

HOTELES-PENSIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES O EL ALTO COSTO DEL DERECHO A LA CIUDAD PARA LOS HOGARES DESFAVORECIDOS

ESTA FORMA DE ALOJAMIENTO POPULAR NACIÓ EN LOS AÑOS CINCUENTA Y PERSISTE EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CRISIS HABITACIONAL. SI BIEN SON UN NEGOCIO RENTABLE PARA LOS PROPIETARIOS, LOS INQUILINOS VIVEN EN CONDICIONES DE ALTÍSIMA PRECARIEDAD Y EVIDENTE INSEGURIDAD JURÍDICA.

por **BEATRIZ CUENYA**. *Arquitecta y Doctora en Urbanismo. Investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET (CEUR-CONICET) y ex Directora de dicho centro de estudios*

por **MARÍA DE LA PAZ TOSCANI**. *Lic. en Trabajo Social (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA) con Beca Doctoral CONICET en CEUR-CONICET*

Alquilar una pieza en un hotel-pensión es una antigua y aún vigente opción de vivienda que ofrece el mercado “formal” a los hogares desfavorecidos: aquellos que no tienen suficientes ingresos para acceder a una vivienda propia o a una vivienda única alquilada, pero que sin embargo aspiran o necesitan vivir en algún barrio bien ubicado de la ciudad. Es una opción que los pobres y los no tan pobres están obligados a elegir para acceder al derecho a la ciudad, que supone: ciertos beneficios propios de la centralidad urbana (mejores equipamientos públicos, medios de transporte y seguridad); oportunidades de trabajo que son relativamente más fáciles de conseguir en el centro; ahorros en los gastos de traslado en relación a los que viven en la periferia; menos discriminación que la que padecen otros inquilinos de piezas que residen en villas bien localizadas. Este acceso a la centralidad que brinda el hotel-pensión no es un derecho que los hogares adquieren sin contrapartida. El hotel-pensión es una opción costosa, precaria y riesgosa que apareja el pago de elevadas tarifas diarias, semanales o mensuales, deficiencia o ausencia de los servicios de hotelería, falta de privacidad y precarias condiciones edilicias, problemas de convivencia con los vecinos y riesgo permanente de ser desalojados por los propietarios o encargados. Estos se reservan la facultad de admisión de sus clientes y, ante la laxitud de los controles estatales, pueden aumentar los precios arbitrariamente para garantizar la rentabilidad de sus negocios. Los hoteles-pensión existen como formas evidentes de alojamiento popular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) desde los años cincuenta. Y aunque nunca llegaron a representar más que un 3% o un 4% del *stock* edilicio, siguen perdurando,

pese al voraz avance de la renovación urbana que, en las últimas décadas, ha reconfigurado los espacios e inmuebles vacantes o degradados transformándolos en entornos de alta gama. Las cifras sobre población residente en hoteles-pensión varían mucho según las fuentes: hacia comienzos de 1990, la nómina oficial de hoteles registraba la existencia de 1.475 establecimientos en la CABA, que albergaban a unas 65.000 personas. Para fines de la década de los noventa, los establecimientos hoteleros se habrían incrementado a casi 1.700 hoteles. Hacia 2010, la Encuesta Anual de Hogares de la CABA registró poco más de 91.000 personas en hoteles-pensión. Sin embargo, según estudios realizados para ese mismo año por organismos privados, entre 140.000 y 150.000 personas vivían en hoteles o casas devenidas en hoteles en condiciones de precariedad. A estos se sumaban otros 1.200 habitantes en hoteles amparados por una operatoria estatal que subsidia a los hogares en situación de emergencia habitacional (desalojados de inquilinatos o en situación de calle). O sea: 4,8% de la población. Hacia 2015 (de acuerdo con la Dirección de Estadística de la Ciudad), la población en hoteles-pensión podía estimarse en 64.139 personas. ¿Cuál es la lógica de funcionamiento de este tipo de alojamiento que explica su perdurabilidad histórica? ¿Cuál fue su evolución en el tiempo y qué características presenta en la actualidad? ¿Qué hace el Estado al respecto? ¿Qué propuestas existen para la defensa de los inquilinos de piezas? Son estas preguntas las que abordaremos en este ensayo, a partir de diversas fuentes de información, incluyendo estudios que cada una de las autoras hemos realizado a comienzos de los ochenta en el barrio de Almagro y a comienzos del 2000 en el de Constitución.

Aunque la posibilidad del desalojo estuvo siempre latente en la cotidianeidad de los hoteles-pensión, a partir de la última década se produjo un proceso continuo de desalojos con alrededor de 5.000 por año, siendo el año 2010 el más álgido, con un total de 10.000 familias.

Lógica de funcionamiento de los hoteles-pensión

La lógica de funcionamiento del alquiler de piezas, que explica la perdurabilidad histórica de los hoteles-pensión (también rige para los inquilinatos), es la siguiente: dada una constante necesidad insatisfecha de vivienda por parte de sectores de bajos ingresos, para los propietarios de edificios amplios, generalmente obsoletos pero bien situados, resulta mucho más ventajoso alquilar las habitaciones de sus inmuebles por separado que como una sola unidad. Las numerosas pequeñas rentas superan con creces lo que podría obtenerse con un solo alquiler, teniendo en cuenta además que el monto de las tarifas puede modificarse al margen de las regulaciones oficiales. Este mecanismo deriva en una gran densidad de ocupación y hacinamiento para sus habitantes, pero para los propietarios representa una fuente considerable de rentabilidad.

Conceptualmente (según expuso Elsa Rivas, en un estudio realizado en el CEUR en los setenta), lo fundamental de este negocio radica en que el precio del alquiler de los servicios involucrados se compone casi enteramente de renta del suelo, en la medida en que tienden a darse las siguientes condiciones: los edificios en sí carecen de valor por ser obsoletos; el interés del capital invertido en la construcción y la amortización de ese capital también son nulos por el mismo supuesto anterior; los gastos de explotación (agua, luz, gas, teléfono, etc.) son cargados a los huéspedes; los gastos de reparación y mantenimiento son prácticamente inexistentes. De modo que, descontando los impuestos, el monto de dinero que percibe el propietario por la explotación de estos inmuebles deriva del valor del suelo. Constituye renta del suelo, cuyo origen se debe a la buena localización.

O sea: lo que motoriza este tipo de alojamiento es la percepción de un beneficio que no depende de los costos asociados a la prestación de sus servicios, sino del valor que le otorga a ese inmueble el resto del entorno construido socialmente: la ciudad, con sus servicios y equipamientos urbanos, su calidad ambiental y su accesibilidad. Lo que permite que ese beneficio sea apropiado privadamente y "legalmente" es el derecho jurídico que otorga la propiedad privada del suelo. La magnitud de dicho beneficio depende de muchos factores. Pero, en principio, en ausencia de control estatal, estos pueden resumirse en: la intensidad de ocupación y de la posibilidad de aumentar los precios a partir de una demanda constante y una buena localización.

Ese modelo conceptual sigue siendo válido para explicar la vigencia de estos establecimientos, a pesar de que con el tiempo fueron cambiando tanto el perfil socioeconómico de los dueños y de los residentes como la orientación de las políticas públicas.

Principales hitos en la evolución histórica de los hoteles-pensión

Cuatro hitos significativos merecen destacarse en la evolución histórica de los hoteles-pensión en la CABA.

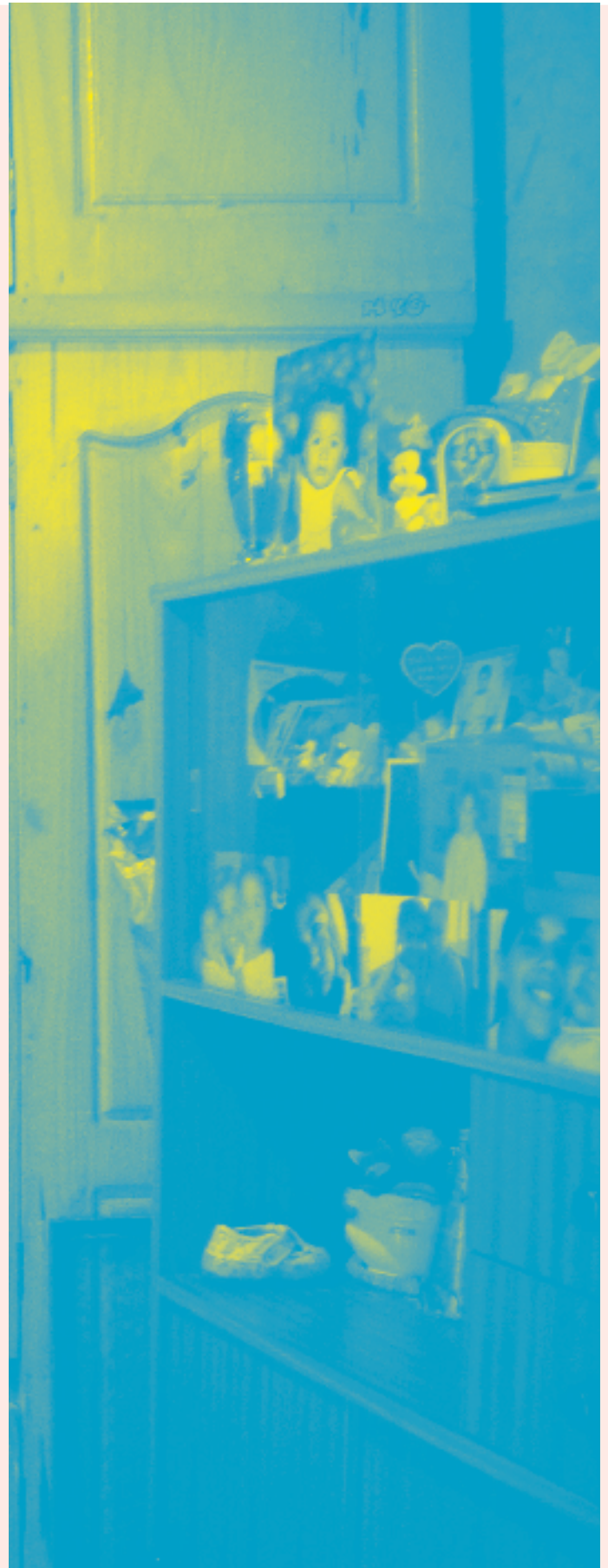
1. El origen de los hoteles-pensión en los años cincuenta formó parte de la estrategia empleada por los propietarios de inquilinatos, que ya existían con anterioridad en la ciudad, para evadir los controles de alquileres que habían comenzado a aplicarse a los contratos de locación y sublocación de piezas desde la década anterior. Los hoteles-pensión emergieron así a partir de una mutación de los inquilinatos basada en la búsqueda de rentabilidad y evasión del control estatal. No se trataba de un cambio real, en la medida en que, lejos de alojar pasajeros, se convirtieron rápidamente en lugar de residencia permanente de miles de hogares. Aunque tienen el nombre "hotel", que muchos exhiben en sus fachadas, estos establecimientos pasaron a funcionar como inquilinatos encubiertos ya que, en la mayoría de los casos, no prestan casi ninguno de los servicios requeridos por la normativa que regula el funcionamiento de los establecimientos hoteleros. Desde sus inicios, los hoteles-pensión están radicados predominantemente en la zona centro y sur de la ciudad, en los barrios de Retiro, Recoleta, Almagro, Balvanera, San Cristóbal, Monserrat, Constitución y San Telmo. Este patrón de localización no ha experimentado cambios, en la medida que el número de establecimientos ha permanecido más o menos constante a lo largo del tiempo.

2. Hacia comienzos de la década de los ochenta, los hoteles-pensión (junto con los inquilinatos) se convirtieron en la forma más típica de hábitat popular en la CABA, luego de que las villas miseria fueran prácticamente eliminadas de la ciudad por las políticas de erradicación instrumentadas por la dictadura militar (1976-83). Ambos tipos de vivienda representaban un 6% del *stock* de viviendas ocupadas de la CABA distribuidos en partes idénticas: 3% eran inquilinatos y 3%, hoteles-pensión. Para esta época, vivían en hoteles-pensión cerca de 80.000 personas, según datos del Censo nacional. Parte de la población erradicada de las villas seguramente fue a vivir a estos establecimientos, asegurando su sostenimiento y continuidad desde el lado de la demanda.

3. A partir de los ochenta, pero más intensamente durante los noventa, los hoteles-pensión pasaron a ser una alternativa de alojamiento para la política de vivienda social del gobierno de la ciudad dirigida a atender la emergencia habitacional (que el propio gobierno recién reconocería por ley en 2004). A través de diversas operatorias de subsidios, otorgados en algunos casos a los hoteleros y en otros a las familias, esta política contribuyó parcialmente al sostenimiento de ciertos hoteles-pensión al garantizarles una nueva camada de residentes: hogares con

ingresos muy bajos, en situación de desempleo o con empleos inestables y que atravesaban circunstancias muy críticas en materia de vivienda, ya fuera por haber sido desalojados de otros hoteles o por encontrarse en situación de calle. Lejos de haber sido demandantes transitorios, estos hogares permanecieron y/o rotaron en el universo de hoteles, renovando sus subsidios a través de amparos judiciales. Hacia 2002, en plena crisis socioeconómica, el gobierno de la ciudad alojaba en hoteles-pensión a un promedio mensual de unas 9.000 personas. A partir del 2006, se implementó el programa –aún vigente– de Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (conocido como Decreto 690). Si bien no hay cifras oficiales claras sobre la cantidad de familias que percibieron dicho subsidio, los presupuestos aprobados de la CABA fijaban como meta un total de 184.600 familias destinatarias del programa entre 2012 y 2018. El monto del subsidio ascendía (a fines de 2016) a un máximo de 4.000 pesos mensuales, otorgados durante 12 meses y prorrogables a otros 6 meses si la situación de vulnerabilidad persistía. Este subsidio resultaba en muchos casos insuficiente frente al costo de las tarifas hoteleras, que variaban en promedio entre los 3.500 y los 8.500 pesos, dependiendo de la composición del grupo familiar y las dimensiones de la pieza.

4. En las últimas tres décadas, en el contexto de renovación urbana que vivió la CABA –por la cual la ciudad se reconfiguró para los sectores sociales más pudientes y para la especulación inmobiliaria–, es posible que varios hoteles-pensión hayan sido arrasados por los nuevos edificios de alta gama. Sin embargo, para la gran mayoría de los hoteles-pensión que aún perviven, su rentabilidad se vio garantizada, o incluso incrementada, por el aumento en la renta del suelo que acarrearón las nuevas inversiones y los nuevos atractivos de localización en la ciudad. Desde 2001 al 2011, se estima que el precio del suelo en la ciudad aumentó 8 veces. El valor promedio de los alquileres de departamentos se incrementó 6 veces entre 2010 y 2018. El valor del alquiler de piezas en las villas es muy alto (puede llegar a 10.000 pesos el alquiler de una pieza con baño privado) y su aumento fue paralelo al del valor del suelo, estimándose que, además, ya está saturada la posibilidad de alquilar en villas. Así, entonces, quienes ahora pagan las elevadas tarifas del hotel-pensión incluyen no solo a la clientela hotelera habitual (los que viven desde hace años) y aquellos con subsidio del Estado, sino también a hogares de clase media empobrecida para quienes quedó muy lejos la posibilidad de comprar o alquilar vivienda propia.



Hoteles-pensión en la actualidad: continuidad y nuevas tendencias

Hay continuidad en la dinámica de funcionamiento de los hoteles-pensión y, al mismo tiempo, nuevas tendencias forman parte de su realidad actual. Estas son observables en Constitución, aunque también es posible que estén presentes en otros barrios de la ciudad.

La primera novedad tiene que ver con la aparición y/o proliferación de tipos más degradados de hotel-pensión, desde el punto de vista edilicio, funcional y legal. Junto a los hoteles-pensión clásicos o históricos, se observan: a) hoteles-pensión técnicamente clausurados por la autoridad gubernamental de control: no cumplen con la reglamentación, pero igualmente continúan funcionando (un ejemplo en el barrio de Constitución se conoció en el 2015, cuando un juez multó al propio gobierno porteño, que pagaba un subsidio de 10.000 pesos por alojar a una familia de 12 integrantes en una habitación sin instalación eléctrica, sin baño y con humedad, mientras el hotelero cobraba además un suplemento de 2.500 pesos a la familia); b) hoteles-pensión tomados: operan en inmuebles que se encontraban vacíos pero que son ocupados y comienzan a ser regenteados por “hoteleros truchos” quienes, en muchos casos, engañan a los residentes como si se tratara de hoteles legales; c) hoteles-pensión con actividades clandestinas o ilegales: en todas o en algunas de sus piezas funcionan prostíbulos o cocinas de droga; en estos casos, la función residencial convive o ha sido reemplazada por estas actividades que generan mayor rentabilidad para los hoteleros. Un segundo fenómeno, a tono con el anterior, es el desdoblamiento de la figura del propietario del hotel-pensión. Si bien la identificación de los dueños de dichos establecimientos siempre ha sido difícil de rastrear, actualmente es posible establecer una distinción entre: a) dueños legales: son propietarios de antigua data (o sus herederos), generalmente inmigrantes de origen español o italiano, que invirtieron recursos en la actividad hotelera y que, en algunos casos, pudieron llegar a tener la administración de más de un hotel-pensión; b) dueños ilegales, u “hoteleros truchos”: son los que ocupan de hecho el inmueble y se hacen pasar por dueños. En ocasiones, estos alquilan el lugar pero lo subalquilan de manera ilegal bajo la modalidad de hotel. Entre estos también hay algunos “dueños” que regentean varios hoteles a la vez.

Una tercera tendencia tiene que ver con el aumento sostenido de desalojos que se hace visible en toda la ciudad. Aunque la posibilidad del desalojo estuvo siempre latente en la cotidianeidad de los hoteles-pensión, a partir de la última década se produjo un proceso continuo de desalojos con alrededor de 5.000 por año, siendo el año 2010 el más álgido, con un total de 10.000

familias. Como estas estimaciones se basan en el universo de residentes subsidiados por el gobierno, los números reales podrían ser mayores porque no todas las personas que son desalojadas perciben dicho subsidio. En relación con este fenómeno, también acá es posible establecer una distinción entre: a) desalojos formales: se realizan por intermedio de la ley y es el juez el que media entre las partes, pese a lo cual no están exentos de ciertas irregularidades y abusos (por ejemplo, en muchos casos la persona se entera del proceso de desalojo una vez que le entregan la “cédula de desalojo”, es decir, una vez que ya fue dictada la sentencia y posee fecha en la cual se realizará el desalojo; otras veces puede suceder que los desalojos no respeten la normativa de procedimiento vigente y se vulneren los derechos establecidos para los afectados), y b) desalojos informales: no están regulados y por lo tanto son ilegales. Se realizan por parte de los dueños de los hoteles; usualmente son sorpresivos y se concretan a través de diversas estrategias como amenazas verbales, imposibilidad de ingresar a la habitación por colocación de candado o violencia física explícita con matones. En cualquiera de sus variantes, los desalojos generan un circuito de inestabilidad por el cual los hogares desalojados están obligados a pasar de un hotel a otro y eso conlleva la pérdida de pertenencias personales, desarraigo y, en ocasiones, situaciones de violencia.

Finalmente, un cuarto evento a destacar es la conformación de nuevas organizaciones sociales, surgidas con el telón de fondo de los desalojos. En el barrio de Constitución se pudo constatar que, frente al aumento de la conflictividad social producida por los desalojos y facilitada también por la instalación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA en el 2007, se han conformado alineaciones entre organizaciones barriales, estudiantiles e inquilinos de hoteles-pensión, entre las cuales podemos señalar al Movimiento de Resistencia Popular (MRP) y el Movimiento Proyecto Popular (MPP), conformadas entre el 2009 y el 2010. Estas agrupaciones recuperan la tradición de organizaciones más antiguas, como la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA) y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), en materia de resistencia a los desalojos y conformación de cooperativas de vivienda, respectivamente. Dos ejemplos en Constitución son la Cooperativa Camino de los Perseverantes (integra el MPP) y la Cooperativa Brasil (es parte del movimiento Patria Grande). La primera ha conseguido el alquiler de un departamento para algunos de sus integrantes, consolidando una experiencia de alquiler colectivo que ha servido de antecedente para la formulación, en 2017, de un Proyecto de Ley de Alquileres Colectivos. La segunda ha logrado, en 2015, a partir del financiamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la compra del hotel-pensión en el que vivían las familias.

¿Cuál es la lógica de funcionamiento de este tipo de alojamiento que explica su perdurabilidad histórica? ¿Cuál fue su evolución en el tiempo y qué características presenta en la actualidad? ¿Qué hace el Estado al respecto? ¿Qué propuestas existen para la defensa de los inquilinos de piezas?

Iniciativas frente a los problemas de los residentes de hoteles-pensión

Diversas iniciativas y propuestas se han formulado a lo largo del tiempo en el ámbito de la CABA para enfrentar los problemas que aquejan a los residentes de hoteles-pensión. Algunas se apoyan en la trayectoria trazada por las organizaciones de inquilinos que fueron surgiendo desde los ochenta en la CABA y otras son más nuevas. En líneas generales pueden agruparse, por un lado, en acciones inmediatas frente a la emergencia del desalojo y, por el otro, en iniciativas de más largo plazo en pos de garantizar el derecho a permanecer en la ciudad y al acceso a la vivienda.

Frente a los desalojos, se brinda asesoramiento legal, se garantiza el acceso a un abogado y, cuando no se puede intervenir judicialmente, se establecen estrategias específicas para el día del desalojo en el caso en que se quiera resistir. Por ejemplo, los inquilinos permanecen dentro del hotel para no perder el lugar mientras las organizaciones se quedan afuera para visibilizar la situación y evitar el uso de la fuerza por parte de la policía o denunciar posibles irregularidades. La presencia de las organizaciones también facilita las negociaciones para mejorar las condiciones de salida. Por ejemplo, exigir a Desarrollo Social el otorgamiento del subsidio unificado o la posibilidad de aplazar el desalojo por un tiempo.

Otra acción que se lleva a cabo en el corto plazo consiste en la capacitación de los inquilinos en materia de legislaciones, particularmente en lo que se refiere a las normativas que regulan la estadía en el hotel-pensión, los derechos y obligaciones de los dueños y las diferentes etapas de un juicio de desalojo, así como los mecanismos de defensa de los derechos en estas situaciones. La información resulta clave para mejorar las condiciones en el proceso de desalojo y también para poder exigir el cumplimiento de los derechos de los inquilinos durante la permanencia en el hotel-pensión.

En relación con las medidas de más largo plazo, las organizaciones de inquilinos, contando con el apoyo de otras organizaciones sociales, han planteado a lo largo de los años diversas iniciativas, propuestas y demandas al sector público que incluyen: la suspensión de los desalojos hasta que se viabilice una real solución habitacional; la regulación del mercado formal de alquileres fijando topes al valor de los mismos; el acceso a una garantía estatal que sea efectiva para los sectores de escasos recursos económicos; el apoyo para la conformación de cooperativas para la autoconstrucción de viviendas; el reclamo por la reapertura del Programa de Autogestión de la Vivienda (enmarcado en la ley 341/00); el tratamiento del antes mencionado proyecto de Ley de Alquileres Colectivos para Cooperativas de Vivienda; la



construcción de viviendas sociales que garanticen el acceso a los hogares de bajos ingresos, y el impuesto a la vivienda ociosa. Por su parte, el Consejo Económico y Social de la CABA (integrado por 25 organizaciones gremiales, académicas, religiosas y empresariales) ha elaborado en 2016 un conjunto de propuestas de políticas habitacionales para la CABA que contemplan, entre otras: la prórroga de la Declaración de la Emergencia Habitacional; la sanción de una ley contra el desalojo que proteja los derechos de los arrendatarios frente a las arbitrariedades contractuales en el alquiler de sus viviendas o piezas de hotel, y el desarrollo de un programa de alquiler social en inmuebles de propiedad pública.

Comentario final

Son complejas las soluciones integrales a esta peculiar modalidad de alojamiento de los hogares desfavorecidos que consiste en vivir en apenas un cuarto, pagando altas tarifas y bajo penosas condiciones de precariedad edilicia e inseguridad jurídica, para poder acceder al derecho a la ciudad. Su existencia y perdurabilidad se apoya en el carácter crónico de la crisis de vivienda, por la cual, la oferta de vivienda social siempre fue sustantivamente menor a las necesidades de alojamiento. También se apoya en la presencia de agentes que tienen el control sobre el suelo urbano bien localizado (propietarios legales e ilegales) para quienes la explotación de hoteles-pensión fue y sigue siendo un negocio rentable.

No obstante, como se ha mostrado, existe una batería de medidas que el sector público debería considerar, más allá de la política de subsidios que atiende la emergencia habitacional. Sobresalen dos líneas de intervención: por un lado, el freno a los desalojos forzosos junto con el control firme de las condiciones de funcionamiento de los hoteles-pensión existentes. Por otro, el desarrollo, por parte de organismos estatales o paraestatales, de un programa de vivienda en alquiler, que pueda ofrecerse con cánones subsidiados a población especialmente vulnerable pero también a sectores medios de la población.