

## Precariedad habitacional y asistencia

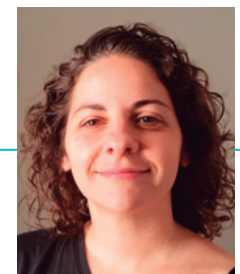
a los/las habitantes de la calle. Análisis del Programa “subsidio habitacional” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

*Precarious housing and assistance to street inhabitants. Analysis of the "housing subsidy" program in the city of Buenos Aires*



**María-de-la-Paz Toscani**

Toscani (1988, argentina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CONICET, Argentina)  
mariadelapaztoscani@gmail.com



**Paula Rosa**

Rosa (1981, argentina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CONICET, Argentina)  
paula\_rosa00@yahoo.com.ar

### Resumen

Este artículo reflexiona en torno al Programa “subsidio habitacional” que tiene por objetivo brindar asistencia económica a los/las habitantes de la calle que residen en la Ciudad de Buenos Aires. A través de un análisis crítico sobre su implementación, realizado a partir de la comparación de los resultados arribados en las tesis doctorales de las autoras, se reconoce como una política ineficiente para dar solución a esta problemática habitacional de esta población. La propia lógica del Programa reduce la relación que se genera con los/las beneficiarios/as a una mera compensación económica que los coloca como “deudores” del sistema de “ayuda” del Estado. Asimismo, dicha intervención estatal tiende a generar la responsabilización individual de la situación habitacional y de pobreza en la que se encuentra cada persona. Así, en un contexto de desigualdad en el acceso a una vivienda y de requisitos excluyentes para acceder al mercado formal de alquiler de la ciudad, deben resolver por sí mismos el acceso a una vivienda. En tal sentido, la obtención del subsidio actúa como un paliativo que lleva a sus beneficiarios/as a una nueva situación de vulneración al ser destinado, generalmente, para

### Abstract

This article reflects on the Housing Subsidy Program, a program aimed at providing financial assistance to inhabitants of the street in the City of Buenos Aires. Through a critical analysis of its implementation, based on the authors' doctoral theses, it is understood as a policy that is unable to efficiently respond to the housing problems of this particular group. The program's logic reduces the relationship between the State and beneficiaries to that of a simple financial transaction, labelling the latter as “indebted” to the State's aid system. Furthermore, in a context of unequal access to housing and excessive barriers to accessing the formal rental sector in the city, State intervention tends to attribute housing struggles and poverty to a lack of individual responsibility. To that effect, the subsidy often functions as a palliative measure for beneficiaries, since they generally put it towards renting a room in a residential hotel, another precarious form of inhabiting the city. Both housing situations – living on the street or in a residential hotel – are interrelated to the point that they can be interpreted as a singular expression of the persistent and structural poverty that infringes on the right to adequate

el alquiler de una pieza en un hotel-pensión, forma precaria también de habitar en la ciudad. Ambas situaciones habitacionales -habitar la calle y habitar un hotel-pensión- están interrelacionadas entre sí, al punto de constituirse en expresión de la pobreza persistente y estructural que vulnera permanentemente el derecho a una vivienda digna.

**Palabras clave:** asistencia estatal, ciudad de Buenos Aires, habitantes de la calle, hoteles-pensión, Programa “Subsidio Habitacional”.

**Recibido:** 20-04-2020. **Aceptado:** 09-07-2020.

## Introducción

El artículo se propone analizar el Programa “subsidio habitacional” que es otorgado a habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA). Este es una política habitacional, basada en la entrega de dinero a esta población, cuyos antecedentes se remontan al año 1985. En este sentido, la invitación de este artículo es a reflexionar en torno a los alcances del subsidio habitacional como uno de los programas<sup>1</sup> más antiguos que posee el gobierno de la ciudad (en adelante GCBA) para atender a los/las habitantes de la calle<sup>2</sup>. Interesa preguntarnos: ¿esta forma específica de intervención del Estado es una “solución” efectiva para esta población? ¿qué tipo de relación asistencial se genera?

Este artículo se basa en los resultados de investigaciones realizadas por las autoras para sus tesis doctorales<sup>3</sup>. En ellas, a partir de un enfoque cualitativo, se estudiaron las vivencias y las experiencias surgidas de habitar en la calle y en los hoteles-pensión<sup>4</sup>. La recolección de la información se basó en

housing.

**Key words:** Buenos Aires city, government assistance, inhabitants of the street, housing subsidy program, residential hotel.

trabajos de campo prolongados (en el caso de los/las habitantes de la calle se inicia en el año 2007, y en el de hoteles-pensión en el año 2010, continuando estos hasta la actualidad) en donde se realizaron entrevistas semi-estructuradas a habitantes de la calle, de hoteles-pensión, funcionarios y a referentes de distintas organizaciones sociales que trabajan con este sector. Asimismo, se analizaron fuentes secundarias como normativas, decretos y ordenanzas, informes gubernamentales, notas periodísticas, sitios webs y documentos elaborados por organizaciones sociales. A partir del trabajo realizado y la comparación entre los resultados de las mencionadas tesis es que ambas formas de vivir dentro de la ciudad son entendidas aquí como expresión de la pobreza persistente existente en la CABA desde hace varias décadas, la cual se vio -y se ve- reforzada a partir de las diversas crisis económicas y sociales atravesadas en estos últimos años.

<sup>1</sup> Desde el GCBA se desarrollan y gestionan diferentes programas y servicios para esta población. Entre ellos se puede mencionar: 1. Programa «Buenos Aires Presente», los Servicios de Paradores Nocturnos; Servicios de Hogares de Tránsito, la Línea telefónica «el 108», a través de la cual se orienta y se informa. El GCBA posee sus propios hogares y paradores de tránsito y subsidia otros establecimientos (ONGs) (Rosa, 2012).

<sup>2</sup> En el marco de la tesis doctoral se construyó la categoría analítica de Habitantes de la calle. “Esta categoría se utiliza para realizar una diferenciación de las modalidades típicas con las cuales son denominadas las poblaciones que pasan sus días en la calle de la ciudad por parte del Estado y/o de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Entendemos que las enunciaciones como “sin techo” o “persona en situación de calle” están cargadas con diversas connotaciones que generalmente ilustran aspectos negativos. Por ello sostenemos que construyen un universo homogéneo de sujetos caracterizados exclusivamente a partir de sus carencias” (Rosa, 2017, p. 20). A fin de buscar las excepciones, las heterogeneidades, y también los aspectos positivos, los denominamos como habitantes de la calle. El énfasis de la enunciación propuesta está en la noción del “habitar” y en el ámbito en el cual las personas viven cotidianamente: la calle. Se entiende que la experiencia urbana no es exclusiva de los sectores sociales que residen en la ciudad de un modo “tradicional” por ello sostenemos que los habitantes de la calle habitan la ciudad y hacen uso de ella. De este modo, es que la vida en la urbe depende del tipo de vínculo y de experiencias que allí se vivencian. En definitiva, todos conviven dentro de la misma metrópoli, aunque le den distintos usos. En relación a esta categoría es que se hace referencia también a la expresión de “habitar la calle”. Esta define la experiencia que atraviesan los habitantes de la calle al residir y desarrollar actividades de la vida cotidiana (comer, dormir, higienizarse, relacionarse con otros en su situación o no, movilizarse por la ciudad, trabajar, etc.) en el ámbito de la calle (Rosa, 2017). El universo de habitantes de la calle es muy heterogéneo. Se encuentran hombres y mujeres con niños o sin ellos, ancianos, adultos o jóvenes nacidos en la Ciudad de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires, del resto de las provincias del país o de países limítrofes, cada uno con trayectorias de vida diferentes. Una de las diferencias más notables entre ellos/as se vincula con el tiempo que hace que viven en situación de calle. El tiempo transcurrido en la calle marca una gran diferencia en las conductas que tienen y en las expectativas de cambio (Rosa & García, 2009). En el último Censo Popular de Personas en situación de calle de abril del 2019, se identificaron un total de 7251 personas en esta situación. De ellas, 5412 no tienen acceso a paradores ni a establecimientos con convenio con el gobierno de la ciudad, es decir que duermen en la vía pública. El 80% son varones, el 19% son mujeres y el 1% declara ser travesti o trans. Un total de 871 son niños/as y 40 son mujeres embarazadas (CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales, 2019).

<sup>3</sup> Ambas tesis fueron financiadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET- institución dependiente del MINCYT a partir de la obtención de becas doctorales por parte de las autoras. La tesis de Paula Rosa (2012) “Entramado de relaciones: Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” fue realizada en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNGS-IDES. Esta tesis se centró en la experiencia de los habitantes de la calle en la CABA, las distintas estrategias y circuitos que despliegan para conseguir recursos, las políticas públicas para su atención y el accionar de las organizaciones sociales. La tesis doctoral de María de la Paz Toscani (2019) “Procesos organizativos de los habitantes de hoteles-pensión. Problemática de vivienda y desalojos en Constitución entre los años 2007 y 2018”, fue realizada en el Doctorado de Ciencias Sociales de la UBA. Indagó sobre la particularidad de la forma de habitar dentro de los hoteles-pensión de la CABA, la vida cotidiana de sus habitantes y los procesos organizativos que realizan, en conjunto con organizaciones sociales, para enfrentar desalojos y continuar vivienda en la ciudad.

<sup>4</sup> Los hoteles-pensión surgen en Argentina en 1959 a partir de la sanción de la Ley de locación de control del valor del alquiler y prohibición de realizar desalojos. Esta normativa exceptuaba de dicho control a los lugares de hospedaje. Frente a esto, los dueños de inquilinatos y conventillos aprovecharon esa veta legal, para reconfigurar sus establecimientos bajo la figura de hoteles. regulados por la Ley hotelera. Así, queda invisibilizada la relación de locación, se desdibuja la figura de inquilino, por la de pasajero (Rivas, 1977). Este tipo de establecimientos continúan funcionando en la actualidad. El contrato de alquiler que se establece es verbal y generalmente se acuerda pago mensual o quincenal (aunque también puede ser diario o semanal). El precio y tiempo de permanencia están definidos por el dueño o encargado del lugar y depende de la relación que se establezca con estos. Por esta discrecionalidad, entre otras razones, es que no está garantizado el tiempo de permanencia, reproduciendo así una situación de incertidumbre constante en la cual existe la posibilidad de ser desalojado de manera permanente, (Toscani, 2019).

Desde el GCBA se implementaron políticas o programas habitacionales que tienen la finalidad de mitigar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes habitan en la calle. Sin embargo, a partir de análisis realizados (Battistessa & Matuscevisius, 2012; Ávila & Pallares, 2014) es posible afirmar que algunas de estas iniciativas estatales tendieron a acentuar dicha vulnerabilidad, al punto, de que “crearon” nuevas poblaciones afectadas (Rosa & Toscani, 2020). En este sentido, como se presentará a continuación, este Programa produce una “continuidad” entre el “habitar la calle” y “habitar un hotel-pensión” generando un continuo entre ambas, en vez de tornarse una respuesta superadora de la “situación de calle”. Si bien este Programa desde sus orígenes tiene la finalidad de brindar una respuesta a la problemática habitacional, solo logra, para algunos, ser un paliativo y, para otros, produce una agudización de la vulnerabilidad en la que se encuentran. En tal sentido, la lógica de dicho subsidio, la informalidad del mercado de alquiler de piezas y la situación de los continuos desalojos a los cuales se ven expuestos los/las inquilinos/as de los hoteles-pensión, reproduce la situación habitacional precaria y nómada de esta población dado que permanentemente se encuentra en riesgo de volver a habitar en la calle.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se hace una aproximación teórica sobre la asistencia estatal y la forma en que desde ella se define a la pobreza. Luego, se presentan los antecedentes del subsidio habitacional y su actual forma de funcionamiento a partir de un análisis crítico de los alcances de dicha política. Específicamente, interesa presentar al programa habitacional mencionado a partir de su recorrido histórico y especificidades para posteriormente analizarlo a partir de la forma que asume “en la práctica”. Por último, se plantea la discusión final recuperando lo analizado.

## Asistencia estatal y forma en que se define a la pobreza

Las políticas sociales pueden ser entendidas como “intervenciones (u omisiones) estatales que afectan las maneras en que los actores resuelven la satisfacción de sus necesidades sociales, se relacionan entre sí y con el medio” (Cena, 2014, p. 4). Dentro del universo de estas políticas, las destinadas a la

atención de la pobreza han tenido un intenso crecimiento en los últimos años dentro de las ciudades latinoamericanas, éstas se proponen a través de políticas focalizadas, corregir la distribución desigual de recursos dentro de la sociedad (Ziccardi, 2013). En tal sentido, suponen por parte del Estado, la transferencia de determinados bienes o servicios y a cambio se esperan “determinados modos de comportamientos por parte de las personas bajo su cobertura” (Cena, 2014, p. 4).

Para Paugam (2015), siguiendo a Simmel (1907), es la asistencia que una persona recibe públicamente de la colectividad lo que determina su estatus de pobre. En este sentido señala que ser asistido es la marca identitaria de la condición de pobre, el criterio de su pertenencia social a un estrato específico de la población. Este estrato, según sostiene, está desvalorizado, dado que depende del resto de la sociedad sin, por lo menos en el corto plazo, tornarse una relación de complementariedad y reciprocidad hacia el resto. De este modo, “cada sociedad define y otorga un estatus social distinto a sus pobres eligiendo acudir en su ayuda” (Paugam, 2015, p. 91). Por tanto, quienes han sido definidos como pobres y, por ende, capaces de recibir asistencia, son deudores del sistema de ayuda y, a partir de estas circunstancias, son sometidos a una serie de experiencias (Paugam, 2007). Siguiendo a Simmel (2002), la pobreza se define, no como una característica sustantiva de una persona o de un grupo de personas, sino como una relación social (Simmel, 2002 citado en Arias, 2019, p. 31). En tal sentido, Arias (2019) postula retomar la perspectiva relacional pues “es relevante para entender la pobreza no sólo como fenómeno en sí mismo, sino a la sociedad de la cual forma parte, ya que pobres son quienes consideramos como tales en comparación con otras/os y deben ser asistidos/os en función de garantizar algunas cuestiones elementales del reconocimiento de la vida en sociedad” (2018, p. 31).

Desde esta dirección, la política social daría cuenta de las formas que asume un tipo específico de intervención social en un tiempo y un espacio puntual, así “la política social no se refiere a un sector o a una sumatoria de instituciones, sino que constituye un enfoque desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones de las intervenciones sociales del Estado” (Campana, 2014, p. 83). Desde esta perspectiva, precisamente por ello, como señala Paugam (2015) “la experiencia vivida de la pobreza también puede variar de un país a otro dependiendo del sistema de protección social y los

\* Los desalojos en la CABA son una problemática que se viene agravando en los últimos años, especialmente, en el contexto de implementación de políticas neoliberales y elitización de la dinámica inmobiliaria en la ciudad (Baer & Di Giovambattista, 2018). Los desalojos pueden realizarse de manera formal –iniciando una causa civil, o penal - y de manera informal, muchas veces a través de amenazas, aprietes, expulsión por la fuerza, cambio de cerradura, etc., o bien, de una manera más indirecta, mediante el aumento desmedido del precio de alquiler, que hace imposible sostener el vivir en la pieza alquilada (Toscani, 2019).

modos de intervención social en virtud de la asistencia” (p. 92). Así entendida “la pobreza no es, por ende, un fenómeno natural ni un flagelo, sino un producto histórico y relacional” (Campana, 2018, p. 30).

## La asistencia estatal hacia los/las habitantes de la calle: el Subsidio habitacional

El Programa “subsidio habitacional” que se analiza en este artículo es una continuidad de diferentes programas que comenzaron a implementarse en la ciudad hace más de 30 años. Los mismos pueden distinguirse en dos grandes grupos: i) Transferencia monetaria hacia privados y ii) Programas de transferencia condicionada de ingresos<sup>6</sup> a la población beneficiaria (Toscani, 2019).

El primer grupo remite al año 1985 y al Decreto 91/85. Durante la intendencia de **Julio César Saguier** se crea un programa basado en convenios entre el gobierno de la ciudad y los dueños de hoteles-pensión para dar alojamiento transitorio a personas en “situación de calle”. En 1997, el GCBA con Fernando De La Rúa como Jefe de Gobierno, sanciona un nuevo programa (Decreto 607/97), conocido como “Hotelados” que incorpora nuevas intervenciones desde la política social: alojamiento en dormitorios nocturnos y hogares de tránsito para personas solas y alojamiento por quince días en hoteles contratados por el GCBA a grupos familiares. Como señalan Ávila & Pallares (2014) la respuesta asistencial que brindaba el gobierno era considerada circunstancial por breves periodos de tiempo, en tanto cada familia encontraría una solución habitacional definitiva. Sin embargo, esta “solución transitoria” que promovía el Programa, devino en una solución permanente dado que muchas familias continuaron viviendo allí de manera indeterminada (Marcús, 2007). Asimismo, el accionar gubernamental se limitaba a pagar el alojamiento al hotel-pensión, pero no regulaba las condiciones sociales y habitacionales en la que vivían los/las beneficiarios/as del Programa. Esta situación fue denunciada por organizaciones sociales y presentaciones judiciales de la Defensoría General

en reiteradas ocasiones (Arcidiácono & Gamallo, 2014). Por esta razón, en el año 2002 el Programa se da por finalizado a partir de la sanción del Decreto 895/02 que otorgaba un subsidio habitacional, por única vez, a los/as beneficiarios/as del Programa “Hotelados”.

Este primer subsidio habitacional que da cierre al Programa “Hotelados”, es el punto de inflexión hacia el segundo grupo de programas que institucionaliza una nueva modalidad en la atención a los/las habitantes de la calle a partir de Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos. En un contexto de crisis económica, política y social del país, agudización de la pobreza estructural y caída de sectores medios en situación de pobreza, la “situación de calle” comienza a ser entendida como una problemática persistente y estructural dentro de la ciudad, y, por ende, no como transitoria. En tal sentido, dichos subsidios habitacionales se entregaron por mayor cantidad de tiempo y proponían herramientas progresivas de resolución de la problemática habitacional, que, en la práctica, no se dieron así (Ávila & Pallares, 2014).

Luego de este breve recorrido<sup>7</sup> se llega al “subsidio habitacional” que se encuentra actualmente en funcionamiento. Éste fue creado por el GCBA durante la gestión de Jorge Telerman, a partir del Decreto 690/06<sup>8</sup> y define como su población beneficiaria a las familias o personas solas en “situación de calle” efectiva, y de manera secundaria faculta a la autoridad de aplicación (actualmente el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat) la potestad de incorporar a personas con “riesgo de situación de calle”. Tiene por objetivo “el fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, debiendo los fondos otorgados estar destinados a cubrir gastos de alojamiento”. Consiste en el otorgamiento de un subsidio económico -actualmente de hasta \$8000 pesos argentinos, equivalente a 107 dólares estadounidenses-, según las características socioeconómicas del grupo familiar. Los/las beneficiarios/as deben poseer dos años o más de permanencia viviendo en la CABA y con ingresos por debajo de la línea de pobreza<sup>9</sup>. Al momento de tramitarlo, se debe acreditar la “situación de calle” con un informe social realizado por un/a trabajador/a social de una institución pública y presentar distinta documentación (presupuesto del lugar a alquilar, fotocopia de DNI y ABL del propietario del lugar). El mismo, a partir de la última modificación, se otorga por 12 meses y puede renovarse por 6 meses

<sup>6</sup> Los desalojos en la CABA son una problemática que se viene agravando en los últimos años, especialmente, en el contexto de implementación de políticas neoliberales y elitización de la dinámica inmobiliaria en la ciudad (Baer & Di Giovambattista, 2018). Los desalojos pueden realizarse de manera formal –iniciando una causa civil, o penal - y de manera informal, muchas veces a través de amenazas, aprietes, expulsión por la fuerza, cambio de cerradura, etc., o bien, de una manera más indirecta, mediante el aumento desmedido del precio de alquiler, que hace imposible sostener el vivir en la pieza alquilada (Toscani, 2019).

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado de los mismos consultar: Ávila & Pallares (2014); Marcús (2007); Toscani (2019).

<sup>8</sup> El mismo ha tenido sucesivos decretos modificatorios en su monto, población objetivo, requisitos, contraprestaciones, etc., que lo mantienen vigente hasta la actualidad.

<sup>9</sup> Considerando el Hogar Tipo 1 –compuesto por una pareja y dos niños en edad escolar- de referencia tradicional para medir pobreza, la Canasta Básica Total (CBT) se ubicó en marzo del año 2020 en un valor de \$41.640 (555,2 dólares) (Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la Ciudad, 2020). De esta manera, el monto máximo que se otorga de subsidio habitacional, representa el 18,6% del gasto total de una familia tipo 1.

más a cambio de la presentación de diferentes certificados en materia de salud (controles nutricionales de hijos a cargo quincenal, bimestral o trimestral, dependiendo de la edad de estos, de embarazo en caso de estarlo o de ser adulto mayor) y educación (certificado cada tres meses de escolaridad para menores de 18 años), para continuar percibiendo el subsidio.

## Implicancias de la implementación y gestión del subsidio habitacional

Al analizar la normativa actual y complementarla con lo relevado en los trabajos de campo en relación con la forma de implementación del Programa, se pueden señalar diferentes cuestiones.

En primer lugar, la información oficial que se posee respecto de la cantidad de beneficiarios/as es muy escasa. En el año 2011, en una audiencia pública convocada por la Corte Suprema, el GCBA informó que había alrededor de 4.500 beneficiarios/as activos/as cobrando el subsidio habitacional, a noviembre del año 2019 esa cifra alcanzó los 10.615 subsidios (Baldivieso & Koutsovitits, 2020). Ello da cuenta del aumento y persistencia de la problemática habitacional. Además, no se han desarrollado evaluaciones oficiales respecto de los alcances que dicho subsidio tiene, por lo cual se desconoce la dimensión real de sus efectos.

Por otro lado, se puede señalar que el subsidio actúa una vez que el derecho a la vivienda ya fue vulnerado. Es concebido para personas en “situación de calle” actuando en la situación de emergencia, pero no se complementa con acciones de prevención. Ello se agudiza en el último año, que solo pueden tramitarlo quienes se encuentran efectivamente en situación de calle y con derivación del Programa Buenos Aires Presente (BAP)<sup>10</sup>. Esta situación se agrava con los tiempos de atención que tiene el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Dada la significativa demanda de subsidios, la disponibilidad de turnos no responde a la urgencia de las personas. Desde horas tempranas se pueden observar largas filas para el ingreso al Ministerio porque a las 15hs ya quedan cerradas las puertas y no se permiten más ingresos. En los últimos meses se han registrado además mayores complicaciones

para poder gestionarlo y dependiendo de quién atienda en la mesa de entrada, las personas pueden ser denegadas al inicio del trámite. El camino hasta iniciar el trámite consiste en atravesar diferentes barreras de acceso: el personal de seguridad de la puerta, la primera ventanilla de control de documentación, la entrevista con el/la trabajador/a social en una gran sala de muchos cubículos. En cada instancia deben acreditar una y otra vez su situación y, en ocasiones, se han detectado maltratos por parte del personal<sup>11</sup>. Una vez que se percibe el subsidio, los/las beneficiarios/as refieren en ocasiones demoras en el cobro, y ello somete a las personas nuevamente a las amenazas de ser desalojadas al no poder pagar por parte de los encargados de los hoteles (Toscani, 2019).

Asimismo, se puede destacar que, a pesar de tratarse de un Programa de transferencia de ingresos, la situación de vulnerabilidad económica persiste, dado que muchos de sus beneficiarios/as se encuentran desocupados/as o poseen empleos informales, por lo tanto, continúan dependiendo del circuito asistencial de comedores al que concurrían estando en la calle (Rosa & Toscani, 2020). Asimismo, esta situación respecto a lo laboral los torna “no aptos” para alquilar una vivienda en el mercado inmobiliario formal, sumados los altos costos que posee este mercado en CABA. Por ello, con el subsidio solo pueden rentar una pieza en un hotel-pensión (que no siempre llegan a cubrir el total de su valor). A ello se le suman los condicionantes propios de la lógica que posee el submercado de hoteles-pensión, por ejemplo, la dificultad de encontrar uno que acepte familias con niños, y las malas condiciones habitacionales que generalmente poseen estos establecimientos. Son lugares precarios y poco mantenidos. En muchos casos, las familias viven en condición de hacinamiento, se comparten baños y cocinas, se ponen reglas arbitrarias y es difícil la convivencia por maltratos. A esto se suma, el constante peligro de desalojo en el cual viven, lo cual los expone a una situación de incertidumbre constante pues no saben cuánto tiempo podrán permanecer en el hotel y cuándo podrán volver a encontrarse viviendo en la calle nuevamente.

En función del análisis de la propia lógica del subsidio, se puede identificar que este contribuye en la generación de un subgrupo específico que habita la calle y de manera discontinua en hoteles-pensión, estos han sido identificados en trabajos previos como **habitantes de la calle intermiten-**

<sup>10</sup> El Programa Buenos Aires Presente (BAP) del GCBA tiene a su cargo la derivación de las personas en situación de calle a paradores y hogares de la ciudad y para tramitar el subsidio habitacional.

<sup>11</sup> El 56% de las personas que contestó el censo sufrió algún tipo de violencia institucional en su encuentro con miembros del Estado (CELS, 2019).

**tes.** Hacemos referencia a “personas adultas y/o grupos familiares que habitan en la calle de manera errante y circunstancial combinando este ámbito con el alquiler de una habitación en un hotel-pensión localizado en la ciudad” (Rosa & Toscani, 2020, p. 10). Este subgrupo se produce -y reproduce- a partir de la lógica planteada por el propio Programa y su falta de controles a los alojamientos y adecuaciones a las reales necesidades de la población beneficiaria, todo lo que genera retrasos de tiempos, mayores costos públicos y aumento de la vulnerabilidad de estos grupos.

Por último, se puede señalar que una vez concluido el tiempo de otorgamiento del subsidio el beneficiario pierde la posibilidad de continuar percibiendo esa asistencia por parte del gobierno. Esto generó el despliegue de una estrategia específica por parte de los/as beneficiarios/as (asesorados por los/as profesionales de los centros de salud donde concurren para tramitar el subsidio, las defensorías o hasta de los propios hoteleros) para iniciar un recurso de amparo para continuar percibiendo el subsidio (Arcidiácono & Gamallo, 2014). Esto, precisamente significa “realizarle juicio” al Estado por no estar cumpliendo el derecho a la vivienda que garantiza el artículo 31 de la Constitución de la CABA. Esta herramienta, para una gran parte de la población beneficiaria, implica una judicialización del derecho a la vivienda (Marino, 2015) y da cuenta de las deficiencias de la propia intervención estatal.

## Conclusiones-Discusión

La extensión en el tiempo que lleva el Programa permite dar cuenta de una significativa asistencialización respecto al derecho a la vivienda. Hasta el 2016, era uno de los Programas que evidenciaban mayor participación en el presupuesto de vivienda de la ciudad, en un contexto, desde el 2007, de caída del porcentaje del presupuesto total de la ciudad destinado a vivienda (ACIJ-Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2016). El Programa actúa de manera focalizada para habitantes de la calle, sin embargo, no alcanza a todos ellos/as en su totalidad. Al mismo tiempo dicha intervención es generalmente insuficiente para garantizar el acceso a condiciones de habitabilidad adecuadas, dado que no tiene en cuenta que ante el encarecimiento del mercado inmobiliario formal (de compra y alquiler) y de requisitos que son difícil para su acceso, en líneas generales las personas que perciben dicho subsidio solo pueden llegar a alquilar una pieza en un hotel-pensión. En tal sentido, se advierte una escasa proble-

matización, por parte de la política social, de la condición de los hoteles-pensión y las condiciones de habitabilidad dentro de éstos. En cierta forma, el gobierno local se desprende de la responsabilidad sobre los establecimientos y la transfiere a los/las beneficiarios/as y en todo caso a los encargados y/o dueños (que poco invierten en realizar mejoras para no ver disminuida su ganancia).

Esta política estatal lejos de garantizar condiciones dignas de vida actúa garantizando la ganancia de quienes regentean estos lugares, y reproduciendo la situación de pobreza, desigualdad e incertidumbre en la que se encontraban antes del acceso al Programa. La lógica del Programa reduce la relación asistencial a una mera compensación económica que coloca a los/las beneficiarios/as como “deudores” del sistema de “ayuda” del Estado y donde una y otra vez, deben demostrar su condición de “pobres”. Asimismo, dicha intervención estatal, tiende a generar la responsabilización individual sobre la situación habitacional y de pobreza en la que se encuentra cada persona, sin intervenir en las cuestiones estructurales que atraviesan ellos como tantos otros. En tal sentido, al no ir acompañado por otras medidas que contribuyan a mejores condiciones de vida para este sector como, por ejemplo, de oportunidades laborales que garanticen un ingreso digno, de acceso a alimentos o de regulación de las condiciones de los lugares a los que acceden a vivir a partir del subsidio, etc., la situación de vulnerabilidad e inestabilidad se vuelve persistente. Ello se observa en que generalmente cuando la persona deja de percibir el subsidio, probablemente vuelva a vivir en la calle porque, como ya se señaló, no se trata de una solución definitiva a su situación. En tal sentido, en tanto se continúen realizando intervenciones estatales que se reducen a la mera asistencia económica (que además es insuficiente) y no se realicen otras medidas como el acompañamiento de la población en el tiempo, o se brinden soluciones para el acceso a una vivienda digna (créditos hipotecarios a bajos costos, mayores regulaciones de alquileres formales, construcción de viviendas sociales para estos sectores, vinculación con políticas integrales (empleo, salud, etc.), este Programa continuará siendo ineficaz para resolver esta situación de pobreza persistente dentro de las ciudades.

## Referencias bibliográficas

- ACIJ-Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2016). Informe: El presupuesto de la ciudad para las políticas de vivienda en 2017. Disponible en: <https://acij.org.ar/acij-presento-el-informe-sobre-presupuesto-caba-para-vivienda-en-2017/>
- Arcidiácono, P. & Gamallo, G (2014). Entre la confrontación y la funcionalidad. poder ejecutivo y poder judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de buenos aires. POSTData 19, N°1, abril-Septiembre/2014, pp.193-225.
- Arias, A. J. (2019). «De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial» [artículo en línea]. Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2, Nro. 4. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 30-45 <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23940>
- Ávila, H. & Pallares G. (2014). La calle no es un lugar para vivir. Buenos Aires.
- Baer, L. & Di Giovambattista, A. (2018). Nuevas condiciones de acceso residencial en la ciudad de Buenos Aires: el impacto del crédito y la macroeconomía en el mercado de compraventa y alquiler de vivienda formal. Revista Voces del Fénix, N° 71. Plan Fénix. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. ISSN: 1853-8819.
- Baldiviezo, J-E. & Koutsovitis, M-E. (2020). Informe: La pandemia del coronavirus y la crisis habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Observatorio por el Derecho a la Ciudad. Fecha: 24/03/2020. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/la-pandemia-del-coronavirus-y-la-crisis-habitacional-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>
- Battistessa O. & Matuscevisius J. (2012). "Del padecimiento individual a la participación y organización vecinal en torno al derecho a la vivienda. Una experiencia desde el sector de salud" En: Trabajos Seleccionados - IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social, "Aportes para la reconstrucción de lo público", Universidad de Buenos Aires
- Brown, B. (2017). Sistemas de protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de Activación" en Argentina 2003-2013. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo. Universidad de Buenos Aires
- Campana, M. (2014). "Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza". Revista Trabajo Social 16: 79-89. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Campana, M. (2018). POBREZA Y RELACIÓN ASISTENCIAL EN EL PENSAMIENTO SIMMELIANO. Revista Electrónica de Trabajo Social, Universidad de Concepción, Chile. Número 17, Semestre I.
- CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales. (2019). Segundo Censo Popular de personas en situación de calle en la CABA. Resultados. Fecha:11/07/2019.
- Cena, R-B. (2014). Programas de transferencias condicionadas de ingresos y programas de empleo en Argentina: entre la responsabilización de los destinatarios y la individualización de la cuestión social. Boletín Científico Sapiens Research, 4(1),3-8
- Dirección General de Estadísticas y Censos, gobierno de la ciudad. (2020). Líneas de pobreza y Canastas de consumo para la Ciudad de Buenos Aires. Abril de 2020- Informe de resultados. Mayo 2020. Disponible en: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/ey/wp-content/uploads/2020/05/ir\\_2020\\_1457.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/ey/wp-content/uploads/2020/05/ir_2020_1457.pdf)
- Marcús, J. (2007). "¿Integración o vulnerabilidad? El caso de las familias que viven en hoteles-pensión de la Ciudad de Buenos Aires". Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad Volumen 6, diciembre.
- Marino, C. (2015). La vía judicial como garantía de acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: análisis de su impacto Ponencia preparada para el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.
- Paugam, S. (2007). ¿Bajo qué forma aparece hoy la pobreza en las sociedades europeas? Revista Española del Tercer Sector. N°5, enero-abril, pp. 149- 171.
- Paugam, S. (2015). Ciencia y consciencia de la pobreza. Revista CIS N°18 abril, pp: 90-98. Disponible en: [https://www.academia.edu/12105397/Serge\\_Paugam\\_-\\_Ciencia\\_y\\_consciencia\\_de\\_la\\_pobreza\\_traducci%C3%B3n\\_](https://www.academia.edu/12105397/Serge_Paugam_-_Ciencia_y_consciencia_de_la_pobreza_traducci%C3%B3n_)
- Rivas, E. (1977). Estudio analítico de un submercado de vivienda: arrendamiento de piezas. Informe final de investigación. Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella, Ciudad de Buenos Aires.
- Rosa, P. (2012). "Pobreza urbana y desigualdad: La asistencia

habitacional a las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires” en Bolívar, Teolinda y Erazo Espinoza, Jaime (coord.) Hábitat popular e inclusión social. FLACSO-CLACSO, Quito.

- Rosa, P. (2017) *Habitar la calle el accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad*. Buenos Aires, CEUR/CONICET. Disponible: [http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/HABITAR\\_LA\\_CALLE\\_-\\_libro\\_primera\\_\\_\\_edicion\\_REV\\_04.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/HABITAR_LA_CALLE_-_libro_primera___edicion_REV_04.pdf)
- Rosa, P. & García, A. (2009). *Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social*. Revista Margen, Edición N°54 – junio. Disponible en: <https://www.margen.org/suscri/margen54/rosa.pdf>
- Rosa, P. & Toscani, M. P. (2020). *Habitantes intermitentes, entre la calle y el hotel-pensión. Nuevas aproximaciones a una vieja problemática en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Revista Colombiana de Sociología. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/rcs.v43n2.82811>
- Simmel, G. (1907). *Les Pauvres*, coll. “Quadri-ge” (1998), PUF
- Simmel, G. (2002): *Sobre la Individualidad y las Formas Sociales—Escritos Escogidos (Introducción y edición por Donald N. Levine)*. Universidad Nacional de Quilmes. Ediciones Bernal, Buenos Aires
- Toscani, M. P. (2019). *Procesos organizativos de los/as habitantes de hoteles-pensión. Problemática de vivienda y desalojos en Constitución entre los años 2007 y 2018 (Tesis doctoral sin publicar)*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, CABA.
- Ziccardi, A. (2013) *Pobreza urbana y protección social*. En: Leticia Cano Soriano (2013) *Pobreza y Desigualdad Social. Retos para la reconfiguración de la Política Social*. Ediciones D. D. S. México.