

¿LA CIUDAD PARA QUIÉN? POLÍTICAS HABITACIONALES Y RENOVACIÓN URBANA EN LA BOCA¹

1- Este artículo extrae sus principales argumentos de la tesis de maestría defendida en 2010 por el autor para la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Una versión más desarrollada de este artículo será publicado en un libro coordinado por la Dra. Herzer durante 2011, que está actualmente en elaboración.

Tomás Alejandro Guevara

Becario de Doctorado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Sociales. Especialista en Diseño y Gestión de Programas Sociales.
Pertenencia Institucional: CONICET / Instituto de Investigación Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires. tomasguevara82@gmail.com

Resumen

El barrio de La Boca de Buenos Aires ha sido objeto de políticas habitacionales desde la recuperación democrática de 1983, motivadas por la degradación creciente del tejido urbano. Los objetivos de estas políticas apuntaron a la recuperación de la trama y a la consolidación de la población de bajos ingresos. Pero, por el otro lado, los procesos de renovación urbana que caracterizaron a Buenos Aires desde 1990 presionan por la incorporación de La Boca al área central expandida, valorizando el suelo, convirtiendo al barrio en un enclave turístico y desplazando a la población más vulnerable. Entonces, el barrio de la Boca es protagonista de procesos de producción del hábitat antagónicos, que ponen en cuestión distintas concepciones sobre la ciudad, diferentes patrones de apropiación del espacio y de las rentas asociadas con el suelo urbano, donde la capacidad de organización de los sectores sociales involucrados locales juega un rol fundamental.

Palabras clave

Implementación de políticas públicas, políticas habitacionales, renovación urbana.

Abstract

The neighborhood of La Boca in Buenos Aires has been the subject of many housing policies since the restoration of democracy in 1983, motivated by the increasing degradation of the urban fabric. The objectives of these policies were aimed at the revitalization of the fabric and the consolidation of low-income population in the area. But, on the other hand, the processes of urban renewal that characterized Buenos Aires since 1990, pushed for the incorporation of La Boca to the central area of Buenos Aires. This expansion increased land values, , turned the area into a tourist spot and pushed out the most vulnerable families. Thus, the neighborhood of La Boca is the protagonist of antagonistic habitat production processes, which offer different conceptions of the city, different patterns of appropriation of space and rents associated with urban land, where the organizational capacity of the social sectors involved plays a key role.

Keywords

Public policies implementation - Housing policies – Urban renewal.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objeto analizar las políticas habitacionales implementadas en el barrio de La Boca desde la recuperación democrática en 1983, en un contexto caracterizado por la renovación urbana, promovida desde el Estado de la ciudad y focalizada especialmente en la zona sur, como prolongación del proyecto de renovación de los *docks* de Puerto Madero.

La estructura del trabajo es la siguiente: en la segunda sección, se desarrollan los elementos teóricos y conceptuales que sustentan este trabajo; en la tercera sección, se desarrolla sintéticamente el proceso de reestructuración territorial de Buenos Aires; para finalizar, en la cuarta sección, reseñamos las políticas habitacionales implementadas desde 1983 en el barrio de La Boca.

ELEMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

En términos generales, los fenómenos que analizamos en este trabajo pueden ser englobados con el nombre genérico de producción del hábitat (PH), que designa un universo heterogéneo de prácticas sociales que producen y reproducen las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad.² Analíticamente, reconocemos tres modalidades fundamentales de PH: *a*) la Producción Capitalista del Hábitat (PCH), que refiere al acceso a la vivienda (y al suelo) a través del mercado; *b*) la Producción Social del Hábitat (PSH), la autoconstrucción, la autoproducción y otros procesos que se diferencian por no estar determinados por la lógica de la ganancia y *c*) la intervención estatal en materia urbanística, que a través de las políticas habitacionales, las obras de infraestructura y los equipamientos colectivos sustentan los procesos anteriormente mencionados y permiten su despliegue.

Existe, ciertamente, alguna superposición entre los procesos de PCH y PSH así delimitados, que se distinguen de manera analítica, pero están íntimamente entrelazados en la realidad concreta. Es un recorte metodológico, que nos permite aprehender alguna característica distintiva de ambos procesos.

En términos generales, las políticas habitacionales se orientan hacia la ampliación de la franja de sectores sociales que integran la demanda solvente para la producción capitalista de la ciudad. Los sectores de menores ingresos, que se ven excluidos de esta demanda solvente, ensayan diversas modalidades de PSH, que abarcan distintas combinaciones entre lo individual-familiar y lo colectivo. Así, el universo de políticas habitacionales comprende

2- Incluimos en este universo no solo la vivienda como unidad física, sino un conjunto amplio de servicios (privacidad, seguridad, accesibilidad a servicios básicos, movilidad, etc). En este trabajo utilizamos vivienda y hábitat como sinónimos, pero hacemos referencia a esta noción de vivienda en sentido amplio, esto es, como hábitat o medioambiente.

un amplio abanico que va desde la producción directa hasta el apoyo técnico o material a procesos de autoconstrucción de vivienda por parte de los mismos beneficiarios.

Típicamente, las políticas habitacionales instrumentadas a través de fondos de financiamiento para la construcción masiva de viviendas respondieron más a objetivos económicos de mantenimiento o reactivación de la actividad económica y de creación de empleo que al objetivo más específico de paliar el déficit habitacional. En cambio, las políticas de apoyo a los procesos de autoconstrucción, impulsados muchas veces por organismos internacionales de crédito, se orientaron a la reducción del déficit habitacional de una manera poco costosa, con graves consecuencias en términos de segregación socioterritorial, aislamiento de los sectores involucrados, e implicaron, además, una sobreexplotación de la fuerza de trabajo (HARMS, 1982; BURGESS, 1982). No obstante, en otros casos, este tipo de políticas permitió un aumento en la autonomía y autodeterminación a través de la organización de estos sectores sociales, que de otra manera se hallan inmersos en la lógica dependiente y burocrática de los sistemas centralizados de construcción de vivienda (TURNER, 1982; RODRÍGUEZ, 2009).

Para analizar las políticas públicas vinculadas con el hábitat adherimos a la propuesta de OSZLAK y O'DONNELL (1976), quienes llaman a enfocar la mirada no solo en la política que se busca analizar, sino en el conjunto del proceso social que le da sustento. La dinámica de este proceso está dada por la de los actores sociales que intervienen en él. Es decir, unidades reales de acción en la sociedad que se definen como tales en el marco de un sistema de relaciones (CHIARA y DI VIRGILIO, 2009). Los actores sociales realizan tomas de posición en torno a la cuestión problematizada. Sin embargo, no todos tienen la misma capacidad para influir en el proceso social, sino que depende de sus cuotas de poder simbólico y la capacidad para movilizar recursos materiales.

PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN URBANA

Para muchos autores, existe consenso sobre la apertura de una nueva etapa en el desarrollo del sistema capitalista a partir de la década del 70, consolidada a partir de las décadas del 80 y 90, etapa que se suele asociar con el fenómeno de la globalización. HARVEY (2003), sin embargo, discute el carácter novedoso de la etapa en curso, porque no se han modificado radicalmente el modo de producción y las relaciones sociales correspondientes. Empero, reconoce que la magnitud y velocidad de los cambios cuantitativos termina por generar transformaciones cualitativas relevantes. Desde esta perspectiva, HARVEY (2001) explica la reestructuración de las ciudades y regiones urbanas contemporáneas como una salida

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

estructural de las recurrentes crisis capitalistas de sobreacumulación. Las crisis permiten absorber los excedentes de capital y trabajo generados por la sobreacumulación, sentando las bases para continuar el proceso de acumulación. La constante expansión y reestructuración geográfica se insertan, así, en una perspectiva estructural del sistema capitalista y sus contradicciones inherentes.

¿Cómo se expresó la reestructuración territorial en Buenos Aires? ¿Qué rol jugó el Estado en sus diferentes niveles? ¿Qué actores sociales estuvieron involucrados?

CICCOLELLA (1999) nos da una primera clave para comprender el proceso de reestructuración territorial de Buenos Aires, a partir del análisis de las inversiones extranjeras. El mercado inmobiliario deprimido a la salida de las crisis inflacionarias de fines de la década del 80 abrió grandes posibilidades de valorización en desarrollos inmobiliarios a través de los “nuevos artefactos de la globalización” (urbanizaciones cerradas, edificios inteligentes, shopping center, etc.).

La “suburbanización de las elites” (TORRES, 2001) implicó una reorganización espacial profunda de Buenos Aires, por el desplazamiento de sectores de ingresos medios y altos hacia la periferia en busca de terrenos más amplios, más espacios verdes, nuevas formas de sociabilidad y, especialmente, mayor sensación de seguridad en las nuevas urbanizaciones cerradas. Para ello se produjo una masiva inversión estatal en la red vial, que fue seguida por la inversión privada en servicios de consumo para satisfacer la nueva demanda, generando nuevas centralidades especializadas. Vale aclarar que la aparición de este tipo de subcentros especializados no modificó la preeminencia del corredor Retiro-Puerto Madero como centro de gestión y control.

Mientras el fenómeno habitacional de las urbanizaciones cerradas emergía como el más importante vinculado con los sectores de mayores ingresos, la situación del hábitat popular mostraba un empeoramiento y una heterogeneidad crecientes desde la década del 70. Con la recuperación democrática, este proceso se revirtió parcialmente. Entonces, la producción del hábitat popular se expresó fundamentalmente a través de tres modalidades de acceso a la ciudad: *a)* la ocupación de tierras en la Provincia de Buenos Aires; *b)* el repoblamiento de las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires; *c)* la ocupación del parque habitacional deshabitado en el área central. Cada uno de estos procesos estuvo protagonizado por sectores y grupos diferentes, y terminaron por canalizarse por fuera de los marcos institucionales tradicionales, dando origen a nuevos sujetos y prácticas, como los movimientos y organizaciones sociales y las acciones de protesta colectiva. La articu-

3- No fue solo en el plano habitacional donde se verificó la reestructuración urbana de Buenos Aires, si bien fue el rasgo más pronunciado y característico. El aparato productivo también fue reorganizado espacialmente, aunque menos drásticamente, por ello optamos por no desarrollarlo aquí.

4- En una modalidad más dispersa geográficamente también se han producido procesos de renovación en otros barrios de la ciudad, vinculados con el boom de la industria de la construcción de los últimos años y con viviendas de alta gama.

lación entre estos “nuevos” actores y los organismos del Estado fue muy variable según el caso y el color político de las gestiones.³

En la Ciudad de Buenos Aires el rasgo más sobresaliente del proceso de reestructuración territorial fue la densificación y la extensión del área central, apuntaladas por el turismo y los servicios vinculados. Este proyecto, de manera aún limitada, se ha ido desplazando a los barrios de San Telmo, La Boca y Barracas. Las expectativas del sector inmobiliario son que incluya también a Parque Patricios, Boedo y Nueva Pompeya. Así, barrios caracterizados por una tradición popular y una presencia importante de establecimientos industriales han ido incorporándose progresivamente a los segmentos más dinámicos del mercado inmobiliario local y están en proceso de convertirse en enclaves turísticos, comerciales y residenciales de alto nivel.⁴

Este proceso fue parte de una política de Estado más o menos explícita de renovación del área central. Por ello, GORELIK (2004) afirma la continuidad de un proyecto de “modernización excluyente”, que implica que la orientación primordial del proceso de urbanización la dan los capitales privados, encarnados en grandes emprendimientos inmobiliarios que limitaron la capacidad del Estado para reorientar el proceso de urbanización en pos de una mayor integración social. Se verifica entonces la no-intervención del Estado para contrarrestar las consecuencias negativas de aquellos. En el mejor de los casos, se aplicaron políticas habitacionales que buscaban un efecto corrector y reparador. Así, la marginación social aparece como el reverso de la modernización excluyente, generada por la extensión del desempleo y el subempleo, la informalidad laboral y el desmantelamiento de la institucionalidad del régimen de bienestar.

¿Qué lugar ocupa el barrio de La Boca en este proceso de reestructuración territorial?

El perfil habitacional del barrio de La Boca está caracterizado por una importante proporción de la población que habita en conventillos —todavía en 2001, el 17,6%—, que se convierte en un rasgo cultural y urbano distintivo. Paradójicamente, la degradación creciente de los conventillos se transformó en el centro de un conflicto social que atraviesa el barrio desde hace años, y que está en la base de la formulación e implementación de gran parte de las políticas habitacionales para La Boca. Así, desde los primeros años de la transición democrática, la formulación del RECUP-Boca sentó las bases para la rehabilitación de la trama urbana degradada. El fracaso de estas operaciones, en sus diferentes denominaciones, determinó la necesidad de intervenciones parciales, para paliar coyunturas de emergencia, apuntaladas por la movilización de las organizaciones populares en reclamo de una solución a la crisis habitacional del barrio.

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

La inacción del gobierno de la ciudad en términos de políticas habitacionales para el barrio tiene su contracara, como vimos, en la promoción del proyecto de renovación urbana de La Boca. Según HERZER (2008), los procesos de renovación urbana se componen de los siguientes elementos: *a)* pérdida de población previa a la renovación; *b)* reordenamiento económico del precio del suelo; *c)* reemplazo de residentes por grupos de mayor estatus social; *d)* renovación estética del área y aparición de nuevos servicios; *e)* conformación de grupos con nuevos estilos de vida y consumos. WACQUANT (2008), por su parte, hace hincapié en que los procesos de renovación implican además un cambio fundamental en el rol del Estado, desde proveedor de bienes y servicios para la población de bajos ingresos a proveedor de servicios para negocios y amenidades para sectores medios y altos urbanos.

Desde estos abordajes, se puede analizar el accionar del GCABA en la promoción del proyecto de renovación del barrio de La Boca durante toda la década del 90, especialmente por parte de las áreas vinculadas con el planeamiento urbano y las obras públicas. Este proyecto era presentado como la prolongación “natural” de la renovación de Puerto Madero (DI VIRGILIO, 1999). El objetivo manifiesto de estas intervenciones, expresado por funcionarios de diferentes organismos involucrados, era la “puesta en valor” de la zona. Es decir, la valorización inmobiliaria. Es necesario reflexionar sobre las implicancias de esta noción, en términos de quiénes son los sectores que se apropian del valor creado a partir de las inversiones públicas. Los procesos de renovación no están orientados *per se* al mejoramiento de las condiciones de vida de la población preexistente y suelen promover procesos de valorización de submercados inmobiliarios y la expulsión de los residentes más vulnerables. En estos casos, el Estado actúa como “socio bobo” del capital inmobiliario, asegurando la rentabilidad de los negocios, mientras que la “rentabilidad social” de estos emprendimientos de gestión mixta, al menos, no queda del todo clara.

OSTUNI, IMORI, GARCÍA SILVA y BAÑUELOS (2008) comprobaron el progresivo aumento del precio de venta de inmuebles en el barrio en el período 1991-2000, pasando el precio del m² de departamento de U\$S 310 en 1991 a U\$S 612 en 2000. Sin embargo, la crisis de 2001-02 frenó este proceso. El m² de suelo promedio cayó de U\$S 270 en 2001 a U\$S 136 en 2002, y se mantuvo todavía en 2006 en torno a U\$S 216 (BAER, 2008). En contraposición, HERZER (2009) señala que el precio del m² construido habría pasado de U\$S 600 en la etapa precrisis a U\$S 1.000 en la etapa poscrisis, mostrando una profunda valorización. Si bien la información no es concluyente, es importante seguir profundizando la investigación porque el reordenamiento de los precios del suelo es un indicador importante para identificar procesos de renovación urbana y una de las principales causas de los efectos sociales negativos con los que se asocia.

5- Encuestas realizadas en los años 1998, 2000 y 2008, siguiendo una muestra intencional de vivienda popular, por lo cual sus resultados nos permiten caracterizar a la población de sectores populares del barrio, pero no nos permiten hablar de su importancia relativa con respecto al total.

6- Así, entre 2000 y 2008, de una muestra de 431 inmuebles originalmente relevados en 2000, un 1,2% había cambiado de uso, un 3,7% había sido demolido, un 5,6% se encontraban deshabitados, mientras que un 54,5% de los hogares relevados en 2000 ya no residían en ese inmueble.

7- En 1985 el Decreto Municipal 6.426 había declarado al barrio "área problema", por las carencias de infraestructura, inundaciones, hacinamiento, red vehicular, etc. en la zona. Este decreto también creaba el Comité Técnico que elaboraría el futuro RECUP.

8- Informe N° 1 Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de la Boca. Programa RECUP. Mayo de 1985.

Pese a esto, la evidencia recogida en estudios de tipo longitudinal por el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani (AEU)⁵ permite dar cuenta de un incipiente proceso de reemplazo de sectores vulnerables por sectores de un nivel socioeconómico más elevado, si bien no parecen corresponderse con sectores de ingresos medios-altos, como señala la literatura sobre *gentrification* proveniente de Europa y Norteamérica, sino con sectores medios en procesos de pauperización, con una inserción socio-ocupacional ligeramente más consolidada que sus antecesores⁶.

POLÍTICAS HABITACIONALES EN EL BARRIO DE LA BOCA (1983-2009)

En esta sección vamos a analizar las políticas habitacionales implementadas en La Boca desde la recuperación democrática de 1983. Para ello, realizaremos una periodización de ellas, caracterizando los actores sociales involucrados, el rol del Estado en su formulación e implementación y su vinculación con procesos de producción del hábitat.

Recuperación democrática y RECUP-Boca

Poco tiempo después de la recuperación democrática en 1983, la cuestión habitacional en el barrio de La Boca fue socialmente problematizada⁷, motivando la formulación del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de La Boca (RECUP-Boca). Era un programa ambicioso, que se proponía impulsar el desarrollo integral del barrio, tanto a nivel urbanístico como social. Incorporaba, a su vez, la dimensión participativa como un componente fundamental del diseño.⁸

El RECUP reconocía dos líneas de acción fundamentales. Por un lado, las acciones inmediatas, orientadas a paliar las situaciones de emergencia habitacional, para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad en los inmuebles, mientras se realizaban las obras definitivas. Por el otro, las acciones tendientes a la rehabilitación general del barrio, a través de la incorporación, rehabilitación y transferencia progresiva de inmuebles a las familias beneficiarias, permitiendo a su vez reiniciar el ciclo de inversión con los recuperos de los créditos. Un elemento fundamental del componente de rehabilitación era la existencia de una importante reserva de tierras fiscales en el predio conocido como "Casa Amarilla". El RECUP se proponía utilizar esta reserva como banco de tierras para relocalizar a las familias de conventillos, inquilinatos y viviendas que se consideraban irrecuperables o que se encontraran en situación de hacinamiento crítico, mientras que se avanzaba en la rehabilitación de los inmuebles que se consideraran recuperables.

La implementación del RECUP se vio obstaculizada rápidamente hacia fines de la década del 80 y principios de la del 90 por las condiciones económicas y políticas de la ciudad.

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

Su actuación se limitó, en gran medida, a la compra en 1989-90 vía remate judicial de 21 conventillos⁹ y a la gestión de las obras de rehabilitación de cuatro de ellos. El cambio de intendente en 1992 le asestó el golpe final al RECUP que, de todas maneras, siguió existiendo formalmente durante varios años.

Este programa, que “puso en tensión la lógica municipal” por su novedosa formulación en términos de rehabilitación, no logró de todas maneras desarticular el “orden imperante”: el *laissez faire* del Estado ante los “desalojos puntuales” de la población de bajos ingresos y su expulsión de la ciudad central (LACARRIEU, 1995).

Entre 1992 y 1996 el programa quedó virtualmente paralizado. En ese año se puso en marcha el Programa de Renovación de Conventillos, que se limitó a una replanificación de las obras del RECUP-Boca.

Segundo movimiento: la Operatoria 525/97

Para 1996-1997, la situación habitacional del barrio de La Boca se había hecho insostenible, al compás de la degradación de la situación socioeconómica general de la ciudad y el país. El fracaso del RECUP-Boca, sumado a la apertura económica y la llegada de capitales extranjeros en un mercado inmobiliario de precios deprimidos, empezaba a presionar nuevamente sobre las familias más vulnerables. A medida que se propagaban los desalojos, una parte de la población afectada y organizaciones afines

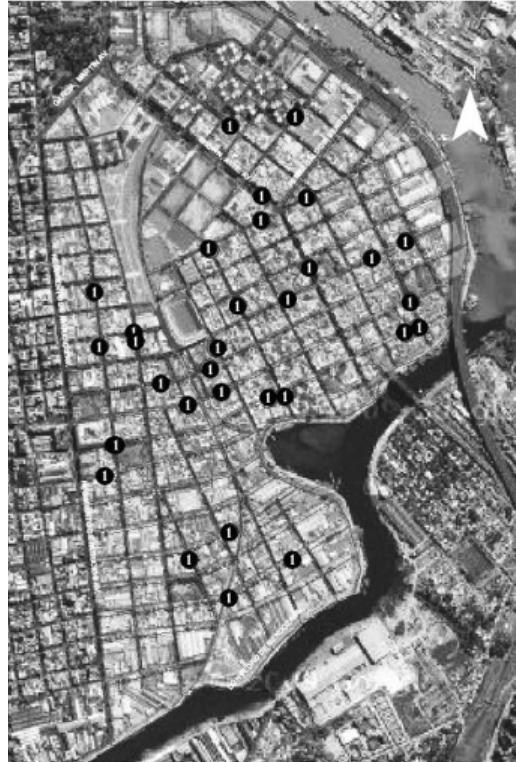


① RECUP
— Calles

9- Se adquirieron vía remate judicial a la empresa Celestina La Grande SA que habían sido propiedad de una tradicional familia terrateniente urbana de la ciudad. Se dispuso para su compra la venta de bonos BONEX serie 1982 que tenía la CMV en su poder; por un equivalente de US\$ 246.061,47.

*Los conventillos del RECUP-Boca
Fuente: Guevara (2010)*

10- El Concejo Deliberante generó para ello un fondo especial de US\$ 1.500.000, que se incrementó con US\$ 3.000.000 aportados por la CMV y provenientes del FONAVI.



Los inmuebles de la Operatoria 525
Fuente: Guevara (2010)

● OP. 525
— Calles

fueron confluyendo en la Asamblea Permanente de Desalojados de La Boca que, a través de movilización y articulación con diversos actores, logró que se decrete la emergencia habitacional del barrio y la puesta en marcha de una operatoria especial para la compra de los inquilinatos por medio de créditos individuales o mancomunados (DI VIRGILIO, LANZETTA, REDONDO y RODRÍGUEZ, 2008).¹⁰

La Operatoria 525/97 representó una “conquista” política y social de esta nueva expresión organizativa. El balance organizativo fue positivo, en el sentido de permitir la cristalización de un espacio plural donde confluían diversos sectores. Con respecto a la solución habitacional propuesta, la Operatoria 525/97 se limitó a transferir el dominio, sin implementar mecanismos de subdivisión de la propiedad ni recursos para la rehabilitación de los inmuebles, que se hallaban muy deteriorados, por lo que solo significó un freno a las acciones de desalojo, sin avanzar en la solución definitiva del déficit habitacional.

Sin embargo, al poco tiempo, los conflictos entre referentes de la Asamblea generaron un proceso de fragmentación, dando origen a nuevas organizaciones que se “abrieron” para trabajar por su cuenta. De ahí la multiplicación de organizaciones que tuvo lugar entre 1998 y 2002, con metodologías y posicionamiento ideológicos diversos, hasta el punto de dificultar acciones en conjunto.

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

La Operatoria 525 respondió al objetivo de frenar los desalojos de los inmuebles afectados y paliar la crisis habitacional, sin prever una respuesta satisfactoria para la problemática de la degradación habitacional. Fue una intervención cortoplacista y no tuvo la capacidad para prever las complicaciones derivadas de la compra mancomunada. Tampoco incorporaba la dimensión organizativa de las familias beneficiarias ni la posibilidad de apuntalar procesos de autoconstrucción para la rehabilitación, aunque más no fuera parcial, de los inmuebles. En la actualidad no se cuenta con la normativa que habilite una intervención sustentable en estos inmuebles, si bien se está contemplando una extensión del crédito que permita su refacción y división en propiedad horizontal.

El Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca

Desde 1992, como vimos, el proyecto de rehabilitación del barrio de La Boca entró en un *impasse*, al tiempo que desde la gestión se hacía hincapié en la renovación urbana del barrio. En este marco, la operatoria 525 fue un emergente de la crisis habitacional creciente. Durante la segunda mitad de la década del 90, la dinámica política local estuvo signada por el proceso de autonomización de la ciudad, la elección del primer jefe de gobierno y la redacción de la Constitución. En términos socioeconómicos, el agravamiento de la situación estrechaba aún más los márgenes de intervención del Estado.

En este contexto, en 2000 se creó el Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio La Boca (PRHBLB), que incorpora todos los inmuebles de la CMV en el barrio y se proponía la rehabilitación del hábitat del barrio en su conjunto. Los objetivos planteados muestran similitudes notables con la formulación del RECUP, que es reconocido como antecedente.

Dentro del universo de propiedades que maneja el programa, encontramos diferentes grupos que dan cuenta de los momentos históricos de la intervención del GCABA en el barrio: los terrenos del predio de “Casa Amarilla”; los 21 Conventillos del RECUP-Boca; los inmuebles comprados vía Resolución 525/97; cinco Hogares de Tránsito para relocalizar temporalmente a las familias; terrenos e inmuebles que se fueron adquiriendo desde 2000.

La subejecución tradicional de la CMV-IVC determinó el progresivo deterioro de los inmuebles, por lo que la población que los habita se encuentra en emergencia habitacional permanente, con recurrentes accidentes y siniestros¹¹. Esto, sumado a los costos excesivos para la población destinataria, determina una situación importante de morosidad en el pago de las cuotas, paralizando prácticamente la implementación del PRHBLB.¹²

II- Ver “Edificios tomados en La Boca: la vida al borde de una trampa mortal”, Clarín del 15/01/2009.

12- Otra falencia común en la implementación del PR-HLB es la manipulación del proceso de adjudicación de las viviendas. En este sentido, es paradigmático el caso de familias trasladadas a Hogares de Tránsito que debieron radicarse permanentemente en dichos hogares, porque las obras nuevas fueron adjudicadas a otras familias por motivos político-clientelares. Otro ejemplo paradigmático del accionar errático del GCABA es el Hogar de Tránsito sito en Arzobispo Espinosa 351, que fue comprado y refaccionado a nuevo, pero que desde entonces está desocupado, ya que no se designan familias para habitarlo, por la resistencia de los vecinos del barrio Catalinas Sur.



*Las propiedades del PRHBLB
Fuente: Guevara (2010)*

① PRHBLB
○ Casa Amarilla
— Calles

Las irregularidades y las demoras suscitaron la apertura de causas judiciales por parte de la población afectada. Como consecuencia, la Justicia determinó que se cree una operatoria nueva para las familias beneficiarias del PRHBLB que resolviera su situación en el corto plazo. La llamada “Operatoria 105” consistía en una partida presupuestaria especial para otorgar créditos individuales a los beneficiarios del PRHBLB en el marco del Programa de Autogestión de la Vivienda (ver apartado siguiente). Entre 2008 y principios de 2009 se lograron adjudicar alrededor de 20 créditos con este mecanismo, pero en la actualidad los fondos de esta operatoria también están casi paralizados. La Operatoria 105 es vivenciada por algunas familias como una “expulsión”, ya que los montos adjudicados —120 mil pesos más 10% de gastos de la operación— no alcanzan para comprar ninguna propiedad en el barrio y ni siquiera en otros barrios de la ciudad. La consecuencia es que las familias se ven “expulsadas” hacia la periferia, mientras que solo se ha avanzado muy lentamente en la renovación de cuatro conventillos.

Uno de los aspectos más interesantes del PRHBLB está vinculado con el conflicto por el proyecto de Casa Amarilla, un predio de terrenos de aproximadamente 12 hectáreas, comprados por la Municipalidad en 1981, que constituye una de las principales reservas de suelo fiscal de la ciudad. Ubicados en un lugar estratégico, a menos de 30 cuadras del microcentro de la ciudad, siempre fueron objeto de disputa por parte de diferentes intereses, tanto privados como públicos. Urbanizados por el Club Atlético Boca Juniors —que recibió

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

parte del predio en forma de pago—, son actualmente utilizados de hecho como espacios verdes, pero mantienen su codificación como terrenos aptos para uso residencial.

Desde hace años existe el proyecto de construir viviendas con fondos públicos en Casa Amarilla. Sin embargo, el proyecto como tal no se hizo tangible hasta que la gestión de Ibarra anunció intempestivamente su licitación en 2004. Este proyecto incluía la construcción de 1231 viviendas, ascendía a un total de más de \$90 millones de inversión y mostraba fuertes continuidades con las políticas habitacionales tradicionales que promueven la construcción de grandes conjuntos de viviendas. El anuncio del proyecto generó conmoción y movilizó a importantes sectores del barrio que a través de diversas medidas judiciales han paralizado la ejecución de la obra. En el conflicto se entremezclaron argumentos de tipo ambiental e intereses inmobiliarios que pretendían promover la recuperación socioeconómica de una parte del barrio e impulsar el proceso de valorización con la construcción del parque. Además, se proponía como proyecto alternativo la construcción de viviendas a través de intervenciones de menor escala que implicaban la compra por parte del GCABA de numerosos inmuebles y en los hechos una reactivación del mercado inmobiliario deprimido después de la crisis de 2001-2.

La Ley N° 341 y el Programa de Autogestión de la Vivienda

En el año 2000 se sancionó la Ley N° 341, que determinó la creación en 2002 del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV), que ha sido una de las políticas habitacionales más dinámicas del GCABA hasta que a fines de 2007 se congelaron el ingreso de nuevos beneficiarios y las compras de terrenos. Este programa tuvo una presencia particularmente importante en el barrio de La Boca, si bien no es una política pensada exclusivamente para el barrio. Es un elemento fundamental para comprender cómo se fueron canalizando las demandas de las organizaciones sociales que presionaban por algún tipo de respuesta para la creciente emergencia habitacional, y que no encontraban soluciones a través del PRHBLB. En este sentido, el PAV y el PRHBLB deben ser pensados de manera conjunta, desde la perspectiva de una intervención pública que apuntaba a rehabilitar la trama urbana de un área de la ciudad y consolidar a los sectores populares que allí habitaban. Sus límites y contradicciones están vinculados con la diversidad de intereses que confluían en el barrio de La Boca, en un complejo contrapunto con el proyecto de renovación urbana de la zona sur.

La historia de la Ley N° 341 está muy vinculada con el barrio de La Boca porque entre las diversas experiencias que se recogieron para su formulación, la Operatoria 525 fue una de las más importantes. Así, algunos de sus protagonistas participaron en la mesa de trabajo

13- Este número se refiere al universo de terrenos comprados. El total de cooperativas constituidas e inscriptas en el marco del programa asciende a 534.

que formuló la ley, como la Asamblea de Desalojados de La Boca. También se recuperó la experiencia de organización y autogestión en ocupaciones de inmuebles por parte de organizaciones, como el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), La Lechería, etc.

El PAV cuenta con dos operatorias: a) créditos individuales para familias de bajos ingresos; b) créditos para personas jurídicas. Esta última operatoria responde a los intereses de las organizaciones sociales vinculadas con el hábitat. Si bien la modalidad colectiva fue implementada intensamente en los primeros años, posteriormente fue estancándose progresivamente hasta su virtual paralización por la gestión actual, que se limita a gestionar las obras ya empezadas, priorizando la operatoria individual.

Las contradicciones en la formulación del PAV (créditos colectivos y escrituración individual, por ejemplo) expresan los límites que el sistema político fijó a las experiencias de autogestión del hábitat en la ciudad y la correlación de fuerzas con las organizaciones sociales involucradas. Así, según RODRÍGUEZ (2009), el producto resultante del PAV respondía débilmente a los objetivos originales y estaba impregnado de los mecanismos licitatorios tradicionales de la CMV. También influyó el perfil de algunas de las organizaciones sociales involucradas, que veían en la autogestión una forma más de captar recursos y apuntalar sus procesos organizativos, pero no estaban interesados en la autogestión como experiencia contrahegemónica o contracultural. En este sentido, para la mayoría de las organizaciones, los recursos del PAV eran equivalentes a cualquier otra transferencia desde el Estado a la que estaban habituadas, como los subsidios para los comedores populares.

RODRÍGUEZ (2009) reconoce como una de las bondades del PAV incluir financiamiento para suelo en el crédito otorgado. No obstante, al no estar articulado con una política de suelo urbano, las familias y cooperativas tienen que “salir al mercado” a buscar los terrenos, quedando a merced de los comportamientos especulativos de los agentes inmobiliarios, lo que limita mucho su capacidad para acceder al suelo.

Según datos del IVC de mayo de 2009, existían en el barrio de La Boca 38 proyectos en el marco del PAV (35% del total)¹³, pertenecientes a más de 15 organizaciones sociales y que sumaban un total de 516 viviendas (20% del total), un promedio de 14 por proyecto, y con un crédito total de más de \$20 millones. La sobrerrepresentación del barrio en el total de la ciudad no solo nos habla de la situación crítica del hábitat en La Boca, sino que también es reflejo del camino recorrido por las organizaciones sociales del barrio en términos de procesos de organización y autogestión.

REFLEXIÓN FINAL

En este trabajo intentamos dar cuenta del derrotero de las políticas habitacionales implementadas en el barrio de La Boca, en un contexto caracterizado por un incipiente proceso de renovación urbana. Nos interesa ahora reflexionar, a modo de cierre, sobre las implicancias de la conjunción entre procesos de renovación urbana, con sus tendencias excluyentes y políticas habitacionales, con objetivos de rehabilitación y consolidación de población de sectores populares.

La recuperación de la trama degradada fue un objetivo tempranamente incorporado a la formulación de las políticas habitacionales para el barrio. El RECUP-Boca sentó las bases de este proyecto, pero su implementación fue muy limitada. Posteriormente, mientras se impulsaba el proceso de renovación urbana durante la década del 90, la creciente crisis habitacional determinó la presión por parte de las organizaciones del barrio, pero que solo lograron medidas paliativas y de corto plazo, como la Operatoria 525. La crisis de 2001-2002, por su parte, marcó un *impasse* en la valorización del suelo en toda la ciudad, mientras que la formulación del PRHBLB volvió a poner en el centro el objetivo de la rehabilitación del hábitat en La Boca. Finalmente, la experiencia previa y la densidad de la trama organizativa hicieron que La Boca fuera uno de los barrios que más proyectos del PAV concentrara. En los hechos, este



1 PAV
— Calles

Las obras del PAV
Fuente: GUEVARA (2010)



Inmuebles La Boca

- | | | |
|---|---------|-----------------|
| ① | AHROS | |
| ② | OP. 525 | ■ Casa Amarilla |
| ③ | PAV | — Calles |
| ④ | PRHBL | |
| ⑤ | RECUP | |

Las diferentes etapas de la intervención del GCABA en el barrio
 Fuente: GUEVARA (2010)

programa opera como una rehabilitación a través de intervenciones de pequeña escala en el tejido. Es una herramienta que apunta a garantizar el acceso al suelo y a la vivienda de calidad en localizaciones centrales para los sectores populares, rompiendo la histórica asociación entre centralidad y precariedad habitacional.

Así, vemos cómo se perfilan diferentes “capas geológicas” de la intervención del GCABA en el barrio, que van sumando propiedades y familias beneficiarias mediante operatorias que responden a normativas no siempre coincidentes entre sí, lo que dificulta mucho la gestión de las obras necesarias y favorece el despliegue de manejos discrecionales y clientelares. El caso de La Boca permite aproximarnos a la complejidad de la dimensión estatal de las políticas públicas urbanas, en las que el Estado impulsa simultáneamente procesos en algún punto antagónicos.

El parque total de inmuebles del IVC en el barrio asciende a por lo menos 111, a los que se suman las manzanas del predio de Casa Amarilla. El potencial de edificación de este parque de inmuebles puede

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

estimado en aproximadamente 2.500 viviendas.¹⁴ Este potencial constructivo implica un impacto notable en relación con el parque total de viviendas —que el censo de 2001 estimó en 11 mil—, con las dimensiones del mercado inmobiliario y con el déficit habitacional total, que según el mismo censo era de 3400 viviendas.

Por otra parte, es interesante destacar las diferentes temporalidades de los procesos aquí analizados. El RECUP-Boca data de 1984-85, mientras que el proceso de renovación fue impulsado desde principios de la década del 90. En este sentido, el RECUP-Boca implicó la compra inmuebles por parte del Estado a precios bajos y su transferencia, de haber tenido éxito, hubiera significado una importante capitalización de los sectores populares involucrados. Lo mismo ocurrió después de la crisis de 2001-02, cuando el PAV y el PRHBLB adquirieron inmuebles en el barrio a precios que todavía no se recuperaban del cimbronazo económico. En definitiva, pese al accionar errático del GCABA en materia habitacional, las diferentes intervenciones terminaron por consolidar en los hechos un banco de inmuebles del IVC que no tiene parangón en el resto de la ciudad, con la sola excepción tal vez de la traza de la Ex AU3. Lamentablemente, las sucesivas gestiones de la CABA se limitaron a tomar medidas de corto plazo ante las reiteradas situaciones de emergencia, sin soluciones de fondo. Se abren muchos interrogantes sobre la capacidad del Estado para promover una rehabilitación del hábitat del barrio que consolide a los sectores populares en el área, limitando la especulación inmobiliaria generada por la expectativa de valorización, todavía incumplida. También, se impone reflexionar sobre la necesidad de implementar mecanismos *ex post* que impidan que las viviendas transferidas a los sectores populares sean enajenadas masivamente, operándose una expulsión, pero promovida en este caso por la construcción de viviendas por parte del Estado.

En definitiva, el conflicto urbano que atraviesa el barrio expresa una tensión entre dos formas de producción del hábitat antagónicas que atraviesan todo el período de análisis: una —dominante—, que puede ser identificada con la renovación urbana excluyente, la valorización inmobiliaria y el desarrollo turístico; la otra —subordinada—, identificada con la recuperación del hábitat degradado, el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares y su consolidación en un área central de la ciudad. Esta tensión expresa claramente la disputa en torno de la producción y apropiación del espacio urbano en las ciudades capitalistas contemporáneas. Asimismo, ambos proyectos conviven conflictivamente en el seno del aparato estatal con lo que se evidencia también su complejidad en tanto campo de disputa de los diferentes sectores sociales.

14- Calculando 1231 viviendas correspondientes al proyecto de Casa Amarilla, 516 a los proyectos del PAV ya proyectados, 30 a la operatoria de Vivienda con Ahorro Previo que está en ejecución, aproximadamente 350 a los conventillos del RECUP-Boca según los proyectos existentes al momento, alrededor de 200 por las familias que ocupaban los inmuebles de la Operatoria 525 según los últimos registros y alrededor de 200 por los proyectos existentes para el resto de los inmuebles del PRHBLB según las obras proyectadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAER, Luis** (2008). “Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000”, *Revista Proyección*. Año 4, N°5, Vol. 2. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- BURGESS, Rod** (1982). “Self-help housing advocacy: A curious form of radicalism. A critique of the work of John F. C. Turner”. En: WARD, Peter (editor), (1982). *Self-help housing. A critique*. Mansell Publishing, Londres.
- CHIARA, Magdalena y María Mercedes DI VIRGILIO** (org.) (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo, Buenos Aires.
- CICCOLELLA, Pablo** (1999). “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”, *Revista EURE*, Santiago de Chile.
- DI VIRGILIO, María Mercedes** (1999). “El proceso de renovación del barrio de La Boca”. *Revista Carta Económica Regional*, N° 67, julio-agosto. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- GORELIK, Adrián** (2004) *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- GRILLO, Oscar Jorge** (1988) *Articulación entre sectores urbanos populares y el Estado local (el caso del barrio de La Boca)*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- GUEVARA, Tomás A.** (2010). “Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca”. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- HARVEY, David** (2001) *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Ediciones Akal. Buenos Aires.
- HARVEY, David** (2003) *Espacios de Esperanza*. Ediciones Akal, Madrid.
- HARMS, Hans** (1982). “Historical perspectives on the practice and purpose of self-help housing”, en WARD, Peter (editor) (1982). *Self-help housing. A critique*, Mansell Publishing, Londres.
- HERZER, Hilda** (2008). “Acerca de la gentrificación”. En: HERZER, Hilda (Organizadora) (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- HERZER, Hilda** (2009). “Globalización y cambio en el sur de la ciudad de Buenos Aires”. Seminario: Ciudadanía y Problemas Sociales Urbanos, 3 de noviembre de 2009, Buenos Aires.

¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y renovación urbana en La Boca

LACARRIEU, Mónica (1995). “Que los conventillos no mueran: disputas por el espacio barrial”. En: GRILLO, Oscar, Mónica LACARRIEU, Liliana RAGGIO (1995). *Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

OSTUNI, Fernando, (2008). “Renovación urbana y sector inmobiliario: algunas reflexiones a partir de La Boca, Barracas y San Telmo”. En: HERZER, Hilda (Organizadora) (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Documento CEDES N°4*. CLACSO, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, M. Carla (2009) *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

TORRES, Horacio (2001). “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”. *Revista EURE*, mayo, vol. XXVII, num. 080, Santiago de Chile.

TURNER, John F. C. (1982). “Issues in self-help and self-managed housing”, en WARD, Peter (editor) (1982). *Self-help housing. A critique*. Mansell Publishing, Londres.

WACQUANT, Loic (2008). “Relocating gentrification: The working class, science and the state in recent urban research”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, N° 1, pp. 198-205, marzo de 2008.

