

La Boca en proceso de renovación: ¿quiénes pierden en este contexto?¹

HILDA HERZER, MERCEDES DI VIRGILIO, MÁXIMO LANZETTA,
ADRIANA REDONDO Y CARLA RODRÍGUEZ

Introducción

El objetivo de este trabajo es examinar las características de la población de ingresos medios y bajos que aún vive en el barrio de La Boca, al sur de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, y que comienza a sufrir las consecuencias de la renovación, sin que medien políticas alternativas de compra de inmuebles, subsidios, etc., para paliar los efectos que tales procesos conllevan para estos sectores sociales y que prevengan su de-



salajo o desplazamiento. Explicitar las características de esta población nos permite conocer cuáles son los aspectos que los tornan más vulnerables ante estos procesos.

El término renovación urbana alude a la recuperación de las áreas residenciales centrales por la clase media o sectores acomodados y a su resurgimiento comercial, que generalmente acompaña procesos de aumento del valor de las propiedades y tiene como efecto la expulsión de las familias pobres -antiguos residentes de dichas áreas (Wilson, 1992; Smith, 1996; Marcuse, 1986 y 1998). Estos procesos suponen la transformación del ambiente construido, la emergencia de nuevos servicios locales y la presencia de nuevos habitantes que comparten ciertas preferencias de consumo o un cierto estilo de vida -cambio cultural-.

El cambio en el mosaico social de las áreas centrales rehabilitadas, ampliamente documentado en las investigaciones sobre el tema, pone de manifiesto que la renovación urbana es un aspecto de la desigualdad social (Castells, 1990) ya sea que se considere como expresión emergente o consecuencia del sistema de estratificación social.

En las áreas rehabilitadas, habitualmente se evidencia un crecimiento de población de ingresos medios y altos y un desplazamiento de las familias más pobres. La bibliografía documenta ampliamente la relación que existe entre los programas de puesta en valor de áreas deterioradas de la ciudad y los procesos de desplazamiento de población de bajos ingresos, de minorías étnicas o de familias trabajadoras. Según algunos autores, los procesos de desplazamiento o desalojo constituyen el costo más controvertido de los programas de renovación urbana (Schill y Nathan, 1983: 43).

El barrio de La Boca. El escenario de la renovación

El proceso de renovación urbana que se desarrolla en este barrio a partir de los noventa forma parte de un plan más amplio y a mediano plazo de urbanización de la ribera, que se extiende del norte al sur (con hitos como Puerto Madero, la Costanera, los proyectos para Retiro). Este plan ha significado la ampliación del área central mediante la incorporación de suelo urbano -en una ciudad donde el mismo estaba muy limitado- posi-

Los autores son investigadores del Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

bilitando el despliegue de nuevos usos comerciales, de servicios y habitacionales, a través de actividades que, al menos en esta fase inicial, han involucrado a sectores de altos ingresos, tanto por el desarrollo de las obras como por los usos que les son asignados.

Paralelamente, a lo largo de esta década se construyeron las obras viales que complementan la transformación del paisaje urbano, conectando el área central, a través de autopistas y accesos, con la región metropolitana, al centro con los bordes y, en perspectiva macrorregional, con otras mercociudades.² La construcción de obras urbanas, como las autopistas y las defensas costeras en las inmediaciones de los barrios donde se localizan, generan ventajas relativas para sus habitantes, que se expresan en el precio del suelo y de los inmuebles.

En estos procesos, los gobiernos nacional y municipales han desempeñado un papel relevante como gestores de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el surgimiento de transformaciones económicas, sociales y ambientales en determinadas áreas degradadas de la ciudad que históricamente habían sido dejadas de lado y que, en contextos como el descrito, comienzan a tomar un nuevo valor.

Si consideramos la distribución del gasto público destinado a obras de infraestructura para el periodo 1988-1997, correspondiente al distrito IV,³ las cifras son contundentes.

En el conjunto se observa una tendencia en general ascendente, con dos picos claramente definidos: el primero en 1992-1993 y el segundo en 1996, que expresa las decisiones de inversión del nuevo gobierno autónomo

de la ciudad. Tanto en términos absolutos como proporcionales, las inversiones en el distrito IV se han más que duplicado. Para 1996, esta cifra corresponde a la mayor inversión con relación al resto de los distritos de la capital. En 1999 un funcionario del gobierno de la ciudad declaraba en este sentido que, con un presupuesto de alrededor de 3 000 millones de pesos, por cada 100 pesos que se invierten en el norte 130 se destinan al sur.

Miradas en conjunto, estas transformaciones expresan la materialización de lo que el ejecutivo del gobierno de la ciudad denomina "incorporar al Sur en el Norte", reforzando, en esta perspectiva, la centralidad de la ciudad respecto al área metropolitana. Las modificaciones del Código de Edificaciones y otras en curso, como las de Planeamiento Urbano, el Plan Urbano Ambiental y la reciente creación de la Corporación del Sur,⁴ parecieran acompañar este proceso.

La construcción de defensas costeras sobre el Riachuelo, junto a la construcción de parques en el área, desarrolladas con base en inversión pública,⁵ constituye otra de las etapas de urbanización de la ribera y tiene como objetivo manifiesto mitigar las consecuencias de las inundaciones recurrentes por sudestadas, así como contribuir a la recuperación del entorno barrial. El gobierno de la ciudad abre así la posibilidad de desarrollo del proceso de renovación del barrio de La Boca, habitado en buena medida por sectores de bajos ingresos pero de óptima localización urbana por su proximidad al centro de la ciudad.

Este proceso, iniciado hace ya un tiempo en la zona Boca-Barracas, hoy



Jorge O. Boido

diferenciales de vulnerabilidad en términos socioeconómicos, particularmente a partir de la situación de empleo y habitacionales, considerando aspectos ligados a los componentes materiales de hábitat, que nos permiten establecer niveles de criticidad, así como a la condición de tenencia de los inmuebles que habitan las familias, que consideramos un indicador sensible respecto de potenciales procesos de desalojo.

Esta caracterización surge de la aplicación de una encuesta a hogares pertenecientes a sectores de ingresos bajos identificados a partir de una tipología de vivienda popular. Los datos provienen de una encuesta aplicada a 449 hogares del barrio de La Boca, seleccionados con base en una muestra no probabilística, por cuotas. La asignación de éstas se realizó a partir de la mencionada tipología de vivienda popular, que contempla las siguientes categorías: casilla en villa, casa de inquilinato, cuarto de hotel o pensión, casa modesta, casa modesta con local, departamento en edificio modesto y/o antiguo con lugares comunes deteriorados, depar-

tamentos en conjuntos del Fondo Nacional para la Vivienda (Fonavi).

La Boca es un barrio con cierta heterogeneidad social, como lo son todos los barrios de la ciudad de Buenos Aires, aunque predominan los sectores de ingresos medios y bajos. Como uno de los objetivos de nuestra investigación es conocer y evaluar cómo se expresa el fenómeno de la heterogeneidad en un contexto de pobreza urbana, partimos del supuesto de que un relevo físico de tipos de vivienda popular en función de su aspecto externo nos permitiría obtener una muestra que dé cuenta adecuadamente de los diferentes tipos de familias de sectores de bajos ingresos que podrían ser impactados por el proceso de renovación.

El cuestionario se estructuró con base en las variables sociodemográficas fundamentales, y en la situación educativa, laboral y habitacional de los encuestados. También se incorporaron preguntas que permitieron revelar las percepciones de los vecinos respecto a la problemática del barrio, al papel de las organizaciones sociales y del gobierno local, así co-

mo la incidencia de las obras de defensa costera en el desarrollo barrial y en sus propios proyectos, entre otras.

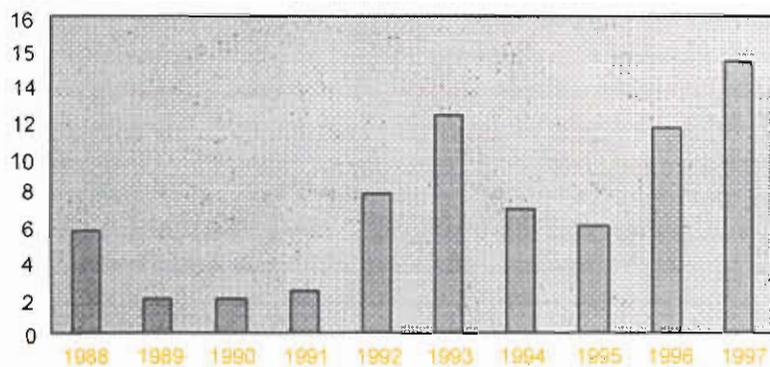
El trabajo de campo fue llevado a cabo durante los meses de octubre a diciembre de 1998, en las fracciones números 4, 5, 6 y 8 del distrito escolar IV, correspondientes al Censo de 1991.

El diagnóstico pone de manifiesto que 14.2 por ciento de los hogares tienen jefes sin ocupación alguna (desocupados o inactivos marginales), el 40 por ciento de los jefes que trabajan en relación de dependencia son vulnerables o altamente vulnerables. Esto es, no tienen un trabajo estable, no poseen cobertura social o no les retiene aportes previsionales.

La mayoría de los trabajadores por su cuenta (66 por ciento) no tienen personal ni local; podemos pensar que en parte se trata de vendedores ambulantes, de trabajadores vinculados a la prestación de servicios, que aprovechan su ubicación privilegiada con respecto al centro de la ciudad y toman la calle como lugar de trabajo, lo que también puede ligarse a un cuadro de precariedad.

Los ingresos familiares son mayoritariamente bajos (61 por ciento de las familias ganan menos de 600 pesos); si se considera que una familia promedio del barrio tiene cuatro miembros, esto significa que el porcentaje de personas que no completan una canasta básica de bienes y servicios al final de cada mes (valuada en 140 pesos por mes por persona adulta) totaliza el 60 por ciento e incluye un 22 por ciento de indigentes (estimados con base en un costo de 70 pesos).⁸ Esta situación los pone, también, en particular desventaja en relación con el costo promedio de los

Gasto público en el distrito IV, 1988-1997* (por ciento)



*Proporción del gasto total de la ciudad destinada al distrito IV

Fuente: Plan Urbano Ambiental del gasto de la ciudad de Buenos Aires (Pág. 175).

alquileres (207 pesos) y las exigencias de las operatorias habitacionales.

Considerando los aspectos habitacionales, surge que los niveles de criticidad habitacional considerados según las necesidades básicas insatisfechas⁹ (NBI) hablan de una situación de pobreza estructural de una intensidad significativa en un área central de la ciudad. Como se mencionó previamente, la muestra seleccionada abarca casas de inquilinato (57.6 por ciento de los casos), casas modestas (24.5 por ciento), edificios modestos (considerando entre ellos los conjuntos Fonavi, conforman el 12.7 por ciento de la muestra), ranchos o casillas (2.4 por ciento, que corresponden a una pequeña villa ubicada bajo la autopista a La Plata) y cuartos de hotel pensión (1.6 por ciento). Esto significa que más del 60 por ciento de los hogares habita viviendas consideradas inadecuadas.

Si bien todos los hogares tienen acceso al agua corriente, un 12.6 por ciento no tienen agua dentro de la vivienda. En relación con otros servicios, casi el 33 por ciento de la muestra carece de gas natural, alrededor del 10 por ciento no tiene baño en la vivienda y el 35 por ciento de las familias deben compartir el inodoro. En el contexto de la ciudad central del área metropolitana, en un barrio localizado a pocos minutos del centro y que está siendo objeto de importantes procesos de inversión pública, la resonancia de estos indicadores se amplía. Otros servicios presentan, por el contrario, niveles significativos de cobertura propios de la localización urbana y central del barrio.¹⁰

Otro indicador significativo para dar cuenta de la precariedad habitacional se refiere a las situaciones de

hacinamiento: un 14.3 por ciento de los hogares se encuentra en estado de hacinamiento crítico, es decir, cuando habitan más de tres personas por cuarto en la vivienda. Considerando los hogares hacinados (más de dos personas por cuarto), asciende al 39.5 por ciento de los hogares. Estos valores contrastan sensiblemente con los de su entorno barrial: a nivel del distrito IV, de acuerdo con el Censo de 1991, el hacinamiento crítico involucra al 4.6 por ciento de su población total y el alto, al 19.7 por ciento. Esto se encuadra en que, en conjunto, la población del distrito es social y económicamente más heterogénea. En cambio, en nuestra muestra intencional, totalmente integrada por hogares residentes en viviendas populares, la situación de hacinamiento es más grave, pues afecta al 40 por ciento de las familias.

A partir de las características señaladas, que incluyen condiciones materiales de las viviendas y condiciones de hacinamiento, construimos una aproximación que integra ambos aspectos, para definir distintos niveles de criticidad habitacional de las familias. Para ello elaboramos una tipología que combina estos indicadores de necesidades básicas insatisfechas con el nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar. De este modo, el 64 por ciento de los hogares pueden clasificarse como pobres por NBI, en una situación de baja o media criticidad (es decir, que presentan uno o dos de los indicadores seleccionados). El 6.7 por ciento de los hogares corresponden a situaciones de alta criticidad por NBI.

Mirando las situaciones de tenencia, vemos cómo se constituye una franja de situaciones de informalidad caracterizada por un submercado de

alquileres precarizado, colindante con situaciones de ocupación de hecho, que se concentra en las viviendas de propiedad privada en su mayor parte correspondientes a la tipología de casas de inquilinatos. Los datos son sumamente ilustrativos: el 60 por ciento de los entrevistados son inquilinos. Los ocupantes de hecho abarcan el 10 por ciento de los hogares y los propietarios el 22 por ciento. Esta situación contrasta drásticamente con los datos del Censo de 1991 para el distrito escolar IV, para el que los ocupantes de hecho constituían el 2 por ciento de los hogares, los propietarios el 45.6 por ciento y los inquilinos el 36 por ciento.

Conclusiones

Vemos cómo precisamente las situaciones de mayor vulnerabilidad habitacional, que se expresan a través de otros indicadores como los niveles más altos de hacinamiento, se desarrollan en el tejido edilicio más blando y favorable desde el punto de vista de sus potencialidades arquitectónicas y de intervenciones edilicias como parte de la renovación urbana. El total de las familias que habitan en viviendas consideradas inadecuadas, tal como lo mencionamos anteriormente, supera el 60 por ciento. Este porcentaje incluye a las familias con mayores posibilidades de ser afectadas negativamente por el proceso de renovación, es decir, que presentan mayor riesgo de expulsión, por el aumento de los precios del suelo en la zona y el alza concomitante de los valores de los alquileres en el ámbito de la habitación popular. La expulsión puede verificarse por la no renovación de los contratos de alquiler, el desalojo de las

casas o predios que ocupan y la finalización de situaciones de alquiler informal (sin contrato). No obstante, podría ocurrir que, debido a los procesos de movilidad social descendente experimentados en las últimas décadas, vivieran en otros tipos de vivienda no incorporados a nuestra clasificación hogares con menores ingresos aún, y quizá también afectadas por el riesgo de desalojo. Esto introduce un sesgo que resulta pertinente explicitar.

La extendida situación de informalidad del submercado de alquileres populares se suma a un contexto de baja intervención pública en estos sectores, reflejada en un muy bajo acceso al crédito público para la compra en propiedad y la virtual inexistencia de posibilidades de regulariza-

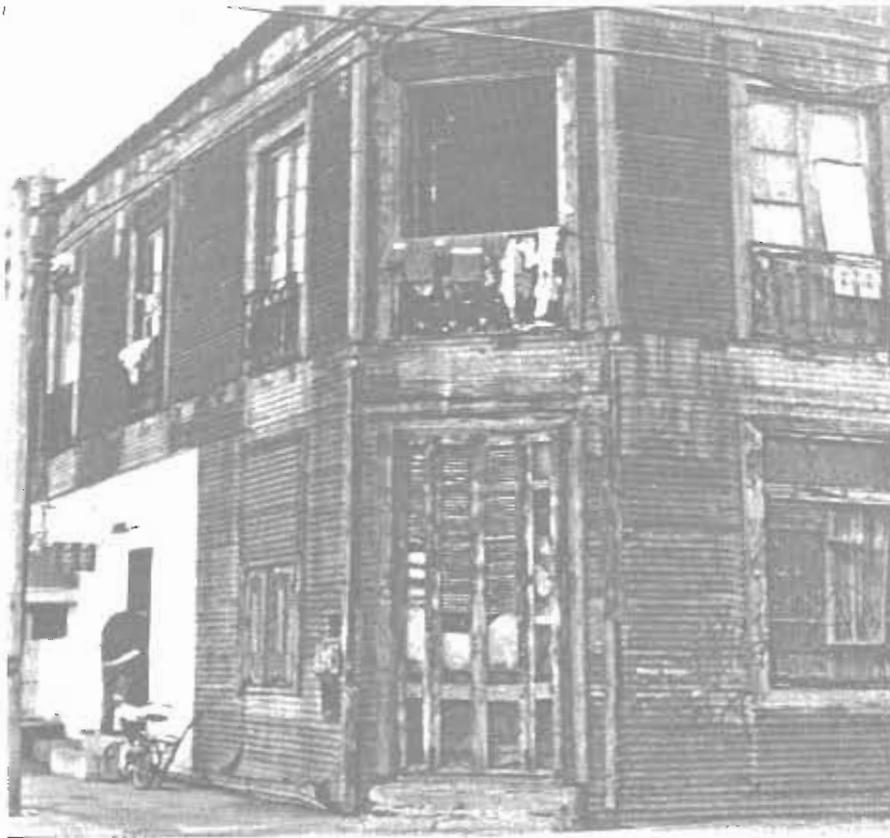
ción dominial (por ejemplo, en el caso de los propietarios que habitan en viviendas tipo inquilinato, que son sólo 18 casos, un 7 por ciento de los propietarios entrevistados -sólo 6-, es decir 2.3 por ciento de los propietarios, tuvieron acceso al crédito). Se define así un contexto de abandono del hábitat popular del barrio, dejado "a la deriva" en una coexistencia de situaciones de significativa vulnerabilidad ante el proceso de renovación urbana.

En su conjunto, los niveles de vulnerabilidad detectados hablan de la posibilidad y necesidad de intervención de políticas que debieran atender estas características socioeconómicas, de empleo y habitacionales, desde la concepción misma de su planificación y ejecución, para potenciar

los recursos y capacidades de las familias, si se quiere desarrollar criterios de radicación o posibilitar el arraigo de la población preexistente junto con el proceso de renovación.

Nuestro diagnóstico empieza a explorar en una dirección que da cuenta, por los hallazgos aún incipientes, de que las políticas debieran detectar y diagnosticar la existencia y las formas en que se relacionan los distintos niveles de criticidad o vulnerabilidad para poder diseñar estrategias de acción de tipo integral, y en consecuencia tomar en cuenta, en serio, estas situaciones diferenciales. Esto sería combinar criterios universalistas con criterios de focalización y redefinir el sentido del "para todos", según la "necesidad específica". En el discurso oficial se habla de integrar la ciudad a la ribera, de recuperar espacios públicos para los porteños, ¿para quiénes y cómo? Hoy, en el barrio de La Boca, una parte de la población no está siendo tomada en cuenta en su posibilidad de seguir viviendo allí.

Por último, en este sentido, entendemos que el plan de recuperación del barrio de La Boca no presenta una posición clara sobre cómo facilitar a las familias de bajos ingresos su permanencia en el barrio y que las definiciones actuales de la política habitacional de la Comisión Municipal de Vivienda presentan un cierto desfase de las características de las familias de bajos ingresos que habitan en el barrio. Por ejemplo, situaciones como las ocupaciones de edificios públicos y privados y hoteles-pensión no son reconocidos por estas operatorias como situaciones de demanda crítica, hacia cuya población se definen líneas explícitas de intervención. Lo más significativo quizá sea



Jorge O Boido

que, hasta la fecha, no se ha implementado un buen diagnóstico habitacional oficial que acompañe el desarrollo de las propuestas de renovación urbana a escala barrial.

Notas

¹ Este artículo surge del proyecto de investigación "Procesos de renovación urbana: el caso de La Boca", dirigido por Hilda Herzer en el marco del Programa de Subsidios a la Investigación UBACyT, programación 1998-2000, de la Universidad de Buenos Aires. En la elaboración de la base de datos participaron Lucas Martín, Vanesa Cernadas, Marcela Imori y Verónica Otto del Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

² Se trata de la red de ciudades de más de 500 mil habitantes que integran el Mercado Común del Sur (Mercosur).

³ Que comprende el barrio de La Boca.

⁴ Entidad público-privada conformada desde el Gobierno de la Ciudad.

⁵ Se trata de 100 millones de dólares, con base en un préstamo otorgado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el Banco Interamericano de Desarrollo, hasta el año 2000.

⁶ El segundo incluye la creación de la Corporación del Sur, organismo público-privado. El tercero cuenta con un crédito acordado y aprobado de 30 millones de dólares.

⁷ A través de la instalación de restaurantes, museos, galerías y actividades ligadas al sector turístico.

⁸ Banco Mundial, 1999.

⁹ La medición del tamaño de la pobreza reconoce en la literatura dos aproximaciones distintas. La primera, que se denomina línea de pobreza (LP), presupone la determinación de una canasta básica de bienes y servicios que una vez valorizada permite delimitar la denominada línea de pobreza. Según este criterio son considerados pobres aquellos hogares que con sus ingresos no pueden cubrir el costo de esa canasta. La segunda, denominada necesidades básicas insatisfechas (NBI),

remite a aquellas manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a ciertos tipos de servicios. Las necesidades consideradas básicas incluyen: a) ciertos requerimientos mínimos, como vivienda apropiada, de tamaño adecuado y con servicios sanitarios, que se adquieren a través del consumo privado; b) servicios tales como agua potable, cloacas, salud, educación, etc., algunos de ellos provistos por la comunidad y el Estado y c) acceso al empleo libremente elegido. La delimitación del umbral que define la insatisfacción de estas necesidades para vivir es una de las modalidades que nos permite identificar empíricamente a los pobres. Si bien dentro de este enfoque existen discrepancias respecto de qué necesidades considerar y cómo ponderar la importancia de cada una de ellas, en nuestro trabajo los criterios utilizados a efectos de definir la pobreza fueron: hacinamiento, tipo de vivienda, servicios sanitarios, educación y criterios bomcinados indicando una posible falta de ingreso adecuado y consideramos que la insatisfacción de una de ellas es suficiente para clasificar al hogar o persona como pobre.

¹⁰ La cobertura de electricidad es del 99 por ciento. Respecto de los servicios ligados de acceso a la comunicación: el 55 por ciento de los entrevistados tenía teléfono público, en tanto que el 67.5 por ciento contaba con acceso a televisión por cable.

Bibliografía

Castell, M., "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación

entre crecimiento económico y calidad de vida", en J. Borja, M. Castell, R. Dorado e I. Quintana, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Madrid, Editorial Sistema, 1990

Garreau, J., *Edge city: life on the frontier*, Basic Books, Nueva York, 1991.

INDEC, *Síntesis*, núm. 3, *Situación y evolución social*, 1995.

INDEC, *Situación y evolución social*. Síntesis número 1, 1997.

Lees, Loretta, "Gentrification in London and New York: an atlantic gap?", *Housing Studies*, vol. 9, número. 2 (1994).

Marcuse, P., "Abandonment, gentrification and displacement: linkage in New York City", en N. Smith y P. Williams, *Gentrification of the City*, Allen y Unwin, Boston, 1986.

_____, "The quartered city in a globalizing world", ponencia presentada en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1998.

RECUP BOCA-Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, La Boca. Una carta de desarrollo social y urbano del barrio, MCBA, Buenos Aires, 1987.

Sassen, Saskia, *The global city*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1991.

Schill, M., y R. Nathan, *Revitalizing America's cities*, State University of New York, 1983.

Smith, Neil, *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*, Routledge, London, 1996.

Urban Land Institute, Informe número 25, Washington, D.C., 1976.

Wilson, F.H., "Gentrification and neighborhood dislocation in Washington, D.C.: The case of black residents in central areas neoghorhood", en R. Hutchinson (ed.), *Research in urban sociology*, vol. 2, JAI Press, London, 1992.