

Título: Adultos que viven en la calle y políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires: entre la represión y la asistencia social¹

Autores:

Dr. Martín Boy. Investigador del Centro de Investigación Hábitat y Municipios (CIHAM) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mgboy_99@yhoo.com

Dra. Verónica Paiva. Investigadora del Centro de Investigación Hábitat y Municipios (CIHAM) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Universidad Nacional de Mar del Plata. Correo electrónico: paivav@yahoo.com.ar

Desde 1997 comienzan a implementarse desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires diversas políticas públicas que atienden a los adultos que viven en la calle (AVC). A lo largo de estos años, pueden identificarse la implementación de tres tipos de políticas que atienden a esta población: las asistenciales, las represivas y las que promueven el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

Los tres tipos de políticas enunciados representan acciones gubernamentales que se tensionan entre sí y simbolizan diferentes modelos de relación entre los AVC y la gestión pública. Cada uno de estos tres modelos representa un proyecto de ciudad diferente, casi siempre anclado en la contención o profundización de la injusticia social que tiende a reforzar la situación de calle y amortiguar las consecuencias más nocivas para el AVC.

En esta ponencia será de interés dar cuenta, por un lado, de cómo se incorpora la problemática de la situación de calle en la agenda de la ciudad a partir de las características que asumen estas políticas y, por otro lado, se analizará cómo los AVC incorporan (o no) las prestaciones gubernamentales en su cotidianeidad para satisfacer sus necesidades diarias.

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

Los resultados que se expondrán en este trabajo parten de un trabajo de campo iniciado en 2006 y finalizado en 2011 en el marco de una beca doctoral. La aproximación será de tipo cualitativa y se apelará al análisis de documentos y a las entrevistas en profundidad realizadas a los AVC en estos años.

Palabras clave: Adultos que viven en la calle; Ciudad de Buenos Aires; Políticas públicas.

Adultos que viven en la calle y políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires: entre la represión y la asistencia social

1. Introducción

Desde 1997 comienzan a implementarse desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires diversas políticas públicas que atienden a los adultos que viven en la calle (AVC). A lo largo de estos años, pueden identificarse la implementación de tres tipos de políticas que atienden a esta población: las asistenciales, las represivas y las que promueven el cumplimiento de los derechos ciudadanos.

Los tres tipos de políticas enunciados representan acciones gubernamentales que se tensionan entre sí y simbolizan diferentes modelos de relación entre los AVC y la gestión pública. Cada uno de estos tres modelos de políticas sociales diferentes, casi siempre anclados en la contención o profundización de la injusticia social que, al limitarse a amortiguar las consecuencias más nocivas del vivir en la calle, terminan por reforzar esta situación.

En esta ponencia será de interés dar cuenta, por un lado, de cómo se incorpora la problemática de la situación de calle en la agenda de la ciudad a partir de las características que asumen estas políticas.

Los resultados que se expondrán en este trabajo parten de un trabajo de campo iniciado en 2006 y finalizado en 2011 en el marco de una beca doctoral que culminó con la aprobación de la tesis (Boy, 2012). La aproximación será de tipo cualitativa y se apelará al análisis de documentos y a las entrevistas en profundidad realizadas a los AVC en estos años.

A continuación comienza a desarrollarse el primero de los tres perfiles de políticas sociales que se diseñaron e implementaron para atender a los AVC desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la historia reciente.

2. Emergencia de una nueva política social: focalización, descentralización y asistencialismo

En la década de los años noventa surge un nuevo tipo de política social que se caracteriza por tres rasgos: la focalización, la descentralización y el componente asistencial (Vinocur y Halperín, 2004). Este perfil de políticas acompañó la consolidación de un nuevo tipo de configuración social atravesada por la vulnerabilidad y la inestabilidad, enmarcada por el retiro de las instituciones del trabajo formal y la educación asociada al ascenso social que tenía como efecto la cohesión de la sociedad. La retirada de estas instituciones afectó principalmente a los sectores más empobrecidos (Merklen, 2000).

La pobreza fue reformulada por la política y se diseñaron intervenciones que tuvieron como población receptora a los sectores más desfavorecidos por los cambios estructurales antes enunciados. El uso del término receptor no es casual ya que en la gran mayoría de los casos las poblaciones metas de las políticas sociales focalizadas no participaron del diseño ni de la implementación de los programas. En este sentido, el carácter pasivo de los grupos atendidos quedó en un primer plano al momento de pensar la política pública. La necesidad apremiante de actuar respecto de la gran cantidad de gente que comenzaba a vivir en situaciones cada vez más precarias legitimó el proceso de focalización de las políticas. En este sentido, atender las necesidades sociales más urgentes promovió la aparición de nuevas políticas y nuevos sujetos beneficiarios/receptores.

A partir de 1997, se crean cinco programas diferentes que parten del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La primera intervención fue el diseño del Programa Sin Techo (PST). Luego, se crean el programa Buenos Aires Presente (BAP) en 1999 y, en 2006, la Línea de Emergencia Social 108, la Coordinación de Paradores y el programa denominado Atención a Familias en Situación de Calle (AFSC). Sintéticamente puede decirse que lo que se ofrece es un conjunto de albergues (Hogares de Tránsito y Paradores) que ofrecen alojamiento temporario, una línea de subsidios habitacionales de bajo monto para las familias y personas solas que son desalojadas y no tienen dónde ir y una red de flotas de vehículos que pueden acercarse al lugar donde se genera la demanda para cubrir la emergencia.

En 1997, desde el PST, la población meta fue definida a partir de la mayoría de edad, por su situación habitacional, por la carencia de una vivienda, por la variable tiempo viviendo en la calle y por la cuestión laboral. El diagnóstico social inicial que se esgrimió estuvo teñido por la evidencia de una mayor cantidad de pobres en la ciudad y por la aparición de una pobreza más severa. Siguiendo esta línea, los distintos programas que se crean a partir de 1997 tuvieron como receptores sólo a un grupo determinado de la población caracterizado por sus carencias y la necesidad de que el Estado intervenga a veces tras el intento de obtener una solución y otras veces para emparchar las emergencias más urgentes. La focalización impulsada implicó que la población beneficiaria de los programas sea etiquetada y agrupada con pares sin intentar lograr poner en contacto a los AVC con grupos de otros estratos sociales. Esta perspectiva a mi entender contribuyó al cercenamiento de la generación de redes sociales que podrían haber colaborado con la salida de la situación de calle a partir de las relaciones sociales que pudieran entablarse. En este sentido, la focalización de las intervenciones pareció estar alimentando el empobrecimiento relacional del que habla Kaztman (2001) ya que apuntaron a una población homogénea caracterizada por las necesidades insatisfechas y por la falta de redes que permitieran la salida de la calle.

Por otro lado, puede pensarse a las políticas sociales que se crearon para atender a los AVC a partir de la descentralización ya que todas se circunscriben al territorio de la Ciudad de Buenos Aires sin estar coordinadas con otras instancias gubernamentales provinciales ni con organismos de nivel nacional. De esta forma, el alcance de las políticas se redujo al ámbito local, con presupuesto del GCBA, y no se diseñaron políticas públicas de corte nacional o interprovincial que establezcan lineamientos acerca de cómo actuar para prevenir el crecimiento de la cantidad de personas en situación de calle.

Finalmente, el componente asistencial es una constante en los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tal como se mencionó anteriormente, en 1997 las estrategias de intervención que se ponen en práctica con la implementación del programa Sin Techo estuvieron diseñadas a partir de un abordaje socio-asistencial que puso énfasis en “la asistencia, la prevención y la resocialización” (Informe preliminar, 1997).

El diseño de las prestaciones en este tipo de políticas respondió a la necesidad de encontrar soluciones transitorias a las situaciones que viven las personas. El problema

radica en la transitoriedad y en la no proyección de políticas que tengan un impacto directo en las condiciones estructurales. Una de las funcionarias entrevistadas planteó que el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA no tiene como función solucionar en forma definitiva el acceso a la vivienda pero que ante la inacción del Instituto de la Vivienda del GCBA actúa como tal.

El Instituto (de la Vivienda) no está funcionando a pleno. La emergencia siempre es transitoria. El tema es que hay un problema estructural que no se atiende. No es una emergencia, ya es una cuestión estructural. El ministerio no debería de ocuparse de lo habitacional, debería acompañar otras cosas como el ingreso ciudadano por ejemplo. Se está abordando lo habitacional porque el déficit está ahí².

Más allá del rol que asumió el Ministerio de Desarrollo Social frente a la problemática habitacional, la creación de los hogares de tránsito y de los paradores como respuestas ante la pérdida del empleo, la merma de ingresos y la ruptura de las redes no parece modificar las causas señaladas en el propio diagnóstico social que se realizó en el momento de la creación del PST y de los cuatro programas que lo sucedieron: el BAP, la Línea de Emergencia Social 108, la Coordinación de Paradores y Atención a Familias en Situación de Calle (AFSC). En este sentido, las prestaciones que fueron creadas actúan, salvo en el caso del programa AFSC, sobre la población que ya se encuentra en la calle y no se intentó la implementación de políticas que prevengan la situación de calle, que amortigüen el descenso social de los sectores más afectados por la vulnerabilidad e inestabilidad del nuevo modelo. Desde este punto de vista, se interviene sobre la cristalización de fracasos políticos previos.

La solución para la problemática de los AVC puede considerarse como uno de los desafíos políticos más complejos ya que esta problemática requiere un planteamiento multidisciplinario con participación de diferentes espacios institucionales. En este sentido, las soluciones deberían involucrar a organismos que trabajen en la salud, en la generación de empleos, en la construcción de viviendas, en la contención psíquico-social, en forma coordinada, para que pueda ser posible el acompañamiento de cada uno de los casos. De lo contrario, y tal como sostiene Grassi (2006), se pierde la visión

² Entrevista realizada en mayo de 2011.

integral del sujeto y se produce un proceso de fragmentación al interior del Estado que redundará en la atención parcelada de los sujetos. En este sentido, el AVC deberá atender sus problemas de salud derivados de la situación de calle en un hospital, solicitar un subsidio habitacional en una de las sedes del Ministerio de Desarrollo Social, acercarse a bolsas de trabajo de los sindicatos e ir a hacer la fila temprano para asegurarse el ingreso a un Parador varias horas más tarde. En el plano de lo que realmente sucede con las políticas analizadas, por un lado, la articulación de diferentes ministerios no solamente es inexistente sino que tampoco fue contemplada como una opción cuando fueron creadas; y, por el otro, la creciente fragmentación de los programas y la división de sus tareas convierten, al menos al Ministerio de Desarrollo Social, en un archipiélago de instituciones que no se coordinan ni se conocen entre sí en forma suficiente.

3. ¿Está bueno Buenos Aires?³: La implementación de políticas represivas (2008-2011)

Mauricio Macri resultó electo en las votaciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2007 con el 61% de los votos (Wainfeld. 25/06/2007) con la promesa –entre otras medidas- de implementar políticas de combate al delito y de erradicación de villas. A partir de su asunción en diciembre de 2007 comenzó a plasmarse un nuevo tipo de gestión en la ciudad. Esta se caracterizó, entre otras cosas, por la profundización de políticas que tuvieron efectos centrífugos para los sectores populares, es decir, que intentaron promover la expulsión de las personas en situación de pobreza de la ciudad. Esta intención política no ha sido tan clara desde la última dictadura militar cuando se implementaron políticas de gran impacto urbano como por ejemplo la erradicación de villas miseria, la expropiación masiva de viviendas para construir autopistas y las restricciones en el acceso a la vivienda para los sectores populares con, por ejemplo, el descongelamiento de los alquileres (Oszlak, 1991).

Este tipo de políticas refuerzan la concepción de una ciudad destinada para ciertos usos y grupos y no para otros. Entre ellas se encuentran la política de desalojos, el veto a la ley que extendería el plazo de vigencia de la Ley de Emergencia Habitacional y la

³ Una de los latiguillos de campaña electoral de Mauricio Macri para lograr la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2007 fue “Va a estar bueno Buenos Aires”.

creación de la Unidad de Control del Espacio Público, más conocida como “la UCEP”, y la continuación del enrejamiento⁴ de los espacios públicos iniciado en gestiones anteriores. Cabe aclarar que algunas de estas políticas tuvieron como destinatario explícito y directo a las personas que viven en la calle (la UCEP) y que las otras actúan como colaboradores del agravamiento de la problemática de la situación de calle no sólo por el alcance cuantitativo (cantidad de personas en la calle) sino también por el alcance cualitativo (cambios en la vida cotidiana de quienes ya viven en la vía pública).

3.1 Política de desalojos y veto de la ley de Emergencia Habitacional

Según estadísticas elaboradas por el GCBA, el 6% de las personas abandonó su última vivienda al haber sido desalojado y es por eso que es importante rescatar la política de desalojos implementada en la ciudad y pensarla como una de las acciones gubernamentales que no están dirigidas a los AVC pero que indirectamente contribuyen a agravar la situación de calle.

La Ciudad de Buenos Aires desde los años noventa experimentó un proceso de inversión inmobiliaria concentrada en ciertas zonas de consumo de sectores de ingresos medios-altos y altos. Tal como sostienen Mutuberría Lazarini y Rodríguez (2009: 27), esta inversión tendió a revalorizar áreas urbanas antes degradadas e impulsó la expulsión de los sectores con menores recursos económicos que habitaban en estas. La particularidad del período 2008-2010 es que el mercado inmobiliario encontró como aliado al Estado de la Ciudad de Buenos Aires y a parte del Poder Judicial: el primero impulsó la implementación de desalojos masivos de edificios o predios tomados y el segundo, a partir de resoluciones⁵ que aceleraban los tiempos judiciales, legitimó esta política. De esta forma,

⁴ La política de enrejamiento no será desarrollada en este trabajo pero básicamente consiste en instalar cercas alrededor de las plazas y parques para que este tipo de espacios públicos no sufran actos de vandalismo y para evitar que se conformen como zonas de delito nocturno.

⁵ En junio de 2008 se aprueba y publica desde la Fiscalía General de la Ciudad de Buenos Aires la Resolución de N°121/2008 titulada “Protocolo de Actuación para la Restitución de Inmuebles Usurpados”. A partir de esta resolución, “en los casos de usurpación de inmuebles, en cualquier estado del proceso y aún sin dictado de auto de elevación a juicio, el/la Fiscal o el/la Juez/a, a pedido del/la damnificado/a, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble, cuando el derecho invocado fuera verosímil. Se podrá fijar una caución si se lo considerare necesario”. Esto significa que por la orden de un juez o un fiscal puede realizarse un desalojo sin la necesidad de esperar la resolución de un juicio. En definitiva, esta resolución se traduce en un desalojo mucho más acelerado en beneficio del propietario del inmueble ocupado/usurpado.

El Estado adquiere un papel central, ya que a través de políticas y regulaciones, facilita u obstaculiza ciertos mecanismos de apropiación y uso, poniendo en cuestión quiénes son merecedores de vivir en la ciudad (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2009:27).

No existen estadísticas certeras sobre la cantidad de personas o grupos familiares que se vieron afectados y tampoco se conoce el destino de la gente que fue desalojada. Si bien el GCBA no difundió cifras (procedimientos, grupos afectados, destino de los desalojados), diferentes organismos de gobierno y de derechos humanos y ciertos medios de comunicación gráficos denunciaron irregularidades y procedimientos de tipo autoritario-represivo con la publicación de documentos en los cuales se relataron las características de los operativos.

En el Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires elaborado por la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2009 (Di Filippo, 2009) se denuncia que la gran mayoría de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires son masivos, violentos y se producen de forma forzada y que solo en unos pocos casos son reducidos y pactados a cambio de un subsidio. Como en todas las fuentes consultadas, se reitera que no existen cifras oficiales sobre la cantidad de desalojos pero, sin embargo, se reconoce que hubo un crecimiento exponencial y que se encuentra vinculado con las modificaciones de las normativas que aceleraron el procedimiento de los desalojos restándole garantías a los desalojados y con la multiplicación de estrategias de acceso a la vivienda informal ante la imposibilidad de vastos sectores de solventar el pago de alquileres. Según la información que obtuve en la Coordinación del Área Presupuestaria y Financiera de la Dirección General de Atención Inmediata (DGAI) del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, durante 2008 se intervino en aproximadamente 392 desalojos que involucraron a 2958 familias.

La implementación de políticas de desalojos fue resistida por organismos de gobierno, de derechos humanos y por ciertos medios de comunicación. Otro de los actores que intervinieron en esta resistencia fue la Legislatura de la Ciudad de Buenos

Aires que el 4 de diciembre de 2008 aprobó la Ley 2973 (CEDOM: 04/12/2008). Mediante esta ley se suspenderían los desalojos de los inmuebles y terrenos que eran propiedad del Estado porteño mientras tanto siguiera rigiendo la Ley 1408 de emergencia habitacional que se extendería hasta octubre de 2010. La Ley 2973 fue aprobada por toda la oposición política al Jefe de Gobierno Mauricio Macri y no sólo se presentaba como un freno a la política de desalojos del gobierno sino que también comprometía al Poder Ejecutivo de la ciudad a presentar dentro de un plazo de 90 días un plan para solucionar progresivamente la problemática del déficit habitacional. Este plan iba a ser monitoreado por una Comisión conformada por legisladores, organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri vetó los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 2973 aprobada por la Legislatura mediante el decreto N°009/09 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°3098, 19/01/2009: 18).

El veto de la Ley 2973 reconfirmó la voluntad firme y explícita del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de continuar con los desalojos como una de las políticas pilares de la gestión. Según Videla (2009) la principal razón por la cual el gobierno decidió vetar la ley fue la intención del GCBA de vender tierras públicas para que se pueda realizar un proyecto inmobiliario en la traza de la nunca concretada autopista AU3⁶. Lo cierto es que el vocero de Mauricio Macri, enfrentó a los medios de comunicación y legitimó la política de los desalojos con una frase memorable:

Hoy vetamos una ley que prohibía desalojar inmuebles que son propiedad del gobierno. Se evalúa caso por caso. No hay una solución única. Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos (Horacio Rodríguez Larreta en Radio Mitre).

Cabe mencionar que antes de que Mauricio Macri vetara la Ley 2973 que frenaba a los desalojos y lo comprometía a elaborar un plan de viviendas para disminuir el déficit habitacional, un grupo conformado por treinta organizaciones entre ellas el Centro de

⁶ Durante la última dictadura, se trazó la autopista AU3 por la zona norte de la ciudad y se comenzó a expropiar viviendas y demolerlas. Por la resistencia presentada por los vecinos de los barrios por donde pasaría la autopista, el proyecto debió frenarse (Oszlak, 1991). La discontinuidad del proyecto 40 años después dejó como saldo casas semi-demolidas y viviendas expropiadas que fueron tomadas por familias que conviven hace 30 años con la amenaza de ser desalojados.

Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) presentaron una nota para pedirle al Jefe de Gobierno que no lo hiciera. Este hecho representa una de las modalidades de resistencia a la política de los desalojos por parte de la sociedad civil pero, al igual que la esgrimida por la Legislatura porteña, también fue desoída por Mauricio Macri.

La política de desalojos y el veto a la Ley 2973 son casos que pueden ejemplificar el perfil de la gestión iniciada en diciembre de 2007 que priorizó los intereses de los actores inmobiliarios por sobre los de los sectores más postergados que conviven con condiciones habitacionales precarias e informales. Cabe decir que existieron otros casos previos al veto de la Ley 2973 que reflejaron las mismas intenciones.

Para finalizar, es interesante retomar el énfasis que Mutuberría y Rodríguez (2009) depositan en el rol activo que encarna el Estado a la hora de desalojar. En los casos planteados, pudo identificarse al Poder Ejecutivo vetando leyes que obstaculizaban la implementación de los desalojos y a parte del Poder Judicial que aprobó resoluciones (por ejemplo la Resolución N°121/2008) que, según las fuentes consultadas, tendieron a agilizar los tiempos de los desalojos. Estos dos actores, juntos y aliados, representan la consolidación de un proyecto de ciudad que parecería responder a los intereses de algunos grupos en detrimento de otros.

Paralelamente, en el marco del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se creó mediante el decreto 1232/08 (Boletín Oficial, 29/10/2008) una nueva dependencia en 2008 que acompañó la política de desalojos y se denominó “Unidad de Control del Espacio Público” (UCEP). La UCEP se convirtió en el ejemplo paradigmático de un tipo de política que terminó por cristalizar las intenciones de la gestión y que involucró directamente a la población que vive en la calle.

3.2 Creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP)

El 21 de octubre de 2008 el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires firmó el Decreto N°1232/08 (Boletín Oficial N°3045, 29/10/2008) que dio nacimiento a la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP). Las primeras preguntas que surgen

son: qué fue la UCEP, qué función cumplió y cómo se vinculó con las personas que viven en la calle.

La UCEP fue presentada en el Decreto N°1232/08 como un “organismo fuera de nivel”, dependiente de la Subsecretaría de Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este nuevo organismo tuvo como objeto “mejorar el orden y la organización en el espacio público, coordinando y colaborando con las diferentes áreas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público en tareas que resulten afines” (Boletín Oficial N°3045, 29/10/2008).

En la separata del Decreto que dio origen a la UCEP se detallan los objetivos generales de este nuevo organismo. A partir de la lectura de estos fue claro que existía la intención de demarcar usos correctos y usos incorrectos del espacio público entendiéndolos según cuán lejos o cuán cerca se encontraban los comportamientos de la norma vigente. En este sentido, los

objetivos fundamentales de dicho organismo, entre otros, (fueron) controlar y ejecutar el retiro de infraestructura instalada en el espacio público no ajustada a la normativa vigente, remover elementos publicitarios que no se ajusten a la normativa vigente; colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de elementos, materiales y mercaderías acopiados ilegalmente en el espacio público o utilizados para realizar actividades ilegales en el espacio público; en general, colaborar en todos los operativos que realice el Ministerio de Ambiente y Espacio Público en el espacio (Boletín Oficial N°3045, 29/10/2008).

La exposición de los objetivos fundamentales deja en claro que existió un gran interés en reafirmar los usos legales y correctos del espacio público vigentes sin posibilidad de incorporar otros usos en el grupo de los “correctos” y no se definió qué se entendía por acopio ilegal de materiales y de mercaderías: ¿el adulto que vive en la calle era interpelado por estas nuevas medidas? ¿Un colchón de alguien que vive en la calle puede ser interpretado como un elemento acopiado ilegalmente? ¿Qué usos del espacio público se intentaron fortalecer y qué otros se acallaron? Si quedaban dudas acerca de si las personas que viven en la calle iban a ser uno de los grupos afectados, la

separata del Decreto terminó por disiparlas. En uno de los objetivos se sostuvo que la UCEP debía “mantener el espacio público libre de usurpadores por vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y las sanciones correspondientes” y que se realizarían “tareas operativas destinadas a preservar la vía y el espacio público, remoción de obstáculos en aceras, calzadas y espacios verdes” (Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 2008: 8).

Los dos objetivos citados marcan una diferencia importante con las políticas de inserción social creadas desde 1997, es decir, con los programas sociales creados en el marco del Ministerio de Desarrollo Social. Con la creación de la UCEP el que antes era denominado como “Sin Techo” pasaba a ser considerado como un “intrusador” del espacio público y sus pertenencias (colchones, frazadas, carros, etcétera) fueron definidos como materiales acopiados en forma ilegal u obstáculos que debían ser retirados. El por entonces Jefe de Gabinete del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Fabián Rodríguez Simón, definió en un documento público al “usurpador del espacio público” como

(...) aquel que se apropia indebidamente del espacio público para su uso personal, privando del uso y goce de dicho espacio público al resto de los vecinos y en contra de la normativa vigente en la materia. Para revertir esta situación, el personal de la UCEP intenta persuadir pacíficamente a quienes ocupan indebidamente el espacio público a fin de que cesen en su conducta voluntariamente... (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009: 13)

La definición de usurpador dejó en claro que la creación de la UCEP tuvo como punto de partida defender los usos del espacio público de ciertos grupos por sobre otros. Todo uso que una persona puede darle al espacio público en un momento determinado es en detrimento del uso de otro. Por ejemplo, si un niño utiliza una hamaca de una plaza implica que otro niño no pueda usarla en ese mismo momento. Sin embargo, nadie pensará que el niño está usurpando el espacio público sino más bien que lo está utilizando correctamente y disfrutando. Sin embargo, según la definición del

funcionario, dormir en el espacio público debía ser interpretado como un uso personal e incorrecto del espacio que priva a otra persona de utilizarlo. Esto quiere decir que el trasfondo de este tipo de afirmaciones era la defensa de ciertos usos del espacio público por sobre otros y terminaba de plasmar un proyecto de ciudad que incluiría sólo a algunos grupos. Puede agregarse que, finalmente, el devenir de la UCEP evidenció que la persuasión no fue la forma elegida a la hora de acercarse a los/as AVC sino que más bien primó la violencia física y psíquica y no tanto la negociación y el consenso.

Poco tiempo después de la creación de la UCEP comenzaron a presentarse denuncias en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en las cuales las personas que viven en la calle manifestaron los primeros detalles del accionar de los empleados de esta Unidad: robo de pertenencias y de documentos de identidad, golpizas, amenazas e incluso abuso sexual. A partir de este momento, diversos organismos de derechos humanos comenzaron a elaborar documentos en los cuales se plasmaron y denunciaron los pormenores de la creación de la UCEP y sus consecuencias.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires publicaron en octubre de 2009 un informe en conjunto con el propósito de documentar “irregularidades e ilegalidades del accionar de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), que producen graves violaciones a derechos fundamentales de personas que habitan en la Ciudad de Buenos Aires” (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009: 3). El informe publicado detalló cuatro de las catorce denuncias presentadas en la Defensoría entre octubre de 2008 y octubre de 2009. A continuación se plasmarán dos de los relatos de los denunciantes que reflejaron las formas de accionar del personal de la UCEP.

En una de las primeras denuncias presentadas en octubre de 2008 se sostuvo lo siguiente:

(...) Por su parte, el señor G.D.P., quien se desempeña como reciclador urbano, con fecha 2 de octubre de 2008 (Actuación DPCABA N° 5955/08) prestó declaración en la Defensoría del Pueblo, indicando que ese día a las

02:00 horas de la madrugada, en la intersección de las calles Lima e Independencia, un grupo de 13 personas que se trasladaban en un camión de recolección de residuos con la inscripción “Panizza” —patente EXG115— y en cuatro vehículos —dos de ellos de patente FMA256 y SMA278— se acercaron a él y a unos compañeros y les sacaron los carros con todo lo que habían recolectado quitándoles asimismo su documentación, todo lo cual fue destruido. Por otro lado, señaló que cuando les solicitaron que se identificaran se negaron a hacerlo (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009).

La segunda denuncia que se presentará fue realizada un año después, en octubre de 2009:

Exactamente un año después de las dos primeras denuncias referenciadas, el día 2 de octubre del corriente año (Actuación 4930/09), un grupo de personas denunció el accionar de la UCEP a la altura de la calle Pasco al 1300. De estos relatos vale destacar el efectuado por la señora C quien manifestó que “el día 1º de octubre de 2009 a la 1.10 hs de la mañana se encontraba en Pasco al 1300...donde vive. Allí aparecieron los integrantes de la UCEP y uno que estaba de gorrita se ensañó con ella y le empezó a pegar patadas, puñetazos y trompadas por todos lados...después le pegaron entre varios...le sacaron su colchón, un asiento que tenía. Con todos los golpes que le dieron se cayó y se dio la cara contra el piso. Luego la empezaron a manosear entre más o menos 10 integrantes de la UCEP. Le decían: “Te sentís mal, te vamos a hacer el tacto”, le empezaron a meter mano en su cuerpo, la manosearon en todo su cuerpo. La declarante señala que está embarazada y que puede identificar a quienes le pegaron. La señora les pidió a los patoteros que llamen al SAME porque se sentía muy mal y le contestaron que no, que ellos no iban a llamar al SAME y la cargaban con chistes. (fs. 3 y 4). Por su parte, otro de los denunciantes señaló que en la

madrugada del día 1° de octubre, alrededor de la 1.00 hs de la mañana escuchó el ruido de un camión y ya sabía que era la UCEP porque los había visto en otras dos oportunidades en la misma zona. Indicó que aparecieron con cuatro o cinco camionetas y el camión de basura. Agregó que vio por primera vez la camioneta blanca cuya foto se ha publicado en los medios. Señaló que el camión de basura tenía la inscripción de Paniza y el logo del Gobierno de la Ciudad y que vio que algunas de las personas tenían camperas con la inscripción de la UCEP. Manifestó que observó cómo un integrante de la UCEP, de pelo largo con colita, la tenía agarrada del brazo a otra de las denunciadas y alrededor de ella había como cuatro o cinco personas más. Finalmente otra de las denunciadas agregó que también fue víctima de ese procedimiento efectuado en la madrugada del 1° de octubre del corriente año. Señaló que uno de los integrantes de la UCEP le pegó en la barriga un golpe muy fuerte dejándole una marca (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009).

Los testimonios citados dan cuenta de diferentes proceder por parte del personal de la UCEP que pueden diferenciarse en tres tipos: las agresiones verbales y físicas (incluso situaciones de abuso sexual), el robo de pertenencias personales y la sustracción de documentos de identidad. La suma de las denuncias dejó en claro que el personal de la UCEP se desempeñaba siguiendo procedimientos sistemáticos, patrones comunes. Estos procedimientos fueron denominados en el informe citado anteriormente como “patrones de actuación clandestina e ilegal” y se identificaron los siguientes:

- La UCEP actuaba entre las 23hs y las 3 de la mañana. Esto quiere decir que mientras la ciudad dormía, cuando no veía, la UCEP intervenía.
- La UCEP sustraía las pertenencias personales de quienes viven en la calle y provocaba el desplazamiento de los espacios donde pernoctaban.

- La UCEP actuaba colectivamente, intervenía en grupos de diez personas o más que amenazaban, coaccionaban y hasta lesionaban a las personas.
- El personal de la UCEP no operaba a partir de una orden judicial o una orden administrativa que habilitara el desalojo del espacio público.
- El personal de la UCEP se movilizaba en vehículos que no contaban con una identificación institucional y eran acompañados por un camión de recolección de residuos donde se arrojaba lo que se incautaba.
- El personal de la UCEP no sólo incauta las pertenencias personales sino también los documentos de identidad de las personas lo que implica dejar a estas en situaciones de mayor vulnerabilidad ya que los DNI son imprescindibles para realizar cualquier tipo de trámite que posibilite el acceso a las prestaciones del Gobierno de la Ciudad o de las Organizaciones de la Sociedad Civil y, básicamente, para poder acreditar identidad en cualquier situación.
- La UCEP actuaba a partir de información recabada por el programa Buenos Aires Presente (BAP) cuya finalidad era promover la contención y la asistencia social, es decir todo lo contrario a los objetivos y accionar de la UCEP. A su vez, la UCEP no era acompañada por personal del SAME ni por trabajadores sociales que pudieran proponer alternativa de alojamiento o asesoramiento. A su vez, se denunció que la Policía Federal Argentina acompañó los procedimientos realizados por la UCEP aunque esta institución nunca lo reconoció.
- La UCEP actuaba constantemente aplicando métodos violentos e intimidantes para que los AVC no retornen al espacio donde fueron interceptados (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009).

Las denuncias realizadas por las personas que sufrieron el accionar de la UCEP presentadas ante la Defensoría del Pueblo no sólo permitieron reconstruir los patrones comunes de los procedimientos sino que tomaron estado público y se transformó en un escándalo político para la gestión liderada por Mauricio Macri. La legisladora porteña Liliana Parada presentó una denuncia en el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción N°12 a cargo del Dr. Ricardo Warley (Expediente N°3241) contra el Jefe de Gobierno Mauricio Macri, el Ministro de Ambiente y Espacio Público y el personal de la UCEP. Esta denuncia provocó la intervención del juez Roberto Gallardo en octubre

de 2009 a partir de la cual se “ordenó el allanamiento de las oficinas de la UCEP y dictó una medida cautelar para que la unidad se abstuviera de intervenir en ‘acciones que involucren a menores e incapaces’ y que para cualquier acción debía contar con una orden judicial previa⁷” (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010: 142). El juez ordenó diferentes allanamientos a las oficinas desde donde actuaba la UCEP y se dieron a conocer las formas en las que los operativos eran registrados en planillas. En estas se señalaban los motivos de intervención y figuraban como “indigente con colchón y otras pertenencias”; “grupo de indigentes de alta peligrosidad” o “intrusada de indigentes”. Luego de realizado el procedimiento se registraba en una columna el lema “se restauró el espacio público” (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010: 142).

Un mes después de la intervención judicial, en noviembre de 2009, el Ministro de Ambiente y Espacio Público del GCBA, Juan Pablo Piccardo, y la Defensora del Pueblo, Alicia Pierini, anunciaron que la UCEP no iba a intervenir más en la problemática de la situación de calle y que este tema iba a ser abordado por el programa Buenos Aires Presente (BAP). En 2011, dos años después de haber sido anulada la UCEP, sigue abierto el proceso de investigación impulsado desde la Justicia de Instrucción local contra Macri (Jefe de Gobierno de la Ciudad) y Piccardo (Ministro de Ambiente y Espacio Público) por diecisiete delitos por episodios de lesiones, amenazas e incumplimiento de los deberes de funcionario público a raíz de las acciones realizadas por el personal de la UCEP entre julio de 2008 y octubre de 2009.

Lo cierto es que la conformación de la UCEP representó un cambio drástico en la relación entre los organismos estatales y la población en situación de calle e ilustró cómo desde una gestión pública se privilegiaron ciertos usos del espacio público por sobre otros apelando a cualquier tipo de recurso: desde la manifestación de discursos de funcionarios públicos claramente expulsivos hasta la agresión física. La creación de la UCEP implicó romper con las características generales de las políticas focalizadas, descentralizadas y asistenciales. La UCEP fue una política de corte represivo que no intentó resolver ninguno de los problemas de las personas que viven en la calle sino básicamente intervenir a partir de argumentos que defendían un “espacio público para todos los vecinos”, dejando en claro que las personas que viven en la calle no estaban en ese “todos”, que no debían formar parte del paisaje de la ciudad, y que no eran merecedores de un trato digno.

⁷ Cabe aclarar que los procedimientos de la UCEP no contaban con autorizaciones judiciales previas.

3.3 Adultos que viven en la calle como sujetos de derecho. Una nueva perspectiva, 2010-2011.

3.3.1. Una nueva ley, un nuevo veto

En diciembre de 2009 una organización de la sociedad civil en la que participan AVC, Proyecto 7 Gente en Situación de Calle, presentó un proyecto de ley en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que tuvo como principal intención resignificar a los AVC como sujetos de derechos que debían ser incluidos socialmente y no como beneficiarios de políticas de corte asistenciales. El proyecto de ley tuvo como título “Protección y Restitución de los Derechos de los AVC y en Riesgo a la Situación de Calle” y se planteó como objetivo “proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” (Expediente N°2717-P-2009).

Uno de los puntos novedosos de este proyecto de ley fue la forma en la que se definió la población meta: por un lado, estuvo dirigido a las personas que ya vivían en la calle y, por el otro, también se incluyó a quienes se encontraban en riesgo de experimentar esta situación. Esta definición significó un quiebre con el enfoque de los programas sociales existentes en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ya que estos se habían enfocado en quienes ya se encontraban viviendo en la calle, salvo el programa AFSC que interviene sobre los desalojados que no tienen dónde ir.

En el proyecto de ley quienes viven en la calle fueron definidos de esta forma:

- a) A los fines de la presente ley se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno (Expediente N°2717-P-2009).

La primera novedad de esta primera delimitación es que el concepto utilizado es “persona en situación de calle” y no “Sin Techo”. A su vez, se incorporaron variables como género, familia y lugar de origen que no eran mencionados en la definición de Sin Techo⁸ y no se hace mención a la edad de la persona, es decir que no se exige que sea mayor de dieciocho años. Por otro lado, lo que define que alguien sea receptor de una política no fue su condición de carencia habitacional que sí traía el concepto de Sin Techo sino que se apostó por enfatizar sobre el uso que se realiza del espacio público. Finalmente, se deja en claro que quien utiliza (o no) las prestaciones del GCBA será considerado persona en situación de calle, cosa que no sucede en ciertas intervenciones de los programas sociales (como por ejemplo los conteos anuales) ya que el término Sin Techo excluye a quienes acuden a los albergues nocturnos por tener techo al menos por una noche.

Otra de las novedades que presentó esta iniciativa fue la incorporación de quienes no viven en la calle extendiendo la problemática a quienes se encuentran en una situación de emergencia o vulnerabilidad habitacional. Dentro de este grupo se incluye a quienes están esperando un desalojo y a quienes habitan en asentamientos o casillas sin acceso a servicios o que viven en condiciones de hacinamiento. Esta incorporación implica el corrimiento de un límite conceptual y apuntó a trabajar en una forma más abarcadora la problemática de la situación de calle. Posiblemente este proyecto de ley tuvo como premisa trabajar en la amortiguación de la llegada a la calle de personas y grupos familiares enteros.

Tal como se mencionó más arriba el objeto de esta ley fue plantear a los AVC como sujetos a los que debían respetarse sus derechos y se recalcaron los deberes del Estado de garantizar, entre otros derechos, la promoción de actividades que erradiquen la discriminación y la violencia hacia las personas en situación de calle (Art N°4 incizo A); la implementación coordinada de políticas vinculadas a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la cultura, etc. entre los diferentes organismos estatales (Art. N°4,

⁸ El GCBA había utilizado el concepto de Sin Techo para referirse a quienes vivían en la calle remitiendo a “toda persona adulta que se encuentre pernoctando en espacios públicos o privados, sin contar con una infraestructura que permita ser caracterizada como vivienda precaria. Esta última supone contar con paredes y techos que otorguen privacidad, albergar pertenencias y generar una situación relativamente estable. También quien se resguarda con cartones o maderas en un bajo puente o autopista. No se considera en situación de calle a una persona que habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria, aislada, en un baldío” (Ferreira, 2001:18).

inciso C); la orientación de la política pública hacia la formación y fortalecimiento de los AVC y en riesgo de estarlo (Art. N°4, inciso H); la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo en la planificación y ejecución de políticas públicas (Art. N°4, inciso I).

Finalmente, en el Artículo N°5 del proyecto de ley se afirmaba que

el derecho a la ciudad es definido como una atribución de libertad sobre el uso igualitario y no discriminatorio del espacio público, su uso y disfrute y el derecho al acceso a los servicios por parte de todos los habitantes, conforme los principios constitucionales (Art. N°5, Expediente N°2717-P-2009).

Tal como puede observarse, en este proyecto de ley se retomó el concepto del derecho a la ciudad y se afirmó que todas las personas tienen derecho a usar el espacio público y a acceder a los servicios tal como lo garantiza la Constitución Nacional. Pensar a quienes viven en la calle a partir de su derecho a la ciudad puede ubicarse en el polo opuesto al diseño e implementación de la UCEP ya que tanto el decreto que dio origen a esta Unidad como los discursos de los funcionarios públicos macristas defendían constantemente ciertos usos sobre otros, promovían el acceso a los espacios públicos de ciertos grupos y se les negaba a otros.

El proyecto de ley fue aprobado el 13 de diciembre de 2010 en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y se convirtió en la Ley N° 3.706 (CEDOM: 13/12/2010) por unanimidad, es decir que los legisladores oficialistas también apoyaron la iniciativa. Sin embargo, el 13 de enero de 2011, un mes después, el Jefe de Gobierno vetó el artículo N°5 de la ley con la firma del Decreto N°042/011 (CEDOM, 13/01/2011). Como se analizó más arriba, este artículo defendía el derecho a la ciudad en general y, en forma más específica, promovía el uso del espacio público y el acceso a los servicios para todos los habitantes contraponiéndose a políticas como las de la UCEP. El argumento del Poder Ejecutivo para vetar este artículo fue que no se correspondía con los principios constitucionales que remitía y que este artículo presentaba ambigüedades que iban a dificultar su implementación. No es casual que la misma gestión que implementó

la UCEP y que vetó también la ley de la extensión de la Emergencia Habitacional vetó este artículo en particular. Nuevamente, esta experiencia legislativa dejó al descubierto que existe un proyecto de ciudad que excluye a los sectores más desfavorecidos y que desde la gestión pública no existe disposición para negociar extensiones de derechos. De esta forma, el veto de esta ley implicó la consolidación del modelo focalizado, descentralizado y asistencial de las políticas que atienden a los Sin Techo desde 1997.

4. Conclusiones

La década de los años noventa significó un empeoramiento de las condiciones de vida de un vasto sector de la población de Latinoamérica y la consolidación, según Vinocur y Halperín (2004), de un tipo de política social caracterizada por la focalización en los pobres, la descentralización y un fuerte componente asistencial. El surgimiento de este perfil de políticas sociales en la región respondió a la necesidad de que exista un Estado que actúe como el amortiguador de los efectos nocivos de las políticas neoliberales que se estaban implementando.

La incorporación de la situación de calle en la agenda política de la Ciudad de Buenos Aires es relativamente reciente a pesar de que siempre existieron personas viviendo en la vía pública. En 1997 se crea el programa Sin Techo y a partir de ese momento el Estado implementó diferentes programas y políticas que respondieron, en forma simultánea, a perspectivas totalmente opuestas. Frente a estos cambios bruscos, los AVC presentaron resistencias y lograron que los dirigentes dieran marcha atrás con ciertas políticas que no estaban al servicio de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Las políticas diseñadas propusieron (re)insertar al AVC en el mercado de empleo a partir del dictado de talleres de capacitación. Y acá nos encontramos con las soluciones que se proponen desde los programas sociales: el diagnóstico parte de la necesidad de que los AVC incorporen conocimientos nuevos (ya que los propios son añejos y no responden a los nuevos tiempos) y, que a partir de estos, puedan (re) incorporarse al mundo laboral. Y aquí se presenta una paradoja (quizás no tanto): desde la gestión se señala que el principal problema para insertarse es la falta de trabajo y, sin embargo, no se proponen desde el Estado políticas de empleo sino que se interpela a un sujeto sin redes que debe solucionar su problema a partir de lo que el Estado pueda proporcionarle. Es más, no se cuestiona al mercado como el principal asignador de

recursos sino que, tal como sostiene Coronil, “la marginalización, el desempleo y la pobreza aparecen como fallas individuales o colectivas, en vez de como efectos inevitables de una violencia estructural” (Coronil, 2000: 105).

La focalización de los programas creados desde el GCBA tuvieron como consecuencia el reforzamiento de los contactos entre pares (AVC), la profundización de la segmentación social, perdiendo la posibilidad de diseñar políticas que apunten a fortalecer o estimular el contacto entre grupos que ocupan diferentes posiciones socioeconómicas en la sociedad y apostar así por la integración social.

En concreto, el abordaje socio asistencial de los programas consistió en crear prestaciones que contuvieran ciertas necesidades primordiales de los AVC: el albergue, el acceso a alimentación, el aseo y el acompañamiento de los equipos profesionales. Y si bien son sumamente útiles para quienes los utilizan, lo cierto es que actúan como soluciones transitorias que no apuntan a modificar los problemas estructurales. Aún cuando se diagnostica que el principal obstáculo para la reinserción social del sujeto es la falta de un trabajo, no se crean políticas de empleo directo. Es decir, ni cuando se insinúa atender a un problema estructural se ofrece una solución directa.

Las políticas que se implementaron desde el GCBA también contribuyeron a vulnerar aún más las condiciones en las que viven los AVC. El mayor hito de estas políticas fue la creación en 2008 de la UCEP, que consistió básicamente en desalojar mediante procedimientos intimidatorios y violencia psíquica y física a AVC en horas de la madrugada cuando la ciudad dormía. Las denuncias realizadas ante la Defensoría del Pueblo y el respaldo de organismos de derechos humanos transformaron esta acción gubernamental en un escándalo político que se tradujo en la anulación de la UCEP y en el procesamiento del Jefe de Gobierno de la Ciudad (Mauricio Macri) y del Ministro de Medio Ambiente y Espacio Público (José Piccardo) por diecisiete delitos: episodios de lesiones, amenazas e incumplimiento de los deberes de funcionario público, a raíz de las acciones realizadas por el personal de la UCEP entre julio de 2008 y octubre de 2009. Este tipo de organismos representa un llamado de atención sobre el límite ético de los funcionarios a la hora de implementar políticas en contextos democráticos en nombre de proteger el espacio público para “todos”. Justamente la UCEP visibilizó que los AVC no eran parte de ese “todos”, por lo tanto se estaba promoviendo un proyecto de ciudad para algunos grupos y no para la totalidad. Pero la UCEP fue una de las tantas políticas que respondieron a este modelo, quizás el más destacado, el que más afectó directamente a los que viven en la calle.

Finalmente, en diciembre de 2010, se aprobó en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires un proyecto de ley que consideraba a los que viven en la calle como sujetos de derecho dejando de lado la categoría de “sujeto beneficiario”, al tiempo que se promovía el derecho igualitario a la ciudad. La originalidad de este proyecto radicó en que fue presentado por una organización de la sociedad civil y que se conformó como un punto de inflexión en la relación entre los AVC y la gestión pública porque los posicionaba de otra forma y debe de entenderse como una respuesta a lo sucedido un año antes con todo el proceso de disolución de la UCEP. Finalmente, un mes después de haberse aprobado por unanimidad, el Jefe de Gobierno vetó el artículo N° 5 dejando sin efecto la ley.

La anulación de la UCEP y el veto al proyecto de ley ratificaron que la relación entre los AVC y la gestión pública continuaría el camino iniciado en 1997, cuando se crearon una serie de programas sociales caracterizados por estar focalizados en los AVC, por responder a presupuestos descentralizados y por tener un abordaje socio asistencial. Sin embargo, el veto a la ley que promovía a los AVC como sujetos de derecho no debe significar una desilusión sino más bien un hito que representa la capacidad que pueden tener las organizaciones de la sociedad civil a la hora de instalar temas en la agenda política.

Se sabe que desde la gestión pública puede promoverse la integración social pero también la consolidación de proyectos de ciudad excluyentes que fomentan la polarización social y la fragmentación urbana. Considerar relevante la reacción exitosa de los AVC frente a las políticas represivas puede ser un punto de partida para tomarse en serio la capacidad de las resistencias construidas por los actores locales en un contexto de fuertes transformaciones urbanas.

5. Bibliografía citada

Boletín Oficial N°3098, 19/01/2009); Decreto N°009/09; Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.

Boletín Oficial N°3045 (29/10/2008); Decreto N° 1232/08; Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (2008); Anexos-Decreto N°1232/08; Página 8.

Boy, Martín (2012). Adultos que viven en la calle: políticas públicas, usos y estrategias en torno a la ciudad. Buenos Aires, 1997-2011. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Marzo.

CEDOM (13/01/2011); Veto Parcial de la Ley N°3706 Decreto N°042/011. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/dvl3706.html>; Visto el 20/05/2011.

CEDOM (13/12/2010); Ley 3706 “Protección y garantía integral de los derechos de los AVC y en riesgo a la situación de calle”; Disponible en

CEDOM (04/12/2008); Ley 2973; Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2973.html> Visto el 20/05/2011.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2010). Derechos humanos en Argentina. Informe 2010. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009). La UCEP: un organismo estatal con prácticas ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control del Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: CELS.

Coronil, Fernando (2000). Naturaleza del Poscolonialismo: Del eurocentrismo al globocentrismo. En La Colonialidad del Poder: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Ediciones del CLACSO. Pp. 87-111.

Di Filippo, Facundo; Diputado (2009). Buenos Aires: Presidencia de la Comisión de Vivienda. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Noviembre.

Expediente N°2717-P-2009 (2009); Proyecto de Ley Protección y Garantía Integral de los Derechos de los AVC y en Riesgo a la Situación de Calle; presentado por la organización Proyecto 7 Gente en Situación de Calle ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y avalado por la Diputada Liliana Parada. Disponible en: http://www.rederua.org.br/pub/otreceiro/lei_sit_calle_12_12_2010.pdf

Ferreira, Gladis (2001). Una mirada al BAP; Personas Sin Techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo en calle. En

Documento N° 28. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Promoción Social.

Grassi, Estela (2006). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Informe preliminar al Decreto N° 607/997 (1997), titulado “Programa para las personas solas o familias sin techo”. Mimeo.

Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). N° 75. 171-189.

Merklen, Denis (2000). La lógica del cazador, Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del GBA hacia fines de los 90. En Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Mutuberría Lazarini, V. y Rodríguez, M. F. (2009). Desalojos y acciones colectivas. Revista Ciudades. Red Nacional de Investigación Urbana. N° 84. 27-31.

Oszlak, Oscar (1991). Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.

Videla, Eduardo (2009, enero 14). Un veto que agrava la emergencia habitacional. Página 12, Sección El País. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-118213-2009-01-14.html>

Vinocur, P. y Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Revista CEPAL. N°85. 1-84.

Wainfeld, Mario (2007, junio 25). La derecha hizo cabeza de playa en Capital. Página 12, Sección El País. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-87149-2007-06-25.html>. Visitado el 19/05/2011