

Gestión y **judicialización de la pobreza**

El subsidio a las personas en
situación de calle

L. Matías Villola

PRÓLOGO

Alicia E. C. Ruiz



Editores
del Sur

Gestión y **judicialización de la pobreza**

El subsidio a las personas
en situación de calle

L. Matías Villola

PRÓLOGO
Alicia E. C. Ruiz



Contenido

Prólogo, por Alicia E. C. Ruiz	13
Agradecimientos.....	19
Introducción	21

PRIMERA PARTE

A. El derecho a una vivienda digna	35
1. El derecho a una Vivienda Digna en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	50
2. Las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que reglamentan el ejercicio del derecho a la vivienda digna en su ámbito	53
B. La política pública asistencial propuesta por el GCBA	67
1. Los decretos previos al programa de subsidio habitacional	67
1.a. Decreto n° 607/GCBA/1997	67
1.b. Decreto n° 895/GCBA/2002.....	69
1.c. Decreto n° 1234/GABA/2004	71
1.d. Decreto n° 97/GCBA/2005.....	73
2. El programa de atención a familias en situación de calle.....	74
2.a. Decreto n° 690/GCBA/2006	74
2.b. Decreto n° 960/GCBA/2008.....	76
2.c. Decreto n° 167/GCBA/2011	78
2.d. Decreto n° 239/GCBA/2013.....	82
2.e. Decreto n° 637/GCBA/2016	83
2.f. Decretos n° 108/GCBA/2019, 148/GCBA/2021 y 248/GCBA/2022	83

C. La jurisprudencia en materia de subsidios habitacionales.....	85
1. La jurisprudencia anterior al año 2010. Los fallos “Panza”, “Navalle” y “Toloza”	87
1.a. “Panza”	87
1.b. “Navalle”.....	91
1.c. “Toloza”	93
2. El fallo “Alba Quintana” y la ADI “Ministerio Público Tutelar”	95
2.a. “Alba Quintana”	96
2.b. “Ministerio Público Tutelar” (acción declarativa de inconstitucionalidad)	100
3. El fallo “Q.C.” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	106
4. Los fallos posteriores a la sentencia “Q.C.”	109
4.a. Los fallos que condenan al GCBA a ofrecer una propuesta habitacional a los amparistas: “K.M.P”, “Veiga Da Costa” y “Valdez”	111
4.a.1. “K.M.P.”	112
4.a.2. “Veiga Da Costa”	118
4.a.3. “Valdez”	120
4.b. Los fallos que ordenan la continuación del subsidio: “León Panozo”, “Abdala” y “Facciuto”	120
4.b.1. “León Panozo”	120
4.b.2. “Abdala”	122
4.b.3. “Facciuto”	124
4.c. Los fallos que rechazan el amparo: “Almendras”	125
4.d. Una definición pendiente, el concepto de “albergue” para las mujeres víctimas de violencia doméstica y/o sexual. El fallo “Sztern”	127
5. Conclusiones de la jurisprudencia analizada.....	120
D. Defensas opuestas por la Ciudad de Buenos Aires	133
1. La defensa genérica: el incumplimiento de obligaciones estatales por “insuficiencia de recursos”	134
2. La defensa específica de la Ciudad y la comparación con otras provincias.....	154

SEGUNDA PARTE

A. Crítica a la política de subsidios.....	165
1. El laberinto sin salida.....	165
2. La insuficiencia del subsidio habitacional para garantizar el derecho a una vivienda digna, y el costo público de una política precaria.....	170

B. Una visión diferente.....	187
1. El trabajo de las organizaciones particulares.....	187
2. Otro ejemplo que puede aportar ideas no solo a nivel local: el modelo escocés	192
3. Una iniciativa local: los decretos nº 165/GCBA/2013 y nº 310/GCBA/2013.....	194
3.a. Decreto nº 165/GCBA/2013	195
3.b. Decreto nº 310/GCBA/2013.....	198
C. La propuesta.....	203
1. Propuesta de solución integral: la creación de un servicio público habitacional.....	207
1.a. Formas de otorgar el uso y goce de la vivienda a sus ocupantes.....	210
1.b. Elaboración de censos y conteos confiables y adecuados	215
1.c. Creación de políticas de atención personalizadas	218
1.d. Convenios con ONGs y asociaciones dedicadas a la atención de personas en situación de calle.....	220
1.e. Coordinación de políticas y descentralización operativa de su implementación	220
1.f. Implementación de campañas de desestigmatización	222
1.g. Integración al empleo formal.....	224
1.h. Establecer políticas de acción para el aprovechamiento de los espacios ociosos	226
1.i. Política unificada a nivel federal, que involucre la colaboración con otros estados provinciales, y con el Estado Nacional	227
2. Mejores condiciones en el “mientras tanto”	229
Conclusiones.....	235
Bibliografía consultada.....	243
Libros.....	243
Artículos y otros trabajos.....	246
Bibliografía web (todos los links fueron consultados el 13/02/2023)	250

Prólogo

El título *Gestión y judicialización de la pobreza. El subsidio a las personas en situación de calle* es un anticipo de la propuesta del doctor L. Matias Villola.

El valor de la tesis es ir más allá del muy prolijo relevamiento normativo (internacional, nacional, local y jurisprudencial) y pensar la cuestión en términos de políticas públicas. Esto es vincular el discurso del derecho con el Estado.

La “Introducción” presenta con precisión y brevedad el problema que se tratará en los capítulos que siguen, lo que no es fácil cuando se abordan cuestiones complejas.

La claridad de la exposición y el cuidado con que el autor lee y reflexiona es otro aspecto que no quiero pasar por alto. No es tarea sencilla analizar los fallos de un Tribunal que exhibe distintas posturas de sus integrantes sin alterar el sentido de cada uno de los votos y, al mismo tiempo, efectuar observaciones, coincidencias o diferencias que en su conjunto conforman una lectura crítica y una toma de posición.

La cuestión de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales es un espacio de confrontación todavía hoy. En particular el derecho humano a la vivienda tiene relevancia peculiar en la historia del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde su creación en 1998.

Los derechos humanos son una invención que aparece en un tiempo determinado. Desde una perspectiva no esencialista no hay un fundamento único y absoluto que los sostenga y los justifique, sino una relación histórica que ellos ponen en evidencia. Son construidos entonces, en la

trama de las relaciones sociales como acto político. “La búsqueda de los fundamentos posibles de los derechos humanos no tendrá ninguna importancia si no está acompañada de la evaluación de las condiciones, medios, situaciones en las cuales tal o cual derecho pueda realizarse efectivamente”.¹

En tanto los derechos humanos son el resultado de luchas sociales y políticas y expresan el estado de las relaciones de poder en un tiempo y lugar determinados, la proyección de esos derechos hacia el futuro es siempre azarosa y contingente, abierta a múltiples posibilidades (ampliación, afirmación, transformación, crisis, extinción).

Así entendidos, los derechos humanos son una conquista de la modernidad que presupone y constituye paradójicamente una cierta noción de “sujeto”, que es condición de posibilidad y simultáneamente consecuencia de su reconocimiento. Sólo menciono esta cuestión para no apartarme demasiado del objetivo del texto. No quiero dejar de señalarla porque ella define el modo en que se caracteriza la subjetividad en la cultura occidental y marca en el mundo jurídico las discusiones en torno al carácter universal de los derechos y los límites de su efectivización.

Desde la teoría de los derechos humanos es necesario atender a: a) la discutible distinción entre “generaciones” de derechos que sostiene la clasificación, por demás absurda, entre derechos operativos y derechos programáticos; b) la idea de que es posible diferenciar entre un núcleo duro de los derechos humanos y una periferia más vagarosa en la que quedarían ubicados, por ejemplo, los derechos sociales, que son de igual jerarquía e igual estructura que los demás derechos humanos y todos tienen carácter interdependiente. Los reclamos por derechos sociales insatisfechos expresan situaciones, necesidades, carencias que afectan a colectivos o a individuos. Son problemas sociales pero no por ello dejan de pertenecer al campo de lo jurídico.

En el campo internacional es visible el proceso de positivación de los derechos humanos, a través de los numerosos tratados celebrados entre Estados a nivel mundial y regional. Al interior de los Estados nacionales, la constitucionalización de esos derechos contribuyó a configurar un conjunto de creencias, ideas y prácticas orientadas a su efectiva vigencia.

1 Raffin, Marcelo, *La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en la dictadura y posdictaduras del Cono Sur*, Editores del Puerto.

En América del Sur, los procesos de transición democrática que surgieron al fin de los regímenes autoritarios de las décadas del 70 y 80 implicaron una afirmación del Estado de Derecho, con una participación más activa de los jueces en la protección de la vida y la libertad y también en materia de derechos sociales. No se trata, desde luego de un proceso lineal ni en ascenso. Por el contrario, es un camino difícil que no concluye con la juridización de los derechos, pero que encuentra en ella una significativa, casi emblemática expresión de la lucha por ampliar su reconocimiento a un mayor número de sujetos. No hay aquí protagonistas exclusivos, ni coincidencias garantizadas. Actores sociales y políticos de muy diverso tipo intervienen en su configuración, tanto a nivel nacional como internacional.

Es en este mundo complejo, fragmentado, cargado de discriminaciones raciales, étnicas, de clase, de opciones sexuales, en este mundo en el cual muy pocos tienen por demás aquello de lo que otros (la mayoría) carecen hasta niveles inaceptables, en este mundo al que pertenecemos sin haberlo elegido pero del que somos responsables, en este mundo es donde debemos interrogarnos acerca de qué cosa es esta de los derechos humanos. La respuesta no puede alcanzarse si nos limitamos a la mera repetición de cartas, convenciones, tratados y textos constitucionales como suelen hacer con orgullo y prepotencia muchos juristas.

Dicho con más claridad, el lugar que ocupan los derechos sociales está en relación con el papel que asumen las diferentes autoridades públicas ante la exclusión social.

Los derechos humanos y por tanto los derechos sociales deben interpretarse siempre con alcance extensivo y no restrictivo. Las restricciones a derechos reconocidos siempre son excepcionales y corresponde al Estado dar razones que justifiquen la restricción.

Derechos humanos como el derecho a la vida, a la integridad física, a un nivel de vida adecuado (que comprende el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, a un salario digno o a jubilaciones/pensiones móviles) son irrenunciables.

Tampoco cabría respecto de ellos entender que el voluntario sometimiento a un régimen jurídico –v.g. una ley que otorgara un cierto derecho solo por un plazo determinado– importa la imposibilidad de la denuncia posterior por su privación (v.g. la inconstitucionalidad de la supresión de un beneficio por agotamiento del término establecido).

La comprensión, la necesidad e importancia del diseño de políticas públicas para la realización de los derechos sociales, y la circunstancia de que esa labor compete básicamente a los poderes políticos no implica que el poder judicial no tenga atribuciones en la materia. La prohibición de regresividad es un estándar jurídico relevante que habilita a los jueces a merituar en esta materia, en un proceso concreto, si las políticas públicas objeto de cuestionamiento (sea por acción u omisión estatal), satisfacen o no las exigencias constitucionales y de los tratados internacionales de aplicación.

En virtud de esta prohibición es que compete al Estado demostrar acabadamente por qué, por ejemplo, la situación de las finanzas públicas le impide atender la salud, la vivienda, la educación, etc. de ciertos grupos sociales. Los jueces deberán evaluar si la conducta estatal encuadra en la “falta de capacidad” (financiera) o en la “falta de voluntad” y obrar consecuentemente, como indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la observación 3, párrafo 11.

Ya he dicho que, en principio, la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a los derechos establecidos en la Constitución compete a algunos de los órganos estatales. Sin embargo, se sigue de los criterios indicados en el apartado anterior que la inactividad de la administración y/o del Legislativo o su actuación cuando son impugnadas por lesionar o privar a grupos o personas individuales de sus derechos, habilita a los jueces a decidir si la manda constitucional ha sido o no satisfecha, si la política o programa cuestionado se ajusta a los estándares que constitucionalmente y en el plano internacional están fijados y siendo así, si ellos son ejecutados conforme a objetivos y fines acordes con el aseguramiento del nivel alcanzado o a su progresiva ampliación.

El argumento en contrario –esto es que esta forma de contralor judicial sustituye a otros poderes públicos, lesiona la división de poderes o importa al gobierno de los jueces– encubre concepciones reñidas con la efectiva vigencia de los derechos sociales. En verdad no se trata de la protección del Estado, sino de la protección de los intereses de minorías beneficiarias o prebendarias de cierto *statu quo* o sistema de privilegio. Dicho en otros términos, se intenta preservar una cierta forma de distribución y asignación de los recursos públicos que consolidan y paulatinamente acentúan los niveles de exclusión social.

Desde la perspectiva que vengo exponiendo y que ha sido la que desde siempre sostuve en mi actividad académica, en mis trabajos teóricos y en mis decisiones como jueza celebro que la tesis del Dr. Matias Villola contenga una “Propuesta de solución integral: creación de un servicio público”. Es una excelente estrategia para iniciar el debate acerca de qué es posible hacer para efectivizar el derecho humano a la vivienda. No se trata de compartir o disentir con ese proyecto, se trata de asumir que estamos en un “laberinto sin salida” (II Parte, Apartados a), b) y c) y que en el “mientras tanto” lo único inaceptable es no hacer nada, como lo dice el autor.

Es un honor ser invitada a escribir unas palabras de presentación de un libro y por eso le agradezco al Dr. Matias Villola, más aún cuando el texto revela una preocupación genuina respecto de cómo hacer efectivos los derechos humanos que es tanto como profundizar la democracia y la inclusión.

Alicia E. C. Ruiz

Agradecimientos

Este libro es el resultado de años de trabajo durante los cuales diversas personas han realizado, desde diferentes lugares, aportes fundamentales.

Los Dres. José Luis Said y Andrés Gil Domínguez, quienes dirigieron la tesis que dio lugar a este libro, han sido para mí una importante influencia para pensar al Derecho Administrativo como una herramienta para el cambio social. Mediante sus aportes, me motivaron a reflexionar y repensar ideas, y me orientaron en la investigación.

Agradezco a la Dra. Alicia E. C. Ruiz por haber escrito un prólogo magnífico, en el que puede leerse su permanente compromiso con la efectivización de los derechos humanos y la inclusión social; y particularmente, por las palabras que dedicó a mi trabajo.

También quiero mencionar a mi amiga y colega, la Dra. Mariángeles Ahumada Aguirre, por su leal empeño en leer mis borradores, efectuar correcciones y formular sugerencias. Sin su colaboración, el resultado no habría sido el mismo.

A Horacio Ávila y Proyecto 7, por el incansable trabajo consagrado a las personas en situación de calle. Y a Editores del Sur, por publicar este libro.

Por otra parte, quiero recordar a las primeras personas que confiaron en mí y me apoyaron en los inicios de mi carrera, tanto académica como profesional: los Dres. José Francisco García Mira, Marcelo Adrián Bruno dos Santos y Juan Marcelo Gavaldá; y la Dra. Verónica Fernanda Caiero.

De igual manera, agradezco muy especialmente a la Dra. Ana María Conde por haberme enseñado y transmitido, con dedicación, compromiso

Agradecimientos

y, sobre todo, con el ejemplo, el oficio del trabajador judicial. He tenido la suerte de formar parte de su vocalía durante diez años, que fueron claves para mi formación. Por su profesionalismo, sensibilidad, empatía, honestidad y respeto, la Dra. Conde es una jueza ejemplar y, más aún, una excelente persona.

Por último, a mi familia y a quienes siempre me han acompañado.

Introducción

Una característica común que tienen todos los trabajos que conozco sobre el derecho a una vivienda digna es que destacan cómo la temática ha sido abordada por el derecho constitucional, así como por el derecho internacional de los derechos humanos. Muchísimas constituciones (entre ellas, las constituciones de la Nación Argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) receptan este derecho, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y no se pone en tela de juicio su carácter operativo.

Sin embargo, no existe aún, hacia dentro de los Estados (nacional y locales), un tratamiento legal y reglamentario ordenado, sistemático y reconocido desde el punto de vista del derecho administrativo; sino varios programas aislados que ofrecen respuestas dispersas, acotadas, precarias y parciales.

La intervención estatal en materia de políticas sociales puede operar de diversas formas. Así, existen políticas asistenciales que implican una mínima participación del Estado, mediante la erogación de recursos (generalmente subsidios, ayudas o planes sociales) y el control del cumplimiento de los requisitos de las personas beneficiarias que accedan a ellos. En este grupo, podríamos agrupar a las diferentes políticas de asistencia, tales como la asignación universal por hijo, los planes sociales jefes y jefas, las becas estudiantiles para personas de bajos recursos, y la caja PAN, entre otros muchísimos ejemplos que se han dado en nuestro país, y en varios países a lo largo de la historia.

Este tipo de políticas, si bien constituyen una ayuda a los más desfavorecidos, no resultan suficientes, por lo general, para solucionar el problema de fondo que aqueja a las personas beneficiarias. Constituyen solo una asistencia, una especie de salvavidas que les sirve para mantenerse a flote, pero no para rescatarlos del naufragio. Un paliativo que complementa

los pequeños ingresos que dichas personas beneficiarias perciben y los escasos bienes que ellas poseen, pero que no les es suficiente, por sí solo, para salir de esa situación de desventaja. Además, el requisito para su acceso, en general, es justamente ese: un nivel bajo de ingresos, estar bajo la línea de pobreza, o sufrir alguna desventaja respecto de otras personas o grupos sociales, de manera que mientras sigan “beneficiándose” con estas ayudas, significa que su problema persiste.

En el otro extremo, existen planes y políticas más integrales del Estado, que se traducen en una participación estatal más activa, en un Estado que no espera que venga un individuo o una familia que padece un problema, sino que sale a buscar los problemas que requieren de su intervención para una solución más integradora. Generalmente, deben ser planes trazados a largo plazo y sostenidos en el tiempo, que demuestren un compromiso del Estado y una voluntad política de cambiar el escenario. Es decir, el Estado decide, no ya ayudar a los grupos perjudicados, sino sacarlos de dicha situación; no ya otorgar subsidios por desempleo, sino bajar los índices de desempleo al mínimo posible; no ya asistir a los enfermos, sino elaborar campañas de vacunación y prevención masivas para eliminar tal o cual epidemia, etc.

Como es evidente, al tratarse de políticas más complejas, integradoras y, por ello, con aspiraciones de brindar soluciones definitivas, no resulta tan fácil encontrar varios ejemplos de ellas. Podríamos atrevernos a citar, entre éstas, el acceso cada vez más masivo a los servicios públicos como voluntad de varios Estados de sustraer determinadas actividades comerciales del mercado para garantizarlas a la mayor parte de la sociedad; el establecimiento de comedores y escuelas en zonas recónditas para bajar los niveles de desnutrición infantil y analfabetismo; o la salud y la educación universitaria públicas que, si bien su acceso es irrestricto incluso para quienes posean los medios para solventarla, resulta un gran beneficio para los que no tienen recursos para acceder a ellas en el ámbito privado.

Ambos casos, el de las políticas asistenciales y el de las integradoras, implican para el Estado un enorme gasto público. Por ello, resulta necesario, a la hora de decidir qué tipo de política establecer para afrontar un problema, realizar un análisis sobre los posibles resultados. E incluso, luego de implementada una política, si los resultados no son tan satisfactorios como se esperaba, reconsiderar una posibilidad de cambio. Pues de lo contrario, la incorporación de una política pública que

signifique importantes erogaciones sin solucionar el problema que motivó su implementación puede provocar el efecto contrario e instituirse como un defecto grave que, en lugar de ofrecer soluciones, reproduce el mismo escenario en un círculo vicioso del cual es cada vez más difícil salir.

De esta forma, el Estado estaría incumpliendo una obligación legal que fuera establecida, tanto a nivel nacional como local, a partir de la entrada en vigencia de las respectivas Leyes de Administración Financiera: que la asignación de los recursos públicos¹ y la toma de decisiones públicas² sigan los criterios de economía, eficiencia, y eficacia. Asimismo, no se estaría cumpliendo tampoco con la observación general n° 3³ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que expresa que la razón de ser del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es establecer claras obligaciones para los Estados parte con respecto a la plena efectividad de los derechos que se trata, imponiéndoles la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo.

Tomando como ejemplo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (porque este trabajo se limita a ese ámbito espacial), si comparamos la situación actual con lo que ocurría en los años 90, cuando la Ciudad comenzaba a gozar de su autonomía, veremos cómo la problemática habitacional ha crecido exponencialmente durante casi tres décadas. Un estudio elaborado por la Secretaría de Promoción Social del GCBA en el año 2000 reveló, mediante un muestreo, que los “sin techo” no llegaban a ser 1.500 personas.⁴

1 Artículo 4 inciso a) Ley nacional n° 24.156.

2 Artículo 12 inciso b) Ley n° 70 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (B.O. CABA n° 539, del 29/09/1998).

3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones (1990), Figura en el documento E/1991/23.

4 Calcagno, Luis, Los que duermen en la calle. Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad De Buenos Aires, Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento 19, 2000. En tal informe, el autor destaca el problema de la falta de información precisa, tal como sigue sucediendo en la actualidad: “El hecho de que esta dimensión de la pobreza no sea captada por los censos ni por las encuestas de hogares, y de que no se registren antecedentes de investigaciones similares en la Argentina, daba como resultado un vacío de información que atentaba contra la eficacia de cualquier intervención estatal” (p. 5).

Los motivos de este crecimiento pueden ser de origen muy diverso.

En primer lugar, podría deberse a causas demográficas: el aumento de la problemática habitacional es, en principio, producto del crecimiento de las grandes ciudades.⁵ Al concentrarse la mayor cantidad de habitantes en la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores,⁶ no es extraño que por ser la urbe más grande del país se halle allí la mayor cantidad de personas en situación de calle, si consideramos que el tamaño y la importancia de los diferentes grupos son, en general, directamente proporcionales a la cantidad de habitantes de una ciudad, comunidad o metrópoli.

También podría obedecer a motivos culturales, basados en la gran diferencia existente entre Buenos Aires y el resto de las ciudades del país. Muchísimas personas, provenientes del interior del país y de diferentes puntos del extranjero, migran a la Ciudad de Buenos Aires en busca de mejores oportunidades: estudiar en la universidad, conseguir un mejor empleo, obtener mayores ingresos para ayudar a familiares que se quedaron en su provincia o en su país, etc. Entre dichos habitantes, se halla un porcentaje de las personas que habitan viviendas ocupadas de hecho u hoteles precarios, cuando no viven bajo un puente, en una galería, una estación de tren, en la guardia de un hospital, una iglesia, o directamente en la vereda.⁷

5 *Ibidem*, p. 4: “‘Homeless’ (Estados Unidos), ‘clochard’, ‘sans domicile fixe’ (Francia), ‘indigentes’ (México), ‘linyeras’, ‘crotos’, ‘vagabundos’ (Argentina): siempre es posible encontrar un nombre que agrupe y diferencie quienes tienen la calle por único domicilio. Y si bien no se trata de un fenómeno inédito, ya que constituye una forma de indigencia extrema que aparece vinculada de forma natural y casi inevitable con el crecimiento de las grandes ciudades, no es menos cierto que en las últimas décadas ha experimentado un aumento significativo”.

6 Según el último censo del año 2010, de la población total de la Argentina (40.117.096 habitantes), casi un tercio habitaba en la zona metropolitana comprendida entre Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense (14.995.536 habitantes). En ese mismo año destacaba Said, José L., como uno de los grandes problemas sociales, “el enorme grado de concentración poblacional en las urbes: el 70% de la población vive entre el 1% y el 2% del territorio nacional. Concentración que opera como un factor que permite agravar los problemas mencionados en los puntos anteriores: mayor hacinamiento en la pobreza extrema, mayor explotación de la mano de obra en negro, mayor articulación de la respuesta violenta ante la injusta distribución, mayor circulación de las drogas, etcétera” (de la Editorial de la Revista de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, N° 9, pp. 3-4).

7 Existe un conocido dicho popular muy frecuente en las ciudades del interior que reza: “Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires”. Ya lo advertía hace más de veinte años Calcagno, Luis, *ob. cit.*, p. 14: “El 90% de los ‘sin techo’ entrevistados

Pero la realidad es que entre el censo realizado en el año 2001 y el del 2010 la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apenas se incrementó en un 4,1%,⁸ motivo por el cual me inclino a pensar que lo que ha tenido gran incidencia en el aumento de la población en situación de calle durante este período ha sido la crisis sufrida por nuestro país a principios de la década de 2000, con la emisión de cuasi-monedas, los estallidos sociales de diciembre de 2001 y las rudimentarias formas de intercambio económico y mercantil emergentes durante el año 2002.⁹ Dicho escenario provocó un gran aumento del desempleo e hizo estragos

nació en la Argentina, el 7% en un país limítrofe y el 3% restante en otro país. Ahora bien, resulta llamativo que sólo el 16% sea oriundo de la Ciudad de Buenos Aires. La mayoría proviene del interior del país (51%), y de la provincia de Buenos Aires (22%) // Estos porcentajes permitirían suponer que uno de los posibles desenlaces del fracaso en las migraciones internas, además del regreso a la zona de origen, sea el estado de indigencia absoluta en el lugar de destino. Corroboraría en parte esta hipótesis el hecho de que el 45.7% de los consultados considera que la pérdida del trabajo es la principal razón por la que viven en la calle". Y en el año 2010 el juez Casás sostuvo: "casi el 40% de la población no es oriunda de esta jurisdicción política, siendo significativo el peso y la relevancia de la inmigración hacia la Ciudad de Buenos Aires sobre todo de jóvenes entre 20 y 30 años. El segmento de no nativos porteños es del 38,4%, en contraposición con el 61,6% de nacidos en la Ciudad. El número más prominente de los no nativos lo componen la gente del interior del país 14,5%, seguida por los bonaerenses 12,7% y los nacidos en el exterior 11,2% de los cuales a los países limítrofes y a Perú corresponde el 7,2% (de su voto en la causa TSJ, 12/05/2010, "Ministerio Público – Asesoría Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 6153, con cita del sitio web de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según los datos de la Encuesta Anual de Hogares para el año 2008, realizada por dicho órgano).

- 8 Del sitio oficial http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P_Caba.pdf, se advierte que la población porteña creció muy poco entre 2001 y 2010. Sin embargo, las comunas 1, 7 y 8 han experimentado un gran crecimiento. En dichas comunas se hallan las villas de emergencia más importantes de la Ciudad, lo que sugeriría que en Buenos Aires el incremento de la pobreza fue sostenido desde 2001 en adelante, pues las personas en situación de calle aumentaron junto con el crecimiento de este tipo de asentamientos.
- 9 Kessler, Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*, 1ª ed., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014. Allí comenta que el acceso a las tierras y a las viviendas se dificultó, y que una de las consecuencias —sobre todo en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)— es que la población de villas siguió creciendo mucho más que la general: entre 1981 y 2006 aumentó el 220%, frente a un incremento del 35% de la población del conurbano.

en el nivel de vida de muchísimas familias, que fueron desalojadas de sus hogares y empujadas a vivir en la calle.¹⁰ La crisis hizo crecer de manera exponencial nuevas formas de subempleo de los sectores más humildes, tales como el “cartoneo”. En la Ciudad de Buenos Aires, en particular, las personas que se dedican a dicha actividad han sido reconocidas como recicladoras urbanas y provistas de uniformes y materiales para trabajar en esa faena. Sin embargo, muchas de ellas tienen un domicilio lejano (propio o de alguna persona conocida), al cual van esporádicamente, mientras pasan la mayoría del tiempo viviendo en plazas cercanas a sus lugares de recolección.

Ante este panorama cada vez más complejo, las políticas asistenciales no pueden cambiar nada y solo implican grandes gastos al Estado.

A ello cabe agregar que, si bien la calle nunca ha sido un lugar digno para vivir, las condiciones de vida de la actualidad son terriblemente peores que hace veinte años. Las diversas formas de adicción desde edades muy tempranas, con el fácil acceso al alcohol y el avenimiento de drogas pesadas como el paco al alcance de cualquier niño o niña; la delincuencia, que ya no es solo privativa de las personas adultas, sino que también involucra a menores que se educan y se crían en ambientes hostiles; la exposición a enfermedades de todo tipo, desde las que se propagan por transmisión sexual, hasta las producidas por las infecciones más inmundas producto de la contaminación acumulada en la vía pública; y la escasa presencia policial (que cuando está, más bien hostiga a la gente *sin techo* en lugar de protegerla), hacen que la vida en la calle en la actualidad sea un padecimiento constante, una tortura cada día más deprimente y denigrante para cualquier persona humana.

¹⁰ Como lo expresa Ávila, Horacio y Palleres, Griselda, *La Calle no es un lugar para vivir: auto-organización y situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, editado por los propios autores, 2014, p. 67, luego de dicha crisis, se hizo más patente, como nunca antes, la posibilidad de que cualquier persona terminase viviendo en la calle. Sobre la forma de pobreza en la actualidad, Rosanvallon, Pierre, *La Sociedad de iguales*, Buenos Aires, Manantial, 2012, traducido al castellano de *La Société des égaux*, Paris, Éditions du Seuil, 2011, p. 261 expresa: “Los fenómenos de exclusión y desocupación de larga duración, sobre todo, reconstituyeron la pobreza en una verdadera condición, fuertemente determinada socialmente, que afectaba de manera estable y duradera a ciertas poblaciones; ellos ya no fueron del orden de situaciones individuales aleatoriamente repartidas”.

Por otra parte, aunque parezca redundante decirlo, las personas en situación de calle son mucho más vulnerables ante cualquier situación o amenaza. Un ejemplo de esto es la exposición que han tenido frente a la pandemia del Covid-19, durante la cual el gobierno nacional dispuso el aislamiento social preventivo y obligatorio bajo la premisa de quedarnos en nuestras casas para evitar los contagios masivos. Pues bien, las personas en situación de calle, en primer lugar, no han tenido casas donde quedarse y, por otra parte, debido a la mala alimentación y a la situación de estrés en la cual transcurre sus vidas, el sistema inmunológico de esta gente es tan frágil que constituye en sí mismo un factor de riesgo, independientemente de su edad o de si padecen o no enfermedades preexistentes.¹¹ Y, aunque todavía no lo veamos en todo su potencial, suena lógico pensar que la crisis económica resultante de la pandemia generará como saldo desgraciado un empobrecimiento general de la población, con el consecuente crecimiento de la cantidad de personas en situación de calle.

Vemos entonces cómo el problema habitacional de la Ciudad se presenta como un fenómeno complejísimo, que requiere de políticas integradoras

¹¹ Al respecto, en la causa TSJCABA, 01/07/2020, “J. F. R. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: J. F. R. c/ GCBA s/ amparo – habitacionales y otros subsidios”, expte. n° 17528/19, la jueza Ruiz expresó: “Creo necesario detenerme aquí, antes de avanzar en el análisis del caso particular, en el contexto en que emito mi voto. Nos encontramos atravesando una crisis sanitaria mundial y nacional sin precedentes. La pandemia del coronavirus y la enfermedad por él provocada, COVID-19, nos sorprendió por su rápida extensión, su letalidad y su capacidad para colapsar nuestros sistemas de salud. Cada día que pasa, aquí y en el mundo se reafirma la necesidad del aislamiento preventivo como la forma más efectiva para evitar su diseminación y el lavado de manos para la prevención del contagio. Nunca en las últimas décadas ha sido más evidente la interdependencia de derechos como la vida, la salud, la vivienda adecuada o el acceso al agua potable, todos ellos de amplia consagración en nuestra Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y un amplio abanico de tratados de derechos humanos. // En nuestro país, a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/20, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la obligación de permanecer en ‘aislamiento social, preventivo y obligatorio’, desde el día 20 de marzo. No obstante, miles de personas en esta Ciudad viven en las calles y carecen de un lugar donde cumplir ese aislamiento, o se encuentran en condiciones de hacinamiento tales que lo vuelven fácticamente imposible. // Hoy, con la evidencia ante nuestros ojos, queda claro que la desidia estatal en garantizar el acceso a una vivienda adecuada para la población en su conjunto, atenta contra la vida, la salud y el bienestar no sólo de las personas individualmente consideradas, sino contra la comunidad toda”.

y activas, que van desde el reconocimiento de un techo, hasta la educación, acceso a la salud, rehabilitación y reinserción de un gran número de seres humanos a los estándares de calidad de vida, seguridad, dignidad y confort del siglo XXI.

En el presente trabajo, intentaré demostrar cómo la política habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que nació como una propuesta integradora, ha adquirido un carácter cada vez más asistencial a medida que el flagelo fue creciendo y agravándose. El subsidio habitacional se ha erigido como la principal política adoptada por la Ciudad para paliar el problema de las personas en situación de calle.¹² Esta modalidad implica la erogación de un una suma de dinero, por parte del Estado local, que debe ser destinado por quien la percibe al pago de una habitación de un hotel, o de una pensión, o de algún lugar donde morar. Se otorga durante un período de tiempo que, una vez vencido, puede ser prorrogado si quien lo está percibiendo continúa en la misma situación de vulnerabilidad.¹³ Luego de cobrar la totalidad del subsidio, no queda otra opción que accionar judicialmente contra el GCBA, a fin de requerirle la continuidad del beneficio.

En este ensayo, formularé una crítica a dicha política asistencial de subsidios por considerarla insuficiente. Ello así, porque ofrece una “solución” precaria, e implica un significativo gasto público que no se refleja en los resultados obtenidos.

Dicha política asistencial, además de ser insuficiente para resolver la problemática habitacional local, requiere un control excesivo sobre las eventuales personas beneficiarias, sin tener en cuenta su condición de vulnerabilidad. En este sentido, quienes quieren acceder al subsidio deben dirigirse personalmente a las oficinas del Ministerio de Desarrollo Social, demostrar su situación económica, someterse a entrevistas donde son

¹² En esta idea coincide Royo, Laura, Respuestas de emergencia para población en emergencia habitacional, en en Azrak, Damián (coord.), *Pensar la Ciudad. Comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, la autonomía personal y los derechos sociales*, Buenos Aires, Librería Editora Platense, 2018, quien considera que, ante la falta de una respuesta adecuada, el subsidio habitacional ha sido la política de vivienda de la Ciudad por excelencia en los últimos tiempos. Y también se refiere a los problemas que presente, entre ellos: su masiva judicialización (pp. 633-678).

¹³ Como se verá en los decretos que estudiaremos, hasta 2016 se otorgaba por un período de seis meses prorrogables por cuatro meses más. Desde entonces, se otorga por un año, prorrogable por medio año más.

cuestionados por su situación personal, alegar cuáles serían sus dificultades para obtener un ingreso estable y para conseguir empleo. Una vez sorteados estos obstáculos y habiendo logrado obtener el subsidio, las personas beneficiarias deben ocuparse ellas mismas de procurarse una habitación, en una ciudad donde los hoteles están completamente colmados, con sus habitaciones saturadas y largas listas de espera. Tienen que encargarse de negociar con los propietarios y propietarias de los hoteles su acceso y las condiciones de su estancia. Y finalmente, también deben apelar a la buena voluntad de hoteleros y hoteleras cuando se atrasan en los pagos porque el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat no les otorga el beneficio en término, lo que sucede con mucha frecuencia por cuestiones presupuestarias o burocráticas.

Por otra parte, como consecuencia del incumplimiento por parte de las personas beneficiarias (que puede ir desde no reunir los requisitos, o no acudir cuando son requeridos por la administración pública, hasta no lograr acreditar en término que han conseguido un hotel), la única posibilidad contemplada es perder el subsidio y volver a vivir en la calle, de modo que difícilmente se solucione la problemática con esta modalidad de premios y castigos.

Esta política no brinda una solución definitiva, y en muchos casos ni siquiera una provisoria. Por tratarse de una erogación dineraria, presenta todos los riesgos que este tipo de decisiones conllevan, como favorecer la corrupción y el clientelismo político. Por último, alienta la desigualdad, profundizando la discriminación entre las personas más y las menos perjudicadas por el mismo problema, al tiempo que genera un enorme dispendio de recursos económicos, humanos y materiales.

Veremos así que ante una problemática cada vez más compleja que, por diferentes factores, crece a un ritmo vertiginoso, el gobierno porteño no ha logrado ofrecer una solución coherente. Por el contrario, luego de un enorme costo público (que no se limita al pago de subsidios, pues involucra a todos los poderes del Estado local, como se mostrará más adelante), lejos de solucionar el conflicto, siquiera reducirlo, o en el peor de los casos mantenerse los niveles de población sin acceso a la vivienda, la realidad nos muestra que son cada vez más las personas *sin techo* en la Ciudad de Buenos Aires, y que las condiciones en que viven son cada vez más degradantes.

El trabajo está dirigido exclusivamente a estudiar el fenómeno de la vida en la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las políticas públicas que ha implementado el Gobierno local desde que es autónomo y dicta sus propias normas. Esta limitación temporoespacial obedece a que el fenómeno de la vida en la calle es diferente en cada lugar. No es lo mismo ser pobre en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en el Chaco, la Patagonia, la región de Cuyo o en medio del campo pampeano. Las diferentes geografías ofrecen distintas causas por las cuales se origina la pobreza y diferentes recursos para sobrellevarla, tanto por el clima, el acceso a los servicios, como las muy disímiles propuestas de los gobiernos, cuando las hay. Sería imprudente hacer extensivo el estudio del fenómeno de la vida en la calle en la Ciudad de Buenos Aires al resto del país, porque en todos lados —si bien se debe sufrir, seguramente, muy parecido— es totalmente diferente. Tiene quizás alguna similitud con lo que sucede en ciudades grandes, capitales de provincias, o incluso en el Conurbano bonaerense debido al constante flujo de personas que entran y salen entre Ciudad y alrededores día a día. Pero las políticas públicas y la jurisprudencia que analizaré son propias y muy específicas del GCBA, y recrean una especie de “sistema de idas y vueltas” que no se refleja a nivel nacional ni en las normativas locales de otras provincias.

Por estos motivos, me ha parecido interesante tratar de comprender el fenómeno de la vida en la calle, una de las manifestaciones más indignantes de la pobreza, en la ciudad más rica y desarrollada del país.

A efectos de un ordenado proceder, la primera parte será analítica y expositiva.

Analizaré en el capítulo A el *derecho a la vivienda digna*, el cual fue receptado en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁴ y en distintas leyes que reglamentaron su ejercicio.

En el capítulo B me sumergiré en el análisis de los decretos que establecen subsidios habitacionales, haciendo una cita al sistema anterior, a fin de mostrar cómo la política adoptada por el gobierno local ha dado un giro hacia el asistencialismo como principal forma de paliar la problemática.

El capítulo C versará sobre la jurisprudencia más importante en la materia, particularmente acerca de los *leading cases* del Tribunal Superior de

14 Artículos 20 y 31 CCABA.

Justicia de la Ciudad y la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Siguiendo con las actuaciones realizadas en sede judicial, en el capítulo D expondré dos defensas opuestas por la Ciudad de Buenos Aires. Una genérica y común a todos los Estados, referida a la insuficiencia de recursos como justificativo para sus incumplimientos en materia habitacional. Otra específica, relacionada con la exclusividad de esta política, la cual, luego de un análisis de lo sucedido en otras provincias, demuestra una similitud entre varios tribunales superiores y cortes provinciales en la forma de interpretar el concepto de vulnerabilidad para reconocer el derecho.

En la segunda parte me dedicaré a formular una crítica y una propuesta.

En el capítulo A me explayaré sobre las falencias que presenta este sistema de subsidios para combatir el flagelo de las personas en situación de calle y sobre el dispendio de recursos (humanos, materiales y económicos) que dicha mirada sobre el problema genera al Estado local.

Como corolario de lo expuesto, el capítulo B nos ofrecerá, periféricamente, una alternativa incipiente que tiende a una política más integral para afrontar el problema, tanto desde el trabajo realizado en el ámbito privado como en los lineamientos plasmados en el decreto n° 310/GCBA/2013.

Finalmente, en el capítulo C formularé una propuesta de política integradora, la cual considero más efectiva para obtener, progresivamente, resultados positivos.

Por último, en las conclusiones resumiré la idea de este libro en una necesidad de una mayor voluntad política de los órganos estatales, los cuales deben adoptar una actitud mucho más activa. Una especie de llamado a ejercer el principio de instrucción e impulso de oficio, y la persecución de la verdad material objetiva, que muchas veces no pasa de ser una mera mención en el articulado de la Ley de Procedimientos Administrativos, pero que requiere, especialmente en estos casos y para este tipo de personas, una especial atención por parte de los órganos de la administración pública.