

Artículos seleccionados

Ruta crítica hacia Pavón y Entre Ríos*: interrogantes para el acceso al Programa 690 de Subsidio Habitacional en contexto de COVID-19

**Sofía Povedano, Mariana Serafini, Lucila Cuesta,
Carolina Feldman, Yanina Rienzi, Mayra Coatz y Belén Lacava^a**

Fecha de recepción: 28 de agosto de 2020
Fecha de aceptación: 11 de noviembre de 2020
Correspondencia a: Sofía Povedano
Correo electrónico: residenciatsargerich@gmail.com

- a. Licenciadas en Trabajo Social. Integrantes de la residencia del Hospital General de Agudos Dr. Cosme Argerich.

Resumen:

En este artículo nos proponemos problematizar la implementación del Programa 690 de Subsidio Habitacional- teniendo en cuenta la coyuntura actual desde que se suscitó la pandemia COVID-19. A su vez, esta producción escrita tiene el objetivo de reconstruir la ruta crítica que atraviesan las personas para el ingreso o renovación del subsidio, haciendo hincapié en las dificultades que se presentan en este nuevo contexto. Por último, reflexionamos acerca de las estrategias de intervención profesional ante la emergencia de este fenómeno y esbozamos algunas interrogantes para repensar nuestras prácticas profesionales.

Palabras clave: Trabajo Social - Ruta crítica - Emergencia habitacional.

*. Pavón y Entre Ríos es el nombre coloquial que utilizan tanto usuarixs como trabajadorxs para referirse a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ubicado en dicha dirección.

Summary

In this article we propose to problematize the implementation of the 690 Housing Subsidy Program - taking into account the current situation since the COVID-19 pandemic arose. In turn, this written production has the objective of reconstructing the critical path that people go through to enter or renew the subsidy, emphasizing the difficulties that arise in this new context. Finally, we reflect on the professional intervention strategies in the face of the emergence of this phenomenon and outline some questions to rethink our professional practices.

Key words: Social Work; Critical path; Housing Emergency.

(...) Cuando vivo en esta ciudad sin lágrimas que se ha vuelto egoísta de puro generosa que ha perdido su ánimo sin haberlo gastado pienso que al fin ha llegado el momento de decir adiós a algunas presunciones de alejarse tal vez y hablar otros idiomas donde la indiferencia sea una palabra obscena.

Quizá mi única noción de patria sea esta urgencia de decir Nosotros, quizá mi única noción de patria sea este regreso al propio desconcierto (...)

Noción de Patria,
Mario Benedetti

vación a dicho programa, solicitando el informe social que se presenta como requisito excluyente para el acceso al mismo.

En esta coyuntura de pandemia, la necesidad de una vivienda digna se constituye en un requerimiento para poder llevar a cabo el aislamiento social, preventivo y obligatorio. En este momento se profundizan las dificultades ya existentes para el acceso a esta política pública -teniendo en cuenta que muchos de los dispositivos de atención redujeron la demanda o adoptaron una modalidad de trabajo remoto-. Desde nuestra profesión, proponemos algunos intersticios para poder superar lo instituido y repensar nuestras intervenciones en este nuevo contexto.

Introducción

En este artículo exponemos las reflexiones acerca del Programa de Atención a Familias en Situación de Calle, Decreto 690/2006 - en adelante Programa Subsidio Habitacional- y su implementación en los servicios sociales del área programática de un Hospital General de Agudos de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, dado que es la principal respuesta desde la política pública destinada para las personas en situaciones de emergencia habitacional.

Como residentes de trabajo social nos insertamos en los distintos efectores del área programática del hospital en el dispositivo de demanda espontánea. A partir de allí, identificamos que la mayor parte de las demandas de la población se relacionan al pedido de ingreso y/o reno-

Una aproximación al Programa Subsidio Habitacional y sus modificaciones

Los programas vinculados a la atención integral de personas en situación de vulnerabilidad habitacional o calle han ido modificando su ejecución durante las últimas décadas. Estos cambios se dieron conforme a definiciones y lógicas distintas dentro de las agencias de Estado involucradas, además de los cambios de gobierno desde 2004 hasta la actualidad. En dicho año se promulga la ley N° 1408 que declara la emergencia habitacional¹ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se crea el Programa de Apoyo Habitacional con el objetivo de efectivizar la asistencia-tanto para las familias en situación de calle como para las personas alojadas en hoteles en

1. Véase Ley N° 1408, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Artículo N° 2, 2004.

estado de juicio y clausura administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-.

En el año 2006 se reglamenta el decreto N° 690/06 -vigente en la actualidad- que establece la transferencia al jefe/jefa de familia (o personas solas) un monto destinado a cubrir gastos de alojamiento, siendo sus objetivos: *mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por otro lado, el fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales.*

Este programa adoptó diferentes lógicas y formas de ejecución a lo largo del tiempo. A primera vista, la cuestión de una solución *definitiva* habitacional no parece una expresión manifiesta en la agenda de los gobiernos, ya que continúan las contradicciones entre la demanda de lxs beneficiarixs y la ejecución de las políticas públicas aun con la asunción de nuevas autoridades. Desde 2007, por ejemplo, con el ingreso de Cambiemos al Gobierno de la Ciudad y la atención social ya con rango ministerial, para este programa particular se establecen *recortes* y entre los requisitos se solicita estar en situación de calle *comprobable*, quedando por fuera aquellas familias/personas en situación de vulnerabilidad pero con viviendas *per se*.

En la actualidad resulta necesario reflexionar sobre la falta de acceso a la información del programa, debido a que esto refleja la arbitrariedad en su implementación y reafirma las contradicciones entre la normativa de la política pública y la realidad. Desde la experiencia en la atención de demanda espontánea hemos podido recabar diferentes negativas para acceder al subsidio por parte de Pavón y Entre Ríos, tales como presupuestos inválidos, montos diferenciados, criterios confusos sobre lxs destinatarixs ya que en determinados períodos sólo se permite el acceso a personas en situación de calle y en otros a cualquier persona que manifieste a través del informe social, vulnerabilidad en la tenencia o acceso a la vivienda.

Irrupción COVID 19: ¿Quedate en casa?

El 19 marzo de 2020, frente al avance de la pandemia por COVID-19 se dictó la primera medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio en el país para

evitar -o al menos disminuir- la propagación de dicha enfermedad. En lugares como las comunas del sur de la Ciudad, donde los indicadores² de vivienda/habitabilidad muestran las graves condiciones en las que se encuentran personas y familias desde hace décadas, esta medida encuentra mayores obstáculos para su implementación.

Este escenario convierte a la falta de vivienda digna en un eje estructurador de nuestras intervenciones en tanto trabajadoras sociales insertas en diferentes efectores de salud ubicados en el sur de CABA. Previo a la irrupción de la pandemia de COVID-19, como Residencia de Trabajo Social realizamos una sistematización de 509 informes sociales elaborados para presentar al Programa Subsidio Habitacional durante un período de seis meses (junio a diciembre de 2019). A partir de ello pudimos esbozar una caracterización de la población que reside en el área programática y demanda dichos informes. Sobre el total de la población relevada, 206 personas se encontraban en situación de calle, ya sea en la vía pública, en el interior del hospital, en internación hospitalaria o pernoctando en algún parador municipal. A su vez, las 301 personas restantes se encontraban residiendo de manera transitoria en habitaciones de hoteles, en casa de alguna persona que les da lugar o en situación de desalojo inminente, entre otras.

La pandemia puso de manifiesto la situación en la que se encuentran viviendo éstas -y muchas otras- personas: sin posibilidades reales de aislamiento, debido a las condiciones habitacionales previamente mencionadas, sumado a la imposibilidad de *quedarse en sus "casas"*, sin tener garantizadas las condiciones mínimas de subsistencia.

En paralelo se evidenció que para el control de la propagación del COVID-19, resulta esencial que las personas contagiadas y sus contactos estrechos puedan realizar un aislamiento estricto. Es decir, por un lado contar con una vivienda que tenga habitación y baño propio, y sumado a ello, tener una red de cuidados organizada para proveerles de alimentos, insumos de higiene, entre otras cuestiones. Con el avance de la pandemia se comprobó que muchxs pacientxs no cumplían con dichos "requisitos" para el aislamiento, motivo por el cual comenzaron a habilitarse hoteles y centros de aislamiento en diferentes puntos de la Ciudad. Sin embargo, ante el aumento exponencial de la demanda de derivaciones a hoteles

2. Véase Análisis de Situación de Salud (Asis) 2016.

por situación de vulnerabilidad habitacional, el acceso a los mismos colapsó. Esto devino en la modificación de los requisitos para el aislamiento, en especial el tiempo que el mismo debía durar. De esta forma las personas retornan nuevamente a sus hogares donde la situación habitacional continúa siendo deficitaria e inapropiada para continuar con el aislamiento en domicilio.

Si bien la emergencia habitacional no se circunscribe a este contexto, la misma se agudiza por la ruptura de la vida en común que produce el aislamiento, por el crecimiento de la desocupación -dado que gran parte de las personas que atendemos realizaban trabajos informales antes de la pandemia que en esta coyuntura no pueden continuar- y por la falta de políticas integrales e intersectoriales en este nuevo escenario sociohistórico. Tal como asevera Grassi (2020) la intensidad de las desigualdades y de los estados de precariedad -del trabajo y de la vida, en general- se muestran como los emergentes de transformaciones profundas y de largo alcance, mucho más que solo "problemas sociales" (Grassi, 2020 : 2)

Ruta Crítica a Pavón y Entre Ríos

Previamente a la pandemia, los requisitos de ingreso al Programa Subsidio Habitacional implicaban una gran restricción para las personas, producto de las dificultades que tenían que sortear para conseguir lo requerido, sin que los mismos estuviesen explicitados de manera formal y actualizada. Una vez reunidos los requisitos, la gestión de ingreso al programa implicaba largas horas de espera durante la madrugada, filas y filas de gente esperando ser atendida, en principio recepcionada por personal de seguridad, encargados de observar arbitrariamente el cumplimiento de los requisitos y decidir quién ingresa a la institución. A su vez, algo que se volvió común en los últimos tiempos es que las personas regresen con los informes "rebotados" debido a supuestos errores de redacción, confusión en la información plasmada, falta de cumplimiento de alguno de los requisitos de ingreso, entre otros motivos. Esto conlleva un retraso en la gestión del programa, que muchas veces implica que las personas vayan y vuelvan de institución en institución varias veces.

Una vez sorteados estos obstáculos, las personas cobran un monto de dinero que no se condice con los valores

de los alquileres de habitación de hotel más baratos, por ende deben cubrir lo restante por sus propios medios, con la dificultad que ello conlleva dado que acorde a los datos estadísticos que recuperamos para este trabajo, los mayores porcentajes de la población que solicita el subsidio se encuentra desempleada o en el mercado laboral informal.³ El monto de dinero que otorga el programa sólo permite acceder a viviendas con construcciones deficitarias, que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad. Las mismas no cuentan con servicios básicos, las personas se encuentran hacinadas, conviviendo en pequeños espacios, con presencia de plagas, entre otras cuestiones.

Esta ruta crítica habitual del programa, hoy se vuelve aún más compleja producto de la irrupción de la pandemia y la falta de respuesta estatal ante dicho escenario. En este nuevo contexto, en el cual las condiciones habitacionales resultan fundamentales siendo el aislamiento la primera medida preventiva de contagios, no hubo ningún abordaje específico para afrontar esta situación. Se mantuvieron los mismos requisitos, con monto insuficientes para el pago de alquileres, al mismo tiempo que los servicios de atención restringieron sus horarios, dificultado aún más las gestiones. En este sentido, nos parece significativo señalar que si bien el 30 de marzo el Gobierno Nacional publica el decreto 320 que congela el precio de alquileres y establece en el artículo 2 la suspensión de los desalojos hasta el 30 de septiembre de este año, los dueños de los hoteles continúan aplicando los aumentos y ejercen presión para que los inquilinos paguen regularmente el alquiler.

Con respecto a las personas en situación de calle, el circuito institucional del BAP (Buenos Aires Presente) sigue funcionando de la misma forma, las personas tienen que llamar al 108 y esperar largas horas para la concurrencia a paradores. Uno de los escollos que observamos es que el ingreso a estas instituciones es limitado por decisión del Gobierno de la Ciudad de no abrir vacantes en este contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio. Actualmente, para las personas que están en situación de calle la única política pública destinada a esta población es el acceso al Subsidio Habitacional y uno de los requisitos para gestionar este programa es el Censo del BAP que en muchas situaciones no se realiza. Así mismo, la pandemia de COVID-19 implicó grandes transformaciones al interior de los efectores de salud.

3. Uno de los requisitos de ingreso al programa 690 es que las personas no tengan un empleo formal, por lo cual la mayoría de ellos se encuentra subempleada en el mercado informal de trabajo, realizando actividades por cuenta propia, lo cual no les garantiza un ingreso fijo mensual que les permita asegurarse de poder cubrir los gastos de un alquiler.

En lo que respecta a la atención desde Trabajo Social en el área, esta se vio reconfigurada, sujeta a modificaciones en las modalidades de atención. En este cuadro se redujeron los espacios y horarios de atención para la demanda espontánea -la cual, como mencionamos previamente, suele estar vinculada a cuestiones habitacionales-. Antes de la pandemia, en los efectores de salud había horarios preestablecidos de demanda espontánea. A partir del aislamiento social, preventivo y obligatorio en algunos lugares dejó de funcionar este espacio de atención a la población, ya que las intervenciones de trabajo social en salud fundamentalmente quedaron reducidas al acompañamiento telefónico de las personas internadas con COVID-19 y sus contactos estrechos.

Por su parte, la implementación de una modalidad de atención virtual no resulta una opción viable para gran parte de la población que accede usualmente a los servicios, dado que algunas personas carecen de teléfono o no tienen crédito para recibir llamadas. En algunas instituciones, se tomó la determinación de utilizar un dispositivo móvil para realizar comunicación por whatsapp o a través de las redes sociales de las instituciones. No obstante, es importante señalar que no existen criterios unificados para llevar a cabo estas adecuaciones institucionales. A su vez, en esta nueva coyuntura el programa rechaza los informes sociales que se envían por los canales virtuales, exigiendo a las personas que se acerquen a Pavón y Entre Ríos sin turno -sometidos a una ardua ruta crítica que no les garantiza necesariamente el otorgamiento de este subsidio-.

Frente a este nuevo escenario, una estrategia que se ha adoptado es recurrir a instancias jurídicas con el fin de exigir respuesta ante esta situación. Estas articulaciones con las organizaciones judiciales parten de un acuerdo al interior de las instituciones con las que nos insertamos como residentes, dado que implican todo un trabajo en red que se construye con lxs sujetos de intervención para reclamar la inclusión a esta política pública; en las situaciones que se deniega este recurso porque estas personas no cumplen con el requisito de *situación de calle comprobable*, o para pedir un aumento del monto de este programa por resultar insuficiente para la reproducción cotidiana. En otras instancias, también se acordó como estrategia la derivación de situaciones a otras instituciones (CeSACs, servicios sociales zonales) u organizaciones como la CTEP.

Si bien estas estrategias suelen tener resultados positivos, generan un retraso aún mayor en el ingreso al programa,

debido a los tiempos institucionales que implican dichos reclamos. Al respecto recuperamos los aportes de Auyero (2016), quien sostiene que la espera que atraviesan lxs pobres urbanxs en su tránsito por las instituciones del Estado es una modalidad de disciplinamiento. El autor explica que el Estado tiene distintas formas de control social, algunas a través de su aparato represivo, y otras más sutiles mencionadas como “tentáculos invisibles”, las cuales se constituyen como una red que atrapa a lxs sujetxs. *“Los pedidos imposibles, las idas y venidas extenuantes, las cancelaciones repentinas y sin explicaciones y otras tácticas de demora similares son «tentáculos» que los pobres no pueden ver y que producen resultados de rutina”* (Auyero, 2016 : 83).

A partir de lo expuesto en este apartado podemos observar que aún en un cuadro excepcional como este, en el cual los circuitos de atención se vuelven virtuales y más restrictivos, no se ha esbozado con claridad la ruta y los requisitos formales para el acceso al programa que supone “resolver” una problemática habitacional en estado de emergencia.

Reflexiones Finales

En el recorrido de este artículo intentamos expresar las contradicciones que implica el cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio en las condiciones habitacionales que presenta la población de referencia, sin un nuevo enfoque de las políticas públicas para abordar esta situación. Específicamente, esto lo observamos en el acceso al Programa Subsidio Habitacional, el cual no ha realizado ningún tipo de modificaciones para adaptar sus requisitos y circuitos al contexto actual. La falta de adecuación obliga a las personas a circular constantemente por las diferentes instituciones, lo cual se vuelve aún más problemático en el contexto sanitario actual, cuando las medidas deberían ser de resguardo de la población y no de mayor exposición.

Como ya hemos expuesto, en el margen de esta coyuntura socio sanitaria, las condiciones necesarias para cumplir con el aislamiento para aquellas personas que no pueden acceder a una vivienda digna se ven altamente obstaculizadas.

El slogan “Quédate en casa” como única estrategia de autocuidado frente a la pandemia, pone en manifiesto la importancia que tiene el acceso a la vivienda como determinante y factor imponderante en nuestra salud, “dimensiones tales como condiciones de hacinamiento,

servicios sanitarios, energía, precariedad, equipamiento colectivo, entre otras, son parte de la vivienda y tienen determinación en el proceso salud-enfermedad" (Aguirre, 2017 : 41)

En relación a las reflexiones expuestas, nos preguntamos ¿Qué otras alternativas se pueden pensar desde el trabajo social que trascienden la mera confección de un informe social? ¿Cómo legitimar los instrumentos que ya utilizamos? ¿El acceso a este programa garantiza el derecho a la vivienda? ¿Cómo construir prácticas instituyentes en el marco de esta pandemia? ¿Qué redes institucionales y comunitarias se pueden construir para colectivizar la demanda? En términos de Battistessa y Matusevicius (2011) *¿Cómo puede el trabajador social desde otro tipo de estrategia, desde otra identidad profesional, reconociendo los límites del dispositivo, construir una práctica que salga del círculo de la alienación?*" (Battistessa y Matusevicius, 2011:4). Creemos que como profesionales debemos darnos la tarea no solamente de problematizar nuestra práctica, sino también de disputar las políticas públicas desde nuestro lugar de intervención poner en agenda un nuevo marco normativo que contemple la totalidad

de situaciones que atraviesa la población con respecto a la vivienda.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto en este artículo, creemos que pueden proponerse diversas propuestas para mejorar la accesibilidad al programa y alivianar la ruta crítica de lxs usuarixs. Un facilitador podría ser abrir canales de comunicación virtuales (un teléfono, un mail, y/o una página web), con el propósito de enviar la documentación que exige el programa por esa vía. Consideramos que esto es posible ya que durante la pandemia, otras políticas públicas tales como Ciudadanía Porteña adoptaron esta alternativa. Esta posibilidad virtual podría contemplar la opción de enviar los informes sociales con sello y firma de lxs profesionales escaneada en formato PDF, a fin de evitar que la población no tenga que movilizarse a los efectores de salud. Por otro lado, para superar este engorroso derrotero se podrían otorgar turnos para que las personas no tengan que exponerse a largas filas en este contexto de pandemia, en lugar del actual sistema de demanda espontánea. Este circuito de turnos podría dar prioridad a las personas que se constituyen como grupos de riesgo.

Bibliografía

- Aguirre, L. (2017) *La vivienda como determinante en la salud enfermedad. La población de los barrios del periurbano suroeste de Mar del Plata*. En Investigación + acción. Mar del Plata, N°16.
- ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE SALUD (2016). GCABA. Argentina. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/salud/analisis-de-situacion-de-salud>
- Auyero, J. (2016) *Pacientes del Estado*. 1a ed . Eudeba. Ciudad de Buenos Aires.
- Battistessa, O y Matucevicius, J. (2011) *Del padecimiento individual a la participación y organización vecinal en torno al derecho a la vivienda. Una experiencia desde el sector salud*. Trabajo presentado en las IV Encuentro Internacional, "Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la construcción de lo público". Buenos Aires.
- Decreto 320/2020. Boletín oficial de la República Argentina, Argentina, 29 de marzo de 2020.
- Decreto 690/2006. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 26 de junio de 2006.
- Grassi, E. (2020) *Neoliberalismo, desigualdad y cuestiones de legitimidad*. En *Revista Escenario*. Facultad de Trabajo social en la UNLP, N°30,-VOL.19.
- Ley N° 1408. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo N° 2, Buenos Aires, 29 de julio de 2004.