaciones relevantes al objeto de estudio de esta tesis. En los tres casos, se observa una intención explícita de acercar la administración pública a sectores históricamente excluidos, reformulando los límites tradicionales de la presencia estatal en el espacio urbano. La instalación de equipamientos públicos en barrios periféricos o marginalizados, aunque no con el peso simbólico ni la estructura jerárquica de un ministerio, permite analizar procesos de integración territorial impulsados desde el Estado que dialogan con la experiencia argentina aquí analizada.

En otras ciudades latinoamericanas también se ha desarrollado estrategias orientadas a reconfigurar territorialmente la presencia del Estado en barrios históricamente relegados sin que ello implicara necesariamente el traslado de sus sedes centrales. En este sentido, resulta pertinente considerar experiencias como las de Bogotá (Colombia) y Rio de Janeiro (Brasil), cuyos contextos urbanos comparten desafíos estructurales como el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tales como la expansión informal del hábitat, la desigualdad socioespacial y la debilidad de los servicios públicos en sectores periféricos.

Bogotá, capital de Colombia, cuenta con más de 7 millones de habitantes y una configuración urbana atravesada por altos niveles de segregación territorial. En este contexto,

el gobierno distrital implementó una política de descentralización funcional a través de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) y los SuperCades (Rocha Palacio, 2018). En estos dispositivos distribuidos estratégicamente en distintas zonas de la ciudad, permiten a los habitantes de barrios populares acceder a una amplia gama de servicios estatales, como trámites de identidad, asesoramiento jurídico, prestaciones sociales y atención en salud, sin necesidad de trasladarse al centro administrativo. Mediante esta lógica de “ventanilla única”, el estado expande su accesibilidad operativa y simbólica, fortaleciendo el vínculo entre ciudadanía y administración pública en territorios marcados por desatención histórica. Aunque no implican una relocalización institucional jerárquica como la del Ministerio de Educación de la CABA, estos centros constituyen una forma efectiva de inserción estatal y democratización del acceso a derechos en contextos de vulnerabilidad.

En una línea similar, la experiencia del programa Favela-Bairro en Río de Janeiro, Brasil, una ciudad con más de los 6 millones de habitantes y profundas desigualdades territoriales, ofrece otro ejemplo relevante. A partir de la década de 1990, y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, este programa buscó urbanizar de manera integral diversas favelas mediante obras de infraestructura, apertura de calles, provisión de servicios y regularización dominial (Andreatta, 2005). En ese marco, se instalaron equipamientos sociales como Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS), oficinas municipales y espacios comunitarios, que ampliaron la cobertura del Estado en zonas tradicionalmente dominadas por la informalidad y actores paralelos como el narcotráfico. Si bien no se trató del traslado de un ministerio en su conjunto, la vocación de permanencia institucional y la intención de integrar territorialmente a las favelas revelan una lógica de intervención estatal estructurante, que disputó sentido y presencia en áreas previamente relegadas.

Ahora bien, más allá de las particularidades de cada caso, lo que los une es la voluntad política de instalar al Estado dentro de territorios previamente marcados por su ausencia o su débil desempeño institucional. Esta decisión no siempre se materializa mediante el traslado de grandes dependencias, pero sí mediante infraestructuras que condensan funciones clave de gestión y presencia pública. En los ejemplos mencionados, se busca interrumpir procesos históricos de exclusión territorial mediante dispositivos que articulan servicios, símbolos y rutinas administrativas. La ubicación no es neutra: instalar una oficina pública en un barrio periférico o informal constituye, en sí misma, una toma de posición sobre qué territorios merecen presencia estatal y bajo qué formas. Es justamente esta dimensión la que permite

establecer un paralelo analítico con el traslado del Ministerio de Educación al Barrio Mugica, aun cuando las escalas y las lógicas institucionales no sean idénticas. En todos los casos, la presencia física del Estado se convierte en parte de una política más amplia de integración social y reconstrucción de legitimidad.

Desde esta perspectiva, el caso argentino se vuelve especialmente relevante por la magnitud institucional que supone el traslado de una sede ministerial a un asentamiento informal. A diferencia de los otros ejemplos, aquí no se trata de un centro de servicios o de una oficina descentralizada, sino de la relocalización de una estructura completa del Estado local, con personal, presupuesto y jerarquía política propia. Este gesto, de fuerte contenido simbólico, instala nuevas preguntas sobre el rol del Estado en la producción del territorio, la posibilidad de revertir procesos de estigmatización y el modo en que ciertas políticas públicas pueden funcionar como catalizadores de integración urbana. Al mismo tiempo, permite repensar los alcances y límites de la presencia estatal en contextos de alta vulnerabilidad, especialmente cuando dicha presencia no surge de una demanda local sino de una decisión tecnocrática o político-estratégica. Por eso, más que un caso excepcional, el traslado del Ministerio de Educación puede leerse como una inflexión en las formas contemporáneas de intervención estatal sobre el espacio urbano y, en particular, sobre territorios históricamente segregados.

Objetivo General

Esta investigación tiene como objetivo general analizar los impactos socioeconómicos derivados del traslado territorial del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) hacia el Barrio Mugica entre los años 2020 y 2024. La finalidad última es evaluar en qué medida la instalación del edificio ministerial ha servido como catalizador efectivo de transformaciones en el desarrollo económico local, la integración social y el acceso mejorado a servicios e infraestructuras públicas, reconociendo simultáneamente los desafíos y las dificultades inherentes a dicho proceso.

Objetivos específicos

1. Describir el contexto socioeconómico y demográfico previo al traslado del Ministerio de Educación al Barrio Mugica, detallando las condiciones de vulnerabilidad social, exclusión espacial y características generales de la población residente hasta el año 2019.

2. Analizar los planes y políticas de urbanización e integración urbana del Barrio Mugica implementados por el GCABA, evaluando sus objetivos, alcance y estrategias específicas relacionadas con la instalación del Ministerio de Educación en el barrio.
3. Conocer el impacto generado en términos de accesibilidad a servicios públicos fundamentales y cohesión social, identificando mejoras concretas en infraestructura, provisión de servicios básicos, transporte y percepción comunitaria acerca de la integración efectiva del barrio con la ciudad formal.
4. Evaluar el impacto económico local provocado por el traslado del Ministerio de Educación al Barrio Mugica, examinando la creación de empleo formal e informal, cambios en la estructura comercial y productiva del barrio, así como las nuevas dinámicas económicas generadas por esta presencia institucional.
5. Examinar las lecciones aprendidas del traslado, identificando claramente los desafíos surgidos, oportunidades aprovechadas, buenas prácticas aplicadas y áreas de mejora posibles para intervenciones futuras de urbanización e integración de barrios populares.

Esta investigación parte de la premisa de que la relocalización del Ministerio de Educación en el Barrio Padre Carlos Mugica constituye una intervención urbana con capacidad potencial de transformación, pero cuyos efectos concretos dependen de múltiples factores contextuales. En este marco, se postulan dos hipótesis complementarias, no excluyentes, que permiten explorar distintos escenarios de impacto según la activación (parcial, total o nula) de canales económicos, simbólicos e institucionales.

Hipótesis 1. Integración urbana mediante presencia estatal estructurante

La instalación de un edificio estatal de alto rango en un barrio históricamente excluido puede operar como catalizador de integración urbana cuando logra articularse con las dinámicas preexistentes del territorio. Esta articulación habilita procesos de transformación que exceden lo funcional y permiten ampliar las condiciones de ciudadanía urbana mediante tres tipos de efectos:

- (a) Efectos económicos multiplicadores, tales como la creación de empleo directo e indirecto, el fortalecimiento del entramado comercial local, la expansión de nuevos rubros y la progresiva formalización de actividades informales. La magnitud de estos efectos dependerá de la localización de los actores beneficiarios, su capacidad organizativa y el grado de conectividad física con el perímetro ministerial.

- (b) Transformación simbólica del territorio, a partir de la resignificación del barrio como espacio legítimo dentro del mapa institucional de la ciudad. Esto puede expresarse en una narrativa de reducción del estigma y apropiación positiva de la presencia estatal como parte del paisaje urbano cotidiano.
- (c) Reconfiguración institucional, entendida como la ampliación de la presencia estatal más allá del edificio en sí: mejoras en infraestructura básica, mayor capacidad de respuesta ante demandas locales, instalación de dispositivos de gestión próximos y generación de condiciones para nuevas formas de gobernanza urbana.

Hipótesis 2. Enclave institucional con efectos limitados y segmentados

La instalación de un edificio estatal en un territorio popular puede consolidarse como una forma de modernización selectiva que reproduce desigualdades preexistentes, generando beneficios concentrados en ciertas zonas o grupos y sin capacidad de transformación estructural del entorno. Bajo esta hipótesis, la intervención funciona como un enclave institucional que coexiste con la precariedad barrial sin modificarla sustantivamente. Se identifican tres líneas de impacto restringido:

- (a) Persistencia de una economía dual, donde conviven un circuito formal vinculado a la demanda ministerial y un circuito informal periférico, sin conexiones entre sí.
- (b) Fragmentación socioespacial, expresada en la configuración del edificio como burbuja institucional, con mejoras localizadas en su entorno inmediato, sin derrames sostenidos hacia zonas alejadas.
- (c) Sostenibilidad comprometida, en tanto los efectos positivos se diluyen en el tiempo si no se consolidan mediante políticas complementarias, participación real de la comunidad y continuidad presupuestaria.

Los canales de transmisión a través de los cuales estas hipótesis podrían verificarse empíricamente se sintetizan en el siguiente cuadro:

Canal de transmisión	Hipótesis de integración urbana (H1)	Hipótesis de enclave institucional (H2)
Económico	Empleo directo para residentes del barrio; consumo diario de empleados; encadenamientos con proveedores locales; efecto demostración.	Consumo restringido a comercios “seguros”; exclusión de actores informales; actividad limitada a horario ministerial.
Simbólico	Orgullo barrial; cobertura mediática positiva; apropiación simbólica del Ministerio como emblema de ciudadanía urbana.	Percepción del edificio como externo; tensiones identitarias; escasa apropiación comunitaria del discurso estatal.
Institucional	Inversiones urbanas inducidas; ventanilla de proximidad para demandas; mayor densidad estatal en el barrio.	Obras focalizadas en el entorno inmediato; seguridad diferenciada; deslegitimación por falta de consulta o cumplimiento.

Metodología

La tesis adopta una metodología cualitativa orientada a reconstruir, desde la perspectiva de los actores involucrados, cómo se desarrolló el proceso de relocalización del Ministerio de Educación en el Barrio Padre Carlos Mugica y cuáles fueron sus impactos territoriales, sociales e institucionales. Se trata de un estudio de caso en profundidad que articula el análisis documental con entrevistas semiestructuradas a residentes, funcionarios y referentes comunitarios. La selección de entrevistados se basó en criterios de diversidad de trayectorias y se complementó con la técnica de bola de nieve. El trabajo de campo incluyó visitas al territorio y observación directa, lo que permitió captar elementos contextuales no documentados formalmente. Para abordar de forma más específica los canales económicos previstos en las hipótesis, se diseñó además una encuesta cerrada dirigida a empleados del Ministerio, distribuida de forma anónima y aleatoria mediante formulario online. El cuestionario relevó hábitos de consumo cotidiano en el barrio y evidenció una circulación recurrente hacia comercios gastronómicos de la zona durante los días hábiles, lo que permite sostener, al menos de forma parcial, la activación económica esperada. El análisis de los datos combinó una

primera lectura artesanal con herramientas de sistematización cualitativa, priorizando una interpretación situada, sensible y relacional de los testimonios recogidos.

Capítulo II - Relocalización del Ministerio de Educación: fundamentos, alcances y tensiones

El Barrio Padre Carlos Mugica y sus comienzos

El Barrio Mugica, también conocido por diferentes denominaciones, como Villa 31 y 31bis, existe desde 1932 aproximadamente, cuando inmigrantes y obreros comenzaron a poblar la zona aprovechando la cercanía con el puerto de Buenos Aires. Durante décadas, su población fue creciendo y aumentando de manera exponencial debido a la llegada de inmigrantes del interior del país y de países limítrofes.

Para 1970, la política pública que predominó a la hora de abordar los barrios informales fue la de erradicación, sin mucho éxito. El Barrio Mugica vio diversos intentos a través de los años, pero no solo no se erradicó, sino que continuó poblándose de manera espontánea y por lo tanto, sin planificación, hasta alcanzar sus dimensiones actuales. Esta política no produjo resultados exitosos y sus habitantes se vieron encasillados entre la zona portuaria, las vías ferroviarias y la autopista, a pesar de su ubicación estratégica.⁷



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat

El Plan de Integración Social y Urbana del Barrio Padre Carlos Mugica

En el marco de las políticas de erradicación obligatoria de las villas y de fragmentación de entes encargados de las políticas de hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante

⁷ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <https://buenosaires.gob.ar/una-transformacion-historica/historia>

los últimos años, se delinearon los actuales proyectos de integración social y urbana de los barrios Villa 31-31 bis, Villa 20, Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita. Estos programas surgieron como respuesta institucional a demandas históricas de urbanización y formalización del hábitat, impulsadas tanto desde organizaciones sociales como desde la normativa vigente. En el caso particular de la Villa 31-31 bis, el Gobierno de la Ciudad propuso un plan de intervención integral con horizonte temporal hasta 2019, que incluía acciones en materia de vivienda, conectividad, infraestructura urbana y equipamientos educativos, sanitarios y administrativos. Entre las obras anunciadas se encuentran la construcción de nuevas viviendas y el mejoramiento de las existentes, la creación de un corredor verde sobre la actual traza de la Autopista Illia, a partir de su relocalización, y el desarrollo de un Centro Cívico con diversos servicios públicos, junto con un Polo Educativo que incluiría la nueva sede del Ministerio de Educación, escuelas de todos los niveles, centros de capacitación laboral y cobertura plena de infraestructura urbana básica.



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC). Ministerio de Economía y Finanzas. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Esta intervención se enmarca, a su vez, en un proceso histórico de reconocimiento normativo del derecho a la urbanización. La Ley N.º 148 sancionada en 1998 constituyó el primer antecedente legislativo en la Ciudad que estableció principios de integración urbana,

participación vecinal y mejoramiento del hábitat en villas. No obstante, durante la primera gestión del PRO (Partido Propuesta Republicana) al frente del Ejecutivo porteño, con Mauricio Macri como Jefe de Gobierno desde 2007 hasta 2015, se realizaron declaraciones públicas en favor de la erradicación de la Villa 31-31 bis, lo que generó incertidumbre y resistencia por parte de los vecinos. En contraste con esos anuncios, en paralelo, se firmó un convenio entre los residentes del barrio y el Organismo Nacional de administración de Bienes del Estado (ONABE) para comenzar obras de urbanización. En ese contexto se conformó una mesa de trabajo barrial que dio origen al proyecto de urbanización sancionado en 2009 como Ley N.º 3.343, que dispuso la realización de un censo, la construcción de viviendas y la creación de un mecanismo de gestión participativa del proceso urbanizador. Con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta (2015 – 2023), se impulsó una nueva etapa bajo el rótulo de "gestión social del hábitat", orientada a construir una narrativa de sensibilidad social por parte del oficialismo porteño y traducida en un conjunto de iniciativas visibles de obra pública y planificación participativa en los principales asentamientos de la ciudad (Brikman, 2016).

Previo al anuncio del traslado del Ministerio de Educación, el Barrio Padre Carlos Mugica presentaba indicadores estructurales de exclusión profunda. Según datos del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), cerca del 75% de la población vivía en situación de pobreza estructural, y aproximadamente un 30% lo hacía en condiciones de pobreza extrema. Esta situación se explicaba por un entramado de precariedad laboral, baja escolaridad, informalidad en la tenencia de la vivienda y déficit en el acceso a servicios públicos básicos. Más del 65% de la población económicamente activa se empleaba en actividades informales, mientras que el desempleo abierto superaba el 20% (UCA, 2017). La ausencia de formación técnica o profesional agravaba esta situación, consolidando un ciclo de pobreza intergeneracional y una débil integración al circuito económico formal de la ciudad.

En términos de capital humano, el rezago educativo era pronunciado. Solo uno de cada cuatro residentes había completado el nivel secundario frente a un 70% en el resto de la CABA (UCA, 2017). La población del barrio, además, era marcadamente joven y con un alto componente migrante, lo que introducía desafíos adicionales en términos de política pública, acceso a derechos y estrategias de inclusión social. Las brechas educativas eran especialmente marcadas. En la Villa 31, solo el 29,6% de la población mayor de 20 años había completado al menos el nivel secundario, cifra que descendía al 26,5% en la Villa 31 bis. Por el contrario, en

la ciudad formal, ese valor ascendía al 66,5%. Así mismo, el 38,8% de los residentes de la Villa 31 no había completado el nivel primario, en contraste con apenas el 3,5% en el resto de la ciudad (UCA, 2017). Esta combinación de baja escolarización y densidad poblacional elevada reproducía condiciones estructurales de exclusión territorial.

En términos de densidad poblacional, según el censo del año 2010, el Barrio Mugica presentaba cifras significativamente más elevadas que el promedio urbano: 32.268 habitantes por km² en la Villa 31 y 49.453 en la Villa 31 bis, frente a 14.555 habitantes por km² del resto de la ciudad formal. Esta alta densidad se combinaba con una estructura demográfica juvenil. El 13,6% de la población de la Villa tenía menos de 5 años y el 12,5% entre 6 y 12 años. A su vez, más del 16% se encontraba en el grupo de 18 a 24 años, lo que refleja un perfil poblacional con perfil de jóvenes adultos. El peso relativo de personas mayores era notoriamente bajo: solo el 1,5% de los habitantes superaba los 65 años, en contraste con el 16,9% de la ciudad formal (UCA, 2017).

En términos de inserción laboral, los niveles de desempleo en la Villa 31 eran marcadamente superiores al promedio de la ciudad formal. Según datos procesados por el Observatorio de la Deuda Social de la UCA (2017), la tasa de desempleo en el barrio alcanzaba el 7,2%, frente al 4,2% registrado en el resto de la ciudad. Esta brecha era aun más pronunciada en el caso de las mujeres, con una tasa de desempleo del 9,5% en la Villa 31, frente al 5% en la CABA. Además, se observaban patrones diferenciales en la tasa de actividad: mientras que el 75,8% de la población entre 15 y 64 años de la Villa participaba en el mercado laboral, esa cifra ascendía al 83,4% en los sectores formales. En el caso de los adultos mayores, la participación económica era significativamente más alta en la Villa, con 37,2% vs. 31,5% en la ciudad formal, reflejo de condiciones materiales que empujaban a extender la vida laboral incluso después de la edad de retiro.

La composición por sexo también mostraba particularidades. En la Villa 31, el 49,9% de la población era varón y el 50,1% mujer, mientras que en la Villa 31 bis se invertía levemente la proporción, con un 51% de varones y un 49% de mujeres. Estas cifras contrastaban con el patrón del resto de la ciudad, donde las mujeres representaban 54,2% de la población (UCA, 2017).

En el plano de la infraestructura urbana, los déficits eran significativos: más del 18% de las viviendas carecían de conexión a la red cloacal y se valían de soluciones improvisadas,

generando condiciones de insalubridad (UCA, 2017). Las conexiones eléctricas, aunque más extendidas, eran informales y riesgosas. El alumbrado público era escaso y la recolección de residuos insuficiente. A su vez, la falta de drenaje pluvial causaba inundaciones frecuentes. Estos elementos no solo degradaban la calidad de vida cotidiana, sino que reforzaban los procesos de estigmatización territorial y exclusión.

La situación habitacional reflejaba también un cuadro alarmante. Gran parte de las viviendas eran autoconstruidas con materiales precarios y sin asistencia técnica. La densidad poblacional alcanzaba niveles críticos, con 40.000 habitantes en menos de 70 hectáreas y un promedio de 4 a 6 personas por vivienda en espacios reducidos (ACIJ, 2020). El hacinamiento, la ventilación inadecuada y la ausencia de iluminación natural agravaban los riesgos sanitarios y sociales. Esta situación, entendida como una forma concreta de exclusión estructural, ponía en evidencia las barreras que enfrentaban las familias para mejorar su calidad de vida dentro de un contexto urbano profundamente desigual.

La conectividad del barrio con el resto de la ciudad era limitada. Las calles internas eran mayoritariamente pasillos angostos y sin pavimentar. El transporte público no ingresaba a la mayoría de las manzanas del barrio, obligando a sus habitantes a trasladarse a pie hasta puntos externos. Esta desconexión reforzaba la marginalidad. Los espacios verdes eran escasos y mal mantenidos, y el equipamiento público era prácticamente inexistente, lo que deterioraba las condiciones de vida y la cohesión social. Esta infraestructura urbana deficitaria, al igual que las condiciones habitacionales previamente descritas, conformaba un entramado material que reproducía diariamente la exclusión. En este sentido, no se trataba únicamente de una carencia física, sino de un patrón de relegación urbana históricamente consolidado que ubicaba al Barrio Mugica en los márgenes del espacio público y de la ciudadanía efectiva.

En ese marco, la decisión de relocalizar la sede central del Ministerio de Educación en el barrio significó una intervención estatal de alto contenido simbólico y político, que será desarrollada en las siguientes secciones. Su inserción en un territorio históricamente marginado puso en tensión las lógicas de planificación urbana tradicionales, al tiempo que abrió interrogantes sobre la capacidad del Estado para ejercer una política de integración que articule infraestructura, participación y transformación institucional sostenida. Ahora bien, lo que estaba en juego no era únicamente la localización de un edificio público, sino la posibilidad de resignificar territorialmente el rol del Estado en el corazón de una villa históricamente

estigmatizada. Esto explica que, más allá de sus implicancias administrativas, la llegada del Ministerio se haya constituido en un hecho urbano y político de alta densidad, con repercusiones que exceden el plano material y se inscriben en las disputas simbólicas por el derecho a la ciudad.

Capítulo III - Marco conceptual y revisión de literatura

Marco conceptual

El análisis de la relocalización del Ministerio de Educación de la CABA en el Barrio Padre Carlos Mugica se inscribe dentro del marco conceptual de las políticas *place-based* (*basadas en el lugar*), un enfoque que ha ganado centralidad en los debates actuales sobre desarrollo territorial y planificación urbana. Estas políticas constituyen un conjunto integral de intervenciones de desarrollo que se focalizan en lugares geográficos específicos. Abarcan desde mejoras en el transporte y zonas económicas especiales hasta el tratamiento de regiones rezagadas, e implican inherentemente la necesidad de priorizar la asignación de recursos entre diferentes localizaciones. Esta elección se vuelve particularmente crítica en países en desarrollo, donde la escasez de recursos y la indivisibilidad de muchas inversiones públicas dictaminan que ciertas áreas serán provistas de infraestructura y servicios esenciales antes que otras (Duranton, 2018).

Este paradigma parte de la premisa de que las condiciones estructurales que dan forma a la desigualdad socioespacial no pueden abordarse eficazmente mediante políticas universales o neutras al territorio. Por el contrario, exige intervenciones situadas que reconozcan las características singulares de cada espacio urbano, incluyendo su historia, su estructura institucional y sus formas de organización social. Así, las políticas *place-based* implican una lectura compleja del territorio, no como un simple contenedor físico, sino como un ensamblaje dinámico de relaciones sociales, económicas y políticas. En esencia, este enfoque parte de dos supuestos fundamentales. En primer lugar, que el contexto geográfico importa de manera decisiva, entendido aquí en términos de sus características sociales, culturales e institucionales (Barca, 2012). En segundo lugar, que las políticas deben basarse en el conocimiento contextual, fomentando la interacción entre actores locales y agencias externas como estrategia para producir nuevas ideas capaces de superar trampas de subdesarrollo y exclusión social persistente (Barca, 2012).

Una definición complementaria la ofrece Duranton (2018), quien sostiene que las políticas *place-based* no solo constituyen un instrumento frecuente de política de desarrollo, sino que también presentan una arquitectura particular en términos de diseño e implementación. Ciertamente es que estas políticas se caracterizan por dos tipos de beneficios esperados. Por un lado, los efectos directos, que pueden evaluarse con técnicas tradicionales de análisis costo-beneficio, como el ahorro de tiempo o la reducción de costos operativos. Por otro lado, los

efectos indirectos, más complejos de anticipar, que incluyen la atracción de inversiones privadas, la generación de empleo y la reorganización del tejido económico local. Estos últimos son frecuentemente el núcleo de la justificación estratégica, aunque también constituyen el principal desafío para la evaluación empírica rigurosa.

Desde una perspectiva espacial, Durantón (2018) enfatiza que la efectividad de una política *place-based* depende en gran medida de las complementariedades entre inversiones públicas y privadas, y de las dinámicas de aglomeración que pueden activarse o frustrarse según el grado de coordinación alcanzado. La infraestructura por sí sola no es suficiente si no se acompaña de servicios básicos y condiciones mínimas de entorno urbano. Las decisiones de localización de empresas, trabajadores y consumidores están profundamente influidas por las expectativas sobre el desarrollo futuro del área. Así, el éxito de una política territorial se vincula también a su capacidad para moldear dichas expectativas y articular trayectorias de crecimiento conjunto.

En esta línea, una tipología central distingue entre políticas *place-based* directas e indirectas. Las primeras, dentro de las cuales se inscribe el caso del Ministerio de Educación, buscan fortalecer los mercados laborales y dinamizar la economía local en el territorio donde residen las poblaciones desfavorecidas. Las indirectas, en cambio, se orientan a ampliar el acceso de esas poblaciones a zonas ya desarrolladas mediante subsidios a la movilidad, mejoras en el transporte u oportunidades de reubicación residencial (Durantón y Venables, 2018). Esta distinción resulta útil para interpretar las diferentes estrategias estatales en contextos urbanos fragmentados, especialmente en América Latina.

Ahora bien, evaluar los impactos reales de estas políticas presenta desafíos metodológicos significativos. Una parte considerable de la literatura empírica se ha centrado en estimar sus efectos causales sobre variables económicas de interés. No obstante, este esfuerzo se ve limitado por la dificultad de seleccionar contrafactuales adecuados, la endogeneidad en la ubicación de las intervenciones y la falta de datos consistentes a escala subnacional (Neumark y Simpson, 2015). Este último problema es particularmente relevante en los casos de *enterprise zones*, donde las delimitaciones territoriales no siempre coinciden con las unidades estadísticas existentes, dificultando la identificación robusta de impactos atribuibles.

Frente a esta complejidad, Duranton (2018) propone un marco evaluativo estructurado en siete principios analíticos. Entre ellos se destacan: la formulación clara del problema que motiva la intervención; la descripción precisa de los cambios cuantitativos esperados (diferenciando efectos directos e indirectos); y la valoración de su impacto social neto, considerando tanto externalidades como principios de equidad. A esto se suma la necesidad de identificar políticas complementarias, explicitar los supuestos clave del modelo y comparar la intervención con alternativas más costo-efectivas. De este modo, se busca evitar errores comunes en la planificación territorial, como la sobrestimación de beneficios, la subestimación de costos indirectos o la falta de transparencia en los mecanismos de impacto.

Ahora bien, para profundizar en los mecanismos a través de los cuales una intervención de este tipo puede generar transformaciones urbanas, resulta pertinente revisar dos aportes más.

En primer lugar, la economía urbana ofrece herramientas clave para interpretar el impacto potencial de un equipamiento público de gran escala, como una sede ministerial, sobre las dinámicas territoriales de inversión, movilidad y empleo. Tal como proponen Duranton y Puga (2003), la concentración de actividades económicas y administrativas en un espacio urbano específico puede generar rendimientos crecientes mediante tres mecanismos: la especialización funcional, la proximidad entre agentes productivos y la circulación ampliada de conocimiento tácito. En esta línea, el Estado no debe ser comprendido únicamente como proveedor de infraestructura, sino también como actor capaz de inducir externalidades positivas en su entorno inmediato. Sin embargo, estos efectos no son automáticos ni neutros. Requieren ciertas condiciones estructurales, infraestructura básica, accesibilidad, coordinación interinstitucional, y pueden verse contrarrestados por costos de congestión, encarecimiento del suelo o desplazamientos indirectos. En barrios con condiciones urbanas precarias, como el Barrio Padre Mugica, estas tensiones cobran una densidad particular que merece atención empírica específica.

En segundo lugar, es necesario considerar la dimensión institucional del espacio urbano. La relocalización del Ministerio de Educación no constituye únicamente una operación edilicia o funcional, sino que puede ser interpretada como un acto de estatalidad territorializada. Esto implica comprender la instalación del edificio ministerial como un gesto de materialización del Estado en un territorio históricamente segregado, donde el valor del inmueble no reside solo en su función operativa, sino en su capacidad de condensar funciones

simbólicas, administrativas y políticas. En esta línea, Bresser Pereira ha propuesto pensar al Estado como un actor estructurante del espacio urbano, cuya capacidad para generar centralidad no depende exclusivamente de su jerarquía dentro del aparato público, sino de su densidad institucional y de su inserción efectiva en el entramado local.

Desde una perspectiva complementaria, un acercamiento *place-based* permite articular estas dimensiones territoriales, económicas e institucionales en una misma matriz analítica. A diferencia de las estrategias que privilegian el crecimiento de las mega-ciudades como vía principal de desarrollo, tal como ha promovido el Banco Mundial (2009), las políticas territorialmente focalizadas reconocen que existen trayectorias de desarrollo alternativas, que requieren prestar atención tanto al contexto institucional como al conocimiento situado. Como advierten Pike et al. (2010), este enfoque reconoce los límites del Estado central para diseñar políticas eficaces desde una lógica uniforme, y subraya la necesidad de construir intervenciones apoyadas en alianzas entre distintos niveles de gobierno, combinando capacidades institucionales. Lejos de un traslado meramente logístico, la instalación del Ministerio de Educación en el Barrio Mugica puede leerse como un intento deliberado de resignificar espacialmente la presencia del Estado, modificar patrones tradicionales de centralidad urbana y reconfigurar flujos sociales y económicos en un entorno históricamente marginado.

Capítulo IV - Metodología

La metodología adoptada para esta tesis es de carácter cualitativo. Esta decisión se fundamenta en la necesidad de analizar un proceso urbano complejo, atravesado por múltiples dimensiones simbólicas, políticas y sociales que no pueden ser comprendidas únicamente mediante indicadores cuantitativos. El objetivo es evaluar los impactos socioeconómicos derivados de la relocalización del Ministerio de Educación en el Barrio Padre Carlos Mugica, atendiendo especialmente a la forma en que dicha intervención estatal reconfiguró las dinámicas territoriales, institucionales y sociales del barrio. Para ello, se busca reconstruir cómo se desarrolló el proceso de traslado desde la perspectiva de los actores involucrados, identificando las tensiones, apropiaciones y disputas que moldearon el vínculo entre el Estado y el territorio.

Se optó por el estudio de caso como estrategia principal de investigación. Esta herramienta permite examinar en profundidad una experiencia situada, desplegada en un contexto urbano particular, articulando distintos tipos de evidencia para captar las múltiples aristas del fenómeno. El diseño metodológico toma de los aportes de Yin (2009) y Stake (2005), aunque su aplicación ha sido adaptada a las condiciones concretas del trabajo de campo. En lugar de aplicar un marco predefinido de variables o categorías, se privilegió una aproximación flexible, inductiva y progresiva, que permitiera incorporar los sentidos emergentes en el transcurso del trabajo empírico.

El trabajo de campo se estructuró de la siguiente manera; se partió en torno a dos grandes bloques de evidencia: en primer lugar, se realizó un análisis documental exhaustivo que incluyó informes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, actas institucionales, reportes de organizaciones sociales, normativa urbana y artículos periodísticos. Este corpus fue clave para reconstruir la evolución del proyecto de integración urbana desde su anuncio oficial en 2016, identificar las justificaciones políticas del traslado ministerial, y contextualizar las decisiones tomadas en cada etapa del proceso. El análisis documental también permitió observar cómo el discurso institucional evolucionó en el tiempo, cómo se enmarcaron públicamente los objetivos del traslado, y qué tipo de lenguaje se empleó para legitimar la intervención ante distintos públicos: medios de comunicación, organismos multilaterales y la propia comunidad del barrio.

En segundo lugar, se desarrolló un trabajo empírico centrado en entrevistas semiestructuradas a actores clave, con el fin de captar percepciones, vivencias y

posicionamientos respecto de la llegada del Ministerio al barrio. La selección de entrevistados se basó en criterios de diversidad de trayectorias, posiciones institucionales y experiencias frente a la intervención estatal. El diseño de la muestra fue intencional y teóricamente orientado, complementado por la técnica de bola de nieve definida por Atkinson & Flint (2001) como un tipo de muestreo mediante el cual se identifica a un primer grupo de personas con conocimiento situado sobre el proceso estudiado y solicitarles que recomienden a otros posibles entrevistados que puedan aportar nuevas perspectivas. El uso de esta estrategia fue especialmente útil para contactar referentes barriales y vecinos con posiciones diversas, difíciles de identificar a través de canales institucionales formales. Ciertamente resultaba de suma importancia para el trabajo de investigación poder generar confianza, dado que el trabajo se encuentra atravesado por un contexto que se encuentra particularmente caracterizado por fuertes lazos personales, ampliar el alcance del trabajo de campo y acceder a experiencias que de otro modo hubieran permanecido invisibilizadas.

El desarrollo del trabajo de campo implicó, además, múltiples visitas al barrio. Estas visitas no solo permitieron realizar entrevistas, sino también observar de manera directa cómo se inserta el edificio ministerial en el entramado urbano del Barrio Mugica. Se relevaron recorridos cotidianos, se tomaron registros fotográficos y se documentaron aspectos de la vida barrial que, aunque no formaron parte explícita de las entrevistas, resultaron relevantes para contextualizar los testimonios. Esto permitió comprender mejor la relación material y simbólica que los residentes establecen con el edificio, y observar de qué manera este ha transformado la dinámica urbana en su entorno inmediato.

En total, se relevaron seis entrevistas en profundidad a residentes del Barrio Mugica, seleccionados por su pertenencia territorial y por su vínculo (directo o indirecto) con el proceso de urbanización. Además, se realizaron cuatro entrevistas a funcionarios y técnicos que participaron en la planificación, ejecución o seguimiento del traslado del Ministerio. El total de estas entrevistas fueron grabadas y transcritas, con el consentimiento expreso de las personas entrevistadas. El protocolo de trabajo priorizó en todo momento el respeto por los relatos compartidos, el resguardo de la confidencialidad y el principio de no revictimización en casos en los que surgieron experiencias negativas vinculadas al proyecto.

Más allá de las diferencias de opinión, todas las personas entrevistadas compartían una posición cercana para observar los impactos del traslado institucional, ya sea desde la

cotidianidad del barrio o desde la gestión de la política pública. Aunque el número de entrevistas fue acotado, la heterogeneidad de perfiles permitió captar una gama amplia de representaciones sociales en torno al Ministerio como nuevo actor territorial. La dinámica misma del trabajo de campo, con sus avances, pausas e imprevistos, reveló también tensiones metodológicas que se convirtieron en parte del objeto de estudio: la dificultad de obtener tiempo de funcionarios ocupados, la reticencia inicial de algunos vecinos a participar y el lugar ambiguo del investigador como interlocutor externo.

Para la sistematización de la información cualitativa, se elaboró un cuadro de perfiles que resume las principales características de los entrevistados, cuidando especialmente que no se comprometa su anonimato. El análisis de las entrevistas se realizó en dos instancias: primero de manera artesanal, sin recurrir a programas de codificación automatizada y luego se procesaron utilizando el software R. Aunque esta elección implica una mayor inversión de tiempo y esfuerzo, permitió sostener una cercanía interpretativa con los testimonios, evitando la rigidez de categorías predefinidas que muchas veces limitan la riqueza contextual del análisis cualitativo. Esto facilitó una comprensión más matizada de los relatos, respetando sus ambigüedades, tensiones internas y densidad emocional. La escucha atenta, la observación de tonos, pausas y silencios, así como la lectura de lo implícito, resultaron claves para construir interpretaciones sensibles al entorno y a las trayectorias de los sujetos entrevistados.

Este tipo de lectura artesanal no debe interpretarse como una renuncia a la rigurosidad analítica (Denzin y Lincoln, 2018). Por el contrario, se sustenta en una concepción relacional del conocimiento urbano, donde el significado emerge de las interacciones sostenidas entre el investigador y los sujetos sociales. El proceso de producción de datos no fue lineal ni neutral: estuvo atravesado por emociones, silencios, expectativas y negociaciones. Esta dinámica, lejos de considerarse un obstáculo, se asumió como parte constitutiva del proceso metodológico. La reflexividad permanente sobre el rol del investigador, sus presupuestos y su implicación en el campo fue esencial para sostener una mirada crítica y evitar interpretaciones unidimensionales.

En este sentido, el vínculo intersubjetivo establecido con los entrevistados ocupó un lugar central. En varios casos, las entrevistas se extendieron más allá del tiempo previsto, derivando en relatos íntimos y cargados de significación personal. Estas escenas revelaron que, más allá del contenido explícito, el conocimiento producido se apoyó en el intercambio humano directo, en la construcción de confianza y en la capacidad de generar un espacio de escucha

activa. Esto explica que muchas de las interpretaciones aquí desarrolladas no surjan únicamente del texto transcrito, sino de un proceso inmersivo en el que la observación de gestos, la modulación de la voz y las emociones compartidas aportaron capas de sentido difíciles de capturar mediante otras técnicas.

El carácter situado de esta investigación también implicó asumir los límites del conocimiento producido. La muestra de entrevistas, aunque diversa, no agota el universo de posibles perspectivas existentes en el barrio. Sin embargo, la estrategia de saturación teórica permitió alcanzar un punto de equilibrio entre profundidad interpretativa y diversidad de voces. Asimismo, la combinación entre fuentes documentales, observación territorial y entrevistas permitió triangular la información, reforzando la validez de los hallazgos y reduciendo posibles sesgos. Lejos de buscar representatividad estadística, el objetivo fue acceder a significados densos, situados y contextualizados que permitieran comprender cómo se construyen y disputan los sentidos de la integración urbana desde abajo.

En otro orden de ideas, para abordar empíricamente los canales de impacto económico e institucional propuestos en las hipótesis, se diseñó una encuesta cerrada dirigida a trabajadores del Ministerio de Educación. El instrumento buscó capturar patrones de consumo y circulación en el barrio, así como posibles vínculos con la infraestructura y los servicios disponibles. El cuestionario fue distribuido de manera aleatoria entre empleados activos, a través de un formulario online anónimo que garantizaba la confidencialidad de las respuestas. La selección de destinatarios se realizó a partir del listado institucional disponible, y el período de recolección de datos se extendió por siete días, entre finales de mayo y principios de junio de 2025. Se obtuvieron 37 respuestas válidas. La encuesta incluyó preguntas sobre frecuencia y monto de gastos, tipo de bienes o servicios adquiridos y hábitos cotidianos durante la jornada laboral, con el objetivo de captar indicios empíricos que permitieran evaluar el alcance y las limitaciones de los canales económicos e institucionales anticipados en el marco teórico.

Capítulo V - Análisis empírico

Análisis empírico

Análisis de las entrevistas a vecinos

Ahora bien, con el objetivo de captar la heterogeneidad de experiencias que atraviesan los residentes del Barrio Padre Mugica, se procedió a una comparación sistemática entre seis entrevistas en profundidad realizadas a comerciantes y emprendedores del barrio. Este análisis se centró en observar cómo varía la percepción del traslado del Ministerio de Educación según la actividad económica, el tipo de tenencia de la vivienda o local, la clientela predominante y el posicionamiento del entrevistado en la trama barrial.

Entendiendo que las trayectorias individuales y las condiciones de vida inciden de manera directa en las formas de evaluar una política urbana, se elaboró una tipología preliminar de perfiles vecinales a partir de las entrevistas realizadas. Para ello, se construyó una matriz comparativa que incluyó variables tales como: rubro económico, forma de tenencia, tipo de clientela, evaluación general del impacto del Ministerio y principales demandas urbanas.

Tabla 1. Cambios percibidos y demandas tras la instalación del Ministerio de Educación

Vecino/a	Rubro	Forma de tenencia	Percepción general	Cambios percibidos	Cliente principal	Paga impuestos	Rol del Ministerio	Necesidades señaladas
Fiambrería	Comercio alimenticio	Propietario sin título	Muy positiva	Urbanización, más ventas	Vecinos + Ministerio	No	Generador de trabajo	Seguridad, salud
Carpintero	Trabajo informal + venta	Propietario sin título	Mixta	Más movimiento, más visibilidad	Vecinos	No	Poco claro	Salud, seguridad, recreación
Kiosco	Comercio minorista	Propiedad familiar sin título	Positiva	Urbanización, llegada de turistas	Ministerio + turistas	No	Trabajo	Seguridad, transporte
Pizzería	Comercio gastronómico	Alquiler	Muy positiva	Más ventas, nuevos locales	Ministerio	No	Visibilidad y empleo	Seguridad
Electrónica	Servicios técnicos	Alquiler	Positiva	Zona ordenada	Vecinos	No	Emblema, atractivo	Seguridad
Restaurante	Gastronomía étnica	Alquiler	Muy positiva	Mayor visibilidad, expansión	Diversos	No	Práctico, estratégico	Seguridad, transporte

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

La matriz presentada permite visualizar de forma sintética la heterogeneidad de trayectorias, valoraciones y vínculos con el territorio que configuran las experiencias de los

vecinos entrevistados. Si bien el traslado del Ministerio de Educación implicó una transformación visible en el paisaje urbano del Barrio Padre Mugica, la forma en que esta transformación es apropiada y resignificada varía según el perfil socioeconómico, la posición comercial y la trayectoria de cada entrevistado en el barrio. Una cuestión relevante que emerge es la diferencia entre quienes ya contaban con un capital económico o simbólico previo al traslado, y quienes dependen de formas más precarias de subsistencia, como el carpintero que reutiliza muebles o el kiosquero sin título de propiedad. Mientras que los primeros lograron consolidar y ampliar sus emprendimientos a partir del nuevo flujo de trabajadores y visitantes que genera el Ministerio, los segundos reconocen mejoras en la infraestructura, pero sin traducirlas necesariamente en una mejora directa de sus condiciones materiales de vida.

Esta diferencia se refleja también en las representaciones simbólicas del Ministerio. Algunos vecinos lo definen como “emblema”, “fuente de trabajo” o “punto de visibilidad”, asociándolo a una narrativa de progreso y pertenencia. En cambio, otros lo perciben como un elemento ajeno, asociado al aumento de tránsito o a lógicas externas al barrio. No obstante, incluso entre quienes manifiestan mayor apropiación simbólica, persisten demandas estructurales no resueltas: inseguridad, ausencia de un centro de salud cercano, escasa presencia estatal los fines de semana y fragmentación interna en el acceso a los beneficios del proceso de urbanización.

Ahora bien, si se analizan las valoraciones respecto de dimensiones específicas (accesibilidad, oferta educativa, laboral, gastronómica, estética barrial, pertenencia, etc.), puede observarse una tendencia general a evaluar positivamente los cambios, particularmente en lo relativo a la accesibilidad al Estado y al aumento de oportunidades comerciales durante los días hábiles. Sin embargo, esta percepción positiva disminuye al referirse a aspectos como los espacios verdes o la seguridad, lo cual evidencia una urbanización desigual al interior del barrio y una presencia estatal fragmentada en el tiempo.

Una dimensión que merece especial atención es la del tiempo. La mayoría de los entrevistados evalúa los efectos del traslado en función de su impacto inmediato o reciente, priorizando variables como el ingreso semanal, la circulación peatonal o el acceso a servicios. Esta temporalidad contrasta con la perspectiva de los funcionarios, quienes insisten en que los resultados deben observarse en horizontes de 20 o 30 años. Este desfase en los marcos temporales de evaluación tensiona la implementación de políticas públicas: mientras el Estado

se posiciona desde una narrativa estratégica de largo plazo, los vecinos formulan sus demandas desde la urgencia y la inmediatez de la vida cotidiana.

Asimismo, debe subrayarse que en ninguna de las entrevistas vecinales aparece de manera explícita la noción de “integración socio-urbana” que sí aparece en el discurso institucional. En su lugar, los vecinos apelan a categorías como “más movimiento”, “más ventas”, “más seguridad en la semana” o “más organización”. Esto sugiere que el impacto del Ministerio es interpretado desde la lógica concreta del uso del espacio y de los recursos disponibles, más que desde las categorías técnico-políticas que organizan el diseño estatal del proyecto.

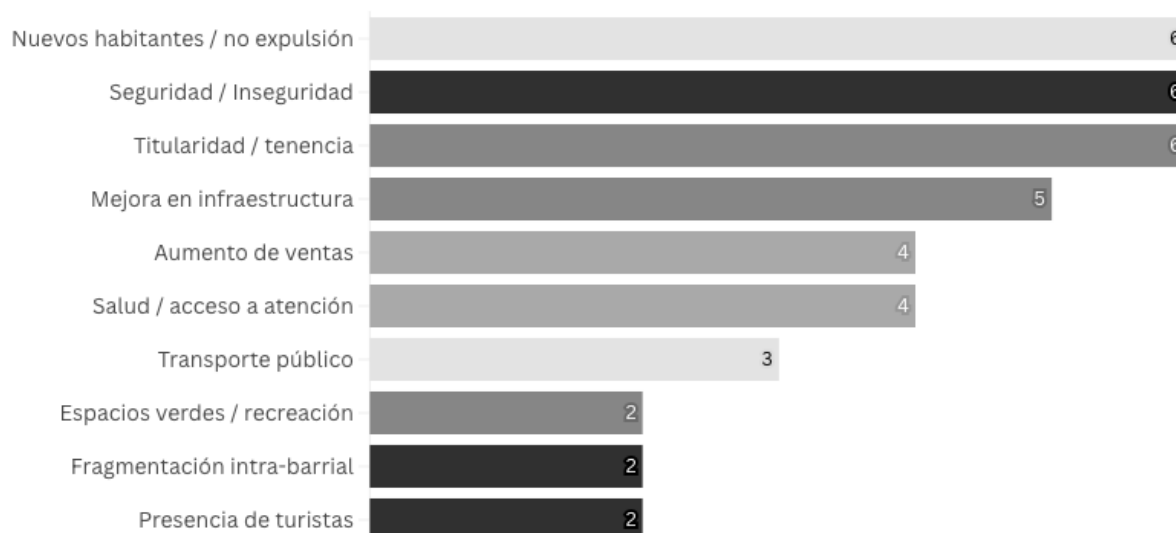
Finalmente, una lectura transversal permite identificar la emergencia de un clivaje interno dentro del mismo territorio: mientras la zona más cercana al Ministerio experimenta beneficios visibles y valorización simbólica, otras zonas del barrio permanecen relegadas, aún con calles sin pavimentar o con control territorial ejercido por actores informales. Esta fragmentación espacial dentro del mismo barrio produce percepciones encontradas: si bien todos los entrevistados reconocen mejoras en su entorno inmediato, también señalan que estas mejoras no se extienden homogéneamente al conjunto del barrio.

Representaciones compartidas y disonancias discursivas en torno al traslado del Ministerio

Más allá de las valoraciones individuales, el análisis de las entrevistas permite identificar patrones discursivos compartidos entre los vecinos del Barrio Padre Mugica en torno a la instalación del Ministerio de Educación. Para captar estos elementos, se procedió a una codificación exploratoria del corpus, priorizando una lectura inductiva que permitiera agrupar sentidos, experiencias y asociaciones comunes sin imponer categorías a priori.

En primer lugar, se generó una nube de palabras a partir de los fragmentos de texto correspondientes a las preguntas vinculadas con los efectos de la urbanización y el impacto cotidiano del Ministerio. La visualización resultante da cuenta de un vocabulario intensamente anclado en lo material y funcional: predominan términos como *gente*, *trabajo*, *semana*, *colectivo*, *ventas*, *cambio*, *barrio* y *seguridad*. La presencia reiterada de estas palabras refuerza la hipótesis de que la valoración vecinal se organiza en torno a criterios pragmáticos, vinculados al uso del espacio y a la generación de oportunidades económicas.

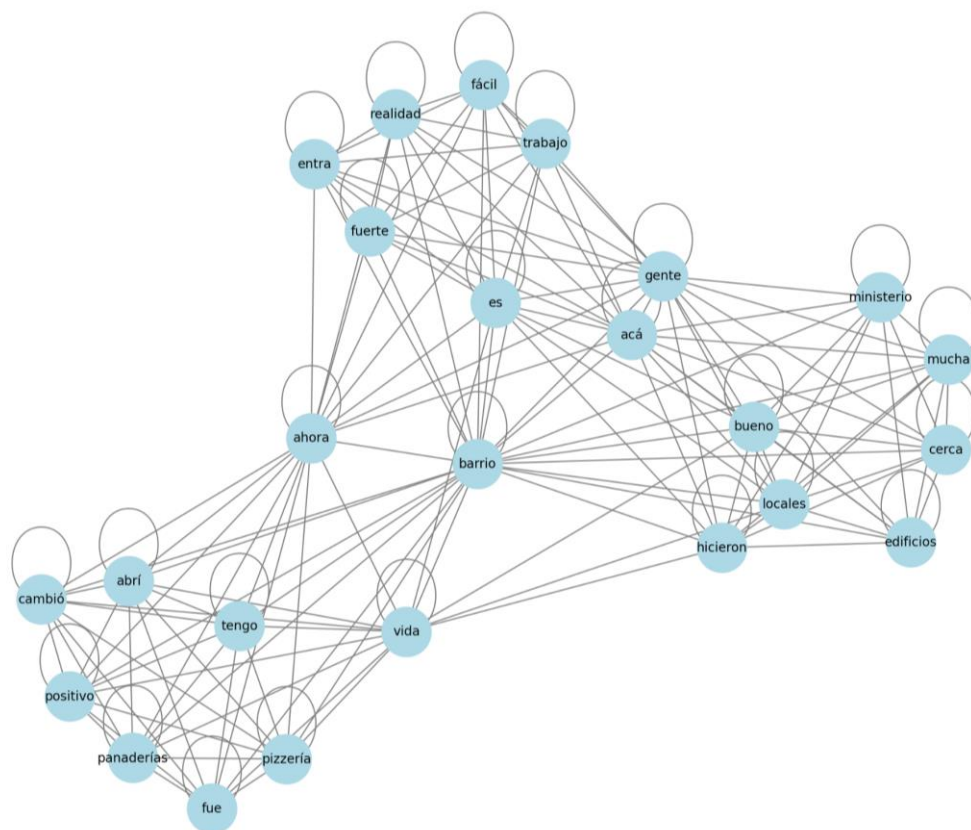
Figura 2. Frecuencia de temas emergentes en entrevistas a vecinos del Barrio Padre Mugica



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

Finalmente, se construyó un diagrama de co-ocurrencias léxicas que permite observar qué asociaciones conceptuales se forman de manera espontánea en los relatos. Por ejemplo, “Ministerio” aparece recurrentemente vinculado con “semana”, “gente”, “ventas” y “seguridad”; mientras que términos como “salud” y “hospital” se asocian a demandas insatisfechas. Esta cartografía léxica refuerza la idea de que las narrativas vecinales no son meramente descriptivas, sino que organizan una gramática propia que condensa experiencias materiales, expectativas y tensiones.

Figura 3.



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

El gráfico de ocurrencias léxicas construido a partir de los testimonios orales obtenidos en las entrevistas constituye una herramienta clave para identificar los núcleos de sentido que estructuran el discurso de los actores locales en torno a la relocalización del Ministerio de Educación en el Barrio Mugica. Este gráfico permite observar, de manera visual y sintética, cómo se organizan los relatos y qué asociaciones léxicas emergen con mayor frecuencia dentro del corpus analizado. Cada nodo representa una palabra significativa, y los enlaces entre ellos indican su aparición conjunta en una misma unidad de sentido, revelando patrones de coocurrencia que permiten inferir estructuras narrativas subyacentes. Lejos de ser una simple representación gráfica, esta red constituye un insumo empírico valioso para profundizar el análisis cualitativo, ya que visibiliza articulaciones discursivas que podrían pasar desapercibidas en una lectura lineal de las entrevistas.

El gráfico muestra tres conglomerados léxicos claramente diferenciados, que se corresponden con distintas dimensiones de la transformación urbana que los entrevistados reconocen o atribuyen a la presencia del Ministerio en el barrio. En el primer grupo, ubicado en la parte derecha del gráfico, se destacan términos como *ministerio, edificios, locales, cerca, gente y bueno*. Este conjunto léxico articula una narrativa espacial e institucional centrada en la materialización física de la intervención estatal. La referencia recurrente a *edificios y locales* sugiere una percepción concreta del cambio urbano, asociado a nuevas construcciones, remodelaciones o instalaciones comerciales vinculadas al entorno inmediato del Ministerio. Asimismo, la presencia del término *cerca* da cuenta de una resignificación del espacio urbano a partir de la proximidad territorial con la sede ministerial, lo que podría estar asociado tanto a una sensación de mayor accesibilidad como a una presencia estatal percibida como más tangible. Las valoraciones positivas que emergen en torno a estas transformaciones se hacen evidentes en la coocurrencia con términos como *bueno e hicieron*, lo que permite afirmar que, al menos en este clúster, predomina una lectura favorable sobre el impacto de la relocalización institucional.

El segundo grupo de términos se sitúa en el centro del gráfico y se organiza en torno al nodo *barrio*, que actúa como eje articulador de sentidos. Aquí aparecen palabras como *es, ahora, vida, realidad, fuerte, entra y trabajo*. Este conglomerado evidencia una narrativa de carácter identitario y vivencial, en la que el barrio no se define únicamente por su configuración espacial o por la infraestructura disponible, sino también por las transformaciones percibidas en la vida cotidiana de sus habitantes. La fuerte presencia de adverbios temporales como *ahora*, así como del verbo *es*, indica que los relatos se estructuran en torno a comparaciones implícitas entre un pasado problemático y un presente que se experimenta como más prometedor o al menos diferente. Términos como *vida, realidad y fuerte* refuerzan esta dimensión subjetiva, señalando que los cambios no son solo materiales, sino también simbólicos y emocionales. La palabra *trabajo*, que aparece conectada tanto con este núcleo como con otros segmentos del gráfico, permite establecer un puente entre los discursos sobre la transformación identitaria del barrio y aquellos que hacen referencia a procesos de inclusión económica.

En efecto, el tercer conglomerado léxico, ubicado en el sector izquierdo del gráfico, está compuesto por términos como *abrí, panaderías, pizzería, cambio, positivo, tengo y fue*. Este conjunto remite a una narrativa de activación económica barrial, centrada en la apertura de emprendimientos y la generación de oportunidades laborales o comerciales. Lo notable de

este segmento es el uso reiterado de la primera persona del singular (*abrí, tengo*), lo que indica una apropiación directa del proceso por parte de los entrevistados. Aquí el relato no se sitúa en un plano abstracto ni institucional, sino en experiencias concretas de mejora, donde el cambio urbano se traduce en acceso a recursos, posibilidad de emprender y fortalecimiento de la autonomía económica. La mención específica a rubros como *panaderías* y *pizzería* contribuye a territorializar aún más estas experiencias, anclándolas en prácticas comerciales barriales reconocibles y valoradas por la comunidad. En este sentido, los relatos expresan una percepción del Estado como habilitador de oportunidades que antes estaban bloqueadas o eran impensables dentro del perímetro del barrio.

Cabe destacar que algunos términos, como *gente, entra* o *trabajo*, funcionan como nodos bisagra entre los diferentes núcleos semánticos, estableciendo conexiones entre la dimensión institucional, la económica y la identitaria. La palabra *ahora*, en particular, actúa como marcador temporal que estructura gran parte de las narrativas, generando una comparación implícita entre el antes y el después de la llegada del Ministerio. Esta temporalidad discursiva refuerza la idea de que la relocalización fue interpretada como un hito o punto de inflexión en la trayectoria del barrio, con efectos percibidos como estructurales o al menos significativos.

En términos analíticos, la estructura del gráfico permite sostener con solidez la hipótesis de integración exitosa planteada en este trabajo. Las coocurrencias léxicas revelan relatos que articulan de manera consistente los tres canales propuestos en dicha hipótesis: económico (apertura de locales, generación de ingresos), social (reconfiguración identitaria, mejora en la percepción del barrio) e institucional (mayor presencia estatal, transformación del entorno urbano). Al mismo tiempo, la centralidad de los términos que remiten a la vida cotidiana y a experiencias concretas sugiere que la intervención fue, al menos en parte, apropiada por los habitantes, lo que refuerza su potencial integrador. No obstante, la ausencia de términos conflictivos o negativos también debe ser leída críticamente. La falta de menciones a tensiones, resistencias o efectos no deseados puede deberse tanto a la composición del corpus como a mecanismos de autocensura o legitimación frente al entrevistador. Esta observación señala la necesidad de complementar este análisis con herramientas que permitan captar también las zonas grises del proceso, así como las voces que pueden haber quedado por fuera del relato dominante.

Análisis de las entrevistas a funcionarios

El discurso de los funcionarios entrevistados se estructura en torno a una narrativa que busca dotar de coherencia estratégica a la decisión de relocalizar el Ministerio de Educación en el Barrio Padre Carlos Mugica. En primer lugar, se destaca la existencia de una “visión general” orientada a reducir desigualdades urbanas históricas, mediante la relocalización de organismos públicos hacia zonas postergadas del sur de la Ciudad. Esta decisión, inscripta en una política de largo plazo, se vincula con un conjunto más amplio de intervenciones que incluyen la sede del Ministerio de Desarrollo Humano en Lugano y la Casa de Gobierno en Parque Patricios. Desde esta perspectiva, el traslado no se presenta como un hecho aislado, sino como parte de un abordaje socio-territorial que apunta a equilibrar las condiciones urbanas entre zonas formales e informales. El lenguaje empleado por los funcionarios, con expresiones como “nivelar la cancha”, “integración urbana” o “visión estratégica”, revela una intención de proyectar la acción estatal más allá de la resolución puntual de déficits, apuntando a reconfigurar las lógicas de localización del propio aparato gubernamental.

Ahora bien, esta narrativa estratégica se complejiza al considerar las condiciones concretas de implementación. Uno de los elementos más recurrentes en las entrevistas es la referencia a la resistencia al cambio, tanto por parte del personal del Ministerio como por sectores gremiales. La necesidad de articular soluciones operativas, como la contratación de micros privados para el traslado de empleados desde Retiro, pone en evidencia los límites prácticos de una política simbólicamente ambiciosa. Uno de los funcionarios lo expresa de forma clara: *“Todavía decían ‘no, si nos van a mandar a trabajar a un barrio popular...’, entonces tuvimos que contratar un servicio de micros que van desde Retiro hasta la puerta del Ministerio”*. Asimismo, los funcionarios destacan los desafíos asociados a la seguridad en torno al edificio ministerial y en zonas linderas, subrayando que estos factores condicionaron la apropiación del espacio por parte de trabajadores y visitantes. La intervención en términos de infraestructura, apertura de calles, instalación de dispositivos policiales, mejora del alumbrado, se presenta como una estrategia deliberada para mitigar estas resistencias. Sin embargo, el reconocimiento explícito de *“meses con muchos robos”* y la necesidad de generar *“tableros de seguridad”* evidencian que la consolidación del entorno urbano como espacio seguro continúa siendo un problema en disputa.

En tercer lugar, los funcionarios asignan un valor simbólico particular a la localización del Ministerio, argumentando que su presencia expresa un mensaje potente sobre el rol del

Estado en territorios de alta vulnerabilidad. Esta dimensión simbólica aparece como uno de los fundamentos más relevantes de la decisión política, al considerar que “la educación debe estar donde más se necesita”. Como señala uno de los entrevistados, *“no es porque había lugar, es porque desde ahí tenemos que dar educación: desde el lugar donde más falta”*. No obstante, al ser consultados sobre los impactos directos, los funcionarios reconocen que el Ministerio representa solo “una parte” de un proceso más amplio de urbanización. La integración socioeconómica es atribuida a un conjunto de factores combinados: instalación de empresas, ferias de empleo, apertura de centros comunitarios, mejora en el transporte y programas de formación. En este sentido, la mudanza del Ministerio opera como una pieza articuladora, pero no exclusiva, dentro de una intervención urbana multivectorial. La evaluación ex post, aunque no respaldada por indicadores sistemáticos según se admite, se presenta en términos positivos, especialmente por la transformación de la “fisonomía del barrio” y la mayor presencia institucional sostenida en el tiempo.

Una dimensión insoslayable del relato institucional es la politización del traslado como decisión con alto contenido simbólico. Los funcionarios destacan que la instalación del Ministerio de Educación no se guio por criterios exclusivamente técnicos ni por la disponibilidad espacial, sino por una definición política de alto nivel que buscó convertir la acción estatal en una señal de presencia y compromiso. *“No fue una decisión de dónde había lugar, fue una decisión de desde dónde tiene que darse la educación”*, afirma uno de los entrevistados, enfatizando que el emplazamiento del edificio expresa una voluntad de interpelar al tejido urbano con un mensaje claro: el Estado no solo provee, sino que se instala. Esta lectura va más allá de la funcionalidad administrativa y busca incidir en el imaginario colectivo, disputando el sentido común sobre qué territorios son legítimos para albergar estructuras gubernamentales de alto rango.

Sin embargo, el relato oficial también reconoce ciertos desajustes entre la planificación discursiva y las condiciones efectivas de implementación. Uno de los casos paradigmáticos mencionados es el programa de “fachadas y color”, duramente criticado por su superficialidad estética frente a problemas estructurales no resueltos en muchas viviendas. El señalamiento explícito de que *“se gastó muchísima plata en pintura y había casas que se estaban cayendo por dentro”* introduce un tono de autocrítica poco frecuente en discursos de gestión y permite problematizar los criterios de asignación presupuestaria. A su vez, esta observación refuerza la idea de que, en procesos de intervención urbana complejos, el riesgo de priorizar lo visible por

sobre lo estructural constituye una tensión permanente. En esta línea, también se subraya que el éxito de políticas de relocalización no puede medirse por el solo hecho de construir o trasladar edificios públicos, sino por su capacidad de transformar de manera sostenible las condiciones materiales y simbólicas del entorno.

Por último, el discurso institucional refleja una conciencia creciente sobre la necesidad de formalización progresiva del territorio. Las menciones al pago de servicios, la conformación de consorcios y la escrituración de viviendas apuntan a una nueva fase del proceso, donde ya no se trata únicamente de acercar el Estado, sino de consolidar ciudadanía urbana plena. Esta etapa implica que los vecinos asuman nuevas responsabilidades en tanto sujetos de derechos, pero también de obligaciones. No obstante, los funcionarios advierten que esta transición exige tiempo, acompañamiento social e inversión sostenida. La regularización de servicios y la construcción de infraestructura básica (agua, pluviales, baja tensión) se presentan como metas aún pendientes, condicionadas por variables presupuestarias y políticas. De este modo, si bien el traslado del Ministerio de Educación se presenta como un hito en la estrategia de integración urbana, su consolidación como política pública transformadora permanece abierta, dependiendo tanto de la continuidad estatal como de la apropiación barrial del proceso.

Un aspecto metodológicamente significativo que emergió durante las entrevistas fue la tendencia reiterada de los funcionarios a desplazar el foco del Ministerio de Educación hacia el proceso general de integración del barrio. Aunque comprensible desde una lógica institucional más abarcadora, esta dinámica exigió un esfuerzo adicional durante el trabajo de campo para reconducir las conversaciones hacia el objeto específico de esta investigación. Se trata de una evidencia que se solidifica al constatar que muchas respuestas derivaban sistemáticamente hacia logros más amplios del gobierno en materia de urbanización, relegando el papel del Ministerio a un rol complementario. Como expresó uno de los entrevistados, “*el Ministerio es algo más dentro del proceso. No deja de ser importante, pero no se puede analizar aisladamente*”. Esta forma de enmarcar el relato refuerza la necesidad de sostener una mirada situada que, sin perder de vista el contexto general, permita interrogar con mayor precisión los impactos diferenciales y localizados que generó la instalación del Ministerio en el entramado socioeconómico del Barrio Padre Mugica.

Contrapuntos discursivos entre vecinos y funcionarios: temporalidades, sentidos y apropiaciones del traslado

Una primera diferencia sustantiva entre los relatos de vecinos y funcionarios radica en el horizonte temporal desde el cual se evalúan los efectos de la relocalización del Ministerio de Educación. Mientras los funcionarios insisten en que los impactos deben medirse en plazos de 20 o 30 años, apelando a una narrativa estratégica de transformación estructural, los vecinos priorizan criterios de inmediatez vinculados al ingreso, la circulación y el acceso a servicios concretos. Esta divergencia temporal no solo revela distintas formas de entender la política urbana, sino que también expresa una tensión entre planificación y experiencia. Para los vecinos, lo que cuenta es el ahora: si hay más ventas, si entran más personas, si el alumbrado mejoró. Para los funcionarios, en cambio, el “ahora” es apenas un primer paso en un proceso más ambicioso y de largo aliento. Esta diferencia en los marcos de referencia temporal configura, en los hechos, una brecha de percepción que condiciona la apropiación barrial de la política pública y la forma en que sus efectos son leídos por los actores locales. Aquí se pone en juego el canal institucional, ya que la capacidad del Estado para articular expectativas presentes con objetivos de largo plazo resulta clave para legitimar su intervención.

Una segunda diferencia se manifiesta en el repertorio semántico con el que cada grupo construye su narrativa sobre el traslado. Mientras los funcionarios apelan a categorías técnico-políticas como “*integración socio-urbana*”, “*visión estratégica*” o “*reconfiguración territorial del Estado*”, los vecinos construyen sus relatos desde una lógica material y cotidiana, utilizando expresiones como “*más movimiento*”, “*más ventas*” o “*más seguridad en la semana*”. Esta disonancia en los lenguajes empleados no implica necesariamente un conflicto, pero sí evidencia que los sentidos atribuidos al Ministerio se anclan en dimensiones distintas: para los funcionarios, su instalación busca revertir desigualdades históricas y redistribuir centralidad urbana; para los vecinos, su presencia representa una oportunidad concreta de mejora, aunque fragmentaria y no exenta de tensiones. La ausencia de términos como “*inclusión*” o “*equidad*” en el discurso vecinal refuerza esta idea: la integración se vive, se mide y se resignifica desde el uso del espacio y desde la experiencia directa, no desde la adhesión a marcos conceptuales del urbanismo institucional. En términos de hipótesis, esta distancia discursiva refleja una activación parcial del canal simbólico tal como lo plantea la H1: si bien hay una resignificación localizada del entorno, no se traduce en una apropiación colectiva ni sostenida.

Un tercer contraste emerge en torno a la forma en que se evalúa el rol simbólico del Ministerio. Para los funcionarios, su emplazamiento en el barrio representa un gesto de alto

contenido político: *“el Estado se instala donde más se necesita”*, afirman, buscando interpelar el sentido común urbano sobre qué zonas son legítimas para albergar oficinas gubernamentales de alto rango. En cambio, los vecinos otorgan al Ministerio un valor simbólico más ambivalente: lo definen como *“emblema”* o *“fuente de trabajo”* en algunos casos, pero también como *“algo de afuera”* o *“lo que trajo más tránsito”*. Esta doble lectura muestra que el símbolo no se impone por decreto ni se produce exclusivamente desde la arquitectura institucional, sino que debe construirse en diálogo con las expectativas, necesidades y memorias del territorio. La cercanía física con el edificio no garantiza, por sí sola, una apropiación simbólica homogénea; al contrario, el canal simbólico, central en la H1, aparece mediado por trayectorias desiguales, lo que da lugar a interpretaciones múltiples que también refuerzan elementos propios de la H2.

Una cuarta diferencia significativa reside en el posicionamiento frente a los límites y tensiones del proceso. Mientras los funcionarios reconocen desafíos estructurales, como la seguridad, la informalidad habitacional o la superficialidad de algunos programas, pero los enmarcan dentro de una trayectoria positiva de avance, los vecinos tienden a evaluar esos mismos elementos desde una lógica más crítica o escéptica. Las menciones reiteradas a problemas no resueltos, como la falta de un centro de salud, la fragmentación en el acceso a beneficios o la persistencia de calles sin pavimentar, expresan una demanda de mayor equidad territorial que trasciende la presencia del Ministerio. En este sentido, el discurso institucional construye una narrativa de continuidad, en la que cada obstáculo se inscribe en un proceso de mejora progresiva; en cambio, los relatos vecinales tienden a subrayar lo que aún falta, lo que no cambió o lo que sólo mejoró para algunos. Esta asimetría en la evaluación refuerza la idea de que toda política urbana, para ser legítima, debe también ser legible desde el territorio. Desde el punto de vista de las hipótesis, estos elementos dan cuenta de una activación limitada del canal institucional, con mejoras puntuales que no se expanden a toda la trama urbana ni institucional, como advierte la H2.

Finalmente, un punto de inflexión analítico surge al observar cómo cada grupo ubica al Ministerio dentro del ecosistema urbano más amplio. Para los funcionarios, su traslado es una pieza dentro de una estrategia integral que incluye otras sedes, nuevos equipamientos y acciones de urbanización general. Esta mirada totalizante tiende a diluir el peso específico del Ministerio como intervención individual. En cambio, los vecinos lo identifican como el cambio más visible, el que alteró rutinas, activó circuitos comerciales y puso al barrio *“en el mapa”*.

Esta diferencia de escala analítica no es menor: mientras los funcionarios se resisten a pensar la relocalización como un hecho aislado, los vecinos la interpretan como un parteaguas concreto en su vida barrial. Esta divergencia refuerza la necesidad de articular ambos niveles: el de la política como diseño estratégico, y el de la política como experiencia situada. En esta tensión se juega, también, la posibilidad de que el canal económico tenga un impacto significativo y sostenido. La evidencia empírica muestra que dicho canal se activa parcialmente en zonas cercanas al edificio, pero sin expandirse de forma estructural al conjunto del barrio, lo cual da lugar a un escenario híbrido donde conviven los supuestos de la H1 y la H2.

En diálogo con las hipótesis planteadas, el análisis cualitativo permite matizar los hallazgos cuantitativos e iluminar dimensiones no captadas por los indicadores tradicionales. Por un lado, se encuentran elementos que respaldan parcialmente la H1, especialmente en lo referido a la dinamización comercial en zonas linderas al Ministerio, la generación de nuevas oportunidades laborales y cierta resignificación simbólica del barrio como espacio legítimo para la acción estatal. Sin embargo, estas transformaciones se expresan de manera fragmentada, desigualmente distribuidas y fuertemente condicionadas por trayectorias individuales, lo que impide sostener una narrativa de integración urbana homogénea. En este sentido, el testimonio vecinal introduce matices que dialogan con los supuestos de la H2, revelando la existencia de apropiaciones asimétricas, beneficios concentrados y una escasa expansión estructural de la presencia estatal más allá del perímetro inmediato del edificio ministerial. Lejos de tratarse de una dicotomía excluyente, es posible pensar que ambas hipótesis coexisten en tensión, delineando un escenario intermedio en el que el Ministerio opera como catalizador parcial de transformación barrial, pero sin alcanzar, al menos por el momento, una integración plenamente estructural ni sostenida.

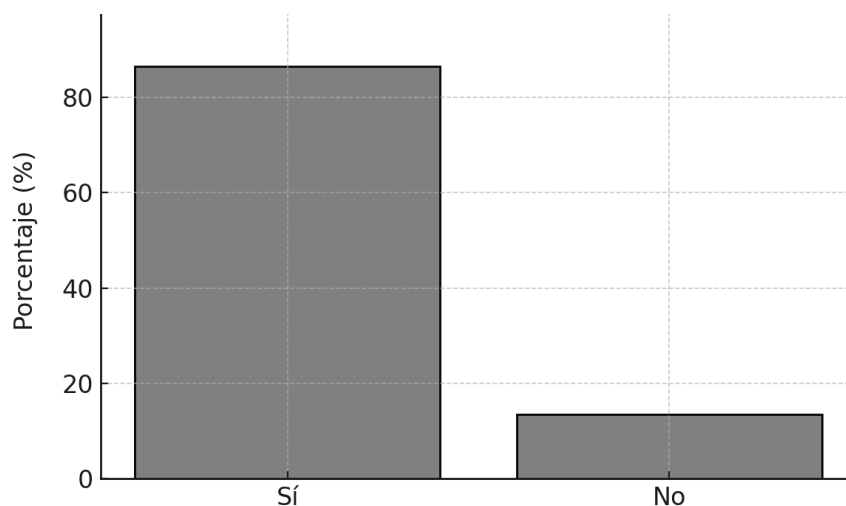
Evaluación empírica de las hipótesis de integración urbana

Para abordar empíricamente los canales de impacto económico e institucional propuestos en las hipótesis, se diseñó una encuesta cerrada dirigida a trabajadores del Ministerio. El cuestionario fue distribuido de manera aleatoria entre empleados activos (N 37) mediante un formulario online anónimo, garantizando la confidencialidad de las respuestas. La selección de destinatarios se realizó a partir del listado institucional disponible, y la aplicación del instrumento se llevó a cabo durante las últimas semanas del mes de mayo y principios de junio, con un período abierto de recepción de 7 días.

La encuesta incluyó preguntas sobre hábitos de consumo cotidiano en el barrio, frecuencia y monto de gastos, y tipo de bienes o servicios adquiridos. El objetivo era generar evidencia concreta sobre la posible activación del canal económico, tal como lo describe la primera hipótesis (H1), que postula que la presencia del Ministerio puede dinamizar la economía barrial mediante encadenamientos comerciales y generación de demanda sostenida. Si bien el relevamiento tuvo carácter exploratorio, el diseño buscó minimizar sesgos de autoselección mediante el envío aleatorio y la estandarización del instrumento.

Los resultados muestran que una mayoría significativa de los empleados ministeriales adquiere comida en el barrio al menos una vez por semana, con gastos por compra que oscilan entre los 5.000 y 14.000 pesos. En casi todos los casos, esto implica salir del edificio para efectuar la compra, lo que confirma que existe una circulación efectiva hacia la trama comercial barrial, al menos durante los días hábiles. Estos datos dan cuenta de una activación parcial del canal económico en sentido H1, en tanto el Ministerio genera una demanda concreta y recurrente que activa el pequeño comercio gastronómico de cercanía.

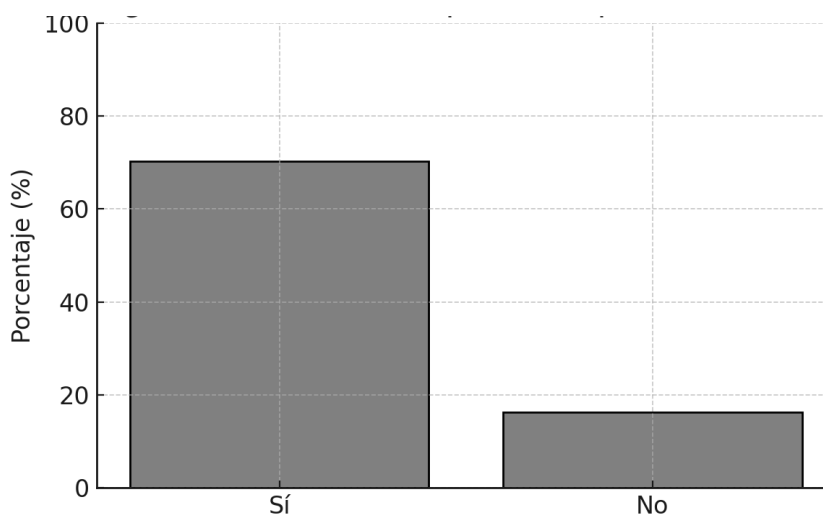
Figura 4. Porcentaje de empleados que compran comida durante la jornada laboral



Nota: El 85 % de los empleados ministeriales encuestados manifestó comprar comida en el Barrio Padre Mugica al menos una vez por semana durante su jornada laboral.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta

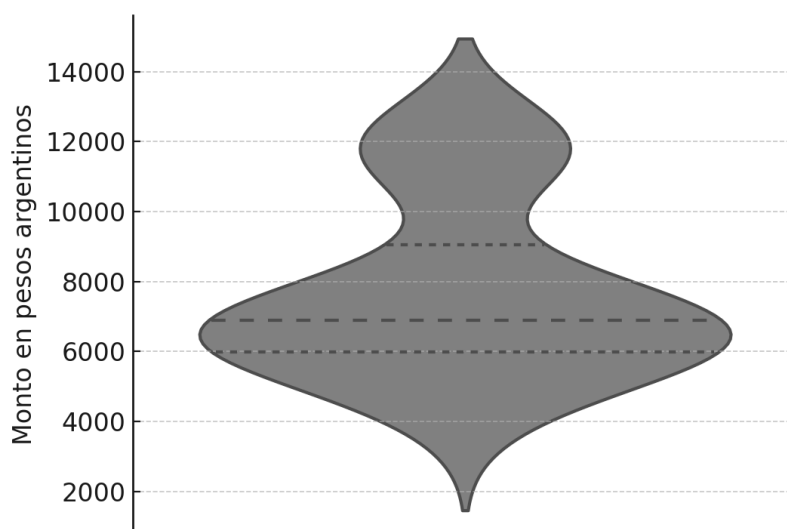
Figura 5. Porcentaje de empleados que salen del Ministerio para comprar comida



Nota: El 74 % de quienes compran comida indicaron que efectivamente salen del edificio ministerial para realizar sus compras.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta

Figura 6. Distribución del gasto por compra de comida entre empleados del Ministerio



Nota: El gráfico representa la distribución del monto gastado por empleados del Ministerio de Educación en la compra de comida dentro del Barrio Padre Carlos Mugica durante la jornada laboral. La mediana del gasto por compra se encuentra en torno a los \$6.700, con la mayoría de los valores concentrados entre \$5.000 y \$8.500. Valores Abril 2025

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta

Ahora bien, cuando se indaga sobre otros consumos más allá de lo alimentario, emergen elementos que invitan a complejizar esta lectura. Algunos trabajadores declararon realizar compras regulares en verdulerías, kioscos, panaderías, peluquerías y hasta en servicios como lavado de autos o arreglos de celulares, con montos que en ciertos casos alcanzan entre 20.000 y 50.000 pesos mensuales. Estas prácticas muestran que el consumo no se limita exclusivamente a lo inmediato o funcional, sino que puede extenderse a rubros más diversos, contribuyendo a la consolidación de un circuito económico local.

Sin embargo, también se evidencian límites importantes. Varios encuestados señalaron que no consumen en el barrio por falta de oferta adecuada, por ejemplo, gastronómica vegetariana, o porque prefieren llevar la comida desde sus casas. Esta segmentación en los patrones de consumo sugiere que el efecto dinamizador no es automático ni homogéneo, sino altamente condicionado por variables como el rubro, la formalidad comercial o la proximidad geográfica. Estas evidencias introducen elementos de la segunda hipótesis (H2), que advierte sobre el riesgo de que el Ministerio opere como enclave económico, con beneficios acotados a zonas específicas y sin generar derrames sostenidos sobre el conjunto del barrio.

Desde una perspectiva analítica, esta evidencia permite matizar ambas hipótesis. El Ministerio actúa efectivamente como generador de demanda, pero los efectos multiplicadores dependen tanto de la densidad del flujo peatonal como de la capacidad del comercio barrial para captar esa demanda. En otras palabras, la intervención estatal no produce automáticamente integración económica estructural, sino que crea condiciones de posibilidad que se activan de manera diferenciada. Además, el tipo de bienes adquiridos y la frecuencia de las compras reflejan una relación predominantemente funcional entre empleados y barrio, sin que ello implique una apropiación simbólica más profunda, lo que limita también el alcance del canal simbólico.

Por otra parte, para evaluar el canal institucional previsto por la H1, esto es, la capacidad del Ministerio de impulsar mejoras estructurales en infraestructura básica y acceso a servicios públicos, se analizaron datos oficiales sobre redes de electricidad y agua potable en el barrio.

En el caso de la electrificación, según datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, en 2024 se registraban 8.726 Unidades Funcionales de Servicio (UFS) conectadas a la red de baja tensión, lo que representa el 72,1 % del total del barrio. A su vez, 3.383 UFS permanecen sin conexión formal (27,9 %). La distribución territorial de estas intervenciones

revela que los sectores más cercanos al edificio ministerial concentran la mayor parte de las obras finalizadas, mientras que las zonas periféricas, particularmente hacia el sur y sureste del barrio, continúan con niveles elevados de precariedad. Estos datos permiten sostener que la intervención estatal ha tenido un impacto positivo y verificable en términos de presencia institucional, en línea con la H1. No obstante, también muestran que la expansión territorial de la infraestructura es desigual, lo que introduce tensiones con la H2, que alerta sobre la posibilidad de una política focalizada que no logre consolidar integración estructural.

Si se adopta la perspectiva de H2, los mismos datos permiten advertir que un tercio de las viviendas sigue sin acceso a la red eléctrica formal. La localización de las obras responde a criterios de centralidad institucional más que a criterios de equidad territorial, lo que refuerza el riesgo de que ciertas zonas queden fuera del radio de intervención estatal. El carácter proyectado, pero no ejecutado de muchas obras sugiere que los efectos aún dependen de la continuidad y concreción de políticas complementarias.

En cuanto al acceso al agua potable, se observa una dinámica similar. El 66,5 % de las UFS del barrio están conectadas a la nueva red, mientras que el plan proyecta alcanzar el 88 %. Desde la H1, esta expansión representa un signo de avance institucional, ya que la ejecución de una nueva red sobre dos tercios del barrio revela una voluntad estatal de intervenir sobre condiciones estructurales del hábitat. El Ministerio, en este marco, no aparece como un edificio aislado, sino como parte de una estrategia urbana más amplia.

No obstante, más de 4.000 UFS siguen sin conexión nueva o dependen de redes precarias, lo que limita el impacto de corto plazo. Además, las obras ejecutadas se concentran territorialmente en torno a ciertas zonas del barrio, reforzando una lógica de segmentación que vuelve más verosímil la hipótesis H2. Esta implementación asimétrica también afecta la manera en que los residentes perciben la acción estatal: mientras algunos sectores experimentan mejoras tangibles, otros quedan relegados, consolidando circuitos dispares de ciudadanía urbana.

En suma, la evidencia empírica obtenida muestra que la relocalización del Ministerio de Educación ha funcionado como disparador de procesos relevantes, pero aún inconclusos y geográficamente desiguales. Las mejoras en servicios públicos avalan parcialmente los supuestos de la H1, pero su distribución desigual y los ritmos dispares de ejecución introducen elementos propios de la H2. La intervención estatal aparece como potencialmente

transformadora, pero su impacto efectivo requiere continuidad, recursos y una estrategia más deliberada de equiparación territorial. La política pública, en este caso, oscila entre su capacidad de generar condiciones para la integración urbana y su riesgo de cristalizarse como un enclave funcional de alcance limitado.

Cabe hacer una última reflexión respecto al análisis expuesto. Si bien esta sección en particular (y la tesis en general) no se enfocó específicamente en el análisis del diseño urbano ni en los componentes especiales y programáticos del proyecto, resulta pertinente considerar que la forma concreta que adopta una intervención estatal, en términos de morfología urbana, disposición territorial y programación institucional complementaria, constituye una variable mediadora clave. Dichas dimensiones pueden incidir de manera significativa en los resultados observados, afectando tanto el grado de apropiación simbólico como los usos cotidianos del entorno y distribución de oportunidades. El mismo traslado puede generar resultados significativamente distintos según cómo se articule con espacios de integración, programas culturales, servicios públicos o dispositivos comunitarios. La presencia de calles peatonales, áreas gastronómicas, oficinas de atención, espacios verdes o centros de mediación barrial, por ejemplo, pueden incidir de manera directa en el grado de apropiación simbólica, en los usos cotidianos del entorno y en generación de oportunidades reales para los residentes. Estos aspectos no fueron el foco principal de este estudio, pero podrían contribuir a explicar tanto la heterogeneidad de valoraciones como la fragmentación territorial observada en los efectos. Integrar estas dimensiones en investigaciones futuras permitiría ampliar la comprensión sobre cómo el diseño y la programación operan como condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que una relocalización institucional devenga en una verdadera política de integración urbana.

Capítulo VI - Conclusiones

Esta tesis se propuso responder a una pregunta concreta y de creciente relevancia para la agenda urbana contemporánea: ¿qué percepciones socioeconómicas genera la relocalización del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Barrio Padre Carlos Mugica? A partir del estudio de caso, se analizaron los efectos materiales y simbólicos de esta decisión estatal, reconstruyendo tanto la arquitectura institucional de la intervención como las formas en que fue apropiada, resignificada o resistida por los actores barriales. La hipótesis inicial, según la cual una oficina estatal de alto rango podía operar como catalizador de integración urbana, fue contrastada con una hipótesis alternativa que advertía sobre los riesgos de segmentación, apropiación desigual y reproducción de lógicas de enclave. Los resultados obtenidos permiten matizar ambas posiciones y aportar evidencia empírica original sobre un proceso en pleno desarrollo.

El trabajo reveló que la relocalización del Ministerio activó parcialmente los tres canales de transmisión analizados (económico, simbólico e institucional) pero de manera desigual y territorialmente fragmentada. En términos económicos, la presencia cotidiana de más de dos mil empleados generó una demanda concreta que dinamizó ciertos rubros del comercio barrial, particularmente en las zonas linderas al edificio. Sin embargo, esa dinamización resultó selectiva: sectores alejados del perímetro ministerial, comercios informales o con menor capacidad de adaptación no lograron incorporarse plenamente al circuito de beneficios. El canal económico, por tanto, fue activado con fuerza, pero sin producir derrames estructurales sostenidos, lo que refuerza la lectura crítica planteada por H2.

En el plano simbólico, el Ministerio fue interpretado por muchos vecinos como un gesto potente de reconocimiento institucional, capaz de revertir imaginarios estigmatizantes sobre el barrio. La instalación de un edificio público de alto rango en un territorio históricamente excluido alteró, al menos parcialmente, los parámetros sociales sobre lo que es visible, legítimo y digno de infraestructura estatal. No obstante, esa resignificación fue ambivalente: algunos actores percibieron la presencia ministerial como externa, controladora o desvinculada de las trayectorias locales. El canal simbólico, por tanto, no produjo una apropiación homogénea, sino una constelación de sentidos superpuestos que coexisten en tensión.

Desde el punto de vista institucional, los avances en infraestructura básica, particularmente en las redes de electricidad y agua potable, permiten afirmar que la relocalización ministerial funcionó como disparador de inversiones públicas relevantes. Aun así, los datos también muestran que esas mejoras se concentraron en sectores específicos del

barrio, reproduciendo desigualdades espaciales preexistentes. La capacidad transformadora del Estado, en este escenario, quedó supeditada a la articulación con otras políticas complementarias y a la superación de cuellos de botella administrativos, financieros y logísticos.

Así mismo, cabe destacar que el impacto de una relocalización como la aquí analizada, no depende únicamente de su carácter simbólico o económico, sino también de la forma concreta en que dicha intervención se inscribe en la trama urbana a través del diseño físico, la conectividad espacial y la programación institucional que la acompaña. Este trabajo ha priorizado una aproximación centrada en las percepciones y usos cotidianos, pero reconoce la necesidad de ampliar el análisis hacia estas dimensiones complementarias que podrían modificar sustantivamente los resultados observados.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar que la relocalización del Ministerio sí generó impactos socioeconómicos visibles, pero no logró configurar, al menos hasta ahora, un proceso integral de integración urbana sostenida. La intervención estatal transformó centralidades, alteró flujos, redefinió imágenes urbanas y habilitó nuevas formas de habitar el espacio. Sin embargo, también dejó expuestos los límites de las políticas públicas que, aun bienintencionadas, operan sobre territorios atravesados por capas densas de desigualdad acumulada.

En definitiva, la tesis aporta una mirada crítica, pero constructiva sobre el rol del Estado en la producción de espacio urbano. La relocalización del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Barrio Mugica no debe leerse como un final del proceso, sino como un umbral que inaugura nuevas disputas sobre qué significa habitar, integrar y transformar la ciudad desde sus márgenes. La respuesta a la pregunta inicial es afirmativa, pero no conclusiva: si hay impactos, pero no todos integran; si hay transformaciones, pero no todas son estructurales; si hay Estado, pero aún falta política.

Este trabajo permite abrir, además, nuevas líneas de investigación. En primer lugar, resulta pertinente indagar con mayor profundidad en los efectos de mediano y largo plazo de este tipo de intervenciones, considerando procesos como el acceso a la educación, la regularización dominial o la movilidad social de los residentes. En segundo lugar, sería relevante explorar comparativamente otros casos de relocalización estatal en contextos de vulnerabilidad, para identificar patrones comunes, condiciones de éxito o fallas recurrentes. En

tercer lugar, se vuelve crucial desarrollar indicadores sensibles a los tiempos sociales y a las formas locales de interpretar lo público, superando las métricas tradicionales centradas en la infraestructura o la cobertura formal de servicios.

Por último, resulta necesario incorporar en futuras investigaciones el análisis del diseño urbano-arquitectónico y de la programación institucional complementaria asociada a este tipo de intervenciones. La forma en que se planifican los procesos, los usos del suelo, los espacios públicos adyacentes y los programas comunitarios disponibles pueden incidir significativamente en la apropiación barrial de una relocalización estatal. Esto incluye tanto aspectos físicos (plazas, conectividad peatonal, equipamiento urbano) como funcionalidades tales como actividades culturales, servicios públicos, dispositivos de integración, entre otros. La misma intervención puede generar impactos distintos según cómo se configure espacial y programáticamente, por lo que resulta relevante estudiar cómo el diseño y los programas complementarios median los efectos sociales y económicos de este tipo de políticas urbanas. Esta dimensión, aún poco abordada en la tesis, podría contribuir a explicar variaciones en los resultados observados y enriquecer el marco conceptual para evaluar intervenciones placed-based en contextos de alta vulnerabilidad.

Fuentes y referencias

Andreatta, V. (2005). Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. *Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano*, (3). <http://hdl.handle.net/2099/1586>

ACIJ / Prensa. (2020, 7 de mayo). Coronavirus en la Ciudad: mientras todos miran a la Villa 31, en la 1.11.14 crecen los contagios y es la que suma más muertos. *ACIJ*. <https://acij.org.ar/coronavirus-en-la-ciudad-mientras-todos-miran-a-la-villa-31-en-la-1-11-14-crecen-los-contagios-y-es-la-que-suma-mas-muertos/>

Atkinson, R., & Flint, J. (2001). *Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies* (Social Research Update, No. 33). Department of Sociology, University of Surrey.

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.

Brikman, D. (2016). *¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015*. *Quid16*, (6), 1-21.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The Sage handbook of qualitative research* (5th ed.). Sage Publications.

Duranton, G., & Puga, D. (2003). *Micro-foundations of urban agglomeration economies* (NBER Working Paper No. 9931). National Bureau of Economic Research.

Duranton, G., & Venables, A. J. (2018). *Place-based policies for development* (NBER Working Paper No. 24562). National Bureau of Economic Research.

Fernández, M. (2020, 9 de enero). Empieza la mudanza del Ministerio de Educación porteño a la Villa 31: cómo es el nuevo edificio. *Infobae*.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2020, 14 de enero). *Nuevo edificio del Ministerio de Educación en el Barrio 31: Comenzó la mudanza al Polo Educativo María Elena Walsh*. Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/educacion-e-innovacion/noticias/nuevo-edificio-del-ministerio-de-educacion-en-el-barrio-31>

Healey, P. (2006). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times* (1st ed.). Routledge.

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). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4978>

Neumark, D., & Simpson, H. (2014). *Place-based policies* (NBER Working Paper No. 20049). National Bureau of Economic Research.

Observatorio de la Deuda Social Argentina – UCA & Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). *Estudios sobre los procesos de integración social y urbana en tres villas porteñas*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Ons, M. (2021). *Asentamientos informales y grandes proyectos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la Villa 31*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(3), 891–920.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2010). *What kind of local and regional development and for whom?* *Regional Studies*, 44(9), 1253–1269.

Quiroga, A. P. (2023, 29 de diciembre). *El desembarco de una franquicia les cambió la vida a 41 jóvenes de la ex villa 31*. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/como-cambio-la-vida-de-los-41-vecinos-de-la-ex-villa-31-que-trabajan-en-el-mcdonalds-que-abrio-en-nid29122023/>

Suaya, A., & Oubiña, V. (2021, diciembre). *Los efectos de la política de reasentamiento en el Barrio Mugica*. Programa de Monitoreo y Evaluación. CIPPEC.

Rocha Palacio, M. S. (2018). *CENTRO DE DESARROLLO COMUNITARIO: Promover el sentido de pertenencia y la reconstrucción del tejido social en el Br. Las Margaritas* [Tesis].

Rodríguez, M. C. (2019). Urbanismo “pasito a pasito”: Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina. *Andamios*, 16 (39), 193-217.

Sánchez, S. I., & Baldiviezo, J. E. (2019). Los conjuntos habitacionales en los procesos de “integración socio-urbana”: los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica. *cuaderno urbano revista*, (26). <https://doi.org/10.30972/crn.26263830>

Anexo

(a) Entrevista a vecinos del Barrio Padre Mugica.

Pregunta
¿Qué cambios en la urbanización percibe respecto de antes de mudar el Ministerio, en enero 2020, a su barrio?
¿Cómo le influyó directamente a usted la llegada del Ministerio en los negocios y el trabajo?
¿Cómo le influyó directamente a usted la llegada del Ministerio en la vida cotidiana?
¿Qué rol juega el Ministerio allí para usted? (rol práctico, simbólico, u otros)
¿Cuál es el volumen de su negocio ahora y hace 4 años?
¿Vió cambios en los alrededores cercanos? ¿Cuáles?
¿Nota cambios en la gente que pasa por la zona? ¿En qué momentos?
¿Cuántos de sus clientes son del barrio y cuántos externos?
¿Los del barrio cuentan con poder adquisitivo para comprar en su negocio o se nutre más de pasantes?
¿Paga impuestos?
¿Cambió el pago de impuestos? ¿En qué?
¿Le aumentaron los impuestos?
¿Cree que los impuestos vuelven al barrio? ¿Cómo?
¿Le dieron título de propiedad o alquila su vivienda?
¿Se expulsó a gente del barrio con las medidas implementadas?

¿Cuáles eran sus expectativas hace 4 años en materia socioeconómica? ¿Cuáles no se cumplieron?
¿Qué le hace falta al barrio en materia urbanística?
¿A qué distancia caminando está usted de un banco o cajero automático?
¿A qué distancia caminando está usted de una escuela?
¿A qué distancia caminando está usted de un centro de salud?
¿A qué distancia caminando está usted de comercios?
¿Cuál es su percepción del barrio en estas dimensiones tras la llegada del Ministerio? (escala 1 a 5)
¿Quisiera agregar algo no dicho?

(b) Entrevistas a funcionarios vinculados a la gestión del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Pregunta
¿Cuál fue su rol institucional en relación con el proceso de relocalización del Ministerio de Educación?
¿Qué objetivos se plantearon inicialmente con la decisión de instalar el Ministerio en el Barrio Mugica?
¿Cómo se articuló esta intervención con otras políticas de integración urbana promovidas en el barrio?

¿Qué obstáculos o resistencias enfrentaron durante la planificación y ejecución del traslado?
¿Qué transformaciones observan en el barrio a partir de la llegada del Ministerio?
¿Considera que la instalación del Ministerio modificó la percepción del Estado entre los vecinos?
¿Se realizaron estudios previos de impacto o diagnósticos territoriales antes de decidir el emplazamiento?
¿Qué evaluación hacen sobre el grado de apropiación vecinal del edificio y su entorno?
¿Qué aspectos del proyecto cree que podrían haberse implementado de forma distinta?
¿Existen planes a futuro para consolidar el proceso de integración urbana iniciado con el traslado ministerial?

(c) Encuesta a trabajadores del Ministerio de Educación, Barrio Padre Carlos Mugica

N.º	Pregunta	Tipo de variable	Observaciones
1	¿Trabajás en el Ministerio de Educación ubicado en el Barrio Padre Carlos Mugica?	Binaria (Sí/No)	Pregunta filtro
2	¿Comprás almuerzo o comida durante tu jornada laboral?	Binaria (Sí/No)	

3	¿Salís del Ministerio para comprar la comida?	Binaria (Sí/No)	Solo si responde "Sí" en la pregunta 2
4	¿Cuánto gastás, aproximadamente, por cada compra de comida?	Numérica (monto en pesos)	Respuesta abierta
5	¿Cuántas veces por semana realizás este tipo de compras?	Numérica (frecuencia semanal)	
6	¿Hacés otras compras en el barrio, más allá de comestibles?	Binaria (Sí/No)	
7	¿Qué tipo de productos o servicios comprás?	Catagórica abierta	Solo si responde "Sí" en la pregunta 6
8	¿Cuánto gastás, aproximadamente, en esas otras compras por mes?	Numérica (monto en pesos)	Solo si responde "Sí" en la pregunta 6