



Universidad Nacional de Lanús

Departamento de Planificación y Políticas Públicas

Maestría en Derechos Humanos

Análisis desde un enfoque de derechos humanos del “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional” del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos durante el periodo 2015-2019. El aporte de las organizaciones de la sociedad civil.

Tesis presentada para la obtención del título de magíster en Derechos Humanos del Centro de Justicia y Derechos Humanos.

Autora: Vanessa Andreina Morillo Sánchez.

Directora: Laura Beatriz Royo.

Buenos Aires, noviembre de 2024.

RESUMEN

En la presente investigación se plantea como objetivo general analizar desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional”, en adelante “Programa integrador” del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante GCBA, durante el periodo 2015-2019. En ese sentido, se pretende determinar si el GCBA a través del referido programa da cumplimiento al derecho a la vivienda y demás Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante DESC, ligados a este derecho, establecidos constitucionalmente. Asimismo, se pretende describir el aporte de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de dicho programa. Para ello, se aplicó una metodología de naturaleza descriptiva y analítica. En ese sentido, se produjo y sistematizó información cualitativa obtenida a través de las entrevistas realizadas, así como se tomaron fuentes tanto cualitativas: informes publicados por organismos públicos y privados, normativa internacional, nacional y provincial, investigaciones publicadas en libros y revistas, como cuantitativas: documentación utilizada a los fines de analizar el presupuestario del programa, así como el análisis del censo de personas en situación de calle y/o en riesgo a la situación de calle en CABA. Se concluyó así que existe una correlación entre pobreza y aparición de personas en situación de calle en la ciudad. El GCBA a pesar de contar con una normativa específica para atender a la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, ofrece soluciones transitorias y de atención a la emergencia. El “Programa integrador” desde un enfoque de derechos humanos no garantiza a las personas alojadas el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada, así como aquellos derechos vinculados a éste. Por último, se reconoció el aporte de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del programa.

Palabras clave: pobreza, déficit habitacional, personas en situación de calle, vulneración de derechos, derechos humanos, políticas públicas, sociedad civil, externalización, publicización, reinserción social.

SUMMARY

The general objective of this research is to analyse, from a human rights "Integrative Program for individuals or family groups in housing emergency situations", hereinafter referred to as "Integrative Program" of the Government of the Autonomous City of Buenos Aires, hereinafter referred to as GCBA, during the period 2015-2019. In this sense, the aim is to determine whether the GCBA through the programme gives effect to the right to housing and other economic, social and cultural rights, hereinafter ESCR, linked to this right, established by the Constitution. The aim is also to describe the contribution of civil society organizations in implementing this programme. To this end, a descriptive and analytical methodology was applied. In this sense, qualitative information obtained through interviews was produced and systematized, as well as qualitative sources were taken: reports published by public and private bodies, international, national and provincial standards, Research published in books and magazines, such as quantitative: documentation used for the purpose of analyzing the program budget, as well as the analysis of the census of people on the street and/ or at risk to the street situation in CABA. It was concluded that there is a correlation between poverty and the emergence of homeless people in the city. The GCBA, although it has specific regulations to deal with the problems of people on the street and at risk of being on the street, offers transitional solutions and emergency care. The "Integrative Programme" from a human rights perspective does not guarantee that people living in shelters will enjoy their right to adequate housing, as well as the rights related to it. Finally, the contribution of civil society organizations in the framework of the programme was recognized.

Keywords: poverty, housing deficit, people on the street, violation of rights, human rights, public policies, civil society, outsourcing, publicizing, social reintegration.

AGRADECIMIENTOS

Primeramente, doy gracias a Dios, fuente inagotable de bendiciones, en todo momento me estuvo acompañando y llenándome de sabiduría y discernimiento.

A mis padres, gracias por siempre apoyarme en mis proyectos, desde estudiar ciencias políticas hasta venirme a la Argentina a estudiar y trabajar en el campo de los derechos humanos. Este trabajo se lo dedico a mi padre que, aunque hoy en día no está con nosotros, sé que donde estés te encuentras muy alegre y orgulloso de este logro.

A todo el cuerpo docente de la Maestría quienes en todo momento estuvieron de manera comprometida aportando sus conocimientos y experiencia. A todas aquellas personas de la academia que me acompañaron en el proceso de escritura de la tesis a: Santiago Garaño, Victoria Kandel, Eugenia Sconfienza, en especial a Laura Royo por su compromiso e impecable acompañamiento como directora, aportando contribuciones muy acertadas en cada uno de nuestros encuentros lo cual permitió que pudiera avanzar y concretar el trabajo final.

A María Eugenia Sconfienza y Alexandra Carballo quienes me permitieron a través de mi primera experiencia laboral en la Argentina conocer muy de cerca la realidad que experimentan las personas que hoy en día se encuentran en situación de calle o en una condición de extrema vulnerabilidad socioeconómica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en adelante (CABA) y el conurbano bonaerense.

A mis hermanos Luis Miguel y Luis Daniel, los amo profundamente, gracias por siempre darme ánimo para seguir con este proyecto.

A mi compañero Jorman Manrique, quien estuvo brindándome apoyo y contención en todo este trayecto.

A mi perrita Tina que me acompañó también y me dio muchos mimos mientras tomaba un descanso y paraba de escribir.

INDICE

INTRODUCCION	1
Apartado metodológico	10
1. POBREZA Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN CABA. CONCEPTOS PARA ANALIZAR	18
1.1 Las distintas perspectivas teóricas de la pobreza y su correlación con las personas en situación de calle.	18
1.2 El “sinhogarismo” como fenómeno.	23
1.3 Definiendo y caracterizando a la población en situación de calle en CABA según la normativa.....	24
1.4 Descripción poblacional, cuantos son, definición de una metodología, dificultades de cuantificación	26
1.5 Causas que originan la situación de calle.....	35
1.6 A Modo de cierre	37
2.EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS. MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. NORMATIVA DEL ESTADO ARGENTINO	43
2.1 Qué es el enfoque de los derechos humanos	43
2.2 Qué son los estándares internacionales de derechos humanos	47
2.3 Legislación internacional.	51
2.3.1 Instrumentos vinculantes del sistema de la ONU.	53
2.3.2 Instrumentos en el ámbito de la Organización De Estados Americanos	56
2.4 Constitución Nacional como un instrumento garante de derechos	57
2.5 Proyectos de Ley a nivel nacional en materia de atención integral a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.	58
2.6 A Modo de cierre	58
3. POLÍTICA PÚBLICA DE ALOJAMIENTO TRANSITORIO DESTINADA A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN CABA. ANÁLISIS DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.....	61
3.1 Normativa de CABA. Constitución de CABA.	61
3.1.1 Programas de alojamiento transitorio para personas en situación de calle en CABA Cómo surgen y bajo qué contextos	62

3.2 Programas transitorios destinados a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle durante el periodo 2015-2019.....	71
3.2.1 Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional (“Programa integrador”).....	72
3.3 “Programa integrador” y los estándares internacionales de derechos humanos.....	77
3.4 A modo de cierre	107
4. ESTADO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DEL DESARROLLO DEL “PROGRAMA INTEGRADOR”	114
4.1 El Estado y las diversas formas de gestionar lo público	114
4.2 Caracterizando a las organizaciones de la sociedad civil en la CABA que se dedican a otorgar alojamiento y atención primaria a personas en situación de calle	119
4.3 “Programa Integrador”. Convenio entre el GCBA y organizaciones de la sociedad civil	120
4.4 Organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas	133
4.5 A Modo de cierre	134
CONCLUSIONES FINALES	140
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	155
APÉNDICES	191

ABREVIATURAS

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

AGCBA: Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CBA: Canasta Básica Alimentaria.

CBT: Canasta Básica Total.

CELS Centro de Estudios Legales y Sociales.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

DESC: Derechos económicos, sociales y culturales.

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

GCBA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

IVC: Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

MDP: Ministerio Público de la Defensa.

MPT: Ministerio Público Tutelar.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y culturales.

SAME: Sistema de Atención Médica de Emergencia.

UBA: Universidad de Buenos Aires.

UCEP: Unidad de Control del Espacio Urbano.

INTRODUCCION

En el marco del Sistema Internacional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han aprobado un conjunto de instrumentos a través de los cuales los Estados Parte se comprometen a garantizar determinados derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales a las personas. El Estado argentino ha dado rango constitucional a parte de tales instrumentos, así como ha adoptado los mismos en su normativa interna para impulsar el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al cumplimiento de los derechos en cuestión. A pesar de ello, los mismos siguen siendo vulnerados de diferentes maneras. En lo que respecta a la vulneración del derecho a la vivienda de las personas en situación de calle en CABA, se considera pertinente comprender el contexto en el cual surge dicha problemática, entendiendo así su complejidad.

En este trabajo se describen y analizan aquellas políticas públicas del GCBA para atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad, por ser esta última parte de la problemática, las cuales surgen de la normativa local aprobada que ha incorporado aquellos compromisos internacionales en materia de defensa y promoción de derechos humanos que ha asumido el Estado Argentino. En particular se analizará desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador” del GCBA durante el periodo 2015-2019. Asimismo, se analizará la participación de organizaciones de la sociedad civil conveniadas con el GCBA en el marco de dicho Programa, buscando así determinar el cumplimiento o no de los derechos de las personas alojadas.

En el ámbito académico se considera propicio realizar esta investigación al proponer un análisis de cómo tales políticas públicas son el resultado de compromisos internacionales en materia de DESC que el Estado ha ratificado, siendo pertinente un análisis de las mismas desde un enfoque de derechos humanos, a los fines de determinar si su implementación se traduce en cumplimiento efectivo de tales derechos o no.

En lo concerniente a la relevancia personal de la presente investigación, cabe señalar mi formación académica en el área de las ciencias políticas. En el ámbito laboral, tuve la oportunidad de trabajar por más de dos años en una Fundación dedicada a la reinserción socio-laboral de personas en situación de calle. Asimismo, trabajé para el GCBA en un proyecto que tiene como objetivo garantizar el derecho de las personas a la vivienda adecuada. Estos espacios de trabajo me han demostrado que dichas problemáticas son el reflejo de un déficit habitacional existente en la ciudad, siendo allí de gran importancia la labor del gobierno para brindar soluciones definitivas a aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad socioeconómica y/o habitacional.

Como hipótesis de la presente investigación, se plantean un conjunto de supuestos:

- La situación de calle es compleja y multidimensional, afirmando su correlación con la problemática de la pobreza. El GCBA, a pesar de contar con una normativa específica para atender a la problemática de personas en situación de calle, ofrece respuestas solamente transitorias y de atención a la emergencia.
- El GCBA a través del “Programa integrador” proporciona a dicha población una solución paliativa y transitoria, más no definitiva a la problemática en cuestión.
- El “Programa integrador” desde un enfoque de derechos humanos no garantiza el cumplimiento de aquellos derechos adoptados por el Estado Argentino en materia DESC, particularmente referidos al derecho a la vivienda adecuada.

En lo concerniente al marco teórico de la presente investigación se hará mención en este acápite a aquellos conceptos incorporados, siendo éstos posteriormente desarrollados en cada capítulo. Todos estos conceptos dan cuenta del contexto en el cual se enmarca la problemática de personas en situación de calle en la CABA en el periodo de estudio elegido.

Un primer término a tener en consideración es el de “pobreza”, el mismo se define como una condición en la cual las personas debido a sus carencias económicas se encuentran en una línea de flotación en el mar, debajo de la cual es imposible sobrevivir (Booth, 1904). Asimismo, la pobreza se describe como la pérdida de posibilidades o capacidades requeridas para hacer frente a situaciones adversas (Abramovich y Pautassi, 2009; Comisión Interamericana de Derechos Humanos -en adelante (CIDH)-, 2017; Ferullo, 2000; Kaztman, 2001; Pautassi et al., 1999; Sen, 2006; Townsend, 1985)

En lo concerniente al término “déficit habitacional” se presenta como un fenómeno que se compone de dos dimensiones, la dimensión cuantitativa, que registra la cantidad de viviendas que son necesarias construir para que haya una equiparidad entre la oferta y la demanda existente. Asimismo se presenta la dimensión cualitativa, que registra aquellas viviendas que deben ser “mejoradas o ampliadas” para así considerarse parte del total de viviendas adecuadas (Marcos; Di Virgilio y Mera, 2018:3).

Respecto al “sinhogarismo”, los primeros estudios acerca de dicho concepto se realizaron en los Estados Unidos en la década del setenta, lugar en donde es denominado “homelessness”. Algunos autores señalan que dicha población se caracteriza por romper contacto con las redes tradicionales de afiliación, a su vez estableciendo relaciones con redes de personas bajo una lógica relacional distinta (Bachiller, 2008; Bahr et al., 1973).

En cuanto a las denominaciones que se les ha otorgado a las personas en situación de calle se hacen alusión a aquellas conceptualizaciones, tales como: “indigentes”, “sin techo”, “sin hogar”, “personas en situación de vulnerabilidad social”, “personas en situación de calle”, “habitante de la calle”, “nómades urbanos”, “homeless people”, o en un tono más despectivo “crotos y linyeras” (Boy, 2011; Calcagno, s/f; Hirsh y Lasic, sf; Perelman, 2008; Rosa, 2015b).

Otro de los conceptos que se incluyen es el “reinserción social”. El mismo se describe como el proceso de integración de aquellas personas que vivían al margen de la sociedad (Alonso et al., 2012:147), la integración de

personas que por diversos motivos se encontraban por fuera de la sociedad a la que perteneció (Carazo y López, 2012), así como la inclusión de personas en un régimen compartido con el resto de miembros de la comunidad (Castell, 1997:430).

Respecto a la “judicialización de la problemática habitacional”, se hace mención a la judicialización de la política de emergencia habitacional de la CABA y los niveles de satisfacción obtenidos por su participación (Arcidiácono y Gamallo, 2014 y 2017); así como al entramado judicial y el enfoque de derechos humanos (Arcidiácono y Gamallo, 2023).

De acuerdo al marco teórico seleccionado sobre el “enfoque de derechos humanos”, los objetivos, metas y normas establecidas, así como instrumentos internacionales en materia de derechos humanos consensuados entre los Estados Parte generan un accionar específico de éstos, siendo según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en adelante (ACNUDH) “lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico” (ACNUDH, 2006). Según este enfoque se considera a las personas como titulares de derechos con la voluntad de reivindicar sus prestaciones y no como personas con necesidades que requieren ser satisfechas, reconociendo a su vez la figura de los titulares de deberes como garantes de que tales derechos se cumplan (CIDH, 2018:20).

En cuanto a la “política pública” esta es considerada como una estrategia diseñada en función a determinados objetivos, lo cual implica una serie de acciones a efectuar por actores específicos (Villanueva, 2012:17). El enfoque de derechos humanos promueve en la fase del diseño, implementación y evaluación de dichas políticas públicas la participación de todas las instituciones tanto estatales como no estatales en el ámbito local, nacional e internacional (Abramovich y Pautassi, 2009:20). Tal enfoque promueve la creación de políticas públicas transparentes que permitan una correcta rendición de sus acciones, utilizando para ello distintos mecanismos de evaluación periódica dispuestas por los órganos correspondientes (CIDH, 2018). En el ámbito de los derechos humanos se ha dispuesto un conjunto de “estándares internacionales” o principios que sirven para identificar el alcance,

las limitaciones de cada política pública, así como sirven de referencia para la justicia al momento de tener que realizar algún recurso de interpretación del derecho. Tales estándares son: el contenido mínimo, universalidad, utilización al máximo de los recursos disponibles, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, producción de información y acceso y participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas (Pautassi, 2010:11-12; Rossi y Moro, 2014).

Ahora bien, en el marco del desarrollo de una determinada política pública, el Estado -en sus tres poderes- aparece como el único actor obligado a garantizar los derechos de las personas. Sin embargo, como se mencionó previamente, se reconoce la presencia de otros actores. Se pasó de una concepción clásica del Estado como un ente autónomo, con capacidad de imponer su voluntad sobre el resto de actores al contar con distintos recursos de carácter coercitivo, económicos e información (O'Donnell,1978; Oszlak,1982; Weber,1977) a un modelo relacional en el que se involucran otros actores no estatales en la gestión pública (Santibañez,2000; Longo y Ysa, 2008).

Para denominar a este fenómeno se han utilizado distintos conceptos teóricos tales como “externalización” en el que el Estado delega en un actor privado la producción de determinados servicios o la realización de determinadas actividades que originalmente pertenecen a la administración pública (Mas Sabaté, 2004). Asimismo, se menciona el concepto de “publicización” que consiste en la participación de “agentes públicos no estatales” en quienes el Estado delega la producción de determinados servicios destinados a la satisfacción de necesidades colectivas, otorgándoles fiscalización y financiación (Bresser y Cunill,1998:28).

Como estado del arte de la presente investigación, se señala que, a los fines de comprender la problemática de personas en situación de calle en CABA, se debe hacer mención a aquellos conceptos teóricos relacionados a la temática en cuestión sin pretensión de ahondar en ellos, ya que el foco está puesto en el análisis desde un enfoque de derechos humanos de una política

pública de alojamiento transitorio de personas en situación de calle llevada a cabo por el GCBA. Primeramente, se señalarán dichos conceptos teóricos relacionados a la problemática de situación de calle, tomando como referencia la CABA. En ese sentido se estudian las causas de dicha problemática, así como se describe la cuantificación y caracterización de dicha población. De esta manera se ahonda en las formas de habitar las calles, el entramado social que construyen, entre otras cuestiones. Asimismo, se hace referencia a aquellas investigaciones referidas al aparato institucional destinado a atender la problemática de situación de calle en la ciudad, tanto gubernamental como de la sociedad civil.

En lo concerniente a la pobreza y sus causas, se resalta la producción académica realizada por Rubén Kaztman (2001); Peter Townsend (1985); Marcos et.al.,(2018), Paula Rosa (2019); Milano et al., (2020). En cuanto al déficit habitacional como parte de la pobreza multidimensional se señalan escritos producidos por los siguientes investigadores: Herzer et.al.,(2011) y Maria Di Virgilio (2021), así como por documentos sobre la temática elaborados por organismos tales como el Ministerio Público Tutelar, en adelante MPT (2013); el Centro de Estudios Legales y Sociales, en adelante CELS (2017) y la Defensoría del Pueblo (2017). En lo que respecta al enfoque de derechos humanos y pobreza se hace mención a lo publicado por la CIDH (2017); Laura Pautassi (1999); Victor Abramovich y Laura Pautassi (2009)..

Sobre la problemática de personas que viven en la calle, así como sus trayectorias de vida, usos y estrategias que construyen para satisfacer sus necesidades, se hace mención a lo producido por Griselda Palleres (2012); Jorgelina Di Lorio (2016 y 2019); Mariana Biaggio (2018); Martín Boy (2011) y Verónica Paiva (2020). En cuanto a los conceptos de exclusión social y personas en situación de calle, así como el establecimiento de redes sociales distintas a las tradicionales, se toma como referencia las investigaciones de Victor Abramovich (2009) y Santiago Bachiller (2010).

En lo que respecta a los análisis de los censos de personas en situación de calle realizados por el GCBA y por organizaciones de la sociedad civil, se tomó como referencia fuentes oficiales gubernamentales, informes de los

censos populares realizados en los años 2017 y 2019, así como investigaciones realizadas por Jorgelina Di Lorio y Mónica Farias (2020); Griselda Palleres y Cecilia Hidalgo (2018); Paula Rosa (2013a).

Sobre las causas que propician la conformación de personas en situación de calle en la ciudad se hace mención a las publicaciones del CELS (2009,2017); Eugenia Sconfienza (2011); Mariano Perelman (2008); Martín Boy (2011); Maria Di Virgilio (2021); María Di Virgilio y Gabriel Kessler (2008); María Di Virgilio y Hilda Herzer (2011); MPT (2013); Paula Rosa (2019) y Verónica Paiva (2020).

En lo que respecta al cumplimiento de instrumentos internacionales en materia DESC, especialmente referidos al derecho a la vivienda adecuada, los cuales han sido ratificados por el Estado Argentino, así como lo concerniente al enfoque de derechos humanos para el análisis de políticas públicas se señalan las investigaciones producidas por autores e instituciones tales como la CIDH (2018); Claudia Gimenez Mercado y Xavier Valente Adarme (2010); Julieta Rossi y Javier Moro (2014); Laura Pautassi (2009 y 2010), Laura Royo y Laura Pautassi (2010), Vázquez y Delaplace, (2011); Naciones Unidas (2006); Victor Abramovich y Christian Courtis (1997 y 2002); Victor Abramovich y Laura Pautassi (2009); y Victor Abramovich (2006).

En cuanto al accionar del GCBA en el marco del “Programa Integrador” durante el periodo 2015-2019, se tomaron como referencia fuentes oficiales del GCBA, tales como informes de gestión, así como estadísticas sobre la evolución presupuestaria de dicho programa durante el periodo en cuestión. Asimismo, se recopilaron informes de auditorías realizadas por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en adelante AGCBA, informes de la Defensoría del Pueblo de CABA e informes del MPT de CABA que contienen información relacionada a la ejecución del programa en cuestión.

Igualmente se consideraron como fuente de información aquellas publicaciones de diversos investigadores sobre la temática en cuestión. Es así como Paula Rosa (2013b y 2014) describe la labor del personal en los

dispositivos de alojamiento transitorio administrados por el GCBA. Por su parte Martín Boy (2011) describe aquellas políticas públicas destinadas a la población en cuestión, específicamente analiza la red de paradores administrados por el GCBA, tomando como punto de referencia el parador Bepo Ghezzi. Asimismo, se menciona a Griselda Palleres (2009 y 2012) y su investigación acerca de los límites y alcances del accionar de los paradores para personas en situación de calle administrados por el GCBA. Otra de las investigadoras que se ha seleccionado es Mariana Biaggio (2008 y 2014) quien ha producido información acerca de las políticas habitacionales del GCBA dirigidas a personas en situación de calle en el periodo 1997-2012.

Sobre el fenómeno de “externalización” y “publicización”, es decir la delegación del Estado en organizaciones de servicio público no estatales que las habilita a actuar en calidad de implementadoras de determinadas políticas públicas, se hace referencia a las investigaciones realizadas por Mas Sabaté (2004); Bresse Luis y Nuria Cunil (1998). En lo que respecta a la participación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a erradicar la problemática de pobreza y exclusión en CABA se hace mención a autores como De Piero (2020) y Gustavo Mallimaci (1996). Por último, en lo concerniente a la participación de aquellas organizaciones dedicadas a atender la problemática de personas en situación de calle en la ciudad se toma como referencia las investigaciones de Paula Rosa (2010 y 2015a).

El objetivo general de esta investigación es analizar desde un enfoque de derechos humanos el accionar del GCBA a través del “Programa Integrador”, durante el periodo 2015-2019, en el Marco de la Ley N°3.706, que regula la protección integral y operativa de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle y su reglamentación aprobada por Decreto N.º 310/013, así como describir el aporte de las organizaciones de la sociedad civil.

De dicho objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Problematizar el concepto de pobreza estableciendo su correlación con el fenómeno de personas en situación de calle en CABA incluidas en el “Programa integrador”. Asimismo, se busca dimensionar y caracterizar a la población en cuestión en el periodo bajo estudio.
- Describir el enfoque de derechos humanos, así como los estándares internacionales de derechos humanos, como instrumento de determinación de contenido del derecho y responsabilidades de los Estados. Finalmente dar a conocer aquellos instrumentos del Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos en materia DESC, reconocidos constitucionalmente, con especial atención al derecho a una vivienda adecuada.
- Describir aquellas políticas públicas destinadas a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle de acuerdo a la normativa de la CABA vigente en el periodo bajo análisis.
- Analizar desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador” del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el periodo 2015-2019.
- Caracterizar cómo en el diseño e implementación de la política pública de alojamiento transitorio para personas en situación de calle en CABA, el GCBA contempla a través de un convenio formal la participación de organizaciones de la sociedad civil. Se pretende determinar el aporte de tales organizaciones en garantizar los derechos de las personas alojadas.

En lo concerniente a la estructura de la investigación, en el primer capítulo se dialogará con distintas perspectivas teóricas que buscan describir el fenómeno de la pobreza, pobreza multidimensional y déficit habitacional en CABA. En base a investigaciones, así como informes oficiales y no oficiales sobre el tema, se pretende establecer la relación entre dichos factores y la problemática de personas en situación de calle en la ciudad. Asimismo, se

hará alusión a normativa, investigaciones, así como censos que ofrecen una descripción y dimensión de la población en cuestión.

En el segundo capítulo se describirá el enfoque de derechos humanos, así como los estándares internacionales de derechos humanos que se utilizan para determinar el contenido del derecho, así como las responsabilidades de los Estados frente a ese derecho. Asimismo, se describirá la normativa nacional Argentina, así como aquellos instrumentos internacionales en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, específicamente referidos al derecho a una vivienda adecuada de los cuales el Estado Argentina es parte.

En el tercer capítulo se describirán aquellas políticas públicas que atienden a la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad que provienen de la normativa de CABA. Se analizará desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador”. En ese sentido, se determinará el cumplimiento o no de aquellos compromisos asumidos por el Estado Argentino para garantizar los DESC, particularmente el derecho a una vivienda adecuada.

En el cuarto capítulo se describe cómo en el diseño de la política pública de alojamiento transitorio para personas en situación de calle en CABA se incorpora a las organizaciones de la sociedad civil como parte de la implementación de dicha política a través de la formalización de un convenio. En ese sentido se describen aquellos mecanismos de regulación y/o fiscalización que el GCBA establece para determinar cómo está siendo llevada a cabo dicha política por tales organizaciones. Finalmente se expone el aporte de las organizaciones para garantizar los derechos de las personas alojadas.

Apartado metodológico

Como periodo de análisis de la presente investigación se seleccionó el periodo 2015-2019.

El periodo 2015-2019 comprende un periodo de gobierno completo a cargo del Jefe de Gobierno Mauricio Macri. Sin embargo, resultó necesario hacer mención a la década de los 90 y años posteriores con el objetivo de mencionar las acciones realizadas por el GCBA para atender la problemática de personas en situación de calle y/o en riesgo a la situación de calle en CABA, tal como la creación del “Programa Integrador” mediante Decreto 607/97 eje de este trabajo.

Asimismo, durante dicho periodo se dio un hito en la registración de la problemática bajo estudio. En el 2017 un grupo de organizaciones de la sociedad civil que asisten a personas en situación de calle en la ciudad hicieron de público conocimiento su disconformidad con la metodología aplicada en el censo realizado por el GCBA, puesto que según éstos no reflejaban el total de personas que habitaban las calles, así como tampoco el total de personas que se encuentran en riesgo a la situación de calle. En función de ello realizaron, con la participación del Ministerio Público de la Defensa perteneciente al Poder Judicial de CABA, el Consejo de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de CABA, la AGCBA, así como más de 40 organizaciones de la sociedad civil, dos “contra censos” populares en los años 2017 y 2019, respectivamente, cuya metodología si contemplaba a ambos grupos.

Durante este periodo seleccionado, el Poder Judicial local tuvo una participación relevante al emitir una sentencia relevante que exigió al GCBA llevar a cabo el censo en la ciudad bajo determinados parámetros establecidos en la Ley 3706/10. Ello a raíz de una acción de amparo a través del cual se reclamaba una correcta metodología por parte del GCBA que contemplara en el censo tanto a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en CABA.

Se ha seleccionado a la CABA debido a que, a pesar de ser uno de los distritos más ricos per cápita del país registra una importante presencia de personas en situación de calle en su territorio, basando tal afirmación en registros de censos tanto oficiales como populares realizados para

cuantificarlas y caracterizarlas. Asimismo, se destaca por tener una de las constituciones más modernas del país, resaltando la existencia de legislación específica para atender la problemática de personas en situación de calle en la ciudad. Se destaca una gran y variada cantidad de actores estatales y no estatales que lideran estrategias dirigidas a atender la problemática de situación de calle, sea a través de alojamiento transitorio, higiene, alimentación y/o asistencia psico social, subsidios habitacionales, entre otros.

El enfoque metodológico de esta investigación es de naturaleza descriptiva y analítica. A través del levantamiento y sistematización de fuentes primarias cualitativas, así como la descripción y análisis de fuentes secundarias cualitativas y cuantitativas se pretende analizar desde un enfoque de derechos humanos el “Programa Integrador” del GCBA durante el periodo 2015-2019, así como el aporte de las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, se produjo y sistematizó información cualitativa obtenida a través de las entrevistas realizadas, así como se tomaron fuentes tanto cualitativas: informes publicados por organismos públicos y privados, normativa internacional, nacional y provincial, investigaciones publicadas en libros y revistas, como cuantitativas: documentación utilizada a los fines de realizar el análisis presupuestario del programa, así como el análisis del censo de personas en situación de calle y/o en riesgo a la situación de calle en CABA.

Con el objetivo de analizar desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador” llevado a cabo por el GCBA durante el periodo 2015-2019 se emplearon estrategias metodológicas esencialmente de tipo cualitativo. Se relevaron fuentes secundarias cualitativas tales como informe de gestión del GCBA que señala la ejecución del programa únicamente desde el 10 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2017, sirviendo como información complementaria informes emitidos durante el periodo de investigación por la Defensoría del Pueblo, el MPT así como por la AGCBA, que dan cuenta del funcionamiento así como condiciones edilicias de hogares y paradores administrados por el GCBA en el marco del “Programa Integrador”.

Se compilaron y sistematizaron durante el período de análisis sentencias judiciales disponibles de acuerdo al objeto de análisis, las cuales fueron relevantes en relación con la temática seleccionada emitidas por el Poder Judicial de CABA ya que -como poder del Estado- también está obligado a cumplir con el enfoque de derechos humanos. Los trámites de los expedientes judiciales visibilizan la problemática habitacional en la ciudad, así como hacen mención a las condiciones edilicias y organizativas de los espacios de alojamiento transitorio administrados por el GCBA en el marco del programa, ordenando al GCBA a realizar mejoras y adecuar procedimientos con el objetivo de garantizar a las personas alojadas el derecho a una vivienda adecuada y demás derechos.

Asimismo, se realizó el levantamiento de fuentes secundarias cuantitativas tales como las estadísticas oficiales del GCBA que dan cuenta de la cantidad de personas en situación de calle que han sido asistidas en hogares y paradores tanto públicos como conveniados. Esta información se utilizó a los fines de determinar en el periodo de estudio la cantidad anual de plazas para personas en situación de calle puestas a disposición tanto en dispositivos propios como conveniados en el marco del programa, comparando estas cifras con las metas de atención establecidas en el presupuesto anual del programa a los fines de determinar si se han alcanzado tales cifras o no. A su vez la cifra se compara con la cantidad de personas en situación de calle registradas tanto en los censos oficiales como populares con el objetivo de determinar si a través del programa se le otorga alojamiento al total de personas censadas.

Asimismo se documentó la evolución del presupuesto destinado al programa durante el periodo de investigación, con el objetivo de determinar si a lo largo del periodo 2015-2019 hubo mayor o menor asignación presupuestaria para el programa, si es la misma con una inflación creciente, si es la misma y van incrementándose la cantidad de personas que asisten en la red de paradores y hogares, si ha sido mayor el presupuesto devengado o ejecutado al sancionado, si dicho presupuesto devengado o ejecutado en caso de incrementarse ha perdido poder de compra debido a la inflación

creciente, evolución presupuestaria del “Programa Integrador” en comparación a la evolución del presupuesto total del Ministerio, así como evolución de los presupuestos destinados a las áreas de gobiernos que contienen aquellos programas destinados a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en comparación con el resto de áreas de gobierno.

A los fines de comprender la complejidad de la problemática de personas en situación de calle en CABA se buscó y recopiló bibliografía especializada contentiva a la pobreza, pobreza multidimensional, déficit habitacional, entre otros conceptos. Cabe destacar que no se pretende profundizar en los conceptos teóricos que constituyen las causas que dan paso a la constitución de la problemática de personas en situación de calle en CABA, estando el análisis acotado al enfoque de derechos en una determinada política pública que el Estado pone en marcha con el objetivo de garantizar y/o restituir los derechos de la población en cuestión.

Con el objetivo de describir las características, así como señalar la cantidad de personas en situación de calle en CABA se realizó recopilación de los resultados de los censos realizados por el GCBA durante el periodo 2015-2019 que dan cuenta de la cantidad de personas en situación de calle en CABA, así como aquellos censos realizados en el año 2017 y 2019 por las organizaciones de la sociedad civil, que dan cuenta de la cantidad y características de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad, tomando de los informes publicados aquellos datos cualitativos y cuantitativos necesarios para el análisis.

En lo concerniente a los censos del GCBA, al no estar disponible toda la data oficial correspondiente a la cantidad de personas en situación de calle en la ciudad durante el periodo 2015-2019, se recurrió a información otorgada por organizaciones de la sociedad civil y actores políticos locales. Asimismo, de manera breve se tomaron como antecedentes de la investigación, material académico producido e informes de las organizaciones de la sociedad civil acerca de la problematización existente en torno a la metodología utilizada

para contabilizar a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad.

Con el objetivo de describir los principios del derecho internacional de los derechos humanos de donde surge la responsabilidad del Estado de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos, se recopiló y sistematizó información relacionada al enfoque de derechos humanos como una guía que determina cómo debe ser el accionar de los Estados en el diseño e implementación de determinadas políticas públicas que garanticen los derechos de las personas, así como información relacionada a los estándares internacionales de derechos humanos que sirven como una guía de pautas y reglas que orientan la delimitación de los derechos, así como el alcance de las obligaciones estatales que surge de ello.

Seguidamente, se recopilaron y sistematizaron instrumentos del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, así como aquellos del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos que contienen derechos de las personas a ser garantizados por los Estados Parte. En cuanto al derecho a una vivienda adecuada, se profundizó lo descrito en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y las observaciones y recomendaciones elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de supervisión del cumplimiento de dicho Pacto.

En el ámbito nacional se analizó tanto la Constitución Nacional como los proyectos de ley nacional en materia de atención integral a las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. En el ámbito local se analizó la normativa vigente sobre políticas públicas de vivienda en la CABA, haciendo especial énfasis en programas destinados a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, específicamente aquel instrumento jurídico que da paso a la creación del “Programa integrador” así como sus antecedentes. Esta selección respondió a la necesidad de conocer la estrategia del GCBA para atender a la problemática en cuestión.

Respecto al aporte de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del “Programa Integrador” se señala que, a pesar de que los parámetros del Reglamento de la Maestría, no establecen como requisito para la aprobación de la tesis la realización de un trabajo de campo, se consideró novedoso seleccionar a las entrevistas entre las técnicas de la metodología cualitativa, en tanto fue la manera más idónea de ver cómo se operativizan los convenios establecidos en el marco del programa entre el GCBA y las organizaciones de la sociedad civil, pudiendo determinar el aporte de tales organizaciones en garantizar los derechos de las personas alojadas.

En ese sentido se diseñó un modelo de entrevista semiestructurada compuesta por un conjunto de preguntas relacionadas a la labor que realizaba la organización conveniada, antigüedad, población a la que atendía, desde qué momento firmó convenio de trabajo con el GCBA, proceso de formalización, si existía manual de procedimientos o pautas de trabajo en común, mecanismos a través de los cuales el GCBA acompañaba a la organización en el desarrollo de sus tareas en el marco del “Programa Integrador”, contribución que realizaba la organización en el desarrollo del programa, consideraciones que poseía el gobierno sobre el trabajo que realizan las organizaciones, así como el nivel de participación de las organizaciones entrevistadas en el diseño e implementación del programa en cuestión.

Al ser exploratoria la investigación la muestra seleccionada fue intencional y acotada. En ese sentido durante el periodo 2017-2022 se entrevistaron a representantes de 4 hogares de tránsito conveniados con el GCBA en el marco del programa. Se logró tener acceso a los informantes que conformaron la muestra ya que en ese momento desempeñaba funciones en una Fundación que se dedica a acompañar a personas en situación de calle para lograr su reinserción socio laboral, por lo que existía un trabajo articulado entre dichas organizaciones y la Fundación.

Las entrevistas fueron realizadas en un ámbito de confidencialidad en tanto se trataron temas sensibles; las personas entrevistadas solicitaron reserva de su identidad, con lo cual se presentaron de manera anonimizada. A los usos de poder caracterizar el trabajo que realizan las organizaciones, se señala que parte de ellas conducen actividades religiosas, entendiéndose estas actividades como servicios de comedores, asistencia médica, bancos de ropa, merenderos, dispositivos de alojamiento transitorio conformadas por voluntarios de cada congregación, que poseen como filosofía ayudar a los más vulnerables de la sociedad conforme a los valores de la entidad religiosa.

Por otra parte, hay organizaciones que no se encuentran ligadas a ninguna entidad religiosa, sus acciones, tales como el alojamiento transitorio y acompañamiento psicosocial otorgado a personas en situación de calle, no se realizan conforme a valores religiosos. Por ello se les clasifica a los entrevistados como representantes de hogares religiosos o laicos. A cada tipo de hogar se le identificó con una numeración para así poder distinguir uno del otro, diferenciándolos, así como hogar religioso N°1, hogar religioso N°2, hogar laico N°1 y hogar laico N°2.

Una vez agotada la etapa de relevamiento de información, se inició la etapa de sistematización y análisis. El análisis se realizó a partir de la codificación de entrevistas de acuerdo a elementos claves como capacidad de atención, tipo de atención otorgada a las personas alojadas, formas de trabajo con el GCBA en el marco del convenio, principales desafíos, cuya información se verá en el capítulo 4.

Cabe destacar que se sostuvo contacto con funcionarios del GCBA que durante el periodo 2015-2019 dirigieron la Dirección General de Atención Inmediata la cual llevaba a cabo el “Programa Integrador”, con la finalidad de obtener información sobre la gestión realizada durante ese periodo, pero los mismos no estuvieron a disposición para sostener una entrevista.

1. POBREZA Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN CABA. CONCEPTOS PARA ANALIZAR

Pobreza y personas en situación de calle son símbolos de exclusión social, escasez de recursos, estigmatización, discriminación, por ende, de vulneración de derechos en todas sus dimensiones, es por ello que se ha elegido analizar ambos conceptos. En el presente capítulo se desarrolla el marco teórico que describe la complejidad del fenómeno de la pobreza; tanto pobreza en términos de ingresos como pobreza multidimensional; se documentan sus niveles en CABA durante el periodo 2015-2019, así como se hace mención a aquellos factores que, en conjunto con la pobreza, originan la problemática de personas en situación de calle en la ciudad.

Asimismo, se relata cómo la normativa del GCBA, investigaciones académicas, censos realizados por el GCBA y censos populares llevados a cabo por organizaciones de la sociedad civil cuantifican y/o caracterizan a la población en situación de calle en la ciudad en cuanto a su nivel educativo, sexo, edad, motivos que originaron su situación, de dónde provienen, entre otras cuestiones de interés.

1.1 Las distintas perspectivas teóricas de la pobreza y su correlación con las personas en situación de calle.

El fenómeno de la pobreza impide que las personas, grupos y colectividades puedan gozar de sus derechos humanos de manera igualitaria (CIDH, 2017:9). En lo que respecta a la pobreza económica se ha realizado una analogía del término línea de pobreza con la línea de flotación en el mar, debajo de la cual no es posible sobrevivir (Booth,1904). Dicho enfoque ha sido debatido en el mundo académico, cabe destacar lo señalado por Pautassi et al. (1999):

Para las agencias internacionales, en general la pobreza se entiende como una insuficiencia permanente de ingresos que resulta en la no satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, esta definición es ambigua y los principales problemas surgen en el momento de volverla operativa. En especial, la preponderancia de los elementos económicos en la concepción

de la pobreza alimenta cierta insatisfacción por el poco peso que se otorgaría a los otros múltiples factores que definen la situación de pobreza. (pp.106-107)

Siguiendo este enfoque, se señala que la pobreza depende tanto de factores económicos (insuficiencia de ingresos) como de factores culturales, sociales, legales y políticos; por ejemplo, existen prácticas culturales, así como legislaciones o gobiernos que promueven la discriminación contra grupos o minorías, fungiendo como mecanismos de exclusión que promueven la pobreza (Abramovich y Pautassi, 2009:18). Dichos autores (2009) señalan que:

La pobreza suele presentarse conjuntamente y muchas veces confundirse con otras formas de privación de elementos esenciales para que las personas puedan desarrollarse de forma “normal” en la sociedad. Por caso, las situaciones de marginalidad, de desempleo y de “exclusión social” que transitan grupos de individuos, a los cuales muchas veces se le suele atribuir relaciones transitivas entre los distintos conceptos: desempleo implicaría pobreza, pobreza sería sinónimo de exclusión social, exclusión social sería causa y efecto del desempleo, bajo nivel educativo sería otra causa de la pobreza. (p.11)

En ese sentido, la pobreza no puede ser medida exclusivamente en base a mediciones convencionales tales como la línea de pobreza o las necesidades básicas insatisfechas, a ello se le suma la segmentación en distintos ámbitos, sea en lo educativo, laboral o residencial que hace que unas personas puedan tener mayor o menor acceso a bienes y servicios por la vía del mercado, perdiendo entonces aquellas la posibilidad de crear redes de apoyo (Kaztman,2001:173). En ese sentido, la pobreza se percibe como un fenómeno multidimensional que a través de la privación impide a las personas obtener las capacidades básicas suficientes para alcanzar lo que cada uno considere que debe tener y ser “relacionados con la alimentación, la salud, la educación, la participación activa en la vida comunitaria, etc.” (Ferullo,2006:13). En cuanto al tema, Townsend (1985) sostiene que:

Individuos, familias y grupos de la población pueden ser considerados en situación de pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las amenidades que son comunes, o por lo menos largamente promovidas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos son tan severamente más bajos que aquellos comandados por el individuo o familia

promedio que, en efecto, están excluidos de los patrones ordinarios de vida, de costumbres y de actividades. (p.660)

Uno de los factores que constituye la pobreza multidimensional es el déficit habitacional, el cual se presenta bajo dos dimensiones, la dimensión cuantitativa, que registra la cantidad de viviendas que son necesarias construir para que haya una equiparidad entre la oferta y la demanda existente. Asimismo, se presenta la dimensión cualitativa, que registra aquellas viviendas que deben ser “mejoradas o ampliadas” para así considerarse parte del total de viviendas adecuadas (Arraigada,2005; MINUVI,2017, como se citó en Marcos et al.,2018:3). A continuación, se hará una breve caracterización del enfoque económico y del enfoque multidimensional de la pobreza en la CABA por ser parte de las diferentes dimensiones con las que se aborda dicha problemática.

La CABA posee mayores recursos económicos que el resto de los distritos del país. En un informe presentado por el Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de CABA (2021) se señaló que la participación de la ciudad en el Valor Agregado Bruto Nacional estuvo en torno al 25%, y se mantuvo estable entre 2004 y 2019 (p.5). A pesar de ello, durante el periodo 2015-2019 en la ciudad se registró un importante porcentaje de personas en situación de pobreza.

Desde un enfoque económico, durante el periodo 2015-2019 se registró en la ciudad un aumento de hogares y personas en situación de pobreza del 10,3% al 15,5% y del 15,1% al 20,9%, respectivamente. En el caso de hogares y personas en situación de indigencia se registró un ascenso del 2,6% al 4,3% y del 3,7 al 6,0%, respectivamente (Dirección General de Estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas de CABA, sf). En lo concerniente a la pobreza multidimensional, a pesar de que se contaba con una medición de ingresos de los hogares que conformaban la ciudad, se consideraba pertinente contar con cifras que permitieran identificar las diferentes dimensiones de la pobreza. En ese sentido se construyó una base de indicadores agrupados en: alimentación, salud y cuidados, vivienda y

servicios, equipamiento del hogar, así como privación social y educación, cuyo goce se traducían en calidad de vida o bienestar en las personas, se entiende que aquellos hogares que no tuvieran acceso a una cierta cantidad de indicadores, serían señalados como pobres multidimensionales.

Cabe destacar que no se encontraron registros acerca de los índices de pobreza multidimensional en la ciudad durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018. Sin embargo, se lograron relevar los datos correspondientes al año 2019, en el que se registró un 20,3% de pobres multidimensionales. Aquella persona que se encontraba identificada como pobre por ingresos y a su vez pobre multidimensional conformaba el “núcleo duro” de la pobreza, representando en el año 2019 un 11,9% de la población, cuyas posibilidades de salir de la situación en la que se encontraban eran nulas o muy pocas (Dirección General de Estadísticas del Ministerio de Hacienda y Finanzas de CABA, 2021:4-6)

La pobreza en CABA surge como “reflejo de las desigualdades sociales profundizadas a partir de los cambios estructurales de las últimas décadas” (Rosa,2019). Durante el período 2017-2019 el aumento de la pobreza se relaciona a dos factores: la pérdida de valor del peso argentino; lo cual generó una fuerte devaluación, así como el aumento de los niveles de desempleo, produciendo la ausencia de trabajos de calidad con remuneraciones acordes que permitieran a las personas estar por encima del nivel de pobreza (Milano et al., 2020:3). A estos factores se suma la problemática del déficit habitacional existente en la ciudad. Herzer et.al., (2011) señala que:

El proceso de empobrecimiento que se inicia hace más de tres décadas y se profundiza a inicios del siglo, el fuerte aumento de los valores del suelo, el tipo de productos priorizado por la actividad inmobiliaria y la falta de una política de créditos orientada a sectores medios y bajos vis a vis la incapacidad que ha demostrado tener el poder adquisitivo de los hogares para hacer frente a los gastos en vivienda han precipitado la intensidad y la magnitud del déficit habitacional. (p.17)

El alto costo en la ciudad de las propiedades inmobiliarias y la ausencia de crédito hizo que aumentara la demanda de alquileres y por ende el costo de los mismos. (MPT,2013:64-65).

Muy particularmente, en el año 2016 se registraron dificultades para acceder a un hábitat digno en CABA, ello debido a la pérdida de poder adquisitivo de las personas, el aumento del precio de las propiedades inmobiliarias, el aumento en los precios de construcción, así como la baja producción de viviendas con fines sociales por parte del sector público destinadas especialmente a personas con bajos recursos (CELS,2017:38).

Tal déficit que impacta sobre todo en aquellos sectores con menos recursos económicos, ha tenido como resultado la presencia de diversas formas de habitar la ciudad de manera informal. En ese sentido, las personas habitan en espacios tales como villas, asentamientos, espacios habitacionales transitorios, inquilinatos, pensiones, inmuebles tomados, hoteles residenciales, así como personas en situación de calle. (MPT,2013:49), representando en el año 2015 un 4,2% del total de hogares de la ciudad (Defensoría del Pueblo,2017). Respecto a esta última población el MPT (2013) señala que:

La población en situación de calle engloba un conjunto diverso de personas y familias que atraviesan circunstancias diversas pero cuyo común denominador es el de carecer de techo. Su precariedad habitacional es tal que, aunque la situación de calle reviste características de problemática particular, resulta difícil concebirla siquiera como una modalidad de hábitat informal. (P.60).

El déficit habitacional de la CABA se asemeja a lo ocurrido en la región en donde se identifican problemas de habitabilidad, siendo difícil para aquellas personas de bajos ingresos obtener una solución habitacional, se resalta la existencia de asentamientos precarios en malas condiciones habitacionales, barrios informales, así como tierras ocupadas de manera ilegal. Esto surge como resultado de procesos de urbanización, caracterizados por la concentración de personas en los espacios urbanos de las ciudades, contando a su vez con la presencia de fuertes procesos de desregulación de mercados ligados al acceso a la vivienda (Di Virgilio,2021:80).

Hasta aquí puede advertirse que la pobreza no se restringe a un único factor económico, sino a un sistema interrelacionado de factores de carácter multidimensional que varían en función a un determinado tiempo y espacio, todo ello fomenta la vulnerabilidad en las personas a quienes se les dificulta más hacer frente a situaciones de adversidad. Durante el periodo 2015-2019, en la CABA la pobreza estuvo ligada a factores causales tales como el desempleo, la pérdida de valor de la moneda local, así como el déficit habitacional, el cual impactó en el aumento de personas residiendo de manera informal en villas, asentamientos, espacios habitacionales transitorios, inquilinatos, pensiones, inmuebles tomados, hoteles residenciales o en la calle. Todos estos factores impactaron en el incremento de personas en situación de calle en la ciudad.

1.2 El “sinhogarismo” como fenómeno.

Encontrarse en situación de calle se convierte en una relación entre 2 personas donde reina la inequidad e injusticia social cuyos resultados son personas estigmatizadas (Di Lorio et al., 2016:90), es así como se crea una clase marginada, una categoría que se encuentra por debajo del resto de las clases, sin posibilidades de ser readmitida en la sociedad. Es una parte de la población que no se considera útil, ya que no realiza aportes necesarios para el resto de las personas (Bauman en Álvarez y Vivero, 2008:11).

En lo que respecta al concepto de sinhogarismo, se describe como “una condición de separación de la sociedad caracterizada por la ausencia o atenuación de los lazos de afiliación que conectan a las personas con las redes de interconexión estructurales” (Bahr,1973:17). En ese sentido, las personas se identifican como “sujetos reunidos en torno a grupos que responden a lógicas de unión diametralmente opuestas a las que rigen el conjunto social”. (Bachiller, 2008:21).

1.3 Definiendo y caracterizando a la población en situación de calle en CABA según la normativa.

Las personas en situación de calle se han denominado de diferentes formas tales como “sin techo”, “sin hogar”, “personas en situación de vulnerabilidad social”, “personas en situación de calle”, “habitante de la calle”, “nómades urbanos”, “homeless people”, o en un tono más despectivo “croto o linyeras”. Para poder comprender la complejidad del fenómeno de situación de calle en CABA, es necesario hacer alusión primeramente a la forma como la normativa del GCBA los define y cómo esa denominación ha cambiado a lo largo del tiempo desde mediados de 1990.

En un principio “los sin techo” o “homeless” fueron las denominaciones utilizadas por el GCBA para referirse a dicha población una vez que fueron considerados “sujetos merecedores de derechos”. En CABA se produjo la incorporación del fenómeno de la situación de calle en la agenda de gobierno, ello como consecuencia de la consolidación de una nueva cuestión social, la cual se encontraba atravesada por la inestabilidad y vulnerabilidad (Boy, 2009:72).

Es así como el Decreto 607/97 que crea el “Programa Integrador”, se refiere a “los sin techo” como aquellos individuos mayores de 21 años de edad que permanecen en la vía pública sin posibilidades de contar con alojamiento ni recursos. En la Resolución N° 1463/03 del 27 de agosto del 2003 que aprueba el Reglamento de Aplicación del programa, se caracteriza desde un sentido más amplio a la población en cuestión como “hombres y mujeres entre 21 y 60 años solas o con hijos menores de 18 años de edad de ambos sexos que se encuentren en situación de emergencia habitacional, sin recursos ni posibilidades socioeconómicas para su autoabastecimiento” (AGCBA,2018:42).

Cabe destacar que el “Programa Integrador”, eje de análisis de la presente investigación, inició en la década de los 90 bajo un contexto particular, siendo una de las primeras acciones que realizó el GCBA para

atender de manera transitoria la problemática de personas en situación de calle en la ciudad. En la presente investigación se realizará un análisis del programa desde un enfoque de derechos humanos durante el periodo 2015-2019, a los fines de determinar si, a través del mismo, se garantizó el derecho a una vivienda adecuada a las personas alojadas.

Posterior al Decreto 607/97, el concepto “sin techo” prácticamente dejó de usarse ya que aportaba una connotación negativa, haciendo solo énfasis en las carencias habitacionales de las personas (Rosa,2012:299). Es por ello que el GCBA comenzó a introducir el concepto de “personas en situación de emergencia habitacional”. Una de las normas a la que se hace referencia es el Decreto 690/2006, que crea el “Programa atención para familias en situación de calle en el ámbito de CABA”, el mismo describe a dicha población como aquella que se encuentre en situación inminente de desamparo habitacional o se halle transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas (art.4).

Posteriormente en la Ley 3706/10 se le denomina a dicha población como “personas en situación de calle”. A dicho término se le otorga una connotación temporal en donde se espera que la persona pueda revertir o cambiar su realidad (Hirsch y Lasic, s.f:5). En dicha ley se describe a esta población como aquellos hombres, mujeres o grupo familiar que habiten en la calle o espacios públicos de la ciudad en forma transitoria o permanente, utilicen o no la red de alojamiento. Asimismo, se incluye a la “población en riesgo a la situación de calle”, describiéndolos como aquellos hombres, mujeres adultas/as o grupo familiar que padecen al menos alguna de las siguientes condiciones: actualmente se encuentren hospedados en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado, poseen alguna sentencia judicial firme de desalojo o que se alojen en hogares transitorios o asentamientos sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento (art.2)

Como se puede observar en el Decreto 607/97 la manera de denominar a las personas en situación de calle establece un enfoque más reduccionista

del problema, excluyendo a parte de la población como sujetos de derecho. Progresivamente dicho concepto se fue ampliando hasta incluir en la ley 3706/10 a las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, observando así tal problemática desde una visión integral e inclusiva. A pesar de existir un concepto más amplio acerca de la población a incluir, como veremos más adelante, durante el periodo 2015-2019 el GCBA implementó el “Programa Integrador” con un enfoque reduccionista, en el que solo se incluyeron a determinados grupos poblaciones en condición efectiva de calle, no considerando a las personas en riesgo a la situación de calle. A continuación, se hará mención a la cantidad de personas en situación de calle que han sido contabilizadas en CABA tanto por el GCBA como por organizaciones de la sociedad civil durante el periodo 2015-2019. Se hará alusión a los diferentes criterios metodológicos utilizados, así como a la selección de personas a ser incluidas o no en el censo.

1.4 Descripción poblacional, cuantos son, definición de una metodología, dificultades de cuantificación

Se considera de vital importancia, previo al diseño de toda política pública, la elaboración de un diagnóstico que permita identificar de manera fidedigna lo que se pretende atender. De esta manera se logra recabar aquellos aspectos que conforman el problema en cuestión, así como información necesaria que permita definir la cantidad de bienes y servicios necesarios para buscar una solución parcial o total. Uno de los instrumentos utilizados para tal fin es el censo. Según la Organización de Naciones Unidas (2008), en adelante (ONU), el mismo se define como:

El conjunto de las operaciones consistentes en recoger, recopilar, evaluar, analizar y publicar o divulgar de alguna u otra forma datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes de un país, o a una parte bien delimitada de un país, en un momento determinado. (p.7)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante Comité DESC, en la Observación General N°4 sobre el derecho a la vivienda adecuada, señala que se requiere contar con información detallada sobre aquellos grupos que se encuentran en una situación desventajosa en materia

de vivienda tales como mayor nivel educativo, sexo, edad, motivos que originaron su situación, de dónde provienen, qué ayudas reciben de parte del Estado, entre otras cuestiones de interés (Observación General N°4, párrafo N°13).

En lo concerniente a la cantidad de personas en situación de calle en CABA, se hace referencia a los censos realizados por el GCBA, así como a los censos populares realizados por las organizaciones de la sociedad civil. Respecto al censo oficial, el mismo es realizado desde el año 1997 por el gobierno con periodicidad anual. De la documentación relevada sobre censos realizados por el GCBA no se pudo encontrar en su totalidad los registros oficiales publicados por dicho organismo durante el periodo 2015-2019. Sin perjuicio de ello, Paula Rosa (2013a) señala como precedente que en el periodo 1997-2010 el GCBA registró un promedio anual de 1.000 personas en situación efectiva de calle en CABA (p.558).

En lo correspondiente al periodo 2011-2014 se registró un promedio de 860 personas. Por su parte, la senadora por el Frente para la Victoria, Silvina García Larraburu declaró que en el año 2014 había 876 personas en situación de calle. En el periodo 2015-2019, fuentes oficiales indicaron que para el año 2015 se registró un total de 920 personas, siendo en el año 2016 un total de 866 personas en dicha situación. En el año 2017 se reportó un incremento de un 20%, es decir, 1066 personas en situación de calle. En el año 2018 señalaron haber contabilizado 1.091 personas, mientras que en el año 2019 se registraron de manera oficial 1.146 personas

Las encuestas realizadas por el GCBA a la población censada arrojaron los siguientes resultados: el promedio eran hombres, de nacionalidad argentina, con edades comprendidas entre los 40 y 50 años de edad. La mayoría indicó contar con un nivel educativo superior al nivel primario. Asimismo, afirmó tener conocimiento en algún oficio que les permitiese realizar changas para obtener un ingreso económico aislado. Como principales causas para estar en situación de calle señalaron la pérdida de redes de contención por problemas familiares, pérdida de trabajo y en un

menor grado por problemas relacionados a algún tipo de adicción (Rosa, 2013a:567-568).

El método empleado para la realización del conteo oficial fue el del “punto en el tiempo”, el cual consiste en contabilizar y registrar las principales características de esta población en un tiempo y momento específico, siendo en algunos países estrategia principal elegida al momento de recabar datos de personas en situación de calle o que se encuentran residiendo en algún hogar transitorio. Tal metodología promueve la sub numeración, ya que solo permite que se releve la presencia de personas que estén en zonas donde es fácil visualizarlas (Palleres y Hidago,2018:66). Cabe destacar que las personas en situación de calle se caracterizan por ser de difícil acceso u ocultas a raíz de la estigmatización y la violencia que sufren.

Según un informe del Área de Estadísticas Sociales de la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario, Secretaría de Promoción Social del GCBA (Calcagno, s/f):

existe clara conciencia de que estudios de esta naturaleza están expuestos a un riesgo de subnumeración difícil de precisar y presumiblemente alto. Esto se debe, fundamentalmente, a que existe un gran número de sin techo que moran en lugares de difícil acceso a la observación. De este inconveniente en la detección de casos surge el concepto de sin techo ‘ocultos’ (hidden homeless), cuya cantidad no es posible de determinar a través de este método, pero que puede reducirse significativamente si se cuenta con información confiable al momento de diseñar la estrategia de relevamiento. (p.6)

Otro de los puntos a resaltar es que en el censo oficial no se recorrieron todos los barrios de la ciudad. Se realizó un día determinado en un rango horario en el que no se pudo contabilizar a toda la población, la cual se caracteriza por ser dinámica e itinerante, viven cotidianamente insertas en rutinas que involucran su desplazamiento a lo largo de la ciudad para acudir a distintos dispositivos tanto estatales como de la sociedad civil en lo que les ofrecen algún tipo de servicio, sea alojamiento transitorio, comida, ropa, o servicio de duchas. (Palleres,2012:175). En un informe del Área de

Estadísticas Sociales de la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario, Secretaría de Promoción Social del GCBA (s/f) se precisó que:

El operativo debía llevarse a cabo, además, por la noche, en momentos en que esta población mayoritariamente duerme, para evitar cualquier tipo de confusión y detectar a quienes efectivamente eran personas sin techo. Aunque la falta de luz podría llegar a dificultar la detección y caracterización pretendidas, se acordó que el horario más conveniente sería de 0.00 a 4.00 horas. (p.8)

Organizaciones sociales, así como organismos de derechos humanos en CABA reclamaban en medios de comunicación y a través de manifestaciones públicas que en los censos realizados por el gobierno no se contemplaba a aquellas personas en riesgo a la situación de calle, según lo previsto en el artículo 4 inciso K de la Ley N° 3.706/CABA/10 en el que se señala que es deber del Estado de la CABA garantizar. A saber:

La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. (artículo N°4, inciso K)

Dichos reclamos se oficializaron a través de una acción de amparo colectivo caratulado “Donda Pérez Victoria y otros contra GCBA s/amparo” (Expte. A13385-2016/0), iniciada por Victoria Analía Donda Pérez, Diputada Nacional por la Ciudad y Laura González Velasco, consejera del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires e integrante de la Comisión de Políticas Sociales y Economía Social ante el Juzgado N°4 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de la población en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad.

Tal acción planteó como objetivo que el GCBA cumpliera con su obligación de realizar un relevamiento anual de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, otorgando información de manera

desagregada que permitiera el diseño de políticas públicas que atendieran a las demandas de tal población. Hasta que no se cumpliera con dicho relevamiento anual, las amparistas solicitaron una medida cautelar que implicaba la individualización de todas las personas que se encuentran en situación de calle o en riesgo a la situación de calle conforme a lo señalado en la Ley en cuestión, se le otorgase a dicha población alojamiento el cual debía responder a las necesidades de cada grupo familiar, así como se reforzase los programas sociales existentes.

En fecha 10 de agosto de 2016 la justicia de CABA resolvió hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada, por lo que le ordenó al GCBA que en 10 días hábiles aplicase una correcta metodología para la realización de un relevamiento provisorio que contempla a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, cuyo diagnóstico permitiera el diseño de políticas públicas que respondiesen a las necesidades particulares de la población en cuestión, ello de conformidad con lo establecido en la ley. Es así como se señala que deben ser incluidos personas bajo las siguientes condiciones: hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1) Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2) Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

Asimismo, la resolución judicial le ordenó al GCBA incluir a los expertos en la materia, miembros de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales señaladas en el artículo 4 de la Ley 3706/10 en la realización de dicho relevamiento, en calidad de veladoras del cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente. En concordancia con lo señalado se les ordenó en el plazo de 30 días hábiles realizar un diagnóstico sobre la situación de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, contando con la participación de expertos en la materia y representantes de las organizaciones de la sociedad civil, identificando las

causas que llevaron a dicha población a esa situación. Finalmente, se les solicitó al GCBA todos los expedientes administrativos relacionados al relevamiento en cuestión.

El GCBA apeló dicha resolución. Como respuesta, el 28 de diciembre de 2016 la Sala I de la Cámara de Apelaciones CAYT por votación mayoritaria hizo lugar de manera parcial a dicho recurso de apelación, en ese sentido revocó la orden de confección de un relevamiento y diagnóstico provisorio, confirmando solamente el requerimiento de las actuaciones administrativas, es decir “todos los expedientes administrativos con sus alcances y correspondes de los que surjan las acciones concretas en relación al relevamiento anual de personas en situación de calle o con riesgo a la misma y los funcionarios responsables en el plazo de diez (10) días hábiles administrativos”.

Frente a la orden, la demandada presentó la documentación solicitada, así como brindó argumentos para rechazar la “pretensión introducida”. La Sala I de la Cámara de Apelaciones CAYT señaló que el relevamiento realizado por el GCBA en el año 2016 solo se contabilizó a personas que pernoctaban en espacios públicos de la ciudad, así como en paradores nocturnos, excluyendo así a aquellos grupos que se encontrasen en condición de emergencia habitacional. De las personas contabilizadas solo se otorgó información limitada acerca de su condición, incumpliendo lo establecido en la ley. En lo concerniente al relevamiento del año 2017 el GCBA no presentó un informe final con los resultados del mismo, solo las fichas completadas por los encuestadores, mientras que en el relevamiento del año 2018 no se adjuntan las fichas. En los años 2016, 2017 y 2018 no se encontró la información desagregada y necesaria de todos los grupos poblaciones que según ley deberían relevarse.

En ese sentido, en el año 2019, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA rechazó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA, confirmando así la sentencia de la Cámara en primera instancia, ordenando así a la demandada a realizar

el relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y su correspondiente diagnóstico, conforme a los criterios establecidos en la Ley 3706/10.

En paralelo a este proceso judicial, diferentes organizaciones sociales, estudiantiles, culturales, políticas, así como colectivos de personas en situación de calle y en riesgo de calle llevarán a cabo el diseño y realización del primer “censo popular” de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en CABA, con la intención de dar cuenta de la dimensión real de esta problemática. Los censos se realizaron en dos oportunidades, entre el 8 y el 15 de mayo de 2017 y entre el 25 y el 28 de abril de 2019, respectivamente. En ambas oportunidades participaron el Ministerio Público de la Defensa perteneciente al Poder Judicial de CABA, el Consejo de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de CABA, la AGCBA, así como más de 40 organizaciones de la sociedad civil que conformaban la red socio asistencial para personas en situación de calle (censo popular,2017:3). En el primer informe del censo popular (2017) se plantearon los siguientes objetivos:

- Geolocalizar a las personas y familias que se encuentren en situación de calle en CABA.
- Determinar la cantidad de personas en situación de calle en CABA bajo un método construido para tal fin.
- Estimar la cantidad de personas en riesgo a la situación de calle. Se entiende que este colectivo lo conforman personas que cuenta con sentencia de desalojo, personas que habitan en hoteles a razón de un subsidio habitacional otorgado por el Estado, personas que habitan en hospitales de salud mental, cárceles, o instituciones destinadas a adolescentes en conflicto con la ley, así como aquellas instituciones destinadas a adolescentes que pronto regresarán de las mismas.
- Describir la situación social de las personas en situación de calle, a través de una encuesta, a los fines de poder obtener información respecto a sus características demográficas, habitacionales, laborales, educativas, relacionales. (pp.4-5)

A diferencia del censo oficial, que usaba el método de punteo en el tiempo, los dos censos populares se realizaron mediante la metodología de barrido territorial. En ambos censos se tuvieron en cuenta los límites geográficos de la ciudad para así poder delimitar los espacios donde se realizaría el conteo, seguidamente se realizó un muestreo estratificado del espacio conformándose circuitos, uno por cada barrio de la ciudad. Cada circuito se encargó de recorrer en varias oportunidades la zona asignada tales como espacios públicos, autopistas, subtes, trenes, entradas de bancos, cajeros automáticos, hospitales, entre otros, según fuese el caso. Di Lorio y Farias (2020) señalan que:

Para conservar el anonimato, se construyó un código de identificación personal compuesto por diez dígitos: dos primeras letras del nombre, dos primeras del apellido, dos números para el día de nacimiento, dos para el mes y cuatro para el año. Otra forma de garantizar la no duplicación tiene que ver con los recorridos de los equipos. (p.226)

Dichos censos fueron realizados por un aproximado de 500 personas voluntarias para cada oportunidad, pertenecientes a organizaciones sociales, con conocimiento del barrio o territorio. Los mismos fueron previamente capacitados, así como se les dotó de todo el material que requiriese para llevar a cabo tal labor. En lo concerniente a la carga y procesamiento de la información obtenida en ambos censos, participaron tanto el Ministerio público de la Defensa de CABA, como la Presidencia de la AGCBA con el soporte técnico de un paquete estadístico construido ad hoc.

En términos numéricos, ambos censos populares arrojaron una cifra notablemente mayor en comparación a los resultados de los censos oficiales. En el “censo popular” del año 2017 se registraron 4.394 personas en situación efectiva de calle, siendo de ese total 3.800 adultos y 594 niños, niñas y adolescentes. Aparte se contabilizaron un total de 181 adultos y 15 niños, niñas y adolescentes en las afueras de los paradores y hogares del GCBA (Informe primer censo popular, 2017:11).

Asimismo se registró un total de 20.000 personas en riesgo a la situación de calle, que incluyen receptores de subsidio habitacional otorgado mediante Decreto 690/06 y sus modificaciones, personas que recibieron protección a través del amparo judicial para garantizar acceso a vivienda, adolescentes de 18 años institucionalizados en el Sistema de Protección que deben egresar sólo por su edad o institucionalizados en el Sistema de justicia penal juvenil en condición de egreso, adultos institucionalizados en sistema penal próximos a finalizar condena, desalojos con sentencia firme, adultos que teniendo alta médica/salud mental permanecen en las instituciones de salud por no tener donde vivir, familias incluidas en hoteles en el marco Operativo Frío u otras situaciones particulares (Informe primer censo popular, 2017:16).

En lo concerniente al “censo popular” realizado en el año 2019, se registró un total de 7.251 personas, de las cuales 5.412 personas se encontraban residiendo en la calle, 641 residían en el circuito de paradores y hogares administrados por el GCBA, así como 1340 personas se alojaban en hogares conveniados con el GCBA (Informe segundo censo popular, 2019:2). Resulta pertinente destacar que en este segundo informe no se señaló el total de personas en riesgo a la situación de calle en la ciudad ni tampoco se describió la manera como llevaron a cabo el censo. En los “censos populares” de los años 2017 y 2019 también se realizaron encuestas a las personas relevadas. Señalan Palleres e Hidalgo (2018) que a partir de dicha herramienta se relevó:

Información socio-demográfica general (documentación, identidad de género y nacionalidad); trayectoria en situación de calle (tiempo de permanencia y motivos); trabajo e ingresos (actividades para obtención de dinero y acceso a subsidios); educación y formación (nivel educativo alcanzado) y salud en general y consumo (percepción y problemas de salud y de consumo, acceso a servicios y tratamiento). De igual modo, también se tomaron en cuenta dimensiones relevantes como las redes familiares y de apoyo (contacto con la familia e instituciones); el acceso a derechos y a la participación (problemas de accesibilidad a lugares públicos o privados); vivencia de distintas formas de violencia (discriminación, agresión física, abusos, robos o hurtos e impartida por quiénes), participación (en movimientos, partidos políticos u organizaciones) y expectativas de superación de la situación de calle. (p.70)

En cuanto al género, mientras que en el año 2017 se identificó un 74,5% de varones, 24,5% de mujeres y tan solo un 1% de personas trans, en el “censo

popular” del año 2019 aumentó el porcentaje de varones en situación de calle en más de 5%, representando para ese entonces un total de 80%, siendo las mujeres un 19% y sosteniéndose un 1% de personas trans. Respecto a la edad, mientras que en el año 2017 se registró un 13,5% de población menores de 18 años de edad, siendo el resto mayor de edad, para el año 2019 se registró un 16% de menores de edad y un 85% de adultos. Finalmente, como mayor nivel educativo, en ambos censos populares se registró un alto porcentaje de personas que afirmaron haber alcanzado el primario o poseían estudios primarios incompletos.

1.5 Causas que originan la situación de calle.

Respecto a las causas que originan la situación de calle en la CABA se documentaron accidentes, crisis familiares, enfermedades, separaciones de pareja. Otra de las razones es la migración interna. En ese sentido se relata la existencia de personas que habitaban en el interior del país pero que en búsqueda de oportunidades decidieron venir a CABA a “probar suerte” o queriendo alejarse de situaciones tales como violencia, abuso. En menor grado, pero no menos importante, se señala la existencia de personas que egresan de alguna institución de encierro tales como psiquiátricas, geriátricas, recuperación de adicciones, institutos de menores (Biaggio, 2018:4-5).

Los resultados de una encuesta realizada a personas alojadas en paradores administrados por el GCBA, indicaron que son varias y de distinta naturaleza las causas que propician el aumento de personas en situación de calle en la ciudad, siendo en la mayoría de casos el desempleo la principal causa (Sconfienza,2011). En esta misma línea Boy (2011) señala el factor desempleo como causal y además suma el factor de “empobrecimiento relacional”:

En muchos casos, se trata de personas que pudieron en algún momento alquilar un departamento y con la pérdida de ingresos recurrieron a alquilar una pieza de hotel o cuarto de pensión. A medida que los empleos comenzaron a mermar, costear el arrendamiento empezó a ser una tarea más

difícil. Y cuando esta situación se combinó con la falta de redes familiares, amistades o barriales, la calle comenzó progresivamente a verse como un horizonte posible. (p.69). Por su parte, Paiva (2020) señala que:

Dentro del grupo de personas que pernoctan en la calle es posible diferenciar tres situaciones: los que están en la calle hace poco, los que lo están hace tiempo, y, dentro de este grupo, los mayores de 60 años. Entre los que están en situación de calle hace poco, la causa central que los lleva a dicha situación se relaciona con el desempleo, la ausencia de redes familiares y la falta de equilibrio entre los ingresos y el costo de la habitación de hotel. (p.342)

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2019) en su informe final sobre personas en situación de calle hace mención a dos causas principales para caer en situación efectiva de calle, puede ser un acontecimiento único en el plano económico o social que origine que la persona pierda vínculos que la permiten seguir inmersa en la sociedad o la pérdida de su vivienda a raíz de la desmejora progresiva de sus condiciones económicas. Dicho organismo realiza una clasificación de personas en situación de calle de acuerdo a las causas que los conllevaron a tal situación, a saber:

Cuadro N°1. Definición de personas en situación de calle según su condición.

Tipo	Definición
Pobres estructurales/personas en situación de calle crónica	Llevar mucho tiempo en situación de calle, nunca tuvieron acceso a una vivienda.
Personas con problemas de salud mental o consumo problemático de estupefacientes	Algunos han egresado de instituciones de salud mental sin haber recibido un abordaje social efectivo.
Migrantes internos	Migraron por alguna oportunidad laboral que fracasó en su momento o por demanda de algún tratamiento de salud. En esta categoría se incluyen a personas que realizan alguna actividad en la ciudad por lo que deciden pernoctar en la misma para ahorrarse costos por traslado.

Migrantes de países limítrofes	Personas que no lograron incorporarse al mercado laboral, tampoco cuentan con redes de contención.
Personas que vivencian una mala situación económica	Las razones pueden ser pérdida de empleo, desalojo habitacional, etc.
Mujeres víctimas de violencia de género	Deciden dejar el hogar que conviven con el agresor, al no contar con alguna red de contención terminan vivienda en la calle sola o con sus hijos.

Fuente: Información suministrada por la Defensoría del Pueblo de CABA. Disponible en: https://defensoria.org.ar/archivo_noticias/las-personas-en-situacion-de-calle-en-la-caba-informe-de-la-defensoria/. Última visita: 20/20/2019.

En el informe del “censo popular” del año 2017 se señalaron como causas para encontrarse en situación de calle las malas condiciones económicas, problemas familiares, problemas de salud mental o el haber estado privado de libertad en una institución penal y al momento de excarcelación no tener a donde residir, ello se relaciona con la clasificación de “en riesgo a la situación de calle”. Por su parte en el informe del “censo popular” del año 2019 se señalaron como principales circunstancias que motivaron a la situación de calle la pérdida de trabajo, incapacidad de pago, expulsión del lugar donde residían (desalojos), rompimiento de lazos familiares, por haber sufrido de violencia, entre otras razones que se registraron en menor cantidad tales como migración interna, problemas de salud, ampliación de la familia, entre otras razones. Toda esta información conlleva a concluir que son diversas las causas por la que las personas pueden caer en situación de calle, sin embargo, casi todas se encuentran relacionadas a una condición de vulnerabilidad socioeconómica y/o habitacional.

1.6 A Modo de cierre

A partir de las fuentes consultadas, se puede concluir que la pobreza no se traduce linealmente en una carencia de recursos económicos. Es una problemática compleja y multidimensional en la que se identifican diversas causas conforme a un determinado tiempo y espacio que impide a las

personas puedan desarrollar capacidades que se traduzcan en recursos que les permitan resistir ante situaciones de adversidad.

A pesar de haberse registrado durante el periodo 2015-2019 una importante participación de CABA en el Valor Agregado Bruto Nacional, en la ciudad se registró un importante porcentaje de personas en situación de pobreza y en situación de calle. Durante el periodo en cuestión el aumento de la pobreza se relacionó a diversos factores: la pérdida de valor del peso argentino; lo cual generó una fuerte devaluación; el aumento de los niveles de desempleo y la problemática del déficit habitacional; registrándose un aumento en el precio del suelo de los inmuebles existentes, así como ausencia de créditos y/o baja producción de viviendas con fines sociales por parte del sector público. Tal déficit impactó en aquellas personas que contaban con menores ingresos, los cuales comenzaron a habitar la ciudad en espacios informales tales como villas, asentamientos, espacios habitacionales transitorios, inquilinatos, pensiones, inmuebles tomados, hoteles residenciales, así como en la calle. Todos estos factores impactaron en el incremento de personas en situación de calle en la ciudad.

Por otra parte, tanto los censos realizados por el GCBA como los censos populares para cuantificar y caracterizar a las personas en situación de calle en la ciudad durante el periodo en cuestión arrojaron los siguientes resultados: las principales causas que conllevaron a las personas a dicha situación eran las malas condiciones económicas por pérdida de trabajo, incapacidad de pago de una vivienda (desalojos), registrándose en menor medida problemas familiares, migración interna, problemas de salud, ampliación de la familia, problemas de salud mental o el haber estado privado de libertad en una institución penal y al momento de excarcelación no tener a donde residir. De acuerdo a dicha información se concluyó que tales causas se encuentran relacionadas a una condición de vulnerabilidad socioeconómica y/o habitacional.

En lo que respecta a la cuantificación de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en CABA, según lo establecido en la

observación N°4 del Comité DESC, se concluyó que es imprescindible poder contar con información sobre dicha población, tanto cualitativa como cuantitativa que permita comprender las causas que los conllevaron a dicha situación, pudiendo así definir las estrategias públicas más adecuadas para atender a tal problemática. Se afirma que durante el período 2015-2019 no se obtuvieron datos oficiales acerca de los relevamientos llevados a cabo por el GCBA que brindasen información discriminada sobre cómo se realizaron, así como los resultados obtenidos, por lo que se debió recurrir a otras fuentes no oficiales, incumpliendo de esta manera con el deber del Estado de poner a disposición información oficial contentiva a las políticas públicas que desarrolla para atender a la problemática en cuestión.

En lo concerniente a la denominación de dicha población, ello dependió en principio de cómo era introducida la categoría en la agenda del GCBA. Con la sanción del Decreto 607/97, el GCBA introdujo una concepción limitada del problema al denominarlos “los sin techo”, excluyendo de la problemática tanto a aquellas personas que se estarían hospedando tanto en paradores y hogares de tránsito administrados por el GCBA como aquellas personas en riesgo a la situación de calle. Posteriormente con la Ley 3.706/10 se reconocen como sujetos de derecho no solo a las personas en situación efectiva de calle sino también a las personas en riesgo a la situación de calle. En ese sentido se concluyó que la normativa fue progresivamente introduciendo conceptos cada vez más amplios que respondiesen a la complejidad de la problemática en cuestión y considerasen a todos los sujetos involucrados.

A pesar de establecerse en términos normativos una denominación mucho más amplia, considerando según la Ley 3706/10 como población afectada tanto a personas en situación de calle como en riesgo a la situación de calle, se identificó que el GCBA realizó censos anuales en la ciudad para cuantificar solo a personas que estuviesen residiendo de manera efectiva en las calles de la ciudad, omitiendo así a aquellas en riesgo a la situación de calle. Es por ello que se recurrió al recurso de amparo judicial para reclamar al GCBA la visibilización de este último grupo poblacional, cuyo estado de

vulnerabilidad socioeconómica y habitacional, de no ser reconocido ni acompañado con políticas públicas que atiendan a sus demandas, poseen altas probabilidades de caer en situación efectiva de calle.

En este sentido, judicialmente se ordenó al GCBA realizar el relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y su correspondiente diagnóstico, conforme a los criterios establecidos en la Ley 3706/10. Se afirma que a pesar de existir una Ley que dictamina los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, como lo es el derecho a saber cuántos son, cómo se caracterizan y qué condiciones los llevaron a dicha situación, el mismo gobierno incumplió la ley, así como al intervenir el Poder Judicial a través de una sentencia utilizada como una herramienta para que tales derechos se cumplan, el gobierno incumplió sus órdenes.

Como respuesta a la disconformidad por parte de organizaciones de la sociedad de cómo se estaba siendo llevado a cabo el censo en cuestión por parte del GCBA, surge el “censo popular” en los años 2017 y 2019, logrando visibilizar a través de los mismos no solo la problemática de personas en situación de calle y a aquellos que pernoctan en paradores y hogares de tránsito públicos o “conveniados” con el GCBA, sino también se visibilizó a personas en riesgo a la situación de calle tales como receptores de subsidio habitacional otorgado mediante Decreto 690/06 y sus modificaciones, personas protegidas a través de recursos de amparo judicial para garantizar acceso a vivienda, adolescentes de 18 años institucionalizados en el Sistema de Protección que deben egresar sólo por su edad o institucionalizados en el Sistema de justicia penal juvenil en condición de egreso, adultos institucionalizados en sistema penal próximos a finalizar condena, desalojos con sentencia firme, adultos que teniendo alta médica/salud mental permanecen en las instituciones de salud por no tener donde vivir, familias incluidas en hoteles en el marco Operativo Frío u otras situaciones particulares.

El “censo popular” al contemplar los diversos grupos de personas afectadas afirma la complejidad de la problemática. En ese sentido, las

organizaciones de la sociedad civil según lo establecido en la Constitución de CABA y la Ley 3706/10 reclaman al Estado una política pública integral que genere las condiciones óptimas para el acceso a la vivienda, teniendo especial atención las personas en riesgo a la situación de calle.

En cuanto a la caracterización de las personas en situación de calle, según información obtenida tanto en los censos oficiales, populares así como en investigaciones realizadas sobre el tema, se concluyó que en su mayoría son argentinos, provenientes de CABA o la Provincia de Buenos Aires, con edad promedio entre los 40 y 50 años, como mayor nivel educativo primario, con conocimiento en oficios mayormente albañilería o construcción que les permite realizar changas para obtener ciertos ingresos económicos.

En términos generales se concluyó que las personas que se encuentran en situación de calle y en riesgo a la situación de calle son víctimas de una vulneración sistemática de sus derechos, por lo que el GCBA, en base a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que ha firmado, ratificado y por ende incorporado en su normativa interna, debe garantizar la protección así como la restitución de tales derechos a través de diversas políticas públicas diferenciadas que le permitan el acceso a una vivienda adecuada.

En el siguiente capítulo se procederá a describir el enfoque de derechos humanos, así como los estándares internacionales DESC que determinan el contenido del derecho y responsabilidades de los Estados frente a ese derecho. Asimismo, se describirá el marco normativo del Sistema Internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos destinados a garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas. Particularmente se hará mención a algunos instrumentos que garanticen el derecho a la vivienda adecuada tales como el PIDESC. Por último, se describirá cómo el Estado Argentino incorpora tales compromisos en su normativa interna para generar políticas públicas y/o programas que

respondan a la problemática de acceso a la vivienda expuesta en la presente investigación.

2.EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS. MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. NORMATIVA DEL ESTADO ARGENTINO

En el presente capítulo se conceptualizará el enfoque de derechos humanos como un conjunto de principios que permiten determinar aquellas metas y objetivos a alcanzar de conformidad con las normas del derecho internacional de los derechos humanos adoptadas por los Estados Partes.

Se describirán los estándares internacionales de derechos humanos que permiten determinar el contenido del derecho y responsabilidades de los Estados frente a ese derecho. Asimismo, se describirá el conjunto de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, haciendo especial mención a aquellos destinados a preservar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, en particular el derecho a la vivienda. Por último, se realizará una descripción de la normativa nacional Argentina que incorpora los compromisos establecidos en tales instrumentos.

2.1 Qué es el enfoque de los derechos humanos

Según el enfoque de derechos humanos los objetivos, metas y normas establecidas, así como instrumentos internacionales en materia de derechos humanos consensuados entre los Estados Parte, generan en los mismos un accionar específico, siendo “lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico” (ACNUDH, 2006). Abramovich señala que “el denominado enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo” (2006:36).

Dicho enfoque permite traducir tales objetivos, metas y normas en resultados alcanzables, mejores y más sostenibles en un tiempo determinado, promoviendo procesos participativos y de consenso, así como “fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones” (ACNUDH, 2006: 16-17). Por su parte Abramovich (2006) sostiene que:

para el enfoque basado en derechos es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella sin duda influirá en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. (p.41)

El enfoque permite priorizar las acciones que el Estado debe realizar, sin embargo, las mismas son susceptibles de discusión e interpretación (Rossi y Moro, 2014). En ese sentido, el enfoque establece una guía para la formulación y la evaluación de las políticas públicas, pero no impone acciones concretas y/o determinadas a los Estados, cada uno posee la potestad de diseñar e implementar acciones específicas que permitan la concreción de los derechos a garantizar (Abramovich y Pautassi, 2009: 25-26).

Dicho enfoque puede resultar a veces demasiado rígido y, por ende, acotar de manera poco conveniente la discrecionalidad de quienes formulan las estrategias de desarrollo (Abramovich, 2006:38). Es por ello que cada Estado debe adoptar de manera discrecional medidas para que progresivamente se logre el alcance pleno de los derechos de las personas, sin perjuicio de contar con recursos escasos para ello (Abramovich y Pautassi, 2009:5).

La CIDH (2018) afirma que el enfoque de derechos humanos promueve la participación de todas las instituciones que conforman el aparato estatal (p.36). Es así como a través de los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales, se otorga un marco reconocido por los Estados, así como se promueve la articulación entre actores estatales y no estatales tanto en el escenario local, nacional como internacional (Abramovich y Pautassi, 2009:20). Bajo este enfoque se reitera la no exclusividad del sector estatal, se suman actores como la sociedad civil, sector académico, así como organismos internacionales especializados en la materia. (Vázquez y Delaplace, 2011:50-51). Al respecto señalan Rossi y Moro (2014) que:

Desde la perspectiva de derechos, las políticas públicas -en tanto proceso colectivo de construcción de sentido y de interacción entre actores estatales y sociales en pos de un mayor bienestar- se constituyen como espacios privilegiados para la construcción de una ciudadanía plural. (p.13)

Esto es lo que Zurbriggen y González (2014) ha denominado “co-creación”, siendo el mismo un proceso en el que determinadas personas, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios de gobierno, consultores, academia y demás actores participan en conjunto en la identificación de causas que originan un problema, así como en el diseño de soluciones, lo que se traduce en aumento de legitimidad en lo que respecta a la gestión de problemas públicos (p.343).

El proceso de evaluación de una política pública con enfoque de derechos humanos posee como objetivo determinar el alcance o realización de derechos tras su diseño e implementación (CIDH, 2018:32). Para ello se toma como referencia las recomendaciones realizadas por los organismos que determinan el cumplimiento de los tratados en materia de derechos humanos, así como aquellas evaluaciones de carácter públicas e independientes sobre el accionar del Estado (ACNUDH,2006:17). Abramovich y Pautassi (2009) señalan que:

Un enfoque de derechos establece obligaciones correlativas cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales. (p.22)

Es por ello que al hablar de “campo de poder para sus titulares”, desde un enfoque de derechos el Estado debe habilitar distintos mecanismos de fiscalización y exigibilidad de derechos de las personas, tanto a nivel judicial, como espacios de reclamos formales, tales como las oficinas de defensa del consumidor, oficinas de control público, así como aquellas instituciones y organismos defensores de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009:34).

En ese sentido, el enfoque de derechos humanos se sustenta en dos figuras, el Estado como garante de derechos y los individuos como titulares de derechos con la potestad de participar y reclamar (CIDH, 2018:20). En ese sentido “estas nuevas políticas pretenden superar décadas en la consideración de las personas como meros beneficiarios de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos” (Abramovich y Pautassi, 2009:1), los cuales poseen la

capacidad de influir en la reivindicación de determinadas prestaciones y conductas (Naciones Unidas, 2006:15). Dicha reivindicación representa entregar el poder a sectores empobrecidos, fortaleciendo así aquellos instrumentos que afirman la responsabilidad de los Estados como garantes de derecho (Abramovich, 2006:38). Respecto al tema Valente y Giménez (2010) señalan que:

El principal objetivo de este enfoque es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, produciendo distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, porque estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía, entre otros elementos. (p.58)

Por su parte Rossi y Moro (2014) señalan que:

En el plano de la gestión de políticas y servicios sociales, se erige como una lógica de intervención que implica un posicionamiento de y una interpelación a los involucrados en calidad de sujetos con derechos y obligaciones. En las áreas sociales, el posicionamiento de las personas y grupos como sujetos de derechos hace referencia a la obligación de los actores estatales de dar respuestas y generar las condiciones de posibilidad para garantizar la accesibilidad a los derechos, a la vez que refiere al ejercicio activo de la ciudadanía en las interfaces de los procesos de gestión. (p.13)

En cuanto a la responsabilidad del Estado como “garante de derechos”, se hace referencia a cuatro “niveles” de obligaciones: la obligación de respetar que consiste en que el Estado no debe obstaculizar el acceso al goce de aquellos bienes que constituyen el objeto del derecho. Por su parte la obligación de proteger que terceros impidan el acceso a dichos bienes. La obligación de garantizar implica hacer lo necesario para que el titular pueda acceder a ese bien, mientras que la obligación de promover consiste en la responsabilidad del Estado de crear las condiciones para que las personas puedan acceder a ese bien (Van Hoof en Nikken,2010:129-130). Vázquez y Delaplace (2011) señalan que:

Una de las principales obligaciones del Estado es la de identificar, en su territorio, los grupos que necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de sus derechos, aprobar normas que los protejan de esa discriminación e incorporar en sus políticas, planes de acción, y por consecuente reflejar en su presupuesto, medidas concretas para protegerlos, compensarlos o para fortalecer su acceso a los derechos. (p.45)

Teniendo en consideración los beneficios de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos, se destaca la importancia de que los Estados realicen los esfuerzos suficientes para incorporar dicho enfoque en el ciclo de sus políticas públicas, haciendo foco en el cumplimiento de obligaciones de carácter positivo tanto en materia de derechos económicos, sociales y culturales como civiles y políticos. (Abramovich y Pautassi,2009:6), sin embargo, se considera un desafío poder realizar una evaluación de las políticas públicas basados en dicho enfoque, sustentado en los estándares internacionales de derechos humanos, recomendaciones emitidas por los órganos de evaluación de los tratados, interpretaciones de la norma por parte del poder judicial, así como de instancias del sistema interamericano (CIDH,2018:45).

2.2 Qué son los estándares internacionales de derechos humanos

Se señala la existencia de un conjunto de principios en materia de derechos humanos señalados en Tratados, Declaraciones de carácter vinculante, los cuales se constituyen como pautas y reglas que contribuyen a delimitar “el contenido de los derechos y alcance de las obligaciones estatales que surgen como contracara” (Rossi y Moro, 2014:24). Tales estándares poseen la “capacidad de incidir de manera directa en la orientación general de algunas políticas públicas y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas” (Abramovich y Pautassi, 2009:8).

Dichos principios se dividen en “transversales” (tanto para derechos civiles y políticos como DESC), siendo los mismos: universalidad, igualdad y no discriminación, acceso a instancias de reclamo judicial, acceso de información, participación social y en principios “específicos” (solo para DESC) que ayudan a determinar la responsabilidad de los Estados, así como el contenido mínimo de los derechos reconocidos, los mismos son progresividad, protección de grupos en condición de vulnerabilidad, niveles mínimos de derechos, no regresividad, así como utilización al máximo de recursos disponibles (Rossi y Moro,2014:25). Señala Abramovich y Pautassi (2009) que:

Entre los estándares contenidos en cada derecho social, se encuentra la obligación de satisfacer –al menos- el contenido mínimo de los derechos; la de utilizar al máximo los recursos disponibles, el principio de progresividad y no regresividad; el principio de no discriminación; la producción de información, la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas y el acceso a la justicia. (p.5)

Estos principios o estándares internacionales referidos a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, sirven para precisar cuándo efectivamente se está frente a un derecho de esta naturaleza, identificar tanto los alcances como las limitaciones de cada programa o política pública a adoptar por cada Estado; siempre en el marco de su autonomía; así como servir a los sistemas de administración de justicia de referencia al momento de tener que hacer algún recurso de interpretación del derecho (Pautassi,2010:11-12).

En lo que respecta al estándar de “universalidad”, el mismo ha sido reconocido de manera expresa en el artículo 5 de la Declaración y Programa de acción de Viena (1993) en la que se reafirma que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí” (artículo 5). Tanto el Sistema Internacional como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos apelan a la responsabilidad de los Estados Parte, de acuerdo a sus posibilidades, de garantizar la universalidad y equidad de tales derechos a personas vistas como “sujetos de derecho” ello a través de la planificación pública (Giménez y Valente, 2010). En lo concerniente al derecho a la vivienda adecuada, cabe destacar lo señalado en la observación N°4 sobre el derecho a una vivienda adecuada del Pacto DESC, en el numeral 6 se aclara que tal derecho aplica a todos, tanto para personas como para familias, independientemente de su edad, situación económica o posición social (Observación General N°4).

En cuanto al “contenido mínimo de derechos” se hace referencia a la obligación mínima de los Estados Parte del PIDESC (1966) de satisfacer, aunque sea a niveles mínimos los derechos de las personas de manera universal, no pudiendo esquivar tal compromiso.

En lo concerniente al estándar de “utilización al máximo de los recursos disponibles”, el PIDESC (1966) señala en su artículo 2.1 que:

Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. (artículo N°2.1)

De conformidad con lo señalado previamente, se afirma que la progresividad y no regresividad implica la utilización al máximo de recursos disponibles. En lo que respecta a la “progresividad y no regresividad”, fue incluido en otros instrumentos internacionales, tales como el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) en el que se establece que los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para lograr de manera progresiva la plena efectividad de los DESC. Asimismo, en el Protocolo de San Salvador (1988) se menciona el compromiso de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para así lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el referido instrumento.

El principio de “Progresividad y no regresividad” se refiere a lo que el Estado debe hacer, pero también lo que no debe hacer en términos de satisfacer los derechos inherentes a las personas. En ese sentido, mientras que la progresividad implica que los Estados tomen las medidas necesarias para permitir el gozo de tales derechos de manera progresiva, la regresividad implica que el Estado no tome medidas, ni realice acciones, tales como publicar normas o nuevas políticas o programas que representen una vulneración de los derechos en cuestión. En consonancia con lo señalado, Pautassi (2010) expresa que el principio de progresividad y no regresividad:

se convierte en un estándar en materia de DESC, en virtud del cual le está vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. (p.28)

Resulta pertinente hacer mención a la Observación General N°3 párrafo 9 del Comité DESC, en cuanto a las obligaciones claras y precisas a los Estados Parte en relación a la plena efectividad de derechos, se requiere un “dispositivo de flexibilidad” que refleje las condiciones reales y dificultades de

dichos actores al momento de asegurar la plena efectividad de cumplimiento de los DESC (Observación General N°3).

En cuanto al estándar de “igualdad y no discriminación”, se hace mención al artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en el que se señala que los derechos deberán ejercerse en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación, “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (artículo N°2).

En la Observación General N°20 del Comité DESC sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, se indica que existen tanto formas directas como indirectas de discriminación, las formas directas que vendrían siendo aquellos actos u omisiones basados en algún motivo prohibido de discriminación; mientras que las maneras indirectas serían aquellas prácticas, leyes o políticas que en la práctica por motivos prohibidos de discriminación terminan afectándose los derechos del PIDESC (Observación General N°20).

La CIDH (2017) en su informe sobre pobreza y Derechos Humanos señala la responsabilidad del Estado de adoptar medidas de carácter inmediato para prevenir, reducir y/o eliminar aquellas condiciones y aptitudes que fomenten actos discriminatorios, poniendo especial atención en aquellas poblaciones que han sido de manera persistente víctimas de exclusión. Dicha Comisión señala la responsabilidad del Estado de adoptar medidas que permitan el reconocimiento de derechos a todas las personas en condiciones de igualdad, a su vez reconoce la importancia de impulsar el desarrollo de políticas con un enfoque diferenciado que responda a las condiciones de determinadas personas, grupos o poblaciones, logrando así la igualdad sustantiva, todo ello con el objetivo de transformar aquellas causas de carácter estructural que fomentan la desigualdad.

Respecto al estándar de “acceso a la justicia y mecanismos de reclamo”, se señala que el Estado debe remover obstáculos normativos, sociales o económicos que impidan o limiten el acceso de la justicia como

mecanismo formal de reclamo, así como debe fortalecer sistemas que permitan fiscalizar y rendir cuentas. En ese sentido, las personas tienen la posibilidad de acudir a un juez para solicitar el cumplimiento de obligaciones adoptadas por el Estado, así como pedir de manera formal alguna especie de reparaciones o sanciones ante algún incumplimiento. En este caso, la justicia confronta las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables, y en caso de haber divergencia ordena a los poderes pertinentes que ajusten sus actividades. En relación a ello, Abramovich y Courtis (2002) señalan que:

No se pasa por alto que existen objeciones tendentes a demostrar que el poder judicial no tiene mecanismos coercitivos para lograr el cumplimiento de una resolución que condene al Estado a implementar diversas prestaciones. No obstante, los autores refieren que tales sentencias pueden ayudar a replantear las prioridades de la agenda pública. (p.1)

En lo que respecta al “acceso a la información”, ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado (CIDH, 2010). Resulta pertinente la producción de información detallada sobre aquellos grupos que se encuentren en condición de extrema vulnerabilidad en materia de vivienda, en particular aquellos grupos sin hogar, o aquellas que se alojan en lugares cuyo hábitat no le brinda condiciones mínimamente óptimas de habitabilidad (Observación General N°4, numeral 13). Las personas tienen derecho a solicitar información oficial acerca de aquellas políticas públicas o programas que les afecten, debiendo el Estado otorgar la misma, pudiendo así éstas realizar una evaluación sobre el diseño e implementación de las mismas (Vásquez y Delaplace, 2011:48).

Por último, en cuanto al estándar de “participación de sectores afectados en el diseño de las políticas públicas”, el Comité DESC en su Observación General N°4 expresa la importancia de realizar una consulta extensa a todas las personas afectadas en lo que respecta a las medidas tomadas para asegurar el derecho a la vivienda adecuada con el objetivo de asegurar el respeto de los demás derechos humanos.

2.3 Legislación internacional.

El Estado Argentino ha firmado y ratificado un conjunto de instrumentos internacionales generados en el marco del Sistema Internacional y del

Sistema Interamericano de los Derechos Humanos que promueven la defensa de los derechos humanos de las personas y de donde se desprenden los estándares anteriormente descritos. Tales derechos son indivisibles, progresivos, irrenunciables e interdependientes. Indivisibles porque conforman un conjunto integral de derechos al no ser uno superior a otro, progresivos ya que una vez son reconocidos tales derechos no se puede omitir o realizar acto alguno que promueva su vulneración o que impida su cumplimiento, irrenunciable lo cual adhiere un sentido de responsabilidad con el compromiso asumido, así como interdependientes, entendiendo así que los derechos no son aislados, al vulnerarse un derecho a una persona se le estarían vulnerando otro conjunto de derechos y viceversa, por lo que no se puede hacer efectivo un derecho de manera aislada respecto al resto de derechos (Declaración y Programa de Acción de Viena,1993). Sobre esta última característica Abramovich y Pautassi (2009) señalan que:

Un punto común en los diferentes marcos conceptuales es la adopción del principio de interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, aunque ciertamente no todos los marcos ponen el mismo énfasis en las diferentes categorías de derechos. Los derechos a considerar y las prioridades se definen por lo general, en función de las diversas estrategias de desarrollo y sin considerar a priori la preeminencia de ninguna categoría de derechos por sobre la otra. (p.18)

Los Estados al ratificar un documento jurídicamente vinculante, deberán prestar atención a los compromisos contraídos. Es así como el Sistema internacional e interamericano de los Derechos Humanos ha definido de manera más precisa no solo lo que el Estado no debe realizar (obligaciones negativas), sino lo que el Estado debe realizar (obligaciones positivas) para garantizar así los derechos tanto civiles, políticos como económicos, sociales y culturales de las personas (Abramovich y Pautassi,2009:7). Abramovich y Courtis (1997) señalan un ejemplo del hacer y no hacer para garantizar los DESC, en ese sentido:

Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello

que se los denomina "derechos-prestación". Sin embargo, no resulta difícil descubrir cuando se observa la estructura de estos derechos la existencia concomitante de obligaciones de no hacer. (p.4)

A continuación, se detalla el contenido de aquellos compromisos internacionales en materia de derechos civiles y políticos, así como los DESC, de los cuales el Estado Argentino es Parte. Se destacará lo pertinente al derecho a la vivienda por constituir el mismo la seguridad y estabilidad que las personas requieren para así gozar de otro conjunto de derechos tales como salud, integridad y vida, autonomía personal, igualdad, entre otros.

2.3.1 Instrumentos vinculantes del sistema de la ONU.

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante (PIDESC).** Aprobado por la República Argentina por Ley 23.313, sancionada el 17 de abril de 1986, promulgada el 06 de mayo de 1986. Ratificado por el Gobierno argentino el 8 de agosto de 1986.

Cabe destacar que en el artículo 11 del presente Pacto (1976) se señala el derecho a una vivienda adecuada:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundamentada en el libre consentimiento. (artículo N°11)

En los artículos 6,7,8,9,10,11,12,13,14y 15 del presente Pacto se señala que los Estados firmantes deberán garantizar el derecho al empleo, a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, a la seguridad social, a la protección de la familia y de los menores, a un nivel de vida adecuado, a la mejora continua de las condiciones de existencia, a la salud, a la educación, así como el derecho a participar en la vida cultural, respectivamente. A continuación, se describen aquellas observaciones emitidas por el Comité DESC sobre una vivienda adecuada y la protección contra desalojos forzosos, específicamente la N°4 y N°7.

2.3.1.1 Comité DESC: Observación General N°4 respecto al derecho a una vivienda adecuada y Observación General N°7 sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos.

A través de los Comités creados por los órganos de Tratados de las Naciones Unidas, se emiten Observaciones Generales que permiten aclarar el contenido y características de derechos específicos, así como las principales obligaciones estatales. Dichas observaciones terminan siendo una guía para los Estados poder desarrollar políticas públicas y/o programas, así como poder monitorear su implementación, con el objetivo de cumplir las obligaciones contraídas (UNSDG: sf).

El Comité de derechos sociales, económicos y culturales (Comité DESC) es el órgano de interpretación del PIDESC. En particular en las Observaciones Generales 4 y 7 ha profundizado sobre el contenido mínimo del derecho a la vivienda. Según la Observación General N°4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, realizada por el Comité DESC, se les debe asegurar a las personas el derecho a una vivienda adecuada; independientemente de su edad, situación económica u otra índole. En dicha observación se señala que el reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada es fundamental para el disfrute de otros derechos sociales, económicos y culturales, por ende, el derecho a la vivienda adecuada no debe interpretarse de manera aislada del resto de derechos (art. 11 inc. 1 del PIDESC). El goce del derecho a la vivienda adecuada, debe contener los siguientes elementos:

En lo que respecta a la seguridad jurídica de la tenencia, los Estados Parte deben adoptar medidas que protejan a las personas frente a desalojos y otras amenazas. La vivienda debe ser habitable, es decir debe ser construida con materiales aptos, así como el diseño de sus espacios deben proteger a sus habitantes de amenazas a la salud. La vivienda adecuada también implica que la misma esté ubicada en un lugar con acceso a opciones de empleo, centros de salud, centros de educación; así como acceso al resto de servicios sociales.

En lo concerniente la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, toda vivienda adecuada debe tener acceso a agua potable, energía para la cocina, alumbrado, calefacción, servicio de eliminación de desechos, que permitan una vida sana y segura. Tales servicios deben hacer que las personas incurran en gastos soportables, pudiendo así satisfacer otras necesidades básicas. En ese sentido, el Estado deberá subsidiar programas de acceso a la vivienda, así como subsidiar el costo de servicios para cubrir necesidades básicas, debiendo dirigir tales medidas a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, Antes de ello se requiere contar con información detallada sobre aquellos grupos que se encuentran en una situación desventajosa en materia de vivienda. En lo que respecta a la adecuación cultural, todo plan de vivienda debería expresar todos los valores, principios, costumbres y demás cosas que constituyen la identidad cultural de sus habitantes.

En cuanto a la Observación General N°7, sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos, realizada por el Comité, se señala que ninguna persona puede ser desalojada de la vivienda que ocupa, sin proporcionarle medios apropiados de protección legal. En ese sentido el Comité DESC considera previo al desalojo establecer instancias de escucha de las personas afectadas, notificación previa en donde se establezca un plazo de tiempo oportuno para que se realice el desalojo, instando a la participación a lo largo del proceso de funcionarios de gobierno que puedan ofrecer recursos jurídicos a las personas objeto de tal desalojo.

- **La Declaración Universal de Derechos Humanos**, en su artículo 22 señala que toda persona por ser miembro de una sociedad posee el derecho a un nivel de vida adecuado, garantizando el acceso a la salud, empleo, alimentación vestido y vivienda.
- **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**, ratificada el 6 de diciembre de 1967. En su artículo 25 se habla del derecho a la vivienda digna para dicha población.

- **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, en su artículo 5 se señala que las personas deben gozar de derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a condiciones satisfactorias de trabajo, protección contra el desempleo, igualdad en el salario para todos, así como el derecho a la vivienda.
- **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**, insta a garantizar condiciones de vida adecuadas para las personas, particularmente en los ámbitos de vivienda, servicios sanitarios, transporte, comunicación, etc.
- **Convención sobre los Derechos del Niño**, en dicho documento se señala que los Estados Parte adoptarán medidas de apoyo para garantizar que todo niño goce de buena nutrición, vestuario y vivienda.
- **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**, en su artículo 43 se señala el derecho a la vivienda, mediante planes sociales de vivienda.

2.3.2 Instrumentos en el ámbito de la Organización De Estados Americanos

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, en adelante (OEA), surgen un conjunto de instrumentos en materia de reconocimiento de los DESC suscritos y ratificados por los Estados Parte, los cuales se señalan a continuación:

- **La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, en su artículo 11 reseña que toda persona tiene el derecho a vivienda, asistencia médica, ropa, alimentación, ello en función a los niveles de recursos públicos y de la comunidad.

- **Carta de la Organización de los Estados Americanos**, en su Artículo 28 señala que “los Estados Miembros convienen en cooperar entre sí a fin de lograr condiciones justas y humanas de vida para toda su población.
- **Convención Americana de Derechos Humanos** (Pacto de San José de Costa Rica), en su artículo 26, señala que los Estados Parte poseen el compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, a través de la vía legislativa u otros medios.
- **Protocolo de San Salvador**, en su artículo 1 que los Estados Parte en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

2.4 Constitución Nacional como un instrumento garante de derechos

En la Constitución de la República Argentina, artículo N°75 inciso 22, se les otorga rango constitucional a determinados instrumentos internacionales; sean Declaraciones, Pactos y/o Convenciones que el Estado Argentino haya suscrito y ratificado señalando que los mismos deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en dicha Carta Magna. Es así como el Estado Argentino asume el compromiso de garantizar los derechos de carácter fundamental, civil, social, económico y cultural adecuando sus políticas públicas, programas, proyectos en función a determinado marco normativo. Cabe destacar que en su artículo N°14 bis el Estado argentino asume el compromiso de que todos los habitantes gocen del derecho a una vivienda digna, así como de beneficios relacionados a la

seguridad social, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, tales como jubilaciones, pensiones y protección social de la familia.

2.5 Proyectos de Ley a nivel nacional en materia de atención integral a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

Resulta de interés demostrar que durante el periodo de estudio seleccionado 2015-2019 diferentes fuerzas han presentado ante la cámara de Diputados y ante el Senado de la Nación en los años 2016, 2018, 2019 proyectos de ley nacional en materia de atención integral a las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Tales proyectos coinciden con apuntar a la realización de un relevamiento anual, facilitación de documentación para acreditar identidad, otorgación de una referencia administrativa postal a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, así como el funcionamiento de centros integrales destinados a atender a la población afectada. Cabe destacar que hasta el año 2019 ninguno de los proyectos de Ley elevados ante la cámara de Diputados del Congreso de la Nación durante el periodo de estudio elegido tuvo tratamiento.

2.6 A Modo de cierre

A lo largo del capítulo se conceptualizó y caracterizó el enfoque de derechos humanos como aquel que permite determinar el alcance de los derechos a través del diseño e implementación de determinadas políticas públicas, considerando a los receptores de las mismas como “titulares de derechos” y no como personas con necesidades insatisfechas, poniendo especial atención en aquellas poblaciones con mayor vulnerabilidad. Se describieron los elementos que constituyen dicho enfoque, tales como la transparencia de procesos, la participación de los actores involucrados de carácter estatal como no estatal tanto a nivel local, nacional e internacional, la responsabilidad del Estado de informar todas las acciones realizadas para dar cumplimiento a los derechos en cuestión, debiendo estar dicha información disponible, la existencia de estrategias de demanda por parte del receptor y de organismos estatales o no estatales, así como estrategias de reparación de tales derechos en base a dichas demandas por parte del Estado, reconociendo en ese contexto su autonomía. En el marco de dicho enfoque

se reconoció la discrecionalidad que posee cada Estado de adoptar medidas que permitan alcanzar de manera progresiva los derechos de las personas, a pesar de no contar con los recursos suficientes.

Asimismo, se describió el rol de los estándares internacionales de derechos humanos como pautas que permiten delimitar el contenido de derechos, así como el alcance de obligaciones que el Estado asume como garante de esos derechos. Se concluyó que la aplicación de dichos estándares permite analizar si el accionar del Estado a través de determinadas políticas públicas ha garantizado los derechos de las personas, o si caso contrario tales derechos han sido vulnerados.

Se dio a conocer la labor del Sistema Internacional e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, promoviendo los mismos a través de un conjunto de instrumentos se garanticen los derechos humanos de las personas de manera indivisible, progresiva, irrenunciable e interdependiente, muy particularmente el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia a través del acceso a servicios de salud, empleo, alimentación, vestido y vivienda. Se afirma la responsabilidad de los Estados Parte de tales instrumentos, los cuales conforme a su discrecionalidad y a los recursos con los que cuentan adoptarán medidas, cuya implementación de manera articulada y coordinada entre los entes competentes permitan dar cumplimiento a los compromisos asumidos de manera progresiva.

En lo concerniente al derecho de las personas a una vivienda adecuada se destinó un acápite acerca del PIDESC, debido a que es uno de los principales instrumentos que señala la responsabilidad de los Estados Parte, siendo Argentina uno de éstos, en garantizar el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, a través del acceso a recursos tales como alimentación, vestimenta, vivienda adecuada, para lo cual destinará el máximo de recursos disponibles. A este Pacto se suman las observaciones N°4 y 7, las cuales fungen como guía que contiene las condiciones mínimas que debe contener una política pública para que a través de la misma se garantice a las personas el derecho a una vivienda adecuada,

lo cual contempla condiciones de habitabilidad, acceso a servicios básicos, entre otros factores, así como se garantice el derecho de las personas a la protección legal ante situaciones de desalojo.

Se pudo constatar que el Estado Argentino ha adecuado su normativa interna de conformidad con dichos instrumentos internacionales, a los que les ha dado jerarquía constitucional. Es así como incorpora a la Constitución Nacional la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de carácter fundamental, civil, social, económico y cultural de las personas, modificando su normativa, y en base a ella, adecuando políticas públicas y programas destinados a garantizar y/o restituir tales derechos, entre ellos el derecho a la vivienda

En el próximo capítulo se procederá a analizar desde un enfoque de derechos humanos las políticas públicas del GCBA, que de conformidad con la normativa local atienden a la problemática de situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad. Específicamente se analizará desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador”, del GCBA que surge del Decreto 607/97, buscando determinar si se garantizan los derechos de las personas alojadas.

3. POLÍTICA PÚBLICA DE ALOJAMIENTO TRANSITORIO DESTINADA A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN CABA. ANÁLISIS DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El Estado debe formular políticas públicas que permitan garantizar los derechos humanos de las personas, ya que “los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento” (Abramovich y Pautassi,2009:18). En ese sentido y de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Argentina, Constitución de CABA y demás normativa aprobada por la legislatura de CABA se garantizan derechos para las personas.

En este capítulo se hará mención a la normativa de CABA que da paso a la creación de una política pública compuesta por un conjunto de programas destinados a atender de manera transitoria la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad. Se hará mención a la década de los 90 y años posteriores con el objetivo de mencionar el contexto / surgimiento de las acciones realizadas por el GCBA para atender dicha problemática.

Posteriormente se describirán aquellos programas del GCBA que durante el periodo 2015-2019 atendieron a la problemática de personas en situación y en riesgo a la situación de calle en la ciudad, muy particularmente se analizará desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador”, a los fines de determinar si a través del mismo se garantiza o no los derechos de las personas alojadas.

3.1 Normativa de CABA. Constitución de CABA.

Según el artículo 20 de la Constitución de la ciudad, se garantiza a toda persona la satisfacción de sus necesidades tales como la alimentación, trabajo, educación, vivienda, vestido, cultura y ambiente. En lo concerniente al derecho a la vivienda, en el artículo 31 se reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello el Estado debe resolver de manera progresiva el déficit habitacional, teniendo especial atención en aquella población que se encuentre en una situación de pobreza crítica. En el

artículo 17 se indica la responsabilidad del Estado de desarrollar un conjunto de políticas sociales para mitigar las condiciones de pobreza y de exclusión existentes con los recursos que se cuente a nivel presupuestarios, técnicos y humanos.

De estos estándares constitucionales surge la normativa que fue aprobada por la Legislatura de la ciudad para garantizar derechos económicos, sociales y culturales a las personas, con especial atención en aquellas personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y habitacional. A continuación, se hará mención a los programas destinados a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que surgieron de la normativa local.

3.1.1 Programas de alojamiento transitorio para personas en situación de calle en CABA Cómo surgen y bajo qué contextos

En CABA, posterior a la dictadura, se promovieron políticas públicas que impulsaron la segregación socioespacial. En ese sentido una de las dinámicas desarrolladas fue la liberalización de alquileres, basada en la oferta y demanda de bienes inmuebles para tal fin. En el año 1984 surge una nueva Ley de Alquiler N°23.091 en la que no se incluyó a los hoteles pensión como una forma de vivienda para los sectores populares, quedando a disposición del propietario la libertad de aplicar el desalojo por falta de pago. (Marcús, 2012:70).

En los años 90 un conjunto de medidas tales como la flexibilización de inversiones en ciertas zonas de la ciudad donde las poblaciones con menores recursos se habían asentado de manera informal, reforzaron el proceso de segregación socioespacial de dicha población (Rodríguez en Marcús, 2012:71-72). A estas situaciones se sumaron el desempleo, la inestabilidad laboral, así como la desigualdad entre los ingresos de los hogares, como factores que impactaron de manera considerable en aquellos sectores con menores recursos. Cabe destacar que en el año 1990 el 26,7% de las personas no contaba con los ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de bienes y servicios (Indec, 2003). En ese sentido, “la pobreza por insuficiencia de ingresos se consolidó como tendencia estructural” (Kessler y

Di Virgilio,2008:83). A raíz de la emergencia habitacional existente el Gobierno desarrolló una política pública para brindar alojamiento transitorio en hoteles por 15 días a familias que se hallaren en situación de calle y en riesgo de situación de calle, mientras que otros se alojaban en sitios dependencia de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social.

. En el año 1997 se aprobó el Decreto N°607/1997, que dio paso a la creación del “Programa integrador”, objetivo principal de esta investigación, considerando como receptores a aquellos hombres entre 18 y 60 años de edad o familias pertenecientes a grupos que, por diversos motivos tales como desempleo, rupturas familiares, desalojos, carecían de la posibilidad de tener una vivienda estable. A través de este programa se le ofrecía a la población en cuestión alojamiento temporario en la red de paradores u hogares de tránsito existentes, así como comida y asistencia psicosocial. Según Resolución N°1463/03 del 27 de agosto del 2003, se aprueba el Reglamento de Aplicación del Programa, definiendo objetivos, población beneficiaria, tipo de prestación a brindar, tiempo de permanencia, así como requisitos de ingreso y condiciones de ingreso.

En el año 1999 mediante Decreto N° 2018, se creó el “Programa Buenos Aires Presente” en adelante (BAP) el cual consistió en la creación y puesta en marcha de una estructura compuesta por un servicio social de atención telefónica (S.A.T) y Unidad Móvil de Atención Social (U.M.A.S) destinadas a las personas y familias en situación de calle para poder atender a sus demandas y necesidades en las calles de la ciudad. Estas dos herramientas se convirtieron en un canal para derivar de manera formal casos de personas sin techo al “Programa integrador”. Tanto el BAP como la línea de atención telefónica siguen operando en el ámbito de CABA.

Durante el período 2017- 2019 el GCBA registró dentro de su descripción presupuestaria anual al “Programa Buenos Aires Presente” como parte del Programa 45 “Programa de Atención a la Emergencia Social”. A través de dicho programa se pone a disposición la línea de asistencia telefónica y las unidades móviles de atención a personas en situación de calle en la ciudad. Asimismo, se ponen a disposición dos Centros de Inclusión Social

destinados a alojar de manera transitoria a personas en situación de calle. saber, el Centro la Boca, el cual aloja a hombres solo de hasta 60 años de edad que no cuenten con los recursos para costearse un alojamiento, “el tipo de prestación que ofrece el establecimiento incluye los servicios de baño, cena, pernocte y desayuno” (AGCBA,2018:26) y el Centro de Inclusión Costanera, en donde alojan grupos familiares, en este caso el tipo de prestación otorgada es “albergue, desayuno y cena se les suma la de atención médica primaria, asistencia social inmediata, talleres de capacitación, actividades” (AGCBA, 2018:27). A pesar de que dichos centros se dedican a brindar alojamiento transitorio a personas en situación de calle en la ciudad, no se encuentran formalmente contemplados como parte de la estrategia de alojamiento del “Programa Integrador”, motivo por el cual no se incluyen como parte del análisis realizado.

En lo que respecta a la atención de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad que estuviesen en condición de calle y en riesgo a la situación de calle, en el año 2000, bajo de Jefatura de Gobierno de Fernando de la Rúa y en el Marco de la Ley N°114 “Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes de CABA en situación de y en la calle”, se sanciona la Ley 445/2000, que crea el “Programa el Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle”.

En el año 2001 organizaciones sociales que operaban en CABA y el Ministerio Público de la Defensa de la ciudad presentaron 104 solicitudes de amparos ante el Poder Judicial de la Ciudad en el que señalaban las malas condiciones en la que se encontraban los hoteles puestos a disposición por el GCBA, así como la sobreocupación de plazas. Ante dicha situación el GCBA decidió que las personas en situación de calle no se alojaran más en la red de hoteles, otorgándoles un subsidio habitacional por única vez. Dicha decisión fue cuestionada por la población afectada ya que tal subsidio no les garantizaba el derecho a la vivienda (Royo y Pautassi, 2010).

El 29 de julio de 2004 la Legislatura de CABA declaraba la “emergencia habitacional” en la ciudad, estableciendo como fundamento para su aprobación la existencia de una gran cantidad de familias sin un techo estable

(500.000 familias para ese momento), así como políticas habitacionales precarias que no garantizaban el derecho humano de las personas a una vivienda digna ni el resto de derechos relacionados, según lo establecido en la Constitución Nacional, Constitución de la ciudad, así como demás leyes y/o Decretos (Verón,2011:67). Se identificó un aumento de casos de judicialización de subsidios habitacionales, situación de personas que ocupaban casa de manera informal y que poseían sentencias firmes de desalojo, personas habitando en espacios de alojamiento transitorio, habitantes de asentamientos, en situación de hacinamiento, personas alquilando en pensiones así como personas en situación de calle (Arcidiácono y Gamallo,2017:216).

Ese mismo año la Legislatura de CABA sancionó con fuerza de Ley N°1578/2004, denominada Ley de Reinserción de Familias en Situación de calle, destinada a personas que se encontraran en situación de calle o que tuvieran una sentencia firme de desalojo. Se señalaban como autoridades de aplicación a la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. La reinserción de las familias se planteaba bajo diversas modalidades; sea otorgándoles alojamiento transitorio y gratuito en viviendas de dominio público o privado de la ciudad por un periodo de meses con posibilidad de renovación según informe social, otorgamiento de viviendas individuales bajo comodato, subsidio con destino de locación de inmuebles con seguro de caución por un periodo de dos años, siendo la familia responsable del pago de servicios, adquisición de vivienda bajo modalidad leasing, así como créditos hipotecarios para construcción o ampliación de vivienda. Dicha Ley fue vetada mediante Decreto N°72/05 BOCBA N°2113 del 20/01/2005, alegando inconsistencias en el instrumento.

Posteriormente, en el año 2005 mediante Decreto 97/05 se creó el “Programa Vivienda transitoria”, que consistía en el otorgamiento de un subsidio para que organizaciones sociales bajo la figura de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro a través del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, en adelante (IVC), lograsen obtener una vivienda definitiva, de manera que pudieran seguir otorgando el servicio de alojamiento temporario a aquellas personas que lo requiriese. Ese mismo año se creó el

Decreto 1945/2005, denominado “Programa línea de atención social inmediata, línea 108”, ello con la finalidad de unificar todas las demandas a ser recepcionadas por la Dirección General de Atención Inmediata del GCBA.

En el mes diciembre del año 2008, la Legislatura de la CABA modificó la Ley de Emergencia Habitacional de la ciudad, vigente desde 2004, estableciendo la suspensión de desalojos de grupos familiares en condición de pobreza crítica. Asimismo, se señala la obligación del Poder Ejecutivo local a crear un plan que contemple estrategias que otorguen soluciones a la problemática social existente. Sin embargo, en el 2009 el Ejecutivo vetó esta ley, lo cual agravaba la situación con los desalojos en la ciudad (Royo y Arcidiácono, 2009:315).

En el año 2010, debido a la movilización social en reclamo al Estado por la garantía y restitución de derechos para personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad, fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad la Ley 3706/10, llamada “Protección y Garantía Integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”. Previo a la aprobación de dicha Ley el gobierno había conformado en el año 2008 la Unidad de Control del Espacio Urbano (UCEP), la cual se dedicaba a desalojar a personas en situación de calle de espacios públicos, así como los despojaron de sus pertenencias. La misma tuvo que ser desmantelada en el año 2009, debido a la gran cantidad de denuncias judiciales por violencia contra las personas en situación de calle (Boy, 2011; Biaggio, 2014).

Cabe resaltar que Mauricio Macri, Jefe de Gobierno de ese momento, vetó a través del Decreto N° 42/11, el artículo 5 de dicha Ley, en el que se garantizaba a la población en cuestión permanecer en los espacios públicos de manera segura, entendiéndolo “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” (Ley 3706, artículo 5, versión original). Es así como el Jefe de Gobierno alegó que dicho artículo adolecía de un alto grado

de imprecisión, lo cual podría generar dificultades al momento de su eventual aplicación.

En el año 2013 se sancionó la reglamentación de dicha Ley bajo el Decreto N°310/013 del 25/07/2013. Como población destinataria se señalan a aquellos hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar que padecían al menos alguna de las siguientes condiciones: actualmente se encuentren hospedados en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado, que posean alguna sentencia judicial firme de desalojo o que se alojen en hogares transitorios o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

En el artículo 4 de la ley en cuestión se hace mención a los deberes del Estado, tales como evitar actos de discriminación, garantizando a través de acciones positivas el acceso igualitario de oportunidades de desarrollo personal y comunitario. En ese sentido, el Estado debe diseñar e implementar políticas públicas en los ámbitos de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura para atender a la población en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, debiendo los organismos competentes trabajar de manera transversal y coordinada; estando sus trabajadores informados sobre las condiciones que atraviesan tales poblaciones.

En dicha Ley se destaca la importancia de realizar un censo en todo el país con periodicidad anual que dé cuenta de la magnitud de personas en situación de calle en la ciudad, así como se identifiquen sus demandas más frecuentes para poder formular e implementar políticas públicas y programas que atiendan de manera eficiente a la problemática en cuestión. Se destaca la importancia de la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación continua de la política pública. En el artículo N°6 de la presente ley se hace mención a la participación de entidades privadas en el desarrollo de dicho programa bajo la modalidad de convenio. Para ello se crea el Decreto N° 165 del año 2013, que aprueba el modelo de convenio entre organizaciones de la sociedad civil que funcionen en el ámbito de CABA y el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, devenido

posteriormente en Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, el cual será objeto de análisis en el capítulo 4.

En lo que respecta a la realización de relevamientos de dicha población, si bien es cierto, como ya se señaló en el capítulo anterior, que desde el año 1997 el gobierno ha establecido estrategias para cuantificar y caracterizar a esta población en la ciudad, es en el año 2017 que se sancionó la Resolución N° 352-MHYDHGC/17, en la cual se señala a la Dirección General de Atención Inmediata de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del Ministerio de Desarrollo Social de CABA, como la encargada de llevar a cabo dichos relevamientos en la ciudad.

3.1.2 Programas que otorgan subsidios habitacionales a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Cómo surgen y bajo qué contextos

En lo que respecta a la población en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, se han diseñado e implementado programas de apoyo que consisten en el otorgamiento de subsidios para poder pagar una habitación en un hotel, vivienda donde residir o inclusive para el logro de una solución habitacional definitiva. La política de subsidios habitacional surge en CABA a mediados de los 80 debido a la crisis habitacional existente, es así como la antigua Municipalidad de la ciudad a través de la Ordenanza Municipal N.º 41110 de 1985 creó el Programa Asistencia para Casos de Emergencia Individual y Familiar (ACEIF) el cual consistía en la otorgación única de un monto de dinero para el pago de una habitación de hotel donde la persona o familia pudieran residir de manera transitoria Arcidiácono y Gamallo,2014:198).

Las 104 solicitudes de amparo ya señaladas en el acápite anterior; fueron interpuestas en el año 2001 ante el Poder Judicial de CABA para exigir la mejora de las condiciones habitacionales en los hoteles puestos a disposición por el GCBA para atender a personas en situación de calle, instaron al gobierno a aprobar nuevas normativas y/o modificar las normativas

existentes relacionadas a la política de vivienda transitoria existente en la CABA (Arcidiácono y Gamallo,2014:198-201).

En el año 2002 mediante el Decreto 895/2002 se suspendieron los nuevos ingresos de personas a los hoteles subsidiados; por considerar que representaban costos muy altos para el erario público y que habían dejado de ser eficaces para brindar soluciones habitacionales a la población que había sido alojadas en dichos lugares. En ese sentido, se le otorgó a la población alojada en hoteles la posibilidad de seguir habitando los mismos o si presentaban un proyecto de salida definitiva se les otorgaba un subsidio habitacional que pudieran destinar a una solución habitacional única y definitiva. Señalan Arcidiácono y Gamallo (2023) que:

Litigios como los subsidios habitacionales en la CABA, basados en reclamos individuales menos estratégicos y poco visibles, pero que ocuparon la cotidianeidad de las burocracias judiciales llevando a tribunales masivamente la vulneración del derecho a la vivienda y, en más de dos décadas de tratamiento judicial, promovieron múltiples y disímiles cambios institucionales que modificaron tanto los criterios de acceso y como las condiciones de permanencia y renovación de las prestaciones. (pp.12-13)

Como se señala en el cuadro N°2 a partir del Decreto 895/2002 se modificaron los modos de ejecución de los programas existentes y aparecía por primera vez la condición de realizar una asignación monetaria que se destinase a una solución habitacional (Rosa,2020:13).

Cuadro N°2. Programas de transferencia de ingresos para personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle

Nombre	En qué consiste	Normas de creación	Población objetivo	Vigencia
Programa 43. "asistencia familias alta vulnerabilidad social"	El programa otorga un subsidio a familias o personas solas en situación de calle para fortalecer de manera transitoria el	Decreto 895/02 Modifica el modo de ejecución de los programas existentes en CABA para la atención de familias en situación de calle. Decreto 690/06	Familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable entendiéndose por tal, que se encuentren en forma transitoria sin vivienda a	Si

ANÁLISIS DEL “PROGRAMA INTEGRADOR” DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

	ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales.	Deroga el Decreto 89/05 y crea el “Programa atención para Familias en Situación de Calle”. Decreto N.º 960/08 Modifica el Decreto N° 690/06 subsidios a familias en situación de calle. Decreto N°090/2008 Modifica el decreto N° 690-06 Decreto 167/2011 Modifica Decreto N° 690/06 los montos y escalas de los subsidios. Decreto 637/2016 Se modifica del Decreto 690/06 el monto a asignar. Decreto 108/2019 Se modifica del Decreto 690/06 el monto a asignar.	causa de desalojo judicial, desocupación administrativa, incendio, derrumbe, o desastre natural.	
Programa 42. “Programa de apoyo socio habitacional”.	Posibilitar a las personas alojadas en hoteles y financiados por el GCABA que puedan obtener por única vez, entre percibir un monto en concepto de subsidio o crédito hipotecario, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o adquisición de inmuebles destinados a vivienda.	Decreto 1234/04 Crea el “programa de apoyo habitacional asistencia a familias en situación de calle alojada en hoteles de la CABA en estado de clausura”. Decreto N° 97/05: Amplía el Decreto N° 1234/04. Decreto 167/2011 Crea el “Programa de apoyo habitacional”.	Familias que residen en hoteles financiados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Si

Fuente: Información obtenida en el buscador de normativas del GCBA, disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativa>. Sirvió como referencia el compendio de Normas señalados en: <https://esnuestralaciudad.org/myportfolio/programas-3/>. Elaboración propia. Última visita: 26/10/2022.

Arcidiácono y Gamallo (2017) hacen mención a cómo se fue consolidando el ACEIF como uno de los pilares de la política habitacional en CABA utilizado para diversos fines diferentes en muchos casos para lo que fue creado el programa. Dicha política de subsidios estaba dispuesta como transitoria hasta tanto las personas receptoras superaran las privaciones existentes, por ende, al momento de vencerse el plazo administrativo que determinaba la vigencia del subsidio en cuestión, las personas receptoras recurrían a la defensa pública, la cual de manera gratuita le reclamaba al Ministerio de Desarrollo Social de CABA, organismo con competencia en la política, que extendiese el plazo de vigencia de los subsidios en cuestión. Al ser negada la petición vía administrativa, las personas receptoras acudían a la vía judicial para lograr la continuación de la percepción del subsidio (Arcidiácono y Gamallo, 2017:213). Sin embargo “su participación no modificó la política de subsidios habitacionales ni mejoró cualitativamente la vida de las personas afectadas” (Arcidiácono y Gamallo, 2017:222).

3.2 Programas transitorios destinados a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle durante el periodo 2015-2019

Durante el año 2015 el Ministerio de Desarrollo Social, y posteriormente durante los años 2016 a 2019 llamados Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, fue quien tenía a cargo de ejecutar los programas tanto de alojamiento transitorio como de asignación de subsidios con fines habitacionales para personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Según el anexo del Decreto 363/15, publicado en la Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 4783 de fecha 16 de diciembre de 2015 la Dirección General de Atención Inmediata, dependiente de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano se plantea como objetivos garantizar a través de diversos mecanismos la sostenibilidad de los programas orientados a abordar

situaciones de emergencia social, implementar y hacerle el seguimiento a aquellos programas destinados a la atención a la población en situación de extrema vulnerabilidad que busquen su reinserción social, así como disponer y administrar dispositivos de alojamiento transitorio para familias y personas en situación de calle.

Como se afirmó previamente, los términos utilizados por el GCBA para denominar a los programas en cuestión delimitaban la problemática de situación de calle a una emergencia. En ese sentido solo se atendían necesidades urgentes y básicas, sin atender las causas que originaban tal fenómeno, recayendo en los “beneficiarios” la responsabilidad de mejorar sus condiciones de vida (Bascialla, 2017:206). Por su parte el CELS afirmó que el GCBA ha creado programas focalizados, pero que en su conjunto no ofrecen una solución integral a la problemática habitacional en la ciudad (CELS,2009:304).

Esta afirmación se refleja en el Plan de Acción de Gobierno del GCBA para los años 2016, 2017 y 2018, en el que se señala que se daría continuidad a aquellos programas destinados a brindar atención a personas en situación de calle, poniendo a disposición la red de hogares y paradores del GCBA donde las personas reciben alojamiento, higiene personal, alimentos, bebidas de manera transitoria, fortaleciendo dicha atención durante la temporada de frío (GCBA,2016:23).

3.2.1 Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional (“Programa integrador”)

. El “Programa integrador” surgió mediante el Decreto 607/97, como una medida de discriminación positiva dirigida a personas y familias en situación de calle, poniendo a disposición de dicha población una red de dispositivos públicos o conveniados, en donde se les ofrece alojamiento transitorio, alimentación, así como atención psicosocial. De acuerdo al Decreto el programa en cuestión se encuentra compuesto por ocho (08) anexos:

- Anexo uno (01), se reglamenta el contenido del decreto.
- Anexo dos (02), se reglamenta que el programa va destinado a personas aisladas, sin trabajo, sin medios económicos, hábitat propio o lazos familiares. El programa se plantea como objetivo la reinserción de aquellas personas en situación de calle categorizadas como “leves e incipientes”, puesto que no han perdido aún relación con sus vínculos comunitarios y/o familiares, mientras que aquellas categorizadas como “crónicos graves” cuya inserción es muy difícil, la intervención va enfocada a detener el proceso de deterioro.
- Anexo tres (03), se reglamenta la labor de los equipos móviles para detectar personas en situación de calle en las calles de la ciudad, así como se señala la red de hogares del GCBA puestas a disposición para mujeres con o sin hijos y para hombres. Según lo señalado por Biaggio (2014) el programa estaba dividido en dos estrategias:
 - El Programa sin techo (PST) y el Programa para las familias sin techo (PFST). El primero preveía una atención especializada para las personas adultas y solas que permanecían en la calle. En cambio, el PFST incluía una atención especializada para grupos familiares que accidental y transitoriamente habían perdido su vivienda. Lo accidental y transitorio versus la permanencia, marcaban distinciones entre los recursos ofrecidos a unos y otros. (p.45)
- En el anexo cuatro (04) y cinco (05), se reglamenta el Protocolo de detección, abordaje y orientación de personas en situación de calle, asimismo se reglamenta el fundamento del Programa para personas sin techo (PST). Describe a aquellas personas que han sufrido una ruptura con sus entornos familiares, laborales y se encuentran en situación de pobreza extrema. Se señala que la intervención debe ir dirigida a la asistencia, prevención y resocialización de dicha población. Para ello se pone a disposición una red de hogares de tránsito, describiendo sus nombres, así como los servicios que prestan cada uno.
- Anexo seis (06), se reglamenta el Programa para familias sin techo (PFDT), describiendo a dicha población como grupo de personas que

por diversos motivos tales como desempleo, rupturas familiares, desalojos, inmigración, entre otros factores, comienzan a habitar las calles de la ciudad. En ese sentido, se señala como objetivo general del programa brindarle a dicha población asistencia social transitoria, a través de alojamiento, alimentación transitoria, así como orientación para superar dicha situación.

- Anexo siete (07) y ocho (08), se señalan los servicios puestos a disposición para las familias en situación de calle, los cuales constituyen hogares de tránsito, pago de hotel por quince (15) días, así como unidades de alojamiento familiar que conforman la red de los sin techo.

Durante el periodo 2015-2019 el “Programa integrador” pone a disposición una red de dispositivos de alojamiento bajo dos modalidades:

1. Paradores: sólo ofrecen el pernocte nocturno, al siguiente día la persona debe desalojar el lugar y volver a la tarde si desea volver a pernoctar allí. De los dispositivos públicos, durante el periodo en cuestión se detectaron 3 paradores en funcionamiento:
 - El Parador Azucena Villaflor, para mujeres mayores que tuvieran hasta 59 años de edad con o sin hijos menores de edad.
 - El Parador Bepo Ghezzi y el Parador Retiro, ambos para hombres solos entre los 18 y 59 años de edad.
2. Hogares de tránsito: se establece un periodo de permanencia. Se identificó la existencia de 2 hogares de tránsito propios en funcionamiento:
 - El Hogar Félix Lora para hombres entre 18 y 59 años de edad.
 - El Hogar 26 de Julio para mujeres entre 18 y 59 años de edad con o sin hijos.

A estos se suman los dispositivos de emergencia habilitados en la ciudad durante la época de frío, los cuales solo funcionan en los meses de junio, julio y agosto, ya que son los meses del año en el que se presentan las más bajas temperaturas en el país, más los dispositivos de alojamiento

transitorio de organizaciones de la sociedad civil que poseen convenio con el GCBA (AGCBA, 2016).

Según el informe de la AGCBA (2018) los ingresos a los paradores y hogares de tránsito administrados por el GCBA, se realizan por demanda espontánea, por haber sido derivados por otro parador u hogar, Poder Judicial o por el BAP, que a través de las unidades móviles puestas a disposición a lo largo de la ciudad abordan a personas en situación efectiva de calle poniendo a disposición de éstas la red de paradores y hogares. En caso de no aceptar éstas el servicio, se les entrega información sobre dónde acudir si deciden hacerlo (p.43).

En cuanto a los requisitos de ingreso, se les solicita a las personas que cuenten con documento de identificación, en el caso de madres con hijos deben presentar documentación que acredite su vínculo. La admisión en alguno de estos lugares implica un esfuerzo importante de las personas en situación de calle ya que no solo deben encontrar sitios con vacantes, sino que además se les realiza una entrevista de admisión, así como se les solicita un conjunto de estudios médicos, análisis de orina, análisis de sangre, informes psiquiátricos, etc. Aun si logran obtener todos los requisitos, deberán ser admitidos por un profesional en el parador u hogar (Biaggio,2014:56).

Cabe destacar que solo pueden ingresar a la red de paradores y hogares de alojamiento transitorio personas auto válidas y que no posean ninguna condición psiquiátrica. En el caso de personas que presenten esta última condición, la unidad ejecutora se encargaba de poner en conocimiento de la situación al Sistema de Atención Médica de Emergencia, en adelante (SAME) y/o SAME psiquiátrico para otorgarle a la persona la correspondiente atención y tratamiento adecuado (AGCBA, 2018:43). En el año 2018 se llevó a cabo la creación del “Programa de abordaje a personas en situación de calle con trastorno mental severo” llevado a cabo por la Dirección General de Salud Mental del GCBA. El mismo recibía casos derivados por el BAP o por la red de hogares y paradores de personas, que previa evaluación, habían sido detectados con algún problema de salud mental severo (López, sf:1-4),

En el caso de que la persona no fuese auto válida, la unidad ejecutora del “Programa integrador” articulaba con el Ministerio de Salud del GCBA a fin de evaluar la situación. Durante el periodo 2015-2017 la red de hogares transitorios para personas no auto válidas que poseían convenio con el GCBA contaba con una capacidad total de 132 plazas en ese periodo. En tales espacios con funcionamiento las 24 horas se le brindaba a dicha población alojamiento por seis (06) meses con posibilidad de extenderlo a dos (02) años, capacitación, asesoramiento legal, así como acompañamiento en el proceso de revinculación familiar y comunitaria de estas personas (GCBA,2017).

En lo que respecta al tiempo de alojamiento, el mismo varía según el tipo de dispositivo. En el caso de los paradores se permite el pernocte diario de las personas., A la mañana del día siguiente deben retirarse y si desean solicitar el servicio nuevamente deben volver a la tarde, pudiendo en función a la disponibilidad que haya asignarles o no una plaza. Se señala que “a partir del invierno del 2010 dejó de ser obligatorio el retirarse del parador, pero una nueva regla comenzó a regir: cuando cada persona se retira de la institución, su vacante se da por finalizada y ese cupo disponible queda libre” (Biaggio,2014:62). Dicho “mecanismo de funcionamiento” hace que las personas debieran ser evaluadas diariamente para determinar si eran admitidas o no, por lo que “cada denegación recuerda al grupo la norma que intentó quebrarse, o enseña, en el caso de primeros ingresantes, el hecho de su existencia; a la vez que confirma su validación y funcionamiento” (Biaggio,2008:6).

En el caso de los hogares de tránsito, una vez las personas ingresan se determina un tiempo de estadía, se establece que el mismo es de 3 meses, pudiendo alargarse, previa evaluación por parte del equipo de profesionales del lugar. En lo concerniente al tipo de acompañamiento que reciben las personas, el GCBA (2017) en su informe de gestión de la Dirección General de Atención Inmediata del 10 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2017 señala que:

El Programa instrumenta distintas alternativas con el propósito de promover el acceso a la recuperación del ejercicio de los derechos de estas personas en las mejores condiciones alcanzables y en el menor tiempo posible;

orientando las intervenciones hacia la inclusión y reinserción social de la población objetivo. (p.18)

En el caso de los paradores se señala la existencia de tres etapas de intervención: ingreso/estadía/egreso. En ese sentido, una vez que ingresa la persona al lugar puede prolongar su estadía, asistiendo de nuevo al siguiente día para solicitar el servicio, o solo pasar una noche en el sitio y no volver a acudir. En este último caso la intervención que se hace es de emergencia, lo que imposibilita hacerle un abordaje integral a ese tipo de casos. Si la persona sigue acudiendo al parador se realiza un abordaje particular y otro grupal, las formas de abordaje son definidas por el coordinador o coordinadora no habiendo desde la Dirección líneas definidas de intervención (AGCBA,2018:64).

En cuanto a los hogares de tránsito, una vez las personas ingresan reciben acompañamiento por parte del coordinador y del equipo del lugar para poder atender a su situación particular. En base a entrevistas realizadas a coordinadores de paradores y hogares administrados por el GCBA, se detectó que, dependiendo de la institución, el tipo de abordaje puede ser distinto. Es así como se señala que “los coordinadores poseen autonomía al interior de su establecimiento; estos son los que deciden qué actividades autorizar, qué transgresiones se pueden hacer, con quienes relacionarse, etc.” (Rosa, 2013b:130).

En lo concerniente a las razones de egreso de las personas alojadas en los dispositivos de alojamiento transitorio, puede deberse al incumplimiento de las normas de convivencia, poseer alguna patología psiquiátrica, no ser auto válido, portar armas, problemas de adicciones, ausentarse del hogar por dos días seguidos, apoderarse de bienes del lugar o ya haber ya cumplido el tiempo de alojamiento previsto (AGCBA,2018:45).

3.3 “Programa integrador” y los estándares internacionales de derechos humanos

La CIDH (2009) define a las políticas públicas en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la siguiente manera:

Los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. (p.8)

Las políticas públicas a su vez son definidas como una estrategia diseñada en función a determinados objetivos, lo cual implica una serie de acciones a efectuar por actores específicos (Villanueva,2012:17). Otras formas de describir a las políticas públicas, sería como el conjunto de reglas a implementar en un problema público en particular o como el conjunto de programas que dispone el gobierno para determinadas áreas o temas (Subirats,1989). Según la CIDH (2018):

una política pública con enfoque de derechos humanos es: el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad. (pp.45-46)

Desde un enfoque de derechos humanos, las políticas públicas son evaluadas para así poder determinar el alcance en cuanto a cumplimiento de derechos establecidos como objetivo al momento de su diseño (CIDH, 2018:32). En dicha evaluación participan distintos actores, tanto organismos que determinan el cumplimiento de los derechos humanos, como instituciones públicas e independientes que se dedican a evaluar el accionar del Estado (ACNUDH,2006:17). En el caso de la problemática de personas en situación de calle, en la Revista Sur (2015), Daniel Ravenna de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos expresa que:

La pobreza es la forma más integral de violación a los derechos humanos de la población. A partir de esta conceptualización debemos abordar integralmente la realidad de una persona en situación de calle. Es decir, cuando intervenimos, el abordaje debe buscar ser transdisciplinario ya que no solo esa persona ve afectado su derecho a la vivienda adecuada, la salud y el trabajo, sino que la pobreza es integral en cuanto a la afectación a los derechos humanos conculcados. (p.10)

De acuerdo a lo señalado, la política pública que aborde la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle debe ser transversal, teniendo en consideración todos los derechos

vulnerados a partir de la falta de un hogar o bien sea a partir de la existencia de un hogar en condición de riesgo habitacional.

El objetivo de este acápite es analizar desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador” del GCBA durante el periodo 2015-2019. Se tomarán como insumos para dicho análisis los estándares internacionales señalados en el capítulo anterior, a saber, el contenido mínimo de derechos, universalidad, utilización al máximo de los recursos disponibles y progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, acceso a la información y participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas. En ese sentido se pretende determinar si el GCBA a través del referido programa garantiza el derecho a la vivienda y demás DESC ligados a este derecho, establecidos constitucionalmente.

En cuanto al estándar de “universalidad” dicho principio significa que “todos los seres humanos tienen los mismos derechos humanos simplemente por su condición de ser humanos, independientemente de donde vivan y quienes sean, así como de su situación o características particulares” (ONU, sf). El “Programa integrador” dirige sus acciones a personas que atraviesan una condición de extrema vulnerabilidad socioeconómica, en ese sentido ofrece alojamiento a hombres y mujeres con o sin hijos entre 18 y 60 años de edad o familias pertenecientes a grupos que, por diversos motivos carecen de la posibilidad de tener una vivienda estable. En ese sentido, el programa apunta a la focalización, sin embargo, no garantiza el acceso universal al servicio de alojamiento transitorio.

En lo concerniente a los criterios de admisión en los dispositivos de alojamiento, los mismos no incluyen a ciertos grupos poblacionales. El MPT (sf) afirma que en los paradores no hay posibilidad de que grupos familiares permanezcan juntos lo que implica la separación de las familias. Generalmente los padres se alojan en paradores para hombres solos, mientras que los hijos se quedan en situación de calle con su mamá o son derivados a la Dirección General de la Niñez.

En el caso de las mujeres, son derivadas a un hogar de tránsito con sus hijos, siempre que cumplan con los requisitos de ingreso al mismo, de lo contrario no son admitidas, quedando como opción ocupar nuevamente las calles de la ciudad (pp.5-6). La Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2019) denunció públicamente la inexistencia de paradores para grupos familiares, lo que fomenta la división familiar, así como la ausencia de paradores u hogares en donde se admiten hombres con hijos menores de 18 años de edad. Se identificó que, en el marco del Programa Atención Inmediata a la Emergencia Social, en adelante “Programa 45”, llevado a cabo por la misma Dirección General que llevaba a cabo del “Programa Integrador”, para el periodo 2015-2019 se encontraba operativo el Centro de Inclusión Social Costanera que albergaba familias en situación de calle (AGCBA,2016).

Se señala la ausencia de dispositivos públicos que admitan a población LGTBIQ+ en situación de calle, siendo identificado un solo dispositivo conveniado que aloja a dicho tipo de población. Cabe destacar que los dispositivos públicos de alojamiento se organizan en base a un enfoque binario del género, siendo solo para hombres o para mujeres con o sin hijos, en ese sentido la sociedad trabaja en base a patrones de “heterosexualidad y androcentrismo”, rechazando cualquier tipo de subjetividad o diferencia (Calvo et al., sf). En relación a este tema en particular, la CIDH (2020) instó a los Estados a garantizar a dicha población el disfrute de programas sociales que permitan se les garantice sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos (p.61).

En el caso de las personas con condiciones de salud mental o no auto válidas, el gobierno señaló que dichos grupos son derivados a otros lugares donde residen de manera transitoria, en la investigación realizada se detectaron la existencia de un hogar conveniado que atiende a personas con discapacidad motriz y mental, mientras que otro solo atiende a personas con discapacidad motriz.

En base a toda la información suministrada, se afirma que el “Programa integrador” no cumple con el estándar de universalidad al limitar o impedir el acceso a los dispositivos de alojamiento administrados por el GCBA de

determinadas poblaciones tales como grupos familiares, población LGBTIQ+, hombres con hijos, personas con alguna condición de salud mental o personas no auto válidas, vulnerándoles el derecho a la vivienda, así como a aquellos DESC relacionados a dicho derecho. Según documentación recabada, se afirma que el GCBA articula con otros actores estatales y no estatales de carácter local para proveerle alojamiento a estos grupos poblacionales

En relación al estándar de “contenido mínimo de derechos”, el mismo consiste en satisfacer, aunque sea a niveles mínimos los derechos de las personas de manera universal, no pudiendo el Estado evadir tal responsabilidad a razón de falta de recursos públicos. Las observaciones contentivas a lo que sería el derecho a una vivienda adecuada están señaladas en la Observación General N°4 del Comité DESC, previamente descritas en el capítulo 2 de la presente investigación.

Es así como el Comité señala las medidas que el Estado debe adoptar para garantizar dicho derecho, ese sentido, se debe garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra garantizando la protección legal contra el “desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”, la vivienda debe ser habitable, debe estar construida con materiales aptos, contar con servicios de agua potable, cocina, alumbrado, calefacción, servicio de eliminación de desechos, debe tener una buena ubicación con acceso a opciones de empleo, centros de salud, adecuación así como acceso al resto de servicios sociales, gastos soportables, debiendo el Estado poner a disposición planes de acceso a la vivienda o de subsidio habitacional especialmente destinados a personas en situación de calle (Observación General N°4). Como se mencionó previamente, el GCBA con el objetivo de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos, en el marco del “Programa Integrador” puso en funcionamiento una serie de dispositivos públicos de alojamiento transitorio bajo las modalidades de paradores y hogares de tránsito destinados a personas en situación de calle en la ciudad.

Respecto al acceso a servicios, se señala que los dispositivos administrados por el GCBA en el marco del dicho programa se encuentran

ubicados en la ciudad, motivo por el cual existen formas de acercarse a los espacios que ofrecen servicios de salud, educación, así como servicios de ayuda social de carácter público. Sin embargo, a dicha población se le limita la posibilidad de acceder a tales servicios debido a su condición de vulnerabilidad, por lo que el acompañamiento psicosocial que se les otorga en los dispositivos es fundamental.

En lo concerniente al tema habitabilidad, durante el periodo en cuestión, la AGCBA señaló irregularidades in situ en la estructura edilicia de los dispositivos de alojamiento administrados por el GCBA, a saber, los paradores Retiro, Bepo Ghezzi y Azucena Villaflor, tales como falta de mantenimiento de tanques de agua, armarios en mal estado o desuso, falta de griferías, falta de cerámicas en paredes y pisos, falta de revoque en las paredes, así como falta de tapa en los inodoros. A su vez se identificaron vidrios rotos, armarios y estantes en mal estado sin posibilidad de uso, duchas en malas condiciones, así como elementos de iluminación sin las protecciones correspondientes, heladeras en mal estado, así como depósito de estanterías oxidadas y mesadas (AGCBA, 2018:7).

En cuanto a los hogares de tránsito, el organismo registró irregularidades en las estructuras edilicias de tales centros, paredes y cielorrasos en pésimo estado de conservación, presencia de humedad en las paredes, vidrios rotos, falta de limpieza y desinfección semestral de tanques de agua potable, baños sin ventilación ni extracción, falta de limpieza en el sector cocina, así como falta de luminarias en los baños. En el documento se señaló que la Unidad Ejecutora estuvo en conocimiento de las observaciones emitidas por el ente auditor, posteriormente procedieron a resolver tales situaciones sin lograrlo en su totalidad (AGCBA, 2016:31-33). Sobre el particular, los coordinadores de paradores y hogares de tránsito administrados por el GCBA señalaron la existencia de problemas por resolver que se iban presentando en el día a día. Por la manera en cómo estaban constituidos los dispositivos de alojamiento transitorio administrados por el GCBA la solución de fallas o problemáticas que se presentasen requería de muchas

discusiones, presentación de papeles, así como realización de pedidos formales (Rosa, 2013b:134).

En lo concerniente a la seguridad jurídica de la tenencia por parte de personas en situación de calle alojadas en dispositivos de alojamiento transitorio, el GCBA no le garantiza a dicha población tal derecho. De acuerdo al reglamento de tales dispositivos, las personas deben ingresar por la noche, dejando el lugar a la mañana para tener que nuevamente solicitar su ingreso pudiendo no estar garantizado el mismo por una cuestión de cupo (Di Filippo y Baldiviezo, como se citó en Ministerio Público Tutelar, 2010: 93-94). Lo mismo sucede en los hogares de tránsito, los cuales ofrecen una estadía transitoria a las personas alojadas, quedando las mismas desprotegidas si termina el periodo y deben egresar del sitio, pero aún no han superado su condición de vulnerabilidad habitacional lo que les impide reinsertarse en la sociedad.

Al hablar de reinserción social se hace alusión al proceso de integración de aquellas personas que vivían al margen de la sociedad (Alonso et al., 2012:147), la integración de personas que, por diversos motivos, se encontraban por fuera de la sociedad a la que perteneció (Carazo y López, 2012), así como la inclusión de personas en un régimen compartido con el resto de miembros de la comunidad (Castel, 1997:430). Otros autores hacen alusión al término inserción social como “un registro original de existencia, cierta forma de socialización secundaria que tiene que ver con la participación de las personas en una relación social intermediada por instituciones sociales, diferentes a la del empleo remunerado” (Aveldaño, 2022:23). Pautassi y Abramovich (2009) señalan que “no es seguro que a partir de la inserción social se llegue a la plena integración o inserción profesional, sino que se trata de una figura institucional que pretende hacerse cargo de aquellos que son válidos pero que son temporalmente inválidos” (p.13). En ese sentido la reinserción de las personas requiere del diseño e implementación de un conjunto de políticas o programas que atiendan a la condición de vulnerabilidad de dicha población.

Laura Royo (2011) señala que “en las últimas décadas la CABA ha habido una permanente creación de políticas transitorias destinadas a paliar la emergencia habitacional que no fueron acompañadas por políticas sustentables en el tiempo ni integrales para dar respuesta a esta problemática” (p.4), cubriendo solamente “el piso básico de supervivencia” no identificándose soporte integral alguno, lo cual promueve la permanencia de dicha población en las calles (Palleres,2012:185).

Respecto a la cantidad de personal existente en los paradores administrados por el GCBA, la AGCBA señaló la inexistencia de normativa en la que se especifique la cantidad de personal que se requiere contratar en los paradores para su correcto funcionamiento. Hubo discrepancias en cuanto a los listados de personal remitidos previamente por el propio ente auditado y la constatación de los mismos con los coordinadores y personal de cada lugar al momento de estar in situ. En ese sentido, se detectó la falta de personal en los paradores administrados por el GCBA para cubrir las tareas relacionadas a la atención psico- social, así como seguimiento sanitario de cada una de las personas alojadas. (AGCBA,2018:6). Sobre ello la AGCBA (2018) señaló lo siguiente:

Los Paradores Villaflor y Retiro tienen 30.6 y 45 personas por profesional, con lo cual se contrasta que se requieren más cantidad de profesionales para cumplimentar con los objetivos de las prestaciones asistenciales que brindan los dispositivos. (p.39)

Respecto al registro de las personas alojadas, se identificó falta de uniformidad en las fichas de admisión utilizadas, así como legajos incompletos o en los que no se podía identificar el trayecto cronológico de cada persona durante su estadía en el dispositivo. La AGCBA (2018) señala que:

Falta una adecuada organización que detecte elementos distintivos de la población asistida y que recopile información para una correcta toma de decisiones e iniciar consecuentemente las acciones correctivas en la exactitud de las registraciones propias del control y monitoreo elemento de control interno. (p.51)

Palleres (2019) señala que el acompañamiento brindado a las personas alojadas en los dispositivos públicos termina siendo no personalizado, descoordinado, ni es continuado a lo largo del tiempo (p.10).

Coordinadoras y coordinadores de dichos espacios de alojamiento transitorio expresaron la ausencia de comunicación entre los profesionales de un mismo lugar, en ese sentido no programaban encuentros para establecer líneas de acción en conjunto, así como tampoco para discutir los casos existentes. Ello podía deberse al bajo salario, así como a la inestabilidad laboral debido a los distintos tipos de contratación existente en el personal, de la misma manera se señalaba no haber coordinación entre las distintas áreas de gobierno competentes (Rosa, 2013b:135).

Sobre el cumplimiento o no por parte del GCBA del estándar de “contenido mínimo de derechos”, el Tribunal Supremo de Justicia de CABA en la sentencia del caso “Alba Quintana” uno de los hitos jurisprudenciales previos al periodo estudiado- ha señalado que no existe “un derecho subjetivo” que comprometa al Estado a otorgarle a las personas una solución habitacional, lo que sí está comprometido es a otorgarles alguna cobertura habitacional indispensable, la cual estaría siendo suplida a través de la red de hogares y paradores ofrecida por el Ejecutivo (Pautassi y Royo, 2010:60). Dichas autoras (2010) expresan que:

La reconstrucción del TSJ sobre el contenido “mínimo” o “básico” del derecho a la vivienda –acceso a un parador que dé abrigo– no sólo resulta implausible –por acudir de manera formalista a una fuente jurídica inapropiada sin ponderarla con los más exigentes compromisos locales– sino que además reconstruye equivocadamente los estándares establecidos en dicho ámbito jurídico internacional. (p.78)

De acuerdo a la Observación General N°4, específicamente en su numeral 7, el Comité expresa que el derecho a la vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a “vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (Observación General N°4). En ese sentido, tanto los paradores como los hogares de tránsito actúan como centro de pernocte, pero por la forma en que están organizados no permiten a las personas alojadas llevar a cabo actividades propias de una vivienda adecuada en un entorno familiar, no considerándose los mismos “un mínimo sino una

vulneración a una idea del derecho a la vivienda entendida como un bien fundamental requerido por una constitución comprometida con el ideal de la autonomía personal” (Pautassi y Royo,2010:80). Señala Faerman (2010) que los paradores y hogares de tránsito administrados por el GCBA:

No pueden ser considerados como un medio a través del cual la Ciudad de Buenos Aires cumple con su obligación insoslayable de garantizar un piso mínimo del derecho a la vivienda adecuada y digna. Dichos programas no incorporan en ningún grado las características constitutivas del derecho a la vivienda adecuada y digna establecidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (p.40)

En base a la información recabada, se concluye que durante el periodo 2015-2019 el GCBA a través del “Programa integrador” no garantiza las condiciones mínimas de habitabilidad en los paradores y hogares de tránsito que administra, así como no asegura la tenencia de la tierra al proponer soluciones transitorias que no van acompañadas de una estrategia de acompañamiento que permita a la persona obtener herramientas que le permitan reinsertarse en la sociedad. En ese sentido se señala que en los dispositivos de alojamiento propio no se realiza el debido seguimiento y acompañamiento de las personas alojadas debido a que no cuentan con suficiente personal dispuesto para ello, no disponen de estrategias de articulación y comunicación efectiva entre el personal de cada dispositivo, así como tampoco entre las instituciones competentes en el tema. Todo ello se traduce en vulneración de derechos de las personas alojadas.

En lo concerniente al estándar de “progresividad y no regresividad” y “utilización al máximo de los recursos disponibles” se señala el compromiso de los Estados de destinar el máximo de los recursos que dispongan sea aparte o en cooperación con otros actores, para lograr de manera progresiva el cumplimiento de los derechos reconocidos (PIDESC,1966). Asimismo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) así como en el Protocolo de San Salvador (1988) se señala que el Estado posee la obligación de adoptar las medidas necesarias que, de acuerdo a los recursos disponibles, permitan la realización de los derechos de manera progresiva. Dicho principio a su vez establece que el Estado no puede sancionar normas jurídicas que restrinja o reprima derechos reconocidos, así como tampoco no

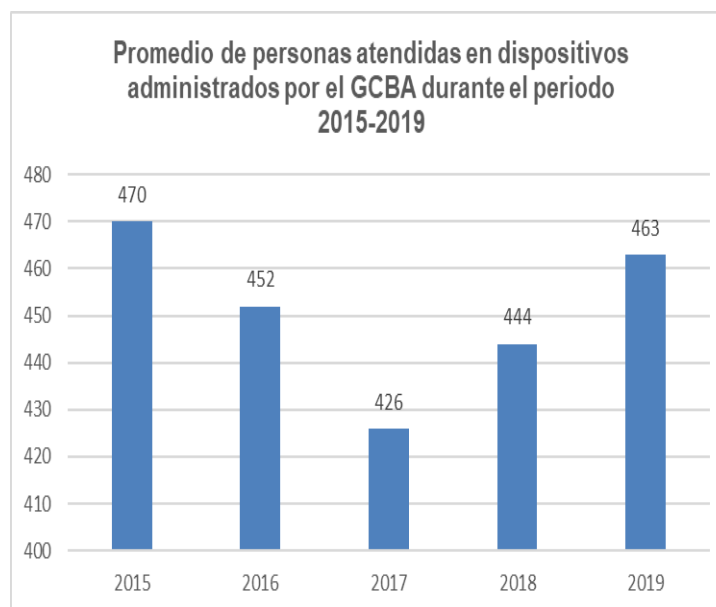
puede diseñar e implementar políticas públicas o programas que empeoren la situación de las personas (Pautassi,2010:28).

Se tomará como referencia la legislación de la ciudad para atender a la problemática de personas en situación de calle, en ese sentido se pretende determinar si la misma ha sido progresiva, o si por el contrario ha sido regresiva en cuanto a vulneración de derechos ya reconocidos. En lo concerniente a la ley 3706/10 Protección y Garantía Integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle se dio una regresividad de derechos al vetarse el artículo N°5 a través del Decreto N° 42/11 que permitía a las personas en situación de calle permanecer en los espacios públicos de la ciudad de manera segura, alegando imprecisiones que podría generar dificultades al momento de su aplicación. Lo mismo sucedió con el incumplimiento de lo establecido en el artículo N°4 inciso k donde se señala que el censo debe registrar tanta cantidad de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

En lo que respecta a la cantidad de personas atendidas anualmente en dispositivos públicos pertenecientes al programa, se señala en la figura 1 que durante dicho periodo se registró un promedio de 451 personas alojadas por día en el circuito de hogares y paradores administrados por el GCBA. A dicho promedio, se suma la cantidad de personas atendidas en paradores de emergencia administrados por el GCBA, registrando un promedio de 66 personas en el año 2015; 2571 personas en el año 2016; 167 personas en el año 2017; 165 personas en el año 2018 y un promedio de 157 persona en el año 2019.

Figura 1

Cantidad promedio de personas que recibieron alojamiento en hogares y paradores del GCBA durante los años 2015-2019.

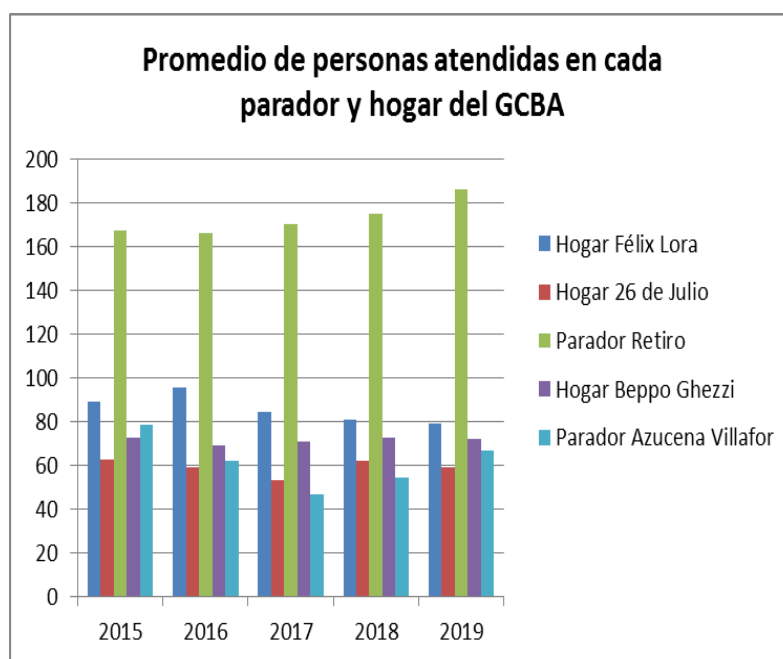


Nota. El gráfico posee información extraída de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Dirección General de Atención Inmediata. La Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). Tomado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=75367>. Última visita: 15/05/2020.

En lo que respecta la figura N°2 se puede observar la cantidad de personas atendidas diariamente en cada parador u hogar de tránsito administrado por el GCBA durante el periodo 2015-2019. En ese sentido, el Parador Retiro es el que posee mayor cantidad de personas atendidas siendo en promedio 173 personas, el segundo con mayor capacidad registrada es el Hogar Félix Lora con un promedio de 86 personas, Parador Beppo Ghezzi con 71 personas, Parador Azucena Villaflor con 61 personas y, por último, el Hogar 26 de Julio con 59 personas.

Figura 2

Cantidad de personas sin techos alojados, según cada parador y/o hogar del GCBA durante los años 2015-2019.

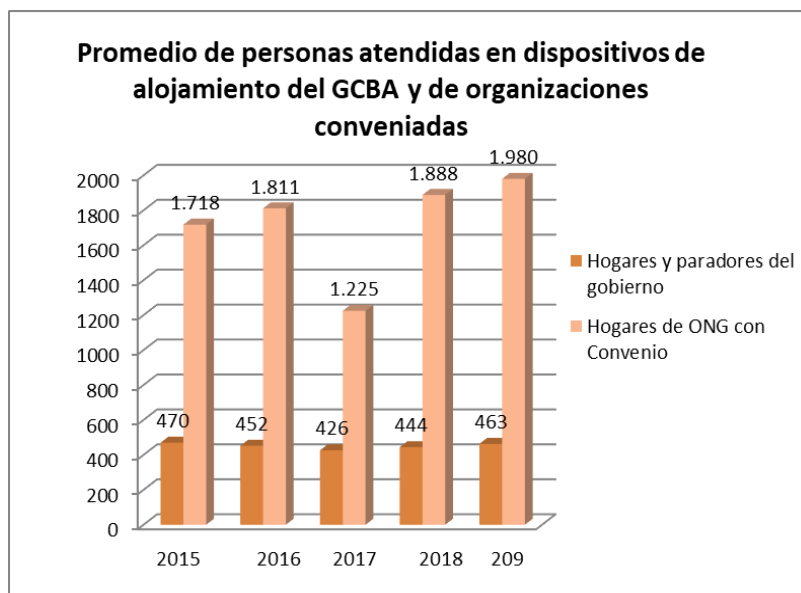


Nota. El gráfico posee información extraída de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Dirección General de Atención Inmediata. Tomado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=75367>. Última visita: 15/05/2020.

Tal como puede verse en la figura N°3, la Dirección General de Estadística y Censos del GCBA registró la cantidad de personas que recibieron alojamiento transitorio en hogares de tránsito administrados por alguna organización de la sociedad civil conveniada con el GCBA. En ese sentido se señala que, en promedio, fueron atendidos 1700 personas por día, siendo el año de atención más bajo en el 2017 donde se registraron 1225 personas atendidas en promedio por aporte. Cabe señalar que según el presupuesto anual destinado al “Programa integrador” durante el periodo 2015-2019, las metas de atención establecidas en el presupuesto sancionado fueron en promedio de 2198 personas atendidas.

Figura 3

Total de personas que recibieron alojamiento en hogares y paradores propios del GCBA y en organizaciones con Convenio con el gobierno durante el periodo 2015-2019.



Nota. El gráfico posee información extraída de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Dirección General de Atención Inmediata. *Tomado de:* <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=75367>. Última visita: 21/03/2023.

En el informe final de gestión emitido por la Dirección General de Atención Inmediata del GCBA que lleva cabo el “Programa Integrador” del 10 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2017, se señala la cantidad de personas alojadas en dispositivos de alojamiento transitorio en la ciudad durante dicho periodo, la cual no coincide con la data presente previamente. En el mismo se señala que para el año 2016 la cantidad de plazas disponibles en dispositivos propios era de 735, a ello se le sumó la cantidad de plazas ubicadas en dispositivos conveniados para personas auto válidas siendo un total de 992 y para personas con necesidades especiales un total de 132 plazas. En el siguiente año se registró la misma cantidad de plazas en dispositivos conveniados para personas con necesidad especiales, mientras que en dispositivos conveniados para personas auto válidas aumentó la capacidad a 1192 plazas. Asimismo, se señaló que durante el operativo frío se habilitaron 256 plazas propias y 40 plazas en dispositivos conveniados (GCBA,2017):

En dicho informe no se presenta un promedio de personas atendidas por mes, en este caso se suman todos los ingresos registrados durante tal periodo. Es así como en el año 2016 se registró un total de 28.271 personas atendidas al año, mientras que en el año 2017 se señala un total de 18.500 personas atendidas al año en dispositivos propios y conveniados (GCBA,2017). Es importante recordar, como se señaló previamente, que en los paradores se establece la modalidad de pernocte, por lo que las personas dejan el lugar al siguiente día, pudiendo volver o no a la tarde a solicitar de nuevo el servicio, cosa que no ocurre en el hogar de tránsito, en el que una vez las personas ingresan estarán en el mismo por un periodo de tiempo determinado. En ese sentido, realizar una sumatoria de todas las personas que ingresaron a aquellos dispositivos, considerándolo cada día como una nueva intervención no permite reflejar de manera transparente la cantidad real de personas atendidas por el programa en el término de un año.

Cabe destacar que, a pesar de que en las estadísticas e informe de gestión sobre cantidad de personas en situación de calle alojadas en dispositivos de alojamiento transitorios propios o conveniados durante el periodo 2015-2019 se incluyó en el total la cantidad de personas alojadas en el Centro de Inclusión Costanera Norte y Centro la Boca, en la presente investigación no se incluye dicha cantidad puesto que no han sido incluidos como parte de los dispositivos que se ponen a disposición en el marco del “Programa Integrador”, sino que pertenecen al “Programa 45”, llevado a cabo ambos por la misma Dirección. Sobre ello, la AGCBA (2018) señaló lo siguiente:

La meta física del programa 44 es “Personas en situación de calle asistidas/alojadas por actividad” y la del programa 45 es “Personas asistidas”; teniendo en cuenta que los centros de inclusión brindan alojamiento a las personas en situación de calle deberían estar incluidos en el programa 44; el cual en su descripción presupuestaria establece “El producto final alcanzado es ofrecer alojamiento transitorio a personas en situación de calle y a personas residentes en la Ciudad de Buenos Aires en situación de calle, atendiendo sus necesidades de alojamiento, alimentación, cuidado sanitario y apoyo profesional. (p.123)

En base a lo señalado anteriormente, se concluye que la atención otorgada en los dispositivos de alojamiento temporario administrados por el

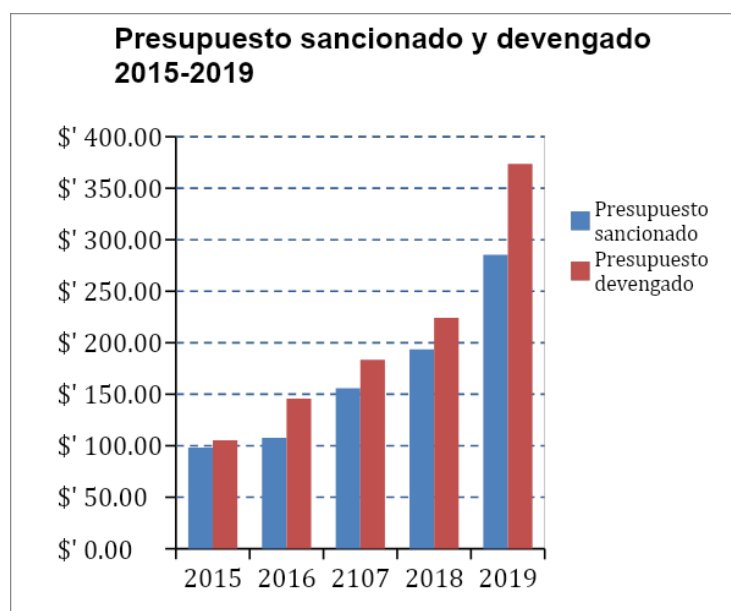
GCBA es insuficiente al no brindar cobertura al total de personas que la unidad ejecutora establece como meta a cumplir en los presupuestos anuales sancionados durante el periodo 2015-2019, así como tampoco otorgan cobertura al total de personas señaladas en los censos tanto oficiales como populares llevados a cabo durante dicho período. En ese sentido, y de acuerdo a la evidencia empírica presentada, la participación de las organizaciones conveniadas fue de gran importancia para el GCBA poder cumplir con las metas de atención establecidas en cada presupuesto anual.

Respecto a la evolución del presupuesto destinado al “Programa Integrador” surgen las siguientes preguntas, ¿a lo largo del periodo 2015-2019 hubo mayor o menor asignación presupuestaria para el programa?, ¿es la misma con una inflación creciente, ¿ha sido mayor el presupuesto devengado o ejecutado al sancionado?, dicho presupuesto devengado o ejecutado en caso de incrementarse, ¿ha perdido poder de compra debido a la inflación creciente?, ¿Cuál ha sido la evolución presupuestaria del “Programa Integrador” en comparación a la evolución del presupuesto total del Ministerio?, ¿Cuál ha sido la evolución de los presupuestos destinados a las áreas de gobiernos que contienen aquellos programas destinados a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en comparación con el resto de presupuestos de otras áreas de gobierno?.

Para poder dar respuestas a estas interrogantes primeramente se analizará el presupuesto sancionado y ejecutado del “Programa integrador” durante el periodo 2015-2019. En la figura N° 4 se señala que el presupuesto sancionado destinado al programa para cubrir gastos de personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes no personales, así como transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes fue en ascenso año tras año en términos nominales.

Figura 4

Evolución del presupuesto durante el periodo 2015-2019



Nota. Información publicada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. SS de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Tomado de: <https://buenosaires.gob.ar/informacion-contable/cuentas-anales-de-inversion>. Última visita: 22/03/2024

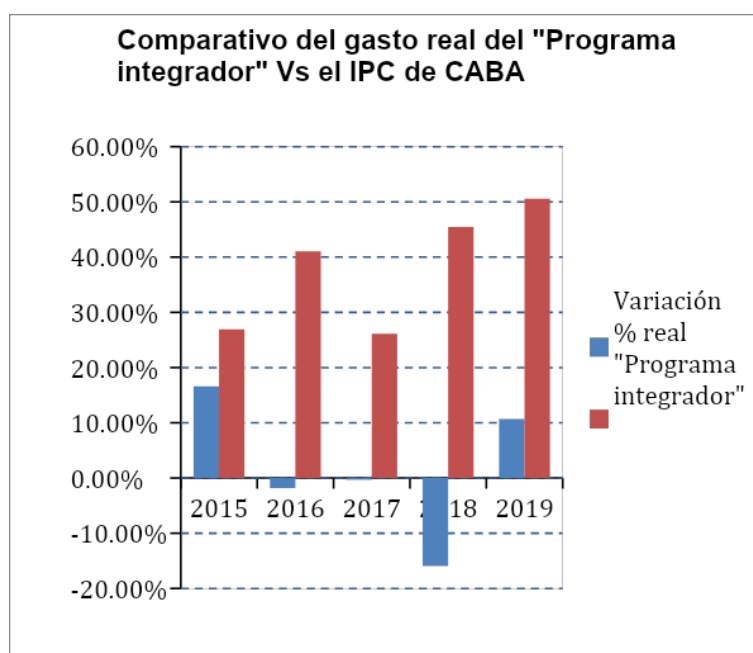
Durante el periodo 2015-2019 hubo un crecimiento interanual del presupuesto en términos nominales en un promedio de 40,21%. Para evaluar el poder de compra del presupuesto del programa año tras año, se decidió transformar tal presupuesto a términos reales, tomando como año base los precios del año inmediatamente anterior (2014) al periodo en estudio, pudiendo así compararse el poder de compra del presupuesto de cada año en un mismo periodo de tiempo. Se eligió el año 2014 para constatar el crecimiento interanual real del año 2015 para luego compararlo con los siguientes años en cuestión, dado que si se usa el año 2015 como año base va a arrojar una variación en términos reales del 0%.

Según la figura N°5 se señala que, en términos reales medidos a precios constantes del año 2014, hubo un decrecimiento del presupuesto devengado de -9% demostrando regresividad en el presupuesto destinado al programa en cuestión, reportando caídas del presupuesto en tres años consecutivos que son el 2016 con -1,831%, el 2017 con 0,319%% y el 2018

la caída más importante con -15,964%%. En el 2019 se recupera con un crecimiento en términos reales de 10,67%% apoyado precisamente en que la inflación de ese año (50,57%) medida dentro del GCBA creció en menor velocidad comparado con el crecimiento que tuvo entre el año 2017 (26,13%) y el año 2018 (45,46%).

Figura 5

Evolución del presupuesto durante el periodo 2015-2019



Nota. Información publicada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. SS de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Tomado de: <https://buenosaires.gob.ar/informacion-contable/cuentas- anuales-de-inversio>. Última visita: 22/03/2024

Estableciendo una correlación con la figura N°2, correspondiente a la cantidad promedio de personas que recibieron alojamiento en hogares y paradores del GCBA durante el periodo 2015-2019, se concluyó que, en los años 2016, 2017 y 2018 en los que hubo un decrecimiento en términos reales del presupuesto devengado destinado al “Programa integrador”, se registró una menor cobertura de atención en dispositivos de alojamiento transitorio públicos, siendo; según la evidencia empírica presentada (véase figura N°3); de suma importancia las plazas puestas a disposición por los dispositivos de alojamiento transitorio conveniados durante estos años.

Cuadro N°3

Datos consolidados del presupuesto 2015-2019 destinado al “Programa integrador” así como el IPCGBA y los cálculos de la variación porcentual real de dicho programa.

Años	Presupuesto sancionado	Presupuesto devengado en precios constantes de 2014	Variación % real "Programa integrador"	IPCGBA	Variación porcentual anual del IPCGBA
2014	\$ 68.910.710,00	\$ 71.175.039,29	0,00%	214,04	NA
2015	\$ 98.284.425,00	\$ 82.993.084,97	16,60%	271,67	26,92%
2016	\$ 107.604.266,00	\$ 81.473.070,82	-1,831%	383,19	41,05%
2017	\$ 155.939.579,00	\$ 81.212.981,00	-0,319%	483,3	26,13%
2018	\$ 193.515.271,00	\$ 68.248.078,35	-15,964%	703,01	45,46%
2019	\$ 285.292.492,00	\$ 75.527.497,30	10,67%	1058,5	50,57%
			-9,00%		

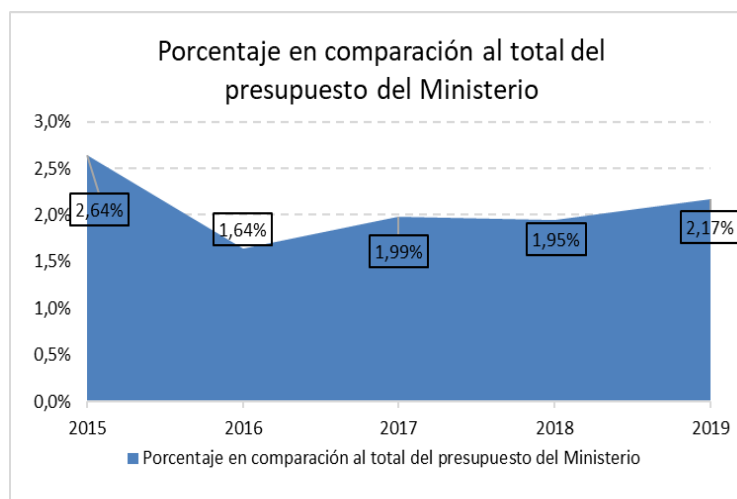
Nota: Información publicada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. SS de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. Tomado de: <https://buenosaires.gob.ar/informacion-contable/cuentas- anuales-de-inversion>. Última visita: 23/03/2024.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta en este análisis presupuestario es la evolución porcentual del presupuesto devengado destinado al “Programa integrador” en base al presupuesto devengado destinado al Ministerio competente durante el periodo 2015-2019. Según figura N°6, el presupuesto devengado del programa en cuestión nunca superó más del 2,64% del total del presupuesto devengado del Ministerio competente, siendo el 2015 el año en el que se destinó mayor presupuesto para tal programa.

En el año 2016 hubo una contracción importante cayendo a 1,64%. Luego el presupuesto se mantuvo en términos porcentuales con respecto al total entre un 2% y 2,17%. En términos generales, se concluye que el presupuesto destinado al “Programa integrador” fue perdiendo relevancia con respecto al total del presupuesto ministerial, ya que nunca volvió a tener la misma relevancia que tuvo en el año 2015.

Figura 6

Evolución porcentual del presupuesto devengado del “Programa integrador” sobre el total del presupuesto devengado del Ministerio con competencia.



Nota. Información publicada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. SS de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto del periodo 2015-2019. Tomado de: <https://buenosaires.gob.ar/informacion-contable/cuentas-anuales-de-inversion>. Última visita: 23/03/2024.

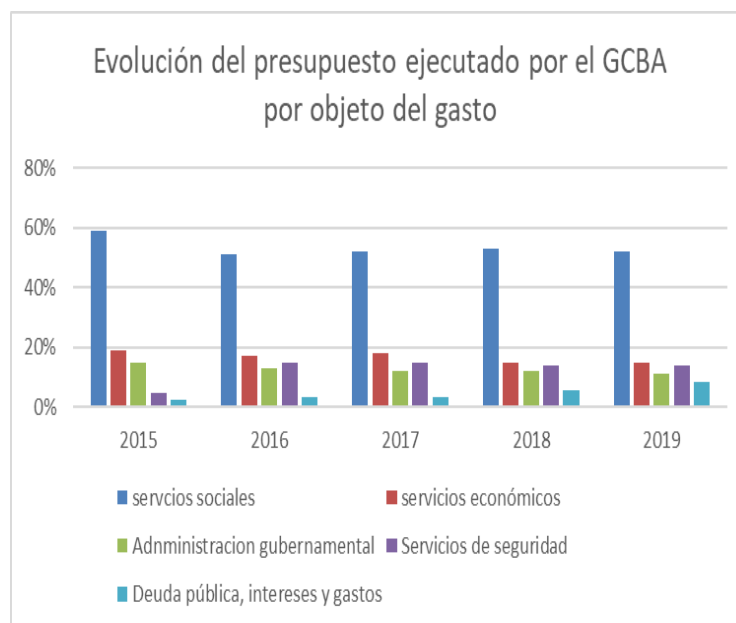
Desde una mirada más amplia se compara la evolución presupuestaria de cada una de las áreas de gobierno del GCBA, las que se ha clasificado de la siguiente manera: servicios sociales, servicios económicos, administración gubernamental, servicios de seguridad, deuda pública e intereses y gastos, ello a los fines de poder determinar el porcentaje de gasto destinado a las áreas relacionadas a la problemática de vivienda.

Según la figura 7 durante el periodo 2015-2019 el área de servicios sociales representó la mayor cantidad de gasto público ejecutado por el GCBA durante el periodo en cuestión, siendo en promedio un 53,4%, mientras que se encontraron en una menor proporción gastos asociados a las áreas de servicios económicos, relacionados al desarrollo de obras de infraestructura pública en la ciudad con un promedio de 17%; administración gubernamental, relacionado al cumplimiento de funciones administrativas, legislativas, judiciales, de control e información y estadísticas con un promedio de 13%; servicios de seguridad, que contiene acciones que tienen como objetivo el mantenimiento del orden público interno y el sistema penal local con un

promedio de 13%; así como los gastos asociados a pagos e intereses que debe el GCBA que pagar, tanto interno como externos con un promedio de 5%

Figura 7

Evolución de los presupuestos ejecutados por el GCBA durante el periodo 2015-2019, clasificados por objeto del gasto



Nota. Información publicada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. SS de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto del periodo 2015-2019. Tomado de: <https://buenosaires.gob.ar/presupuestoabierto/en-que-se-gasta-para-que>. Última visita: 10/08/2024.

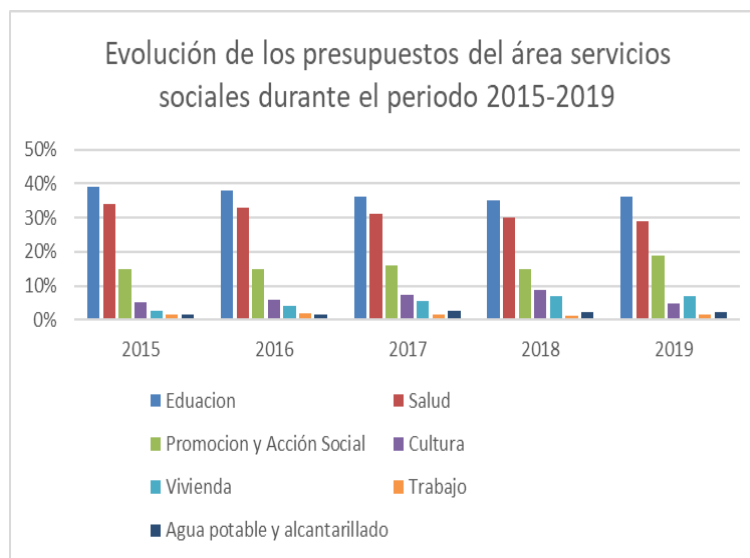
El área de servicios sociales la constituye un subconjunto de áreas tales como: educación, salud, promoción y acción social, cultura, vivienda, trabajo, así como agua potable y alcantarillado. El área de promoción y acción social la conforma un conjunto de acciones públicas dirigidas a la urbanización y regularización de espacios habitacionales informales, así como la atención de familias y/o personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, otorgando alojamiento transitorio, así como otorgando herramientas para su reinserción social (GCBA,2019:100-101).

Por su parte el área de vivienda contiene todas aquellas acciones que tienen como objetivo el desarrollo habitacional en la ciudad para que las personas que habitan en ella puedan contar con oportunidades de acceder a

unidades de vivienda (GCBA,2019:142-101). Según la figura 8 durante el período 2015-2019 las áreas de promoción y acción social y vivienda representaron en promedio un 21% del total del presupuesto del resto de las áreas en cuestión, siendo en promedio de 16% y 5% respectivamente, mientras que el mayor porcentaje de presupuesto devengado corresponde a las áreas de salud y educación, representando en conjunto un 68% del presupuesto devengado total del GCBA.

Figura 8

Evolución de los presupuestos del área servicios sociales ejecutados por el GCBA durante el periodo 2015-2019.



Nota. Información publicada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas. SS de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto del periodo 2015-2019. Tomado de: <https://buenosaires.gob.ar/presupuestoabierto/en-que-se-gasta-para-que>. Última visita: 10/08/2024.

Durante el periodo seleccionado el área de promoción y acción social tuvo en el año 2019 un aumento porcentual de 4 puntos, pasando del 15 al 19%; mientras que en el área vivienda hubo un aumento progresivo en estos cuatro años, pasando del 2 al 5% en los tres primeros años para luego sostenerse en un 7% en los años consecutivos. Se concluye que, a pesar de haber aumentos progresivos de presupuestos en aquellas áreas destinadas a atender la problemática de personas en condición de riesgo habitacional, los presupuestos de las áreas de salud y educación representan un gasto mucho mayor.

En cuanto al estándar de “acceso a la justicia y mecanismos de reclamo”, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia (CIDH,2017). Según el enfoque de derechos humanos, el Estado debe poner a disposición espacios de reclamos formales a través de los cuales se pueda exigir de manera formal se garanticen los derechos de las personas (Abramovich y Pautassi, 2009:34).

En la Argentina existen distintos mecanismos de exigibilidad de derechos, tales como los procedimientos administrativos para la revisión de decisiones, estrategias de revisión por parte de los ciudadanos de política públicas, canales formales de reclamos puestas a disposición para usuarios, instituciones que resguarden derechos fundamentales de las personas tales como oficinas de protección al consumidor, así como defensorías del pueblo (Abramovich, 2006:47).

Si tales mecanismos administrativos de exigibilidad no funcionan, las personas pueden formalmente ejercer reclamos ante una instancia judicial o alguna institución u organismo dispuesto por el Estado para la defensa de los derechos fundamentales de las personas, tales como las Defensorías al Consumidor o las Defensorías del Pueblo. En la Argentina la tutela judicial efectiva se reconoce en los artículos 18 y 43 de la Constitución Nacional, de conformidad con lo establecido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como artículos 2, 3, 6,9 de la Convención sobre los Derechos del niño. Cabe destacar en la Constitución (1994) se señala que:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. (Art.43)

En el ámbito de CABA, el Poder Judicial ha cumplido, como se señaló previamente, un papel activo al momento de acoger demandas bajo la forma de amparo individual o colectivo relacionadas a vulneraciones al derecho a la

vivienda (en base a la Ley N°2145 de 2006. Ley de Amparo de CABA). De estos pedidos ante la Justicia, hubo sentencias que determinaron que el GCBA tenía que mejorar condiciones de habitabilidad en hogares y paradores destinados a personas en situación de calle, reforzar las estrategias de acompañamiento de dicha población en la búsqueda de su reinserción social, así como rever las pautas en cuanto a las renovaciones de subsidios con fines habitacionales. A continuación, se señalarán sentencias de causas judiciales que sirven como hitos del tema bajo estudio, ya que a través de las mismas se judicializaron las condiciones de alojamiento de paradores y hogares de la ciudad y que constituyen importantes antecedentes para estudiar la intervención del Poder Judicial en la judicialización de la población en situación y riesgo de calle.

Una de éstas es la causa “Pérez, V.G. y otros c/ Gobierno de la CABA s/ Amparo” (Expediente. 605/2001-0), en cuya sentencia dictada en el año 2001 por el Tribunal Superior de Justicia de CABA se señalan las inadecuadas condiciones de la estructura edilicia y salubridad que presentaban los paradores y hogares administrados por el GCBA en el que se ofrecía alojamiento transitorio a personas en situación de calle. En ese sentido, se solicitó al Gobierno que dispusiera de acciones positivas para subsanar las situaciones detectadas. Otro hito es la causa “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” (Expediente. Q. 64. XLVI), objeto de análisis en la Corte Suprema de Justicia de la Nación la cual, según Arcidiácono y Gamallo (2014):

fijó estándares mínimos sobre el derecho a la vivienda adecuada que resultaron más amplios incluso que los establecidos por el juzgado de Primera Instancia y por la sentencia de la Cámara; ordenó la provisión de un alojamiento adecuado para la actora y su inclusión en un programa de vivienda que le otorgase una solución permanente a su situación habitacional. Hasta que eso se lograra, también ordenó mantener los subsidios habitacionales por un monto que permita alquilar un alojamiento adecuado mientras señalaba que los subsidios habitacionales no resultaban adecuados en tanto no constituían una solución definitiva, sino que eran un paliativo temporal. (p.209)

Respecto a este caso hay que señalar que no representa un caso común puesto que la demandante se encontraba en una condición de vulnerabilidad extrema “niño discapacitado con madre en situación de calle”

mostrando en este caso el poder judicial la singularidad del caso (Arcidiácono y Gamallo 2014:210).

En lo que respecta a las condiciones de los dispositivos de alojamiento transitorio administrados por el GCBA, la Corte señaló que los refugios son transitorios siendo insuficientes para la cantidad de personas en situación de calle, debiendo las personas en el caso de los paradores solicitar una plaza diaria pudiendo alojarse en caso de haber vacantes disponibles. Se señala que no admiten, hombres, mujeres y niños en un mismo dispositivo de alojamiento afectando el derecho de unidad familiar.

La Corte en base a la Constitución y a las leyes promulgadas por la Legislatura de CABA señala en el fallo que se reconocen los derechos de las personas en situación de calle, así como se señala la responsabilidad del Estado en diseñar e implementar políticas públicas que garanticen de manera efectiva el derecho a la vivienda digna, no siendo la escasez de recursos públicos una razón para incumplir tales obligaciones estatales. Asimismo, señaló que, si bien no está establecido el derecho a solicitar una vivienda, el Estado debe garantizar condiciones mínimas para aquellas personas que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.

En lo que respecta al periodo 2015-2019 se hace referencia a lo señalado en el capítulo 1, contentivo a la acción de amparo colectivo, “Donda Pérez Victoria y otros contra GCBA s/amparo” (Expte. A13385-2016/0) En dicha acción se solicita que se le ordene al GCBA cumplir, conforme a lo establecido en el artículo 4°, inc. K de la Ley 3.706, su obligación de realizar un relevamiento nacional que contemple tanto a personas en situación de calle como personas en riesgo a la situación de calle, levantando información detallada y desagregada sobre dicha población.

Hasta que se cumpliera con dicho relevamiento anual, las amparistas solicitaron una medida cautelar que contemplase la individualización de cada una de estas personas, asegurándoles un alojamiento inmediato, el cual debería ser “irrestricto, continuo, seguro, limpio y acorde a las necesidades de cada grupo familiar o persona individual, como así también el urgente refuerzo de los programas destinados a la entrega de alimentos, frazadas, medicación

y/o otros elementos que fueran necesarios”. A pesar de que el GCBA como parte demandada apeló para que se desestimara el recurso de amparo, en base a la documentación presentada y a los alegatos invalidados, el poder judicial rechazó el recurso de apelación interpuesto por el GCBA, reafirmando la decisión tomada por el juez de primera instancia.

En cuanto al cumplimiento o no del estándar “acceso a la justicia y mecanismos de reclamo”, de acuerdo a la información relevada, se destaca el accionar del poder judicial de CABA, siendo veedor del cumplimiento de los compromisos que el Estado ha asumido para garantizar los DESC de las personas, específicamente el derecho a la vivienda. Sin embargo, no se logró determinar si todas las sentencias emitidas por dicho ente habían sido cumplidas o no, puesto que no existe un registro oficial de ello.

Tampoco se logró obtener mayor información sobre aquellos reclamos respecto a las condiciones de habitabilidad y estadía en los dispositivos de alojamiento transitorio, realizados tanto por personas alojadas como por actores defensores de los derechos de dicha población a lo largo del periodo 2015-2019, debido a que en la Dirección General que lleva a cabo la implementación y seguimiento del “Programa integrador” no existe una instancia específica de reclamos administrativos.

Otro de los estándares es el de “igualdad y no discriminación”, señalado en el artículo 1.3 de la Carta de la ONU y el artículo 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en los que se señalan que los derechos de las personas deben garantizarse en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación. El Estado debe tomar medidas acordes para disminuir y eliminar la situación de inferioridad o exclusión contra determinada persona o grupo de personas (CIDH,2019:35). La CIDH (2018) expresa lo siguiente:

El Estado debe adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna; en segundo lugar, se refiere a que es necesario diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones. (p.21)

Encontrarse en situación de calle no es un estado sino “una relación social, donde lo efímero se convierte en constante, emergiendo una forma de padecimiento social relacionada con expresiones de inequidad e injusticia social, configurándose identidades estigmatizadas” (Di Lorio et al., 2019:52). Es así como se crea una clase marginada, como una categoría que se encuentra por debajo del resto de las clases, sin posibilidades de ser readmitida en la sociedad (Álvarez y Vivero, 2008:11). Señala Palleres (2012) que:

La utilización y la apropiación del espacio público por parte de las personas sin hogar no se producen libres de tensiones ni de conflictos. Al contrario, así como el espacio urbano se les presenta nuevo, distinto y ajeno, ellas también son artífices de un cambio en el paisaje. El resto de la sociedad comienza a notar el cambio y frente a él reacciona de distintas formas: desconcierto, curiosidad, repulsión, temor, prejuicio, desconfianza y hasta indiferencia. (p.177)

Se reconoce la existencia de espacios que expulsan y discriminan a las personas en situación de calle, potenciándose su condición de “marginalidad” (Bascialla,2017:204). El “Programa integrador” al no brindarle a las personas alojadas un acompañamiento sostenido, las mismas acuden a las instituciones de ayuda social de manera particular sin tener conocimiento de cómo realizar los trámites y de cómo acceder a los servicios, lo que hace que una parte de éstos elijan no seguir con el proceso y por ende desistir del derecho.

Cabe destacar que el 70% de las personas entrevistadas en el primer “censo popular” (un total de 1.840), expresaron haber sufrido de violencia institucional, ejercida principalmente por personas de seguridad, funcionarios públicos de instituciones donde se ofrecen programas de ayuda social que ofrece el gobierno, entre otros (Primer censo popular,2017:14). Asimismo, como mencionamos previamente, al no admitir en los dispositivos de alojamiento transitorio propios pertenecientes al “Programa Integrador” a grupos familiares, población LGBTIQ+, hombres con hijos, personas con alguna condición de salud mental o personas no auto válidas, se excluyen a estas poblaciones de acceder al derecho a la vivienda, así como aquellos DESC relacionados a dicho derecho.

En atención a lo anteriormente señalado y de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la constitución de CABA, en el que se reconoce el derecho de ser diferente al otro, no justificándose ningún acto discriminatorio, así como en la Ley N° 3706/10, en donde se establece como objetivo promover un cambio en la sociedad que permita desnaturalizar y deconstruir estigmas y estereotipos que fomentan la discriminación y criminalización en contra de las personas en situación de calle en la ciudad, se señala que el GCBA no cumple con el estándar de “igualdad y no discriminación” al no posser una estrategia general de atención inclusiva y de reconocimiento de las personas como “personas de derecho” en aquellas oficinas de gobierno donde acuden personas en condición de extrema vulnerabilidad, tales como las personas en situación de calle.

En cuanto al estándar de “acceso a la información”, el mismo se define como “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1978, artículo N° 13). La CIDH (2010) expresa que el derecho de acceso a la información es necesario para poder determinar si las políticas públicas implementadas están siendo efectivas en el cumplimiento de derechos, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar estrategias que permitan el levantamiento de información de aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad (Observaciones Generales del Comité DESC). Abramovich (2006) señala que:

Para incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos políticos y sociales de desarrollo se requiere como herramienta fundamental un adecuado acceso a la información pública y un caudal de información disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que los afectan directamente. Si bien el acceso a la información es un principio claro en las estrategias de desarrollo, una mirada desde los derechos tal vez permita orientar mejor las políticas de transparencia y presionar a favor de los cambios institucionales necesarios en los distintos países de la región. (p.46)

En lo que respecta a la ejecución del “Programa integrador” durante el periodo 2015-2019, el GCBA hizo de público conocimiento el presupuesto de dicho programa, del Ministerio y del resto de áreas del gobierno. Asimismo, publicó las estadísticas relacionadas a la cantidad de personas en situación de calle alojadas en paradores y hogares administrados por el sector público, así como hogares conveniados durante el periodo en cuestión. De la misma manera puso a disposición informe de gestión del programa del 10 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2017, que contiene datos presupuestarios del programa, cantidad de personas alojadas durante dicho periodo en paradores y hogares administrados por el GCBA y conveniados.

Sin embargo, no se logró obtener el total de los informes de gestión de la unidad ejecutora que permitieran tener información oficial completa del periodo bajo estudio, así como tampoco se logró obtener información oficial sobre el paso de cada persona en tales centros, a saber, cantidad de ingresos y egresos, tiempo de estadía, ni registro acerca de las intervenciones realizadas por el equipo psicosocial de los paradores u hogares con cada persona alojada. Tampoco se ubicaron informes oficiales del GCBA donde se señalasen los registros de los censos oficiales para cuantificar a personas en situación de calle en la ciudad. Finalmente, no se cuenta con un registro sistematizado acerca de la judicialización de casos referidos a paradores y hogares administrados por el GCBA, ni se da a conocer si los fallos emitidos, en caso de haberlos, han sido cumplidos o no.

Teniendo en cuenta lo señalado en la Observación General N°4 del Comité DESC sobre la necesidad de contar con información detallada sobre aquellos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, así como señalando la responsabilidad del Estado de levantar dicha información y hacerla pública, así como el derecho que tienen las personas de solicitar información de tipo oficial sobre aquellas políticas o programas que lo afecten, siendo responsabilidad del Estado proveer dicha información la cual podrá ser utilizada para la evaluación de las mismas (Vásquez y Delaplace, 2011:48), se concluye el GCBA no ha brindado toda la información suficiente referente a las personas objetivo del programa en cuestión, así como sobre la

implementación del programa durante el periodo de investigación seleccionado, por lo cual no cumple con el estándar de “acceso a la información”.

En cuanto al estándar sobre “participación de sectores afectados en el diseño de las políticas públicas”, el mismo se relaciona a la capacidad de que las personas afectadas tienen de influir en el diseño de tales políticas que permiten garantizar derechos dejando de ser simples destinatarios de políticas que terminan siendo ajenas a sus intereses y/o demandas. Al no existir un colectivo conformado por personas en situación de calle en la ciudad, existen organizaciones de la sociedad civil, tales como las organizaciones conveniadas que representan los intereses de dicha población. Sin embargo, el GCBA no contemplaba la participación efectiva de las mismas en el diseño y evaluación del “Programa Integrador”.

En lo que respecta al diagnóstico de personas en situación de calle en CABA, se señala que a pesar de que en el periodo bajo estudio hubo intentos de trabajo en conjunto entre organizaciones sociales y el GCBA para poder cuantificar a la población objetivo bajo una misma metodología, ello no fue posible, motivo por el que sigue existiendo en dicho periodo de tiempo la dualidad de diagnóstico que impiden llegar a comprender la dimensión real del problema, así como las características más representativas de la población en cuestión.

En base a la documentación recabada el GCBA no está dando cumplimiento al estándar “participación de sectores afectados en el diseño de las políticas públicas”, incumpliendo con lo establecido en la Ley 3706, en donde se resalta la importancia de que dichas organizaciones participen en el diseño, implementación, así como evaluación de la política en cuestión, convirtiéndolos en miembros activos tanto de organizaciones sociales como de programas liderados por el gobierno incumpliendo así con lo establecido en el. Se reconoce la importancia de realizar una consulta externa a las organizaciones en representación de las personas en situación de calle, a los fines de diseñar una política acorde a sus demandas, posicionándolas como personas y grupos con derecho a exigir al Estado que otorgue respuestas

concretas, así como genere condiciones de posibilidad que garanticen sus derechos, convirtiéndose en ciudadanos activos a lo largo del proceso de gestión (Rossi y Moro,2014:13).

3.4 A modo de cierre

En este capítulo se describió el accionar del GCBA para atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en la ciudad, exponiendo la normativa de CABA que dio paso a la conformación de un conjunto de programas destinados a tal fin. Específicamente se expuso el desarrollo de tales programas durante el periodo 2015-2019, los cuales fueron llevados a cabo bajo la órbita de la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social, luego ahora del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Según la documentación registrada se concluyó que dichas políticas públicas se caracterizaron por brindar una respuesta asistencialista y transitoria a las problemáticas abordadas.

Se analizó desde un enfoque de derechos humanos el “Programa integrador” llevado a cabo por el GCBA durante dicho período, teniendo como parámetros los estándares internacionales en materia DESC, a los fines de determinar si a través de dicho programa se cumple o no el derecho de las personas alojadas a una vivienda adecuada. Los resultados de dicho análisis se basaron en investigaciones académicas sobre el tema en cuestión, presupuesto sancionado y devengado del programa, estadísticas oficiales sobre la cantidad de personas en situación de calle alojadas tanto en paradores, hogares administrados por el GCBA y en hogares conveniados, documentos oficiales sobre la gestión del programa emitidos por instituciones del Estado tales como el MPT, Defensoría del Pueblo de la Ciudad y la AGCBA, así como fallos judiciales del poder judicial de CABA sobre condiciones habitacionales en paradores y hogares administrados por el GCBA.

En principio se concluyó que el “Programa integrador”, a pesar de dirigir sus acciones a población en condición de extrema vulnerabilidad, de

conformidad con lo establecido en la Observación General N°4 del Comité DESC, no cumple con el estándar de “universalidad” y el estándar de “igualdad y no discriminación” al no disponer en el marco del programa de establecimientos propios que incluyan a toda la población en situación de calle y por otro lado dejando fuera grupos específicos vulnerando particularmente sus derechos por la exclusión.

En lo que respecta al estándar “contenido mínimo de derechos”, según la información recabada, se concluyó que el “Programa Integrador” no garantiza las condiciones mínimas de habitabilidad dispuestas en la Observación General N°4 del Comité DESC.

Asimismo, se concluyó que el programa no garantiza a las personas alojadas la seguridad en la tenencia. Al ser un programa transitorio, el mismo dispone que las personas alojadas deberán permanecer en los dispositivos durante un tiempo determinado, cuyos egresos se traducen en una vulneración del derecho a la vivienda si en ese momento no cuentan con ninguna otra solución habitacional. El GCBA sostiene que en el marco del programa se implementan acciones con el objetivo de que las personas en situación de calle se recuperen en las mejores condiciones y en el menor tiempo posible en miras hacia su reinserción social. Sin embargo, la información relevada en el presente capítulo señala lo contrario.

Además, en los dispositivos de alojamiento transitorio que administra el GCBA se identificó falta de personal, falta de organización de procesos internos en cada uno de los dispositivos. El “Programa integrador” no posee una estrategia efectiva de trabajo interno en los equipos de cada uno de los dispositivos públicos de alojamiento transitorio que administran, así como tampoco entre sus equipos existe una generación de estrategia en común. De la misma manera el GCBA no articula de manera efectiva con otros entes tanto públicos como privados para atender a la problemática de las personas en situación de calle alojados en los dispositivos de alojamiento transitorio que administra. En ese sentido, se concluyó que el “Programa integrador” no garantiza el acompañamiento pertinente u orientación para que las personas alojadas puedan acceder a una solución habitacional definitiva. El egreso de

los dispositivos no articula con alguna otra solución habitacional que permita satisfacer el derecho a la vivienda.

En cuanto al estándar de “utilización al máximo de los recursos disponibles” y “progresividad y no regresividad” se señala lo siguiente. En lo que respecta a lo jurídico, se hizo alusión a la regresividad existente en los derechos otorgados a personas en situación de calle, poniendo como referencia el veto del artículo N°5 de la Ley 3706/10, así como la no inclusión de personas en riesgo a la situación de calle en los censos de personas en situación de calle realizados por el GCBA, a pesar de haberse modificado en la norma el criterio sobre la población objetivo a atender, pasando de ser en el Decreto 607/97 personas sin techo a ser en la Ley 3706/10 personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, involucrando a otros actores como parte de la problemática. En ese sentido, dicho cambio de nominación en la normativa local terminó siendo meramente discursiva.

En lo concerniente a la cantidad de personas en situación de calle alojadas por el GCBA, se concluyó que dicho ente había dado cumplimiento a las metas sobre cantidad de personas alojadas establecidas en los presupuestos anuales del programa durante el periodo 2015-2019, ello teniendo en consideración la participación de organizaciones de la sociedad civil conveniadas con el GCBA que también alojan personas en situación de calle, de lo contrario no se hubiese alcanzado tales metas.

Respecto al tema, se detectó que a pesar de que en las estadísticas e informe de gestión sobre cantidad de personas en situación de calle alojadas en dispositivos de alojamiento transitorios propios o conveniados durante el periodo 2015-2019, El GCBA incluyó el total de personas alojadas en el Centro de Inclusión Costanera Norte y Centro la Boca, los mismos pertenecen a la partida presupuestaria de otro Programa a saber el “Programa 45”. Sobre ello, la AGCBA (2018) afirma que dichos centros deberían incluirse en el “Programa Integrador” puesto que persiguen el mismo objetivo y apuntan a atender al mismo público (p.123).

En lo que respecta a la evolución presupuestaria del “Programa integrador”, se concluyó que durante el periodo 2015-2019 el presupuesto

devengado del programa fue ascendiendo año tras año en términos nominales. Sin embargo, en términos reales fue perdiendo poder de compra en los años 2016, 2017 y 2018 a razón de la inflación.

Asimismo, se concluyó que, durante el periodo en cuestión, el presupuesto en términos reales, tomando como base la variación del presupuesto con respecto a lo que fue el mismo en el año 2015, decreció un -9%, por lo que el dinero asignado fue insuficiente impactando de manera negativa en la cantidad de plazas disponibles para personas en situación de calle durante esos años. De la misma manera se concluyó que, a lo largo del periodo, el presupuesto devengado del programa perdió importancia comparándolo con el total de presupuesto destinado al Ministerio competente. Por último, se concluyó que en el periodo 2015-2019 el porcentaje presupuestario destinado a programas que se dedicaban a atender la situación de emergencia de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle fue mucho menor en comparación a los presupuestos devengados de las áreas de salud y educación.

En lo concerniente al estándar de “acceso a la justicia”, se concluyó que el Poder Judicial tuvo un rol importante al reconocer los derechos de las personas en situación de calle, así como señalar la responsabilidad del GCBA en el diseño e implementación de políticas públicas que garanticen el derecho a la vivienda adecuada. En ese sentido se hizo referencia a sentencias tanto del ámbito nacional como de CABA que se convirtieron en hitos ya que ordenaban al GCBA mejorar las condiciones de paradores y hogares administrados por dicho ente, así como rever pautas en la asignación de subsidios con fines habitacionales.

No se logró determinar si todas las sentencias emitidas por dicho ente habían sido cumplidas o no, puesto que no existe un registro oficial que especifique ello. Tampoco se logró obtener mayor información sobre aquellos reclamos respecto a las condiciones de habitabilidad y estadía en los dispositivos de alojamiento transitorio, realizados tanto por personas alojadas como por actores defensores de los derechos de dicha población a lo largo del periodo 2015-2019, debido a que en la Dirección General que lleva a cabo

la implementación y seguimiento del “Programa integrador” no existe una instancia específica de reclamos administrativos.

Respecto al estándar de “acceso a la información”, se señaló previamente desde un enfoque de derechos humanos, la responsabilidad del Estado de producir y poner a disposición toda aquella documentación relativa al diseño e implementación de políticas públicas destinadas a garantizar y/o restituir los derechos de las personas. En cuanto el GCBA ha hecho de público conocimiento tanto la evolución presupuestaria del programa, del Ministerio con competencia, como del resto de áreas de gobierno, así como la cifra de personas alojadas en cada dispositivo durante el periodo 2015-2019.

Lo que no fue posible ubicar fueron tanto la totalidad de los informes oficiales de gestión del área que lleva a cabo el programa ni los informes oficiales de los censos de personas en situación de calle en la ciudad durante el periodo en cuestión. Es preciso que el Estado, desde un enfoque de derechos humanos, promueva herramientas que permitan la producción y divulgación de información sobre las políticas públicas llevadas a cabo para restituir los derechos de las personas alojadas, en un ámbito de transparencia.

Sobre el estándar de “igualdad y no discriminación” se concluyó que, a pesar de la responsabilidad del Estado de CABA en garantizarle a las personas sus derechos en condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación a razón de su sexo, edad o condición socioeconómica, el mismo no ha garantizado a las personas en situación de calle dicho trato igualitario y en condiciones dignas, esto se debe a que los programas de gobierno existentes para solicitar determinados tipos de prestaciones, tales como están diseñados, promueven la discriminación, malos tratos y demoras en procesar las solicitudes.

Por último, en lo que respecta al estándar de “participación de sectores afectados en el diseño de la política pública”, se identificó la existencia de un entramado de organizaciones sociales que bien trabajan de manera conveniada con el GCBA para lograr una mayor cobertura de alojamiento de

personas en situación de calle en la ciudad, o trabajan de manera independiente, convirtiéndose en un actor paralelo al Estado emitiendo críticas sobre la forma de trabajo de este último así creando iniciativas distintas en cuanto a la manera de atender a la problemática de situación de calle.

Cabe destacar que, en la etapa de diseño del “Programa integrador” no han sido incorporados oficialmente los representantes de organizaciones de la sociedad civil ni las personas en situación de calle receptoras del programa en cuestión, siendo según lo establecido en la Observación N°4 de los DESC, su participación necesaria para aportar una visión más amplia sobre la problemática, brindando la posibilidad de que nuevas y mejores soluciones sean pensadas en conjunto.

Asimismo, a pesar de que el gobierno ha realizado censos oficiales de manera anual para saber la cantidad de personas que se encuentran en situación de calle, así como sus características (teniendo en cuenta aquellos años en los que se realizaron entrevistas a las personas contabilizadas), dicha información no ha sido utilizada como insumo para diseñar una política pública de alojamiento que responda a las necesidades de la población en cuestión mostrándose así una brecha muy marcada entre los estándares de derechos y la política pública real diseñada e implementada para garantizar los derechos de las personas. En ese sentido el “Programa integrador” termina siendo una fórmula del GCBA que ha sido diseñada sin tener en cuenta las voces de los afectados, así como tampoco las voces de las organizaciones de la sociedad civil que atienden a los mismos, por lo que termina convirtiéndose en una política pública paliativa para las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

Teniendo en consideración lo anteriormente dicho, se concluye que los estándares son necesarios al analizar las políticas públicas puesto que permiten determinar el cumplimiento o no de derechos de las personas, pudiendo los actores gubernamentales, así como actores de la sociedad civil correspondiente establecer a través de ellos recomendaciones a los Estados para la mejora de las mismas. En lo que respecta al “Programa Integrador” es

la iniciativa que desde el sector público se ha diseñado e implementado para atender de manera transitoria la problemática de personas en situación de calle en CABA, pretendiendo así dar solución a una problemática compleja que requiere, desde un enfoque de derechos humanos, de la participación de todos los actores estratégicos tanto estatales como no estatales, de carácter local, nacional e internacional para diseñar e implementar estrategias que garanticen el derecho de las personas a una vivienda adecuada.

En el próximo capítulo se ahondará en las formas de gestionar lo público, haciendo mención a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de determinadas políticas públicas. Se identificarán, así como se caracterizarán aquellas organizaciones de la sociedad civil que en calidad de conveniadas dirigen sus acciones en el marco del “Programa integrador”, determinando si su participación contribuye o no a que el Estado pueda garantizar los derechos de las personas alojadas.

4. ESTADO Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DEL DESARROLLO DEL “PROGRAMA INTEGRADOR”

En el presente capítulo se expondrá el marco teórico contentivo a las formas de gestionar lo público. En ese sentido se realizará un breve recorrido desde las teorías que explican la visión del Estado como único actor, hasta aquellas que apuntan a la versión de un Estado que reconoce la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de determinadas políticas públicas. Específicamente se destacarán aquellos postulados en los que el Estado delega competencias en organizaciones de la sociedad civil para dar respuesta a problemáticas de índole social. En el ámbito de CABA se documentará la participación de dichas organizaciones en el marco del “Programa Integrador”. En este sentido, se describirá cómo a través de un convenio formal con el GCBA, determinadas organizaciones de la sociedad civil brindan, a través de su red de hogares, alojamiento transitorio a personas en situación de calle en la ciudad.

Como se señaló en el apartado metodológico de la presente investigación, a través de un conjunto de entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes de hogares conveniados, se dará a conocer de la constitución y labor de cada hogar, mecanismos de formalización del convenio con el GCBA, formas de regulación y/o fiscalización por parte del GCBA a las organizaciones conveniadas, pautas de trabajo en común, contribución que realizaba la organización en el desarrollo del programa en cuestión, consideraciones que poseía el gobierno sobre el trabajo que realizan las organizaciones, así como el nivel de participación de las organizaciones entrevistadas en el diseño e implementación del programa.

4.1 El Estado y las diversas formas de gestionar lo público

La teoría clásica define al Estado como un ente con autonomía que posee dentro de su jurisdicción en un territorio determinado, el monopolio del uso coercitivo de la fuerza (Weber,1977). Dicho ente surge como una necesidad de redefinir un marco institucional oportuno para el desarrollo de una vida social organizada (Oszlak,1982:2), siendo esto posible debido a su capacidad de imponer su voluntad sobre otros al contar con recursos de

diferente naturaleza; a saber, coercitivos, económicos e información (O'Donnell,1978:3). Es una entidad que no solo goza de soberanía y reconocimiento a nivel nacional, con la capacidad de imponer su autoridad a través de relaciones de poder que garanticen la coerción, de controlar a través de un conjunto de instituciones, así como de internalizar una identidad colectiva; sino que también cuenta con reconocimiento internacional, al externalizar su poder como unidad soberana frente al resto de Estados. (Oszlak, 1978; Carmona, 2015).

Con el Estado de bienestar o también llamado benefactor, se desarrolla una fase de intervencionismo estatal, liderando dicho ente la producción de bienestar mediante la “publicación” de ciertas necesidades sociales, lo cual “buscaba asegurar la inclusión de amplios segmentos de la población al sistema social” (Gonnet,sf:14). Dicho modelo estatal fue evolucionando, primeramente, hace referencia a uno de carácter liberal, en donde se potencia la protección social privada mientras que la pública solo va dirigida a aquellas personas con recursos insuficientes. En el segundo modelo el Estado interviene en el mercado mas no en la estratificación social, se promueve la defensa y mantenimiento de la familia como proveedora de bienes y servicios sociales, mientras que en el tercer modelo el Estado interviene tanto sobre el mercado como sobre la estratificación social, se potencian las prestaciones universales, así como servicios nacionales únicos, logrando alto niveles de igualdad social (Andersen,1993).

En los años 70 y 80 surge un movimiento neoconservador, es así como a nivel mundial desde el ámbito público se comienzan a tomar medidas tales como privatización de empresas, reducción del gasto en programas de gobierno, procesos de desregulación, entre otros (Vásquez y Delaplace, 2011:39). En ese sentido, se comienza a cuestionar el rol de las administraciones públicas tradicionales, así como la relación existente entre Estado y sociedad. “Es así como se plantea la búsqueda de un nuevo reparto de tareas y responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad civil, distinto al del Estado de bienestar...” (Longo y Ysa, 2008:54). Cabe destacar que durante las décadas de los 80 y 90 en la Argentina se habían reducido funciones estatales en el ámbito económico, siendo una de las principales

acciones por parte del poder ejecutivo la privatización de empresas públicas, por ejemplo (Gamallo, 2002:05).

El Estado es modesto, se reconoce la interdependencia de los problemas sociales, así como se afirma la importancia de contar con la colaboración de la sociedad (Crozier,1987). Para ello ha adoptado una estructura institucional más pequeña, profesionalizada, con una creciente “privatización de servicios” que respondan a las demandas públicas que surgen, otorgados bajo necesarios mecanismos, así como reglas que regulen su accionar (Santibáñez, 2000). Señala Mas Sabaté (2004) que:

Las administraciones públicas modernas han de hacer frente a nuevas obligaciones diversas e inmediatas, y crecientemente segmentadas porque los ciudadanos no constituyen un colectivo homogéneo. La externalización puede ser un mecanismo apropiado para cumplir estas obligaciones, no necesariamente el único, pero sí uno de los más relevantes. (p.2)

Según Mas Sabaté (2004) la “externalización”, surge como un mecanismo de la nueva gestión pública en el que el Estado delega en agentes externos, siendo uno de éstos las organizaciones de la sociedad civil, la producción de servicios en aquellos casos en los que según el autor la ejecución por parte propia no vendría siendo óptima. Mas Sabaté (2004) señala que la privatización:

...no debe confundirse con la externalización, aunque a menudo suceda, ya que la privatización implica un cambio de titularidad del ámbito público al privado, mientras que en la externalización la responsabilidad de la provisión del servicio y de la calidad de éste sigue siendo pública. (p.1)

En esta misma línea se hace mención al fenómeno de la “publicización” (contrario a la privatización o estatización), el cual surge durante los años 80 como una propuesta de “Estado mínimo”, siendo en los 90 momento en el que se redimensiona la actividad del Estado, ampliando la participación de los actores públicos no estatales (Bresser y Grau, 1998:25). Dicho fenómeno consiste en la participación de agentes previamente estatales o que se constituyeron de manera voluntaria a quienes el Estado les delega de manera formal la producción de determinados servicios destinados a la prestación de servicios sociales (Bresser y Grau,1998:48). Señala Bresser y Grau (1998) que para esa época:

se hace evidente la crisis del modelo social burocrático del Estado y en que la globalización exige nuevas modalidades, más eficientes, de administración pública, crecía la importancia de una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: las organizaciones de servicio público no estatales, operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento del Estado. (p.26).

Es así como se le da una “revalorización” a la sociedad civil, otorgándole a las organizaciones que la conforman responsabilidades, así como recursos financieros que las habilitan para atender a la producción de servicios sociales, mayormente destinados a las poblaciones de bajos ingresos (Bustelo,1998:139). El Estado elige sumar a las organizaciones en el desarrollo de determinadas políticas públicas debido a que las mismas son diversas, buscando otorgar una mayor calidad y eficiencia en la prestación de servicios sociales, son flexibles otorgando prestaciones acordes al público concernido, así como son micro organizativas, por lo que su autonomía financiera y administrativa “crean condiciones para organizaciones menos piramidales y fragmentadas” (Bresser y Grau,1998:45). Dichos autores (1998) afirman que esta nueva forma de gestionar lo público:

Será la forma a través de la cual el Estado podrá mantener su carácter social comprometido con los derechos sociales, la protección del patrimonio público cultural y ambiental y con el desarrollo tecnológico y científico, pero asegurando simultáneamente la eficiencia en la medida en que induce a las entidades públicas no estatales a competir entre sí para prestar los servicios a la comunidad con financiamiento parcial por el Estado. (p.45)

A pesar de la importancia del accionar de tales organizaciones, no se debe negar el aporte realizado por el Estado, diseñando y ejecutando un conjunto de políticas públicas que tienen como finalidad la producción de bienes públicos (Bresser y Grau,1998:43). Aunque el Estado utilice como estrategia trabajar con actores no estatales para así hacer cumplir las obligaciones adoptadas ante instancias internacionales en materia de derechos, funciona éste como “un garante de última instancia” (Pautassi y Abramovich,2009) Por su parte Mas Sabaté (2004) señala que:

aunque se reconozca la pertinencia de la externalización no hay que olvidar que siempre hay que mantener un núcleo estratégico de funciones en el seno de la Administración Pública. Son irrenunciables la elaboración de políticas, la provisión de los servicios (esto es, su identificación y asignación), el control y la evaluación de alto nivel de la prestación de servicios o la ejecución de funciones que se realicen en un entorno de conflictos de interés que necesiten

de unas garantías de independencia y objetividad especiales, así como las personas que permiten hacer efectivas estas funciones. (p.4)

En la República Argentina, previo a la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, se privilegiaba al Estado como actor con competencia en la resolución de demandas sociales, motivo por el que la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas se encontraban exclusivamente bajo su competencia. Sin embargo, progresivamente se fue validando un discurso donde se le otorgaba a las organizaciones no gubernamentales un conjunto de bondades de las cuales carecería el Estado (De Piero, 2020:122).

En la CABA durante el periodo 2015-2019 el GCBA eligió como mecanismos de gestión pública la “externalización” y “publicización” para llevar a cabo el “Programa Integrador” que brinda alojamiento transitorio a personas en situación de calle en la ciudad, ello de conformidad con lo establecido en la Ley 3706/10, en la cual se afirma el deber del GCBA de garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, elaboración y evaluación de la política pública destinada a personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

En lo que respecta a la técnica de “externalización”, según las entrevistas realizadas a representantes de hogares conveniados se afirma que durante el periodo en cuestión seguían aplicándose los mismos procesos de la época de los 90 descriptos por Mas Sabaté (2004), siendo el GCBA el que determinaba el tipo de colaborador que requiriese para participar en calidad de conveniado, establecía determinadas condiciones de contratación, así como diseñaba un mecanismo de evaluación del desempeño del “proveedor”, en este caso del hogar conveniado. En ese sentido, el GCBA determinaba el tipo de información que le solicitaría así como la manera en que debería presentarla, estableciendo para ello tiempos de entrega (Mas Sabaté, 2004).

Cabe destacar que no se encontró documentación en la que se señalara si el GCBA analizaba dicha información aportada por las

organizaciones conveniadas. Tampoco se documentó si el GCBA instaba o solicitaba a dichas organizaciones la mejora de sus procesos.

En lo concerniente a la “publicización”, su naturaleza descripta en los 90 se sostuvo durante el período de cuestión. En ese sentido el GCBA otorgaba a actores del sector público no estatales la ejecución de tareas que le competían originalmente, controlando el accionar de éstos con la finalidad de “lograr la ampliación de derechos” (Bresser y Grau,1998:27). Asimismo, se destacó la importancia de formalizar a través de un contrato la relación entre actores estatales y público no estatales como mecanismo de regulación, estableciendo mediante ello los derechos y obligaciones recíprocas, así como las formas de evaluar el desempeño en términos de eficiencia, eficacia y efectividad (Bresser y Grau,1998:52).

Cabe destacar la existencia de registros oficiales del periodo 2015-2017, que contienen información acerca de los convenios que se formalizaron entre el GCBA y tales organizaciones en el marco del programa durante el periodo en cuestión, los cuales se expondrán más adelante.

4.2 Caracterizando a las organizaciones de la sociedad civil en la CABA que se dedican a otorgar alojamiento y atención primaria a personas en situación de calle

Previo a la conformación del Estado Argentino, ya había entidades privadas sin ánimo de lucro que intervenían en la prestación de políticas culturales y sociales. Se destaca hasta mediados del siglo XX la figura de la sociedad de beneficencia como la primera organización fundada por el Estado (De Piero, 2020:222). Se hace mención a la labor de la Fundación Eva Perón (1946-1955), de naturaleza privada pero puesta a disposición del Estado, siendo su labor principal otorgar alojamiento temporario a mujeres víctimas de violencia con o sin hijos (Rosa, 2015a:9-10). Posteriormente, se identificaron una considerable cantidad de organizaciones no estatales bajo la figura de sociedades de fomento, centros religiosos, centros de investigación, organizaciones comunitarias, cooperativas, cada una con sus capacidades y formas de trabajo, las cuales buscaban dar respuestas a las problemáticas existentes en la sociedad.

Dentro de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, existe un grupo que se ha dedicado a la problemática de pobreza y exclusión. Tal grupo asumió la figura de universidades, iglesias, partidos políticos, así como grupos independientes que se dedicaban a actuar para dar solución a las problemáticas sociales que surgieran. Se destacaba la labor de asistencia que realizaban algunas de estas organizaciones, atendiendo la resolución de necesidades inmediatas de las personas y poblaciones en las áreas de vivienda, salud, alimentación o vestido, así como la promoción y acompañamiento de poblaciones específicas en un mediano y claro plazo a fin de lograr un mejor desarrollo de las comunidades que conforman (Mallimaci,1996:25-27).

En lo que respecta a la problemática de situación de calle en CABA, se afirma la presencia de organizaciones de distinto “origen, tamaño, intereses, prácticas y grado de institucionalización” (Rosa,2010:3) que se han dedicado a focalizar sus acciones en la “dimensión material del cuidado”, otorgando alimentación, servicio de duchas, ropa, atención médica, así como servicio de alojamiento temporario a la población afectada (Rosa,2017). En el próximo acápite se caracterizará a las organizaciones de la sociedad civil en el marco del “Programa integrador”, se definirá su labor, se describirá cómo se relacionan con el GCBA, a través de qué mecanismos, así como determinará si su participación para el desarrollo de dicho programa permite que el Estado garantice los derechos de las personas en situación de calle en la CABA.

4.3 “Programa Integrador”. Convenio entre el GCBA y organizaciones de la sociedad civil

Sobre este tema en particular, Bresser y Grau (1998:51) señalan que a través de un marco contractual se pueden establecer derechos, así como obligaciones entre las partes. En el Decreto 607/97 que crea el “Programa integrador”, se especifica la importancia de trabajar en conjunto con la Red de hogares de organizaciones de la sociedad civil que conforman la red de ayuda a los “sin techo”, por ello se señala que dicha red, absorberá parte de la demanda por lo que se establecerán convenios. Asimismo, en el artículo 4 inciso i de la Ley 3706/10 del GCBA se señala la participación de dichas

organizaciones en el diseño, así como la evaluación continua de la política en cuestión. Posteriormente con el Decreto 165/GCABA/13 se oficializa el convenio entre Estado y organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de potenciar los resultados de los programas dispuestos para la atención de dicha población, en sus considerandos se señala que:

A los fines de brindar contención social a aquellas familias o personas solas en situación de calle, que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, resulta conveniente realizar una labor articulada entre los distintos actores de la sociedad, con el propósito de potenciar los resultados de los diferentes programas y proyectos que a tal efecto se desarrollan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (p.4)

El Decreto va acompañado del anexo N°4149/13, correspondiente al modelo de convenio a suscribirse, en el que se señala que en el marco del mismo se les brinda apoyo, asistencia técnica, así como soporte financiero a los proyectos institucionales de aquellas organizaciones que se orienten a la protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad social. Se logró ubicar datos oficiales que constatan la presencia de organizaciones de la sociedad civil trabajando en calidad de conveniadas con el GCBA en la prestación de alojamiento transitorio y atención primaria de personas en situación de calle en la ciudad. En el siguiente cuadro se hace mención a aquellas organizaciones que celebraron convenio con el GCBA durante el periodo 2015-2017 ya que no se logró encontrar la data de aquellas organizaciones conveniadas durante los años 2018 y 2019.

Cuadro N°4. Organizaciones conveniadas con el GCBA que prestan alojamiento temporario a personas en situación de calle en CABA durante el período 2015-2017

Nombre de la organización	Nombre del hogar	Población objetivo
	Hogar el Amparo	Mujeres solas

ANÁLISIS DEL “PROGRAMA INTEGRADOR” DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Ejército de Salvación	Hogar el refugio	Hombres / 21 y 60 años
	Hogar Betania	Mujeres solas
Cáritas	Hogar San Francisco de Asís	Hombres mayores
	Hogar San Martín de Porres	Hombres
Arzobispado de Buenos Aires	Parador San José de Flores	Hombres mayores de 18 años de edad. (Funciona durante el operativo frío)
	Hogar San Cayetano	Hombres solos
	Hogar Santa María del Pueblo Villa 1-11-14	Hombres y mujeres con hijos.
Asociación Damas Católicas de San José	Hogar Amparo Maternal	Mujeres con hijos menores
Niño Jesús Asociación Civil	Hogar Niño Jesús	Madres con o sin hijos
Proyecto 7	Centro de Integración Monteagudo	Hombres solos
	Hogar Frida	Mujeres, CIS género y trans con o sin hijos/as

Isauro Arancibia Asociación Civil	Hogar Isauro Arancibia	Hombres menores de edad y mujeres menores con o sin hijos
Accionando Sueños	Hogar Renacer Madres	Mujeres con hijos
	Hogar Renacer	Hombres solos
Puentes de esperanza	Hogar Siempre es Hoy	Hombres solos
	Hogar Puente 1	Mujeres solas o con hijos
Asociación de Pro hogares y Promoción del Discapacitado “Monseñor Francois”	Hogar Hodif	Hombres y mujeres con discapacidad motriz y mental.
Fundación el Pobre de Asís	Hogares Kaupe y Naon	Hombres y mujeres con discapacidad motriz.

Nota: Información obtenida en el Informe de Gestión de 12/2015- 09/2017 de la Dirección General de Atención Inmediata del GCBA. Tomado de: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/PE-RES-MHYDHGC-MHYDHGC-1443-17-ANX.pdf>. Última visita: 10/12/2022.

Dentro de las organizaciones conveniadas se pueden identificar a organizaciones de naturaleza religiosa que ya llevan décadas en la CABA realizando tareas orientadas al resguardo y protección de población en condición de vulnerabilidad. Organizaciones como Cáritas desde el año 1956 brinda servicios a comunidades en situación de pobreza o carenciadas, el Ejército de Salvación lleva 130 años realizando labores en el país, mientras

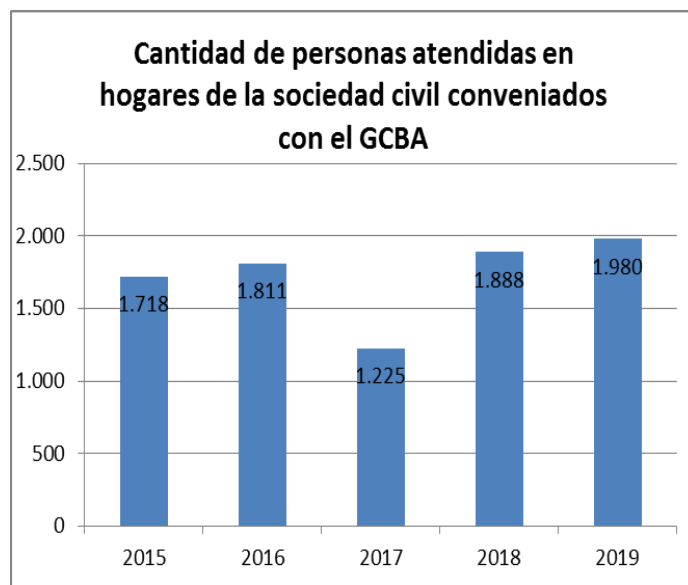
que la Asociación Damas Católicas de San José desde el año 1900 realiza labores de asistencia y contención de las poblaciones más vulnerables.

Se identifican otras organizaciones que llevan años atendiendo a personas en situación de calle en la ciudad, es así como la Asociación Isauro Arancibia, constituida en el año 2011 con el objetivo de brindar educación formal a jóvenes, en el marco del convenio con el GCBA ha brindado alojamiento transitorio a dicha población tanto hombres como mujeres menores de edad con o sin hijos que se encuentran en situación de calle o de extrema vulnerabilidad socioeconómica y habitacional. Asimismo, se hace mención a la organización Proyecto 7, constituida en el año 2003 por personas que atravesaron la situación de calle, a través del Convenio ha puesto a disposición el Hogar Frida y el Centro de Integración Monteagudo a los fines de otorgar alojamiento transitorio a personas en situación de calle.

Durante el periodo 2015-2019 el GCBA ha publicado de manera oficial la cantidad de personas alojadas por año, tanto en paradores y hogares de tránsito propios como en hogares de tránsito conveniados, registrándose en éstos últimos un promedio de 1.700 personas alojadas durante el periodo en cuestión (ver figura 9). Cabe destacar que no se cuenta con un registro oficial que permita tener conocimiento de la cantidad de personas atendidas en cada dispositivo conveniado debido a que el GCBA, en este caso, solo emitió estadísticas globales. Tampoco se logró ubicar información oficial sobre las condiciones de habitabilidad en dichos espacios, caso contrario a lo ocurrido con los dispositivos públicos, cuyas auditorías realizadas por el AGCBA durante dicho periodo sirvieron para tal fin.

Figura 09

Cifra anual de personas sin techo que recibieron alojamiento en hogares con convenio con el Gobierno de CABA durante el periodo 2015-2019.



Nota: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención

Sobre esta cifra de atención, se señala que si sólo se contase con las plazas puestas a disposición en los dispositivos públicos durante el periodo en cuestión (un aproximado de 451 por día más 150 personas por día durante el operativo frío), el Ministerio con competencia no podría haber alcanzado las metas establecidas en el presupuesto del “Programa integrador” las cuales son en el periodo en cuestión un promedio de 2198 personas alojadas, motivo por el que la participación de las organizaciones de la sociedad civil conveniadas que brindan alojamiento a personas en situación de calle resulta de gran importancia para alojar a una mayor cantidad de personas en situación de calle.

Con la finalidad de conocer cómo se operativizaron los convenios establecidos en el marco del programa entre el GCBA y las organizaciones de la sociedad civil, pudiendo determinar el aporte de tales organizaciones en garantizar los derechos de las personas alojadas, se diseñó una entrevista semiestructurada compuesta por un conjunto de preguntas relacionadas a la labor que realizaba la organización conveniada, antigüedad, población a la

que atendía, desde qué momento firmó convenio de trabajo con el GCBA, proceso de formalización, si existía manual de procedimientos o pautas de trabajo en común, mecanismos a través de los cuales el GCBA acompañaba a la organización en el desarrollo de sus tareas en el marco del “Programa Integrador”, contribución que realizaba la organización en el desarrollo del programa, consideraciones que poseía el gobierno sobre el trabajo que realizaban las organizaciones, así como el nivel de participación de las organizaciones entrevistadas en el diseño e implementación del programa en cuestión.

Durante el periodo 2017-2022 se entrevistaron a representantes de 4 organizaciones conveniadas con el GCBA los cuales, por tratarse temas sensibles, solicitaron reserva de su identidad, motivo por el que se presentaron de manera anonimizada. A los usos de poder caracterizar el trabajo que realizan dichas organizaciones, se señala que hay algunas que conducen actividades religiosas, entendiéndose estas actividades como servicios de comedores, asistencia médica, bancos de ropa, merenderos, dispositivos de alojamiento transitorio, conformadas por voluntarios de cada congregación religiosa, que poseen como filosofía ayudar a los más vulnerables de la sociedad conforme a los valores de la entidad religiosa.

Por otra parte, hay organizaciones que no se encuentran ligadas a ninguna entidad religiosa, sus acciones, tales como el alojamiento transitorio y acompañamiento psicosocial otorgado a personas en situación de calle no se realizan conforme a valores religiosos, es por ello que se les clasifica a los entrevistados como representantes de hogares religiosos o laicos. A cada tipo de hogar se le identificó con una numeración para así poder distinguir uno del otro, diferenciándolos, así como “hogar religioso N°1”, “hogar religioso N°2”, “hogar laico N°1” y “hogar laico N°2”. Una vez relevada y sistematizada la información se obtuvieron los siguientes resultados.

Según el modelo de convenio, la organización presenta ante el GCBA el proyecto para el cual se solicita financiamiento, si es aprobado el Gobierno establece una suma de dinero a ser otorgado durante un periodo de 3 años, el cual deberá ser administrado por el ente beneficiario, debiendo este último

posteriormente rendir cuentas acerca de la ejecución de dicho subsidio. Para poder recibir tal financiamiento se requiere que la organización se encuentre debidamente registrada, tener en regla acta constitutiva, balances, así como una cuenta bancaria activa.

Los entrevistados señalan que el gobierno mayormente acude a las organizaciones para invitarlas a trabajar bajo convenio formal, o bien la organización puede solicitarle trabajar de manera conveniada. Este acercamiento del GCBA con las organizaciones de la sociedad civil muestra una de las formas de gestionar dicho ente las respuestas a determinadas problemáticas sociales tal como la situación de calle, participando como hacedor de la política pública en cuestión, en este caso del “Programa Integrador”, a su vez sumando a organizaciones de la sociedad civil en calidad de conveniadas para así llevar ambos la implementación de dicha política pública.

En lo concerniente al dinero o dotación en especie que otorga el Estado a las organizaciones en cuestión, en el convenio se señala que el mismo debe ser administrado por éstas. El monto varía en función a la capacidad del hogar y puede ser modificado en el tiempo si aumenta o disminuye su capacidad de atención. Cabe destacar que uno de los entrevistados, representante del “hogar laico N°1” señaló que, durante la época de frío, el GCBA les solicitó, en un año en particular, que se aumentará la capacidad de atención de personas en el espacio. En contraprestación les otorgó una suma de dinero extra por cada persona recibida en el hogar durante ese periodo de tiempo.

El representante del “hogar laico N°2” señaló que el aporte realizado por el GCBA no era el único, existiendo fondos también provenientes tanto de empresas como de donantes individuales, los cuales podían ser en dinero o especie que fuese necesaria para el buen funcionamiento de la organización. Afirmó contar con una buena red de donantes individuales, sin embargo, el aporte realizado por cada uno era mínimo y se requería de una estructura sólida. El monto de dinero otorgado por el GCBA representaba el mayor aporte que recibía la organización, pero presentaban limitaciones porque había ciertos inconvenientes de actualización del monto per cápita que se percibía

por cada persona que ingresaba al hogar. Respecto a la dotación en especie, el GCBA otorgaba de manera periódica comida en los hogares conveniados.

Sobre ello el entrevistado representante del “hogar religioso N°1” señaló que “el GCBA enviaba cierta cantidad de verdura y carnes de manera periódica, una vez por semana, las mismas no lograban cubrir el consumo de cada persona”. Las personas entrevistadas coincidieron que la cantidad de dinero que recibían de parte del GCBA para el mantenimiento de los hogares no era suficiente, a pesar de haber un ajuste anual, en lo concerniente a la alimentación no se llegaba a cubrir todas las comidas, o no podían ofrecer un menú alimenticio que cumpliera con los estándares mínimos, por lo que debían recurrir a otras fuentes de financiamiento

En cuanto a las formas de fiscalización del GCBA a las organizaciones de la sociedad civil prestadores del servicio, según el fenómeno de externalización, dicho ente solicita a las organizaciones información periódica mediante determinados parámetros e indicadores de gestión que puedan ser medibles a los fines de monitorear la ejecución de los procesos llevados a cabo para otorgar el servicio. Una vez el GCBA analiza dicha información puede proponer mecanismos de corrección de los procesos (Mas Sabaté, 2004:6-7).

En el caso del monitoreo realizado por el GCBA a organizaciones de la sociedad civil conveniadas en el marco del “Programa Integrador” es el ahora Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del CABA a través de la Dirección General de Atención Inmediata el ente encargado de hacer la supervisión respecto al cumplimiento de las cláusulas del convenio, quedando el equipo designado para ello facultado a acceder a las instalaciones de la organización, solicitar documentación, así como cualquier tipo de información que se considere conveniente.

En las entrevistas realizadas se afirmó que el GCBA establecía mecanismos de seguimiento de las labores que se realizaban en los hogares conveniados. En ese sentido, cada hogar, previa solicitud, enviaba de manera periódica al GCBA un informe sobre la situación de las personas que residían en dichos espacios, ello como una forma de poder justificar la prestación de

dinero otorgada. En este sentido, el entrevistado, representante del “hogar religioso N°1” señalaba lo siguiente:

Desde el año 2018 he visto una mayor presencia de funcionarios del Ministerio en las instalaciones de la organización, supervisando los procesos. De igual forma solicitan a la organización un informe semanal detallado sobre las personas que están ingresando al hogar y un informe mensual con el total de las acciones realizadas, por lo que existiera una especie de monitoreo periódico. Por su parte el entrevistado, representante del “hogar laico N°1” indicó que:

Había control de parte del gobierno de la ciudad, del consejo de NNA, controles de la agencia gubernamental de control, AFIP, Inspección General de Justicia. Cabe destacar que todos los meses la organización debía presentar una lista de personas con los informes de cómo iba cada caso en particular. De esta manera se podía justificar el tema de dinero asignado para cada beneficiario.

Asimismo, el entrevistado del “hogar religioso N°1” señaló que el gobierno sugería a cada hogar un menú de comida específico para las personas que habitaban en el hogar, por lo que asignaban una nutricionista que de manera periódica acudía al espacio para chequear heladeras, así como verificaba que el personal de cocina contara con los permisos vigentes de manipulación de alimentos.

En lo concerniente al tipo de personas alojadas en los dispositivos administrados por el GCBA existen paradores que reciben solo a hombres, así como hogares que recibían solo a mujeres con o sin hijos, en el caso de las organizaciones conveniadas existían hogares para hombres y hogares para mujeres con o sin hijos, sin embargo, se destacaba la existencia de solo una organización que introduce el enfoque no binario. A diferencia de los dispositivos públicos donde solo se admitían personas en situación de calle auto válidas, existen organizaciones de la sociedad civil de CABA que brindan alojamiento y atención primaria a personas no auto válidas o con alguna condición de salud mental.

A través de las entrevistas realizadas, se identifican regulaciones impuestas por el GCBA a determinadas organizaciones conveniadas en lo referente al tipo de población a alojar, así como los mecanismos formales de

recepción de solicitudes a implementar. Cabe destacar que el “hogar laico N°1” y “hogar religioso N°2”, posterior a la firma del convenio comenzaron a admitir, por imposición del GCBA, únicamente personas derivadas por dicho ente a través del BAP. El representante del “hogar laico N°2” señaló que desde que se constituyó la organización alojaban a mujeres menores de 18 años con hijos por motivo de violencia intrafamiliar.

En el año 2011 cuando se formalizó el convenio con el GCBA, el organismo les pidió que solo se recibieran a mujeres entre 18 y 60 años con hijos menores de edad. Ambas organizaciones para el momento de la entrevista recibían de manera constante peticiones de particulares para alojarse en el hogar, tanto vía online o telefónica, a los que les informaba que debían comunicarse con la línea 108, destinada a la atención a personas en situación de calle o con la línea 144, destinada a mujeres en situación de violencia de género, quienes recepcionaban el caso, lo evaluaban y derivaban a los hogares en cuestión. El representante del “hogar laico” N°1 expresó no estar seguro de que el GCBA estuviese de manera óptima recepcionando aquellas solicitudes de alojamiento de manera telefónica. En relación al tema señaló lo siguiente:

Si hay una situación de calle, de una persona que está en la esquina, una mujer por ejemplo que la vi en situación de calle en un estado tremendo, llamé al 108 y me dijeron que mandarían a la policía...la persona no quiere hablar con la policía, la verdad es que no se transita de una forma flexible esta cosa porque hay personas que no quieren, tienen miedo, se sienten maltratadas por una autoridad...es una dinámica que se complejiza bastante porque son muchos los casos que hay para atender y el Estado no se si cuenta con todos los recursos.

Más allá del previo análisis hecho por el GCBA, posteriormente el equipo de cada hogar analizaba si esa persona estaría apta para vivir allí y convivir con el resto de personas, habiendo casos particulares de mujeres que habían sido rechazadas por dicho motivo. En el hogar identificado como “hogar religioso N°1”, una vez que se recibía a la persona se iniciaba el proceso de admisión. Este constaba de un ciclo de entrevistas, en una primera instancia se les realizaban ciertas preguntas para evaluar si podría llegar a establecer una convivencia armoniosa con el resto de personas ya alojadas,

así como si posee algún nivel de dependencia que la organización no pudiera cubrir.

Si esa primera entrevista es favorable, la persona pasa a una segunda entrevista con el trabajador social del centro donde se evaluaba su proyecto personal, necesidades, así como se le informaba los servicios que se ofrecen, si ambos están de acuerdo, la persona se admite de manera formal. Los entrevistados señalaron que las personas alojadas agradecían que hubiese una convivencia armoniosa, al haber reglas internas, así como un equipo que se abocara al cumplimiento de las mismas, cosa que no experimentaron en los dispositivos de alojamiento administrados por el GCBA donde sí presenciaron situaciones de conflicto.

El tiempo de estadía en los hogares conveniados generalmente era por un periodo de 9 meses a un año, estando ello, como en el caso de los dispositivos públicos, sujeto a revisión según la necesidad de cada persona. En el caso particular de los hogares identificados como “hogar religioso N°1” y el “hogar laico N°2”, los representantes de tales hogares expresaron que no se poseía un tiempo máximo de estadía, intentaban que los tiempos fuesen los más cortos. Sin embargo, ello dependería de la particularidad de cada caso.

Respecto a la atención otorgada a la población alojada en el “hogar religioso N°1”, una vez que las personas ingresaban se procedía a acompañarlos en la búsqueda de un empleo, asesorarlos si tenían problemas de documentación, así como se les brindaba capacitaciones que les brindasen determinados conocimientos y/competencias. Todo ello consistía en brindarles herramientas para que identificaran sus valores, potenciaran sus capacidades con la finalidad de lograr su reinserción. Sin embargo, debido a la complejidad de cada caso, este objetivo se dificultaba y llevaba tiempo.

En el hogar identificado como “hogar religioso N°2” los servicios ofrecidos a las personas alojadas eran alojamiento y alimentación, a ello se sumaba el acompañamiento psicosocial otorgado a cada persona. En ese sentido se les realizaban chequeos médicos, se les otorgaba asesoramiento jurídico si han sufrido de violencia intrafamiliar, se les orientaba en pasos a

seguir para escolarizar a los hijos en caso de tener, obtener documentos de identificación, buscar empleo, así como solicitar planes públicos de ayuda socioeconómica. Por su parte el entrevistado del hogar identificado como “hogar laico N°1” indicó que:

Dicho lugar se convirtió en parador nocturno, pero a su vez funcionaba como hogar de día, ya que las mamás permanecían con los chicos mientras se le brindaba alojamiento y servicio básicos para cada madre con sus hijos, así como el apoyo para que obtengan su documentación, capacitación, acompañamiento en la búsqueda de empleo, becas de estudio para las madres, seguimiento de los chicos de los estudios.

Según la información recabada en las entrevistas, se concluye que, a diferencia de los dispositivos de alojamiento transitorio administrados por el GCBA, en los dispositivos conveniados se disponía de una estructura más organizada a los fines de brindar a las personas alojadas el servicio de atención psicosocial. Los entrevistados señalaron que en tales organizaciones se contaban con equipos multidisciplinares, que de conformidad con los protocolos establecidos realizaban el acompañamiento y seguimiento personalizado de cada caso, asesorándolos así como acompañándolos en los trámites que debían realizar. En ese sentido se detectó una fuerte impronta en otorgarles herramientas para empoderarse de su vida y lograr su reinserción social. Esta dinámica respeta que las personas como sujetos de derecho pueden exigir la restitución de aquellos derechos que le hayan sido vulnerados.

Los entrevistados expresaron que, la mayoría de las veces, las organizaciones debían extender el periodo de estadía establecido, puesto que a las personas se les dificultaba conseguir un empleo que les permitiese generar ingresos para obtener una solución habitacional. Señalan que ello sucede como consecuencia de la situación económica de la ciudad, así como se debe a la postura que asume el GCBA ante la problemática en cuestión. El representante del “hogar religioso N°1” señaló que el GCBA no ha pretendido atender las causas que originaron la situación de calle, sino que ha decidido otorgar el servicio de alojamiento transitorio a esta población solo para que no se les viera residiendo en las calles de la ciudad

Se concluye que el GCBA ha diseñado una política transitoria de atención a la emergencia que no pone foco en atender a aquellas cuestiones que conllevaron a las personas alojadas a estar en situación de calle mencionadas en el capítulo N°1 tales como las desigualdades sociales existentes, cambios en el mercado cada vez más selectores y expulsivos que fomentaron el desempleo, devaluaciones de la moneda local y la problemática del déficit habitacional. Ello implica que el GCBA no trabaja en satisfacer los derechos vulnerados de dichas personas, todo ello termina convirtiendo la situación de calle de transitoria a permanente.

4.4 Organizaciones de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas

Según el enfoque de derechos humanos se debe promover el trabajo articulado entre actores estatales y no estatales, tanto a nivel local, nacional como internacional (Abramovich y Pautassi, 2009:20) a través de procesos de participación y de consenso. Al respecto, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados consideran de gran importancia su participación en el desarrollo de estrategias destinadas a garantizar los derechos de personas en situación de calle en la ciudad. Afirman que el Estado terceriza la responsabilidad en ellas y que no existe un interés de sumarlas en la elaboración de la política pública en cuestión. Respecto a ello, el entrevistado representante del “hogar laico N°2” señala que:

El Gobierno no acude a las organizaciones para elaborar la política pública, estaría bueno que eso sucediera, de manera que haya concordancia en los objetivos a plantearse. En el caso de que hubiese voluntad por parte del Gobierno, se pudiera lograr que el acompañamiento sea más integral, a través de una inter vinculación entre las distintas áreas de gobierno lo cual permite brindarle una atención integral a dicha población.

Sobre al estándar de “participación de las personas y grupos afectados en el diseño de la política pública”, se reconoce la importancia de realizar una consulta externa a dicha población a los fines de diseñar una política acorde a sus demandas, posicionándolas como personas y grupos con derecho a exigir al Estado otorgar respuestas concretas, así como generar condiciones

de posibilidad que garanticen sus derechos, convirtiéndose en ciudadanos activos a lo largo del proceso de gestión (Rossi y Moro,2014:13).

En relación a dicho estándar, los entrevistados señalaron que al no haber un colectivo conformado por personas en situación de calle, existen organizaciones de la sociedad civil, tales como las organizaciones conveniadas que representan los intereses de dicha población, sin embargo, el GCBA no contemplaba la participación efectiva de las mismas en el marco del “Programa Integrador”.

4.5 A Modo de cierre

En el presente capítulo se hizo mención a las diversas formas de gestionar lo público. Se profundizó en el enfoque de la nueva gestión pública donde el Estado no es el único actor, sino que se suman en determinadas áreas y bajo determinados presupuestos a actores públicos no estatales, a saber, las organizaciones de la sociedad civil, para así atender a problemáticas tales como la presencia de personas en situación de calle.

Se concluyó que en la CABA durante el periodo 2015-2019 el GCBA incorporó como mecanismos de gestión pública la “externalización” y “publicización” para llevar a cabo el “Programa Integrador”. Se constató como el GCBA en el marco de un convenio formal, otorgó a determinados actores del sector público no estatales, la ejecución de tareas que le competían originalmente, asimismo establecía determinadas condiciones de contratación, mecanismos de regulación y evaluación, debiendo tales organizaciones reportar periódicamente al GCBA en qué se ejecutaba el dinero otorgado, realizando el GCBA visitas in situ para corroborar dicha información. Sin embargo, no se pudo determinar si el GCBA analizaba y otorgaba a las organizaciones en cuestión retroalimentación de lo presentado con el objetivo de mejorar los procesos.

En lo que respecta al análisis desde un enfoque de derechos humanos sobre de la participación de tales organizaciones conveniadas con el GCBA en el marco del “Programa Integrador”, a los fines de determinar su contribución al cumplimiento de derechos de las personas alojadas, se

concluyó lo siguiente. Respecto al estándar “acceso a la información”, el GCBA ha puesto a disposición las estadísticas anuales que dan cuenta de la cantidad de personas alojadas en dispositivos de alojamiento transitorio conveniados con dicho ente durante el periodo 2015-2019, no disponibilizándolas de manera disgregada por hogar, pudiéndose constatar que la participación formal de organizaciones de la sociedad civil en calidad de conveniadas con el GCBA para la implementación del “Programa integrador” ha permitido al GCBA brindar una mayor cobertura de plazas para el alojamiento transitorio de personas en situación de calle en la ciudad, teniendo en cuenta los pocos dispositivos públicos dispuestos para tal fin.

Respecto al estándar “utilización al máximo de los recursos disponibles”, los entrevistados señalaron que el monto de dinero asignado a cada hogar conveniado variaba en función de la demanda existente, generando una asignación de dinero por cada persona alojada, pudiendo el GCBA en la época de invierno solicitarles albergar mayor cantidad de personas entregándoles a cambio una asignación de dinero mayor a la otorgada según el Convenio establecido. El GCBA en el marco del convenio ha establecido ciertos mecanismos de fiscalización tales como la solicitud a los hogares conveniados de reportes periódicos con la ficha de seguimiento de cada persona alojada, esto a los fines de monitorear la utilización de los fondos públicos otorgados. En ese sentido, el gobierno fungía como financiador, así como fiscalizador de las acciones realizadas por dichas organizaciones.

Respecto a la cantidad de dinero otorgada por el GCBA por cada persona alojada, a pesar de que no se cuenta con información oficial sobre ello, se constata el incumplimiento del estándar en cuestión, al haber los entrevistados afirmado que la asignación de recursos a dichas organizaciones conveniadas no era suficiente, ya que, por ejemplo, no podían cubrir los gastos referidos a la alimentación de las personas alojadas, debiendo en ese caso solicitar otras fuentes de financiamiento. Ante dicha situación, los entrevistados solicitaron al GCBA que se ajustase la cantidad de dinero año tras año, de conformidad con el gasto real de manutención de cada persona alojada.

En lo concerniente a los estándares de “universalidad” e “igualdad y no discriminación” se documentó la presencia de personas en situación de calle que habían sido víctimas de violencia institucional, ejercida principalmente por personas de seguridad, funcionarios públicos de instituciones donde se ofrecen programas de ayuda social que ofrece el gobierno, entre otros. El GCBA les imposibilitó a estas personas acceder a determinadas prestaciones sociales que les permitieran restituir aquellos derechos que se les han sido vulnerados.

En lo que respecta a las condiciones de admisión en los hogares de tránsito conveniada, se señala que no se admitían ciertos grupos poblacionales tales como hombres con hijos o grupos familiares. Se señaló la presencia de 11 hogares que admitían hombres solos y 6 hogares que admitían mujeres solas o con hijos, En ese sentido, el GCBA violentó el derecho a la unidad familiar consagrado en los instrumentos universales y regionales de derechos humanos, el cual se aplica a todos los seres humanos sin importar su condición. Por último, se registraron tan solo 2 hogares que admitían a personas no auto válidas y 1 un hogar que admitía población LGTBI Q +. Es así como el GCBA violentó los derechos humanos de la comunidad LGTBI Q + así como de la comunidad de personas no auto válidas.

Respecto a la regulación de la gestión de la demanda impuesta por el GCBA a determinados hogares conveniados, los mismos debían dejar de recepcionar las peticiones espontáneas de alojamiento transitorio realizadas por personas en situación de calle, debiéndolas remitir al GCBA para que fuese este quien las recepcionara y los derivara de manera formal a los hogares en cuestión. Los entrevistados expresaron no estar seguros de que el GCBA estuviese de manera óptima recepcionando dichas solicitudes. Según éstos, las personas en situación de calle expresaban haber sido víctimas de malos tratos por parte de la autoridad gubernamental, por lo que desistían de acudir a ese medio para solicitar el respectivo alojamiento. Ello implicaba excluir a la población del servicio otorgado, al no brindar la contención necesaria desde el momento de recepcionar el caso.

Respecto al estándar “participación de sectores afectados en el diseño de las políticas públicas”, los entrevistados afirman que, al no existir un colectivo de personas en situación de calle, las organizaciones en cuestión fungían como catalizadoras de las demandas y necesidades reales de dicha población. De acuerdo al estándar en cuestión, la participación de dichos actores, por su experticia y proximidad a la población en cuestión, no solo aquellas conveniadas sino las que trabajan de manera paralela al Estado y que resultan haciendo críticas a la manera como el GCBA está llevando a cabo políticas de protección de los derechos de personas en situación de calle en la ciudad, aportarían una visión integral, permitiendo identificar la multicausalidad de factores, así como la multiplicidad de estrategias que permitan abordar la problemática de una manera adecuada.

Según la información recabada, tales organizaciones conveniadas no eran consideradas por el GCBA al momento de diseñar, implementar y/o evaluar el proponer mejoras en el diseño del “Programa Integrador”. En el marco del convenio, el GCBA otorgaba un dinero a las organizaciones para que otorgasen alojamiento transitorio a una cantidad de personas, estableciendo cada una su operativa conforme a sus reglamentos internos, debiendo rendir ante el gobierno de manera periódica la ejecución del dinero otorgado, siendo este organismo regulador y fiscalizador. De esta manera, el GCBA incumple con lo establecido en la Ley 3706/10 en donde se reconoce la importancia de la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación continua de la política pública dirigida a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

En lo concerniente al estándar “contenido mínimo de derechos”, no se obtuvo información oficial sobre las condiciones de habitabilidad en los hogares conveniados con el GCBA en el marco del programa, caso contrario a lo ocurrido con los dispositivos públicos, cuyas auditorías realizadas por el AGCBA durante dicho periodo sirvieron para tal fin. En lo concerniente a la seguridad jurídica de la tenencia por parte de personas en situación de calle

alojadas en dispositivos de alojamiento transitorio conveniados, no se le garantizó a la población dicho derecho.

Tales espacios ofrecían a las personas alojamiento por un periodo de tiempo. Durante dicha estadía equipos multidisciplinarios, de conformidad con los protocolos de atención existentes realizaban un diagnóstico de cada persona alojada donde se determinase sus necesidades, asesorándolas, así como acompañándolas en los trámites que debían realizar para que cada una pudiera construirse un plan de vida que le permitiese reinsertarse en la sociedad. Sin embargo, no se logró en su totalidad dicho objetivo, por lo que, según declaraciones dadas por los entrevistados, han debido alargar los procesos de estadía de las personas alojadas.

Según la información recabada y de las entrevistas realizadas podría inferirse que la política de alojamiento transitorio para personas en situación de calle llevada a cabo por el GCBA ha tenido como uno de sus objetivos la invisibilización de dicha población. Esto es, evitar que el resto de la sociedad vea población durmiendo en las calles de la ciudad. Tal invisibilización de la problemática en cuestión se observa en los censos realizados año tras año en la ciudad por el GCBA donde en el periodo de investigación en los que sólo contabilizaron y entrevistaron a personas en situación efectiva de calle, a pesar de que la Ley 3607/10 incluye como parte de la problemática a las personas en riesgo a la situación de calle. Ello impide contar con la información suficiente para en base a ella diseñar estrategias que permitan atender a las causas que generan tal problemática.

Lo mismo ocurrió con el programa de unidades móviles del BAP, los cuales tienen como objetivo reubicar a las personas que se encuentran residiendo en las calles en dispositivos de alojamiento transitorio públicos o conveniados con organizaciones de la sociedad civil, estableciendo como uno de sus objetivos implícitos invisibilizar a dicha población sacándolas de los espacios públicos. Por último, no se ubicó documentación que constata la existencia de algún plan de acción interministerial del GCBA que tuviese como objetivo brindar una atención integral a personas en situación de calle y en

riesgo a la situación de calle. Solo se pudieron identificar programas aislados que atendían a necesidades básicas de esta población.

Se concluye que el “Programa Integrador” ha sido de corte asistencialista, transitorio y de atención a la emergencia, teniendo como fin la provisión de servicios para satisfacer necesidades básicas de las personas en situación de calle. Dicho accionar vulnera los derechos humanos de las personas en situación de calle ya que el gobierno no contempla en la instancia de diagnóstico del problema, así como tampoco en la instancia de implementación de la política de alojamiento transitorio, un enfoque de derechos en donde plantee como objetivo identificar las causas que propiciaron a las personas a residir en las calles de la ciudad, para en función a ello diseñar programas que permitiesen la restitución de aquellos derechos que les fueron vulnerados.

.

CONCLUSIONES FINALES

En la presente investigación se planteó como objetivo general analizar desde un enfoque de derechos humanos el accionar del GCBA a través del “Programa Integrador”, durante el periodo 2015-2019, en el marco de la Ley N°3.706 que regula la protección integral y operativa de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle y su reglamentación aprobada por Decreto N.º 310/013, así como describir el aporte de las organizaciones de la sociedad civil.

Se estableció como un primer supuesto de investigación la correlación existente entre pobreza y personas en situación de calle en la CABA. Para ello se problematizó el concepto de pobreza haciendo alusión a las diferentes causas que la originan, desde un enfoque económico relacionado a la insuficiencia permanente de ingresos para la satisfacción de necesidades básicas, hasta un enfoque multidimensional, siendo el déficit habitacional parte del mismo. En ese sentido, se concluyó que la pobreza no se restringe a un único factor económico, sino a un sistema interrelacionado de factores de carácter multidimensional que varían en función a un determinado tiempo y espacio, todo ello fomenta la vulnerabilidad en las personas a quienes se les dificulta más hacer frente a situaciones de adversidad.

A pesar de haberse registrado durante el periodo 2015-2019 una importante participación de CABA en el Valor Agregado Bruto Nacional, en la ciudad se registró un importante porcentaje de personas en situación de pobreza y en situación de calle. Según la documentación recabada durante dicho periodo, la pobreza surgió en la ciudad a causa de las desigualdades sociales existentes, cambios en el mercado cada vez más selectores y expulsivos que fomentaron el desempleo, devaluaciones de la moneda local y la problemática del déficit habitacional caracterizado por un aumento en el precio del suelo de los inmuebles existentes, así como la ausencia de créditos y/o baja producción de viviendas con fines sociales por parte del sector público, lo que propició que la gente habitara en espacios informales tales como villas, asentamientos, espacios habitacionales transitorios, inquilinatos, pensiones, inmuebles tomados, hoteles residenciales o la calle. Todos estos

factores impactaron en el incremento de personas en situación de calle en la ciudad.

Por otra parte, tanto los censos realizados por el GCBA como los censos populares para cuantificar y caracterizar a las personas en situación de calle en la ciudad durante el periodo en cuestión arrojaron los siguientes resultados: las principales causas que conllevaron a las personas a dicha situación eran las malas condiciones económicas por pérdida de trabajo, incapacidad de pago de una vivienda (desalojos), registrándose en menor medida problemas familiares, migración interna, problemas de salud, ampliación de la familia, problemas de salud mental o el haber estado privado de libertad en una institución penal y al momento de excarcelación no tener a donde residir. De acuerdo a dicha información se concluyó que tales causas se encuentran relacionadas a una condición de vulnerabilidad socioeconómica y/o habitacional.

En lo que respecta a la cuantificación de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en CABA, tanto en los censos realizados por el GCBA como en los censos populares realizados por las organizaciones de la sociedad civil en conjunto con representantes del Ministerio Público de la Defensa perteneciente al Poder Judicial de CABA, el Consejo de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de CABA y la AGCBA, se constató una importante cantidad de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en CABA durante el periodo 2015-2019.

Se señala que, a pesar de establecerse en términos normativos una denominación mucho más amplia, considerando según la Ley 3706/10 como población afectada tanto a personas en situación de calle como en riesgo a la situación de calle, se identificó que durante el periodo en cuestión el GCBA realizó censos anuales en la ciudad para cuantificar solo a personas que estuviesen residiendo de manera efectiva en las calles de la ciudad, omitiendo así a aquellas en riesgo a la situación de calle.

Es por ello que se recurrió al recurso de amparo judicial para reclamar al GCBA la visibilización de este último grupo poblacional. En este sentido, judicialmente se ordenó al GCBA realizar el relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y su correspondiente diagnóstico, conforme a los criterios establecidos en la Ley 3706/10. Se concluyó que el GCBA incumplió con lo establecido en la Ley que dictamina los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, como lo es el derecho a saber cuántos son, cómo se caracterizan y qué condiciones los llevaron a dicha situación. Asimismo, el GCBA incumplió con la sentencia emitida por el Poder Judicial utilizada como una herramienta para que tales derechos se cumplan.

Frente a la problemática de las personas en situación de calle, se resaltó el papel del Estado -en sus tres poderes- como el responsable de garantizar el alcance pleno de los derechos de las personas contemplados en instrumentos internacionales y regionales mencionados en la presente investigación, ello bajo un enfoque de derechos humanos, que consiste en diseñar e implementar de manera articulada, participativa, coordinada e inclusiva, políticas públicas o programas para ello, dando así cuenta de las acciones realizadas.

Es así como se describió el conjunto de instrumentos tanto del Sistema Internacional como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que el Estado Argentino ha suscrito y ratificado, los cuales buscan garantizar los derechos de las personas a una mejora continua de las condiciones de existencia a través del acceso a servicios de salud, empleo, alimentación, vestido y vivienda, haciendo especial alusión a este último derecho. En ese sentido se describieron en detalle las Observaciones Generales N°4 y 7 del Comité DESC, contentivas al derecho a una vivienda adecuada, así como prohibición al desalojo forzoso.

En base a las fuentes consultadas, se identificó que el Estado Argentino ha adecuado su normativa, llámese Constitución Nacional, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como sus respectivas leyes y decretos, ello de conformidad con los compromisos

asumidos en materia de derechos humanos de las personas tanto a nivel internacional como regional, específicamente el derecho a la vivienda. Sobre este tema, se planteó como supuesto de investigación que el GCBA, a pesar de contar con una normativa específica para atender a la problemática de personas en situación de calle, la misma ofrece respuestas solamente transitorias y de atención a la emergencia.

Para corroborar tal supuesto, se realizó un levantamiento de toda la normativa en las que se señalase al GCBA como responsable en garantizar los derechos de carácter fundamental, civil, social, económico y cultural de las personas, con especial atención de personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se realizó un registro de todos los programas vigentes durante el periodo 2015-2019 que surgieron de dicha normativa, llevados a cabo por la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social, luego Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA y se pusieron bajo la lupa de los estándares del enfoque de derechos humanos.

En particular, tales programas, como se señala en el capítulo N°3 son: el “Programa de apoyo habitacional asistencia a familias en situación de calle alojada en hoteles de la CABA en estado de clausura” que surge del Decreto 1234/04; “Programa atención para Familias en Situación de Calle” según Decreto 690/06 y sus respectivas modificatorias; “Programa Buenos Aires presente mediante Decreto 2018/99 que se constituye a posteriori dentro del Programa Asistencia Inmediata Ante la Emergencia Social” y el “Programa integrador”, que surge mediante Decreto 607/97.

Según las fuentes consultadas durante el periodo de investigación elegido, el GCBA ofreció, a través de dichos programas, el otorgamiento de subsidios temporales con fines habitacionales, mecanismos de cercanía a la población afectada a través de unidades móviles, una línea de asistencia telefónica destinada a recepcionar casos de personas que se encuentren en situación de calle, así como alojamiento temporario en paradores y hogares de tránsito, respectivamente, siendo sus acciones orientadas a atender necesidades básicas y urgentes, dejando así de atender las causas que

originan tales problemáticas, no siendo vistas las personas como “sujetos de derecho” sino como personas como necesidades que deben ser satisfechas. Dicho paquete de programas fue señalado en la tesis, pero solo se ahondó en el “Programa Integrador”.

En la presente investigación se realizó un análisis desde un enfoque de derechos humanos del “Programa integrador”, compuesto tanto por dispositivos propios como conveniados. Cabe destacar que el GCBA estableció como mecanismos de gestión del programa la “externalización” y “publicización” a través de la formalización de convenios formales con organizaciones de la sociedad civil para que en el marco del convenio otorgasen alojamiento transitorio a personas en situación de calle en la ciudad, estableciendo mecanismos de regulación y evaluación, debiendo las organizaciones reportar periódicamente al GCBA en qué se ejecutaba el dinero otorgado. No se documentó si el GCBA instaba o solicitaba a dichas organizaciones a la mejora de sus procesos.

Como supuesto de investigación sobre el tema se señaló que dicho programa no garantiza a las personas alojadas el cumplimiento de aquellos derechos adoptados por el Estado Argentino en materia DESC, particularmente referidos al derecho a la vivienda. En ese sentido, el GCBA a través de tal programa proporciona a dicha población una solución paliativa y transitoria, más no definitiva a la problemática en cuestión, sin contemplar una estrategia que permita la reinserción social de tales personas.

Para poder corroborar tal supuesto, se tomó como referencia información aportada en documentos oficiales sobre la gestión del “Programa integrador”, tales como presupuesto sancionado y devengado del programa, presupuesto devengado del Ministerio que tiene bajo su órbita la responsabilidad de diseñar e implementar el programa en cuestión, presupuestos de otras áreas de gobierno, estadísticas que reflejasen la cantidad de personas en situación de calle alojadas tanto en paradores y hogares administrados por el GCBA como en aquellos hogares conveniados. Asimismo, se tomó como referencia los informes de organismos como la

Defensoría del Pueblo, la AGCBA y del MPT que hacen referencia a los dispositivos públicos.

Con el objetivo de caracterizar cómo en el diseño e implementación de la política pública de alojamiento transitorio para personas en situación de calle en CABA, el GCBA contempla a través de dicho convenio la participación de organizaciones de la sociedad civil, así como determinar el aporte de tales organizaciones en garantizar los derechos de las personas alojadas, se tomaron como fuentes de información el modelo de convenio suscrito entre ambas, así como se realizaron una serie de entrevistas a representantes de dichas organizaciones conveniadas.

Los estándares utilizados para el análisis de la presente investigación fueron los reseñados en el capítulo 2, a saber: el contenido mínimo de derechos, universalidad, utilización al máximo de los recursos disponibles y progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, acceso a la información y participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas.

Primeramente, se concluyó que el “Programa Integrador” no cumple con el estándar de “universalidad”. La Defensoría del Pueblo de CABA, el MPT y la AGCBA han hecho de público conocimiento la ausencia de dispositivos públicos propios que reciban grupos familiares, así como tampoco hay paradores u hogares en donde se admiten hombres con hijos menores de 18 años de edad, lo que fomenta la división familiar y la discriminación de determinados grupos. Se identificó que, en el marco del Programa Atención Inmediata a la Emergencia Social, en adelante “Programa 45”, llevado a cabo por la misma Dirección General ejecutora del “Programa Integrador”, para el periodo 2015-2019 se encontraba operativo el Centro de Inclusión Social Costanera que albergaba familias en situación de calle. El AGCBA, teniendo en cuenta que los centros de inclusión brindan alojamiento transitorio, señaló que los mismos debieran formar parte del “Programa Integrador”.

Tampoco se registra la existencia de dispositivos donde admitan población LGTBI Q+ en situación de calle, habiendo para esta última un solo dispositivo conveniado a disposición, ello demuestra la oferta restringida existente para atender a estos grupos poblacionales. En el caso de las personas con condiciones de salud mental o no auto válidas, el gobierno señaló que dichos grupos son derivados a dispositivos conveniados donde residen de manera transitoria.

En lo que respecta a los hogares de tránsito conveniados, según la documentación recabada, no se identifica la existencia de hogares donde admitían hombres con hijos ni grupos familiares, lo cual implica la separación de familias. Se señala la presencia de 11 hogares que admitían hombres solos, 6 hogares que admitían mujeres solas o con hijos, registrándose tan solo 2 hogares que admitían a personas no auto válidas y 1 un hogar que admitía población LGTBI Q +. Asimismo, se detectó la regulación de la demanda de personas que solicitaban el servicio de alojamiento transitorio, señalaron los entrevistados que posterior al convenio algunos hogares conveniados dejaron de recibir demanda espontánea, solo podían recepcionar casos derivados por el GCBA. Los entrevistados expresaron no estar seguros de que el GCBA estuviese de manera óptima recepcionando dichas solicitudes.

En lo que respecta al estándar de “progresividad y no regresividad” y la “utilización al máximo de los recursos disponibles” se consideraron como fuentes la evolución de la legislación de la ciudad para atender a la problemática de personas en situación de calle, la cantidad de personas alojadas anualmente en dispositivos públicos y conveniados pertenecientes al programa, la ejecución del presupuesto anual destinado al “Programa Integrador”, la evolución del presupuesto total del Ministerio ejecutor del programa en cuestión, así como la evolución de los presupuestos destinados a las áreas de gobiernos que contienen aquellos programas destinados a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en comparación con el resto de presupuestos de otras áreas de gobierno, se afirmó que hubo regresividad en términos normativos al momento del GCBA vetar el artículo N°5 de la Ley 3706/10 Protección y

Garantía Integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, a través del Decreto N° 42/11. Dicho artículo permitía a las personas en situación de calle permanecer en los espacios públicos de la ciudad de manera segura.

El veto alegó imprecisiones que podrían generar dificultades al momento de su aplicación. Lo mismo sucedió con el incumplimiento de lo establecido en el artículo N°4 inciso k de dicha Ley, donde se señala que el censo debe registrar tanto la cantidad de personas en situación de calle como la cantidad de personas en riesgo a la situación de calle, pero en los censos realizados por el GCBA durante el periodo en cuestión solo se registraron a aquellas personas que se encontraban en situación efectiva de calle.

En lo concerniente a la cantidad de personas alojadas en el marco del “Programa Integrador” se concluye que la atención otorgada en los dispositivos de alojamiento temporario administrados por el GCBA fue insuficiente al no brindar cobertura al total de personas que la unidad ejecutora establece como meta a cumplir en los presupuestos anuales sancionados durante el periodo 2015-2019, así como tampoco otorgan cobertura al total de personas señaladas en los censos tanto oficiales como populares llevados a cabo durante dicho período. En ese sentido, y de acuerdo a la evidencia empírica presentada, la participación de las organizaciones conveniadas fue de gran importancia para el GCBA poder cumplir con las metas de atención establecidas en cada presupuesto anual.

En lo concerniente a la regresividad en términos de recursos, se trabajó con el presupuesto devengado del “Programa integrador” durante el periodo 2015-2019 el mismo en términos nominales tuvo un crecimiento. Sin embargo, en términos reales, según el IPCBA del año previo, el mismo fue en descenso en los años 2016, 2017 y 2018, presentando caídas del 1,81% 0,31% y del 15,96%, respectivamente, habiendo de punta a punta un decrecimiento real del -9% durante el periodo en cuestión. Ello tomando como base la variación del presupuesto con respecto a lo que fue el mismo en el año 2015, lo que impactó en la disminución de plazas en dispositivos públicos de alojamiento temporario, según datos oficiales. A su vez hizo que se perdiera poder de

compra durante esos años, motivo por el cual no pudiera cubrirse todos los recursos necesarios para el desarrollo de todas las tareas que conforman el programa en cuestión.

En cuanto a la cantidad de dinero asignada a cada hogar conveniado, a pesar de que no se cuenta con información oficial sobre ello, se constata el incumplimiento del estándar en cuestión, al haber los representantes de hogares conveniados entrevistados afirmado que la asignación de recursos a dichas organizaciones conveniadas no eran suficientes, ya que, por ejemplo, no podían cubrir los gastos referidos a la alimentación de las personas alojadas, debiendo en ese caso solicitar otras fuentes de financiamiento. Dicho dinero debía ser rendido al GCBA mediante la presentación periódica de ficha de seguimiento de cada persona alojada donde se señalase el tipo de atención otorgada. En ese sentido, el gobierno fungía como financiador, siendo a su vez fiscalizador de las acciones realizadas por dichas organizaciones.

Al no contar el GCBA con una proyección anualizada del presupuesto del programa que se ajustase a la inflación de cada año, ello le impedía cubrir los gastos pertinentes, en el ámbito de los dispositivos públicos no era posible aumentar la cobertura de plazas, habilitar los espacios para que sean habitables conforme a lo establecido por el Comité DESC, así como tampoco era posible mejorar las condiciones laborales de los equipos de atención psicosocial. En el caso de los dispositivos conveniados, se imposibilitó que los mismos pudieran recibir una asignación monetaria periódica que les permita cubrir los costos que demanda el sostenimiento de dichos espacios.

En lo concerniente a la evolución presupuestaria del “Programa Integrador” en comparación a la evolución del presupuesto total del Ministerio, se concluyó que este primero fue perdiendo relevancia con respecto al total del presupuesto ministerial, ya que nunca volvió a tener la misma magnitud que tuvo en el año 2015. Finalmente en cuanto a la evolución de los presupuestos destinados a las áreas de gobiernos que contienen aquellos programas destinados a atender la problemática de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en comparación con el resto de

presupuestos de otras áreas de gobierno se concluyó que a pesar de haber aumentos progresivos de presupuestos en aquellas áreas destinadas a atender la problemática de personas en condición de riesgo habitacional, los presupuestos de las áreas de salud y educación representan un gasto mucho mayor.

En cuanto al estándar de “contenido mínimo de derechos”, se toma como referencia las Observaciones N°4 y 7 del Comité DESC. En lo concerniente a asegurar a las personas sin hogar soluciones habitacionales que tengan una buena ubicación con acceso a opciones de empleo, centros de salud, adecuación así como acceso al resto de servicios sociales, cabe destacar que el GCBA a través del “Programa Integrador” pone a disposición dispositivos de alojamiento transitorio que se encuentran ubicados en la ciudad, la cual cuenta con un buen sistema de transporte público, motivo por el cual existen formas de acercarse a los espacios que ofrecen servicios de salud, educación, así como servicios de ayuda social de carácter público. La problemática acá se encuentra en la limitación que tiene dicha población de acceder a tales servicios debido a su condición de vulnerabilidad, por lo que el acompañamiento psicosocial que se les otorga en los dispositivos de alojamiento público o conveniado es fundamental.

En lo que respecta al derecho a una vivienda adecuada, a saber, la misma debe ser habitable, debe estar construida con materiales aptos, contar con servicios de agua potable, cocina, alumbrado, calefacción, servicio de eliminación de desechos, según fuentes oficiales, se constató haber serias deficiencias edilicias en los dispositivos de alojamiento transitorio puestos a disposición por el GCBA las cuales no logran ser resueltas en su totalidad. En lo concerniente a los hogares de tránsito conveniados, no se obtuvo información oficial sobre las condiciones de habitabilidad en dichos espacios.

En cuanto a la estadía de personas en situación de calle en los dispositivos administrados por el GCBA, se concluyó que el “Programa integrador” posee una impronta asistencialista y transitoria, proporcionándole a dicha población una solución paliativa más no definitiva a la problemática en cuestión. El egreso de los dispositivos no articula con alguna otra solución

habitacional que permita satisfacer el derecho a la vivienda. A pesar de que el GCBA en su informe de gestión de la Dirección General de Atención Inmediata del 10 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2017 señaló que el programa implementaba acciones con el objetivo de que las personas alojadas se recuperasen en las mejores condiciones y en el menor tiempo posible en miras hacia su reinserción social, la información relevada contradice lo dicho.

En base a los resultados de informes realizados por el AGCBA, así como investigaciones sobre la materia, se concluyó que en los dispositivos públicos no se identificaba una estrategia efectiva de acompañamiento de las personas para que pudieran lograr su reinserción social. En ese sentido se detectó falta de personal, así como trabajo desarticulado, improvisado y de atención a la emergencia, otorgando cada dispositivo respuestas a las demandas que se iban presentando conforme al criterio de intervención del encargado de turno. Tampoco se identificaron fichas de seguimiento de los casos que ingresaban tanto a los paradores como a los hogares públicos, obteniendo únicamente la cantidad de personas alojadas durante el periodo de investigación elegido.

Al no contar en los dispositivos con un personal multidisciplinario que registrase la situación particular de cada persona, ello impedía determinar la estrategia de intervención más idónea que le permitiese poder reinsertarse nuevamente a la sociedad de manera efectiva. Dicha estrategia podría implicar que la persona requiera atención médica, regularice su situación migratoria, obtenga formación en algún oficio que le aporte conocimientos que le permitan insertarse en el mercado laboral, pudiendo vincularla para ello con organismos de empleo tales como las oficinas locales de empleo de las municipalidades, gobierno local, provincial y/o nacional así como organizaciones no gubernamentales que se dedicasen a la reinserción sociolaboral de personas en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica en la ciudad.

En los dispositivos de alojamiento transitorio conveniados se destacó la labor del personal que brinda atención psicosocial a aquellas personas alojadas con el objetivo de poder otorgarles las herramientas necesarias para lograr su reinserción social. De esta manera, aportan un enfoque de acompañamiento alineado a un enfoque de derechos humanos, siendo las personas en cuestión sujetos de derechos que les pertenecen y que deben ser reivindicados, y no sujetos que requieren ser asistidos por su condición de vulnerabilidad. A pesar de ello, se concluyó que no se ha logrado en su totalidad dicho objetivo, por lo que, según declaraciones dadas por los entrevistados, los hogares conveniados han debido alargar los procesos de estadía de las personas alojadas. Uno de ellos afirmó que el único objetivo del GCBA es que no se visibilizara a las personas durmiendo en las calles de la ciudad.

En ese sentido, se afirmó que el GCBA únicamente ha desarrollado un conjunto de políticas paliativas y transitorias que no atienden a las causas que generaron la problemática, siendo las personas solicitantes de tales programas, por la manera como están diseñados e implementados, víctimas de discriminación tanto por parte de los funcionarios y funcionarias de la administración pública competentes, como la sociedad en general. Tampoco el GCBA ha desarrollado una política integral destinada a otorgar herramientas para que la población en cuestión pueda reinsertarse en la sociedad, siendo considerada la misma como personas con necesidades que requieren ser satisfechas y no como personas sujetas de derechos, los cuales han sido vulnerados. En lo que respecta al derecho a la vivienda, el Estado de CABA no da cumplimiento a las responsabilidades asumidas, al no diseñar e implementar planes de largo plazo que puedan complementar políticas de emergencia para esta población como por ejemplo de otorgación de créditos hipotecarios a bajos costos, construcción de viviendas sociales.

En cuanto al estándar de “igualdad y no discriminación”, según la documentación recabada se concluyó que el GCBA no ha garantizado a las personas en situación de calle dicho trato igualitario y en condiciones dignas, esto se debe a que los programas de gobierno existentes para solicitar determinados tipos de prestaciones, tales como están diseñados, promueven

la discriminación, malos tratos y demoras en procesar las solicitudes. Asimismo, se señala que el “Programa Integrador” al no alojar en dispositivos propios a grupos familiares, población LGTB Q+, personas con alguna condición mental o no auto válidas, así como hombres con hijos, ello fomenta la discriminación, violentando así los derechos humanos de tales grupos poblaciones.

En lo concerniente al estándar de “acceso a la justicia”, a lo largo de la investigación se detectó la participación del poder judicial de CABA en cuanto al dictado de sentencias en las que se obligaron al GCBA el mejoramiento de condiciones de habitabilidad en paradores y hogares de tránsito destinados a personas en situación de calle, reforzar las estrategias de acompañamiento de dicha población en la búsqueda de su reinserción social, incluir en los censos oficiales a personas en riesgo a la situación de calle, así como rever las pautas en cuanto a las renovaciones de subsidios con fines habitacionales.

Pese a la judicialización, algunos aspectos no han impactado en modificación alguna del programa. No se logró determinar si todas las sentencias emitidas por dicho ente habían sido cumplidas o no, puesto que no existe un registro oficial de ello. Tampoco se logró obtener mayor información sobre aquellos reclamos respecto a las condiciones de habitabilidad y estadía en los dispositivos de alojamiento transitorio, realizados tanto por personas alojadas como por actores defensores de los derechos de dicha población a lo largo del periodo 2015-2019, debido a que en la Dirección General que lleva a cabo la implementación y seguimiento del “Programa integrador” no existía una instancia específica de reclamos administrativos.

Respecto al estándar “participación de sectores afectados en el diseño de las políticas públicas”, los entrevistados afirmaron que, al no existir un colectivo de personas en situación de calle, las organizaciones de la sociedad civil conveniadas o no con el GCBA, que brindan protección a personas en situación de calle en la ciudad sea a través de alojamiento, comida, duchas, atención psicosocial, fungían como catalizadoras de las demandas y

necesidades reales de dicha población. Según lo declarado por representantes de los hogares conveniados que fueron entrevistados, el GCBA no contemplaba la participación de dichas organizaciones en el diseño, implementación y evaluación del “Programa Integrador”, lo cual consideraban de suma importancia debido a su experticia y conocimiento en la problemática, pudiendo brindar soluciones adecuadas a la problemática en cuestión. Tampoco los convocaban a participar de la realización de los censos oficiales realizados por el GCBA año tras año en la ciudad, ello según lo establecido en la Ley 3706/10.

Los entrevistados consideraban importante la participación de dichas organizaciones como defensoras de los derechos de la población en situación de calle, tanto las conveniadas como las que trabajan paralelo al Estado, fungiendo éstas como canalizadoras de las demandas de dicha población, ya que su participación podría brindar una visión más amplia sobre la problemática, brindando la posibilidad de que nuevas y mejores soluciones sean pensadas en conjunto.

Por último, en cuanto al estándar de “acceso a la información”, a pesar de que se obtuvo información sobre el presupuesto sancionado y devengado el programa, así como la cantidad de personas alojadas en dispositivos públicos y conveniados, no se logró obtener información oficial sobre el presupuesto destinado a los hogares conveniados, los relevamientos oficiales de personas en situación de calle, el resto de informes de gestión de la Unidad Ejecutora que sobre el programa, así como los informes emitidos por los hogares conveniados sobre la rendición del dinero que les otorgó el GCBA en el marco del Convenio durante el periodo en cuestión.

En la medida en que se cumpla dicho estándar, la información puede utilizarse para la mejora de las estrategias públicas destinadas a garantizar los derechos de dicha población alojada, así como sirve de insumo oficial para que los organismos que velan por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de derechos humanos puedan evaluar las acciones llevadas a cabo por éste, así como pueden realizar recomendaciones pertinentes.

De acuerdo a lo señalado previamente, se concluyó que el GCBA estaría incumpliendo con los compromisos en materia de DESC, asumidos por el Estado argentino ante instancias tanto internacionales como regionales, así como también las obligaciones establecidas en la Constitución Nacional de la República Argentina, Constitución de CABA y demás Leyes aprobadas por la legislatura de la ciudad, en los concerniente a la satisfacción de necesidades tales como alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestimenta especialmente de aquellas poblaciones en mayor condición de vulnerabilidad socioeconómica.

El GCBA se encuentra incumpliendo lo establecido en la Constitución de CABA, respecto a su responsabilidad de desarrollar políticas sociales que cuenten con recursos presupuestarios, técnicos y humanos para así mitigar las condiciones de pobreza y de exclusión existentes. Asimismo, estaría incumpliendo la Ley 3706/10, en cuanto a su obligación de diseñar e implementar políticas públicas en los ámbitos de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura que atendieran a la problemática de situación de calle y en riesgo a la situación de calle, con un enfoque transversal y coordinado, teniendo en consideración las particularidades de la población en cuestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Normativa internacional

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.
- La Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos fue aprobada en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en 1976 en Vancouver. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/03/PDF/G9602503.pdf?OpenElement>.
- La Declaración y Programa de Acción de Viena, celebrada en 1993, en Viena del 14 al 25 de junio de 1993; en línea https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.
- La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos fue aprobada en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en 1996, en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996; en línea < https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A97/A97-DAMB2.htm.
última consulta: 01/04/2022.
- Resolución 217/A (III) de la Asamblea General “Declaración Universal de los Derechos Humanos. Naciones Unidas” A/RES/217/48 (10 de diciembre de 1948), disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.
- Resolución 429 (V), de la Asamblea General “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados” (28 de julio de 1951), disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>. Última consulta: 01/03/2022.

- Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General “Declaración de los Derechos del Niño” (20 de noviembre de 1959), disponible en: <https://www.cidh.oas.org/ninez/pdf%20files/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>.
- Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 (16 de diciembre de 1966), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.
- Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” A/RES/2200, (16 de diciembre de 1966), disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_06_derechos_civiles_politicos.pdf.
- Resolución 2106 de la Asamblea General “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial” (04 de enero de 1969), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.
Última consulta: 01/03/2022.
- Resolución 37/180 de la Asamblea General “Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer” (18 de diciembre de 1979), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.
Última consulta: 01/03/2022.
- Resolución 45/158 de la Asamblea General “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (18 de noviembre de 1990), disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.

- Resolución 1591/A de la Asamblea General “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” (2 de junio de 1998), disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm>.
- Naciones Unidas, Asamblea General “Observaciones Generales Comité DESC” (sf), disponible en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html.
- Naciones Unidas, Asamblea General “Informe de la Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto” A/HRC/31/54 (30 de Diciembre de 2015), disponible en: <https://daccess-ods.un.org/TMP/1042190.34314156.html>.
- Naciones Unidas, Asamblea General “Carta de las Naciones Unidas” (26 de junio de 1945), disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf.
- Organización de los Estados Americanos “Carta de la Organización de los Estados Americanos” (27 de febrero de 1967), disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf.
- Organización de Estados Americanos “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador” (17 de noviembre de 1988), disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html. Última visita: 15/03/2021.

Marco normativo nacional

- Constitución de la República Argentina [Const]. 24 de agosto de 1994 (Argentina).

Marco normativo GCBA

- Constitución de CABA [Const]. 1 de octubre de 1996 (Argentina).
- Ley N° 114 de 1999. Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. 03 de febrero de 1999. BOCBA N° 624. Recuperado el 18 de octubre de 2021 de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/1298>.
- Ley 445 de 2000. Creación del Programa el Parador. Casas abiertas para chicos de y en la calle. 08 de septiembre de 2000. BOCBA N°1023. Recuperado el 13 de septiembre de 2021 de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/8129>.
- Ley 448 de 2000. Ley de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires. 31 de agosto de 2000. Recuperado el 09 de agosto de 2021 de https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/067_psico_preventiva/cursada/dossier/ley_448.pdf.
- Ley 1578 de 2004. Ley de Reinserción de Familias en Situación de Calle. 20 de enero de 2005. Recuperado el 11 de agosto de 2021 de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/67490>.
- Ley N°2145 de 2006. Ley de Amparo de CABA.12 de enero de 2007. BOCBA N° 2603. Recuperado el 11 de julio de 2021 de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/92847>.
- Ley 3706 de 2010. Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle. 08 de junio de 2011. BCPBA N°3680. <https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2015/12/Ley-3706-Protecci%C3%B3n-y-Garant%C3%ADa-Integral-de-los-Derechos-de-las-Personas-en->

[Situación-de-Calle-y-en-Riesgo-a-la-Situación-de-Calle-REGLAMENTADA.pdf.](#)

- Decreto 607 de 1997 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Se aprueba el Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional - familias en situación de calle - sin techo - programa para las personas solas o familias sin techo - personas y familias sin vivienda. 12 de mayo de 1997. Recuperado el 13 de abril de 2020 de [https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/26664.](https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/26664)
- Decreto 090 de 2008. [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Modifica el decreto 690-06 subsidios a familias en situación de exclusión Social, Desafiliación y Usos del Espacio. Una etnografía con Personas Sin Hogar en Madrid. e calle - emergencia habitacional - sin techo - pobreza - montos - aumentos - sin vivienda - desalojos. 13 de agosto de 2008. Recuperado el 10 de octubre de 2020 de [https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/120311.](https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/120311)
- Decreto 2018 de 1999 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Apruébese el Programa Buenos Aires presente. 06 de octubre de 1999. Recuperado el 15 de septiembre de 2020 de [https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/24180.](https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/24180)
- Decreto 895 de 2002 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Se modifican los programas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para personas en situación de calle. 13 de agosto de 2002. Recuperado el 10 de agosto de 2021 de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/22277>
- Decreto 1234 de 2004 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Decreto N°1234 de 2004. Crea el Programa de apoyo habitacional asistencia a familias en situación de calle alojadas en hoteles de la CABA en estado de clausura. 31 de julio de 2002. Recuperado el 11 de septiembre de 2020 de

https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2016/05/DECRETO-N%C2%BA-1234_GCABA_04.pdf.

- Decreto 97 de 2005 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Creación de unidades ejecutoras de apoyo habitacional. 24 de enero de 2005. Recuperado el 17 de septiembre de 2021 de <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/67882>,
- Decreto 1945 de 2005 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Crea el Programa línea de atención inmediata. 29 de diciembre de 2005. Recuperado el 11 de agosto de 2021 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/81512>.
- Decreto 72 de 2005 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Veta la Ley de Reinserción de Familias en Situación de calle, destinada a personas que se encontraran en situación de calle o que tuvieran una sentencia firme de desalojo. 20 de enero de 2005. Recuperado el 19 de septiembre de 2021 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/67419>.
- Decreto 690 de 2006 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Deroga el Decreto N° 895/02 y todas las normas reglamentarias y complementarias - crea el Programa atención para familias en situación de calle - beneficiarios - subsidios - grupo familiar - emergencia habitacional. 21 de junio de 2006. Recuperado el 23 de agosto de 2021 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/86704>.
- Decreto 960 de 2008 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Modifica el Decreto 690/06 subsidios a familias en situación de calle. 13 de agosto de 2008. Recuperado el 27 de agosto de 2021 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/120311>.

- Decreto 42 de 2011 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Veta el artículo N°5 de la Ley 3706/10. Recuperado el 20 de octubre de 2020 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/165066>.
- Decreto 167 de 2011 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Modifica el Decreto 690/06. 11 de abril de 2011. Recuperado el 20 de octubre de 2020 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/169201#:~:text=%E2%80%9CFacultase%20a%20la%20Autoridad%20de,la%20primera%20cuota%20del%20subsidio>.
- Decreto 165 de 2013. [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Se aprueba modelo de convenio entre organizaciones de la sociedad civil y Ministerio de Desarrollo Social del GCBA. 06 de mayo de 2013. Recuperado el 18 de noviembre de 2020 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/219117>, última visita: 12/10/2020.
- Decreto 310 de 2013 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Aprueba la reglamentación de la Ley 3706. Protección Integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. 25 de julio de 2013. Recuperado el 15 de diciembre de 2020 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/224812>,
- Decreto 363 de 2015. [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Se aprueba la estructura orgánico funcional dependiente del poder ejecutivo del GCBA. 15 de diciembre de 2015. Recuperado el 16 de noviembre de 2020 en https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/2-anexo_decreto_363-2015_-_completo.pdf.

- Decreto 637 de 2016 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Sustituye al artículo N°5 del Decreto 690/06. 21 de diciembre de 2016. Recuperado el 17 de noviembre de 2020 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/341972>.
- Decreto 108 de 2019 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Modifica el Decreto 690/06. 18 de marzo de 2019. Recuperado el 23 de octubre de 2020 en <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/457928>.
- Ordenanza Municipal N°41110 de 1985 [Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires]. Creó el Programa Asistencia para Casos de Emergencia Individual y Familiar (ACEIF). Recuperado el 29/09/2024 en <https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/ver/18675>.
- Resolución No 1463/SPI de 2003. Aprueba el Reglamento de Aplicación del Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional. (27 de agosto de 2003).

Expedientes judiciales

- “Donda Pérez Victoria y otros contra GCBA s/amparo”, Expte N° A13385-2016/0.
- CAYT, julio de 2019, Número: EXP 13385/2016-0, 2019.
- “Pérez, V.G. y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, s/ Amparo”, Sentencia Tribunal Superior de Justicia de la CABA 21-6-2001.
- “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” Sentencia Corte Suprema Justicia de la Nación, 24.04.2012.

Bibliografía

Metodología

- Gallart, M. A., Forni, F., & Vasilachis De Gialdino, I. (1993). Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación, Centro Editor de América Latina, Bs. As.

Pobreza y personas en situación de calle:

- ABAL, Yamila; DI LORIO, Jorgelina; RIGUEIRA, Gustavo y SEIDMANN, Susana, (2020) “Circuitos socio-asistenciales para Población en Situación de Calle en la Ciudad de Buenos Aires: Representaciones Sociales y Prácticas”, *Psykhé*, Vol.29, N°1, [On-line], Dirección URL: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282020000100105 (Página consultada el 31 de octubre de 2020).
- ANDERSEN, Esping. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim, [On-line], Dirección URL: <http://polsocytrabiigq.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2014/03/Esping-Andersen-Los-tres-mundos-del-Estado-del-bienestar.-Derechos-y-desmercantilizacion.pdf> (Página consultada el 23 de abril de 2021).
- Álvarez, C., y Vivero C, (2008). *Personas en situación de calle, un estudio exploratorio*. [Discurso principal]. Seminario para optar al título de Ingeniero Comercial, mención administración, Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144670/PERSONAS%20EN%20SITUACION%20DE%20CALLE.%20UN%20ESTUDIO%20EXPLORATORIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Página consultada el 10 de febrero de 2021).
- BACHILLER, Santiago. (2008). *Exclusión social, desafiliación y usos de espacio. Una etnografía con personas sin hogar en Madrid*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Autónoma de Madrid, [On-line], Dirección

URL: file:///D:/morillo/Downloads/6041_bachiller_santiago.pdf (Página consultada el 07 de mayo de 2021).

- BAHHR, Howard. (1968). *Homelessness and Disaffiliation*. Nueva York: Columbia University.
- BAHHR, Howard. (1973). *Skid Row: An introduction to disaffiliation*. Oxford University Press. New York.
- BARBEITO, Alberto; LO VUOLO, Rubén; PAUTASSI, Laura y RODRIGUEZ, Corina. (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires. Miño y Davila (1° edición, 1999), [On-line], Dirección
URL: <https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/libros/pobreza%20da%20edicionb.pdf> (Página consultada el 05 de mayo de 2021).
- Biaggio, Mariana, (29 al 30 de agosto de 2008). *La normalización de cuerpos y conductas de personas que están y son de la calle por medio de un rito de institución estatal: La fila*. [Discurso principal]. Segundo Foro Latinoamericano: “Escenarios de la vida social, el trabajo social y las ciencias sociales en el siglo XXI”, [On-line], Dirección
URL: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1_oGiz2oxZR0SPjMgS_zqK9c9pxLiRQHI2 (Página consultada el 06 de mayo de 2021).
- BIAGGIO, Mariana, (2018) “Procesos de marcación, estigmatización y restricción de derechos. Cuando la falta de vivienda impacta en el acceso a la salud y al trabajo: Una descripción etnográfica sobre la vida cotidiana de las personas en situación”, *Revista Cuadernos del MDP* N°7, pp.1-17, [On-line], Dirección URL: file:///C:/Users/User/Downloads/2018%20Procesos%20de%20marcaci%C3%B3n,%20estigmatizaci%C3%B3n%20y%20restricci%C3%B3n%20de%20derechos.%20Cuando%20la%20falta%20de%20vivienda%20impacta%20en%20el%20acceso%20a%20la%20salud%20y%20al%20trabajo_%20Una%20descripci%C3%B3n%20etnogr%C3%A1fica%20sobre%20la%20vida%20cotidiana%20de%20las%20personas%20en.pdf (Página consultada el 16 de junio de 2021).

- BOOTH, Charles. (1904). *Life and Labour of the People in London*.ur of the People in London. Londres: Mac Millan, Vol.1.
- BOY, Martin y PERELMAN, Mariano, (2008) “Los sin techo de Buenos Aires”, *Revista Ciudades*, N°78, pp.2-7, [On-line], Dirección URL: https://www.researchgate.net/profile/Mariano-Perelman/publication/303809488_Los_sin_techo_de_Buenos_Aires/links/575425e808ae6807fb04040e/Los-sin-techo-de-Buenos-Aires.pdf (Página consultada el 13 de mayo de 2021).
- BUSTELO, Eduardo, (1998) “El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no gubernamentales”, *Revista de ciencias sociales*, Vol.9, pp.139-158, [On-line], Dirección URL: https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1482/06_RCS-9_seccion_tematica1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 23 de junio de 2021).
- CALCAGNO, Luis. (s/f). *Los que duermen en la calle. Un abordaje de la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires*. Centro de Documentación en Políticas Sociales 19. Secretaria de Promoción Social de la CABA. Buenos Aires, GCBA. [On-line], Dirección URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15477/CONICET_Digital_Nro.18753.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- CALVO, Griselda; CATARINO, Celeste y OLARTE, Matias, (sf) “Hombres en situación de calle: construcción de la masculinidad y su relación con los vínculos socio-familiares”, *UBA Cs. Sociales*, pp.1-10, [On-line], Dirección URL: https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/calvo_gedis.pdf (Página consultada el 23 de junio de 2021).
- Carazo, A. y López, M. A. (2012). *Análisis de la figura de la libertad condicional en la legislación penal nicaragüense* [Tesis de Grado]. Universidad Centroamericana, Nicaragua, [On-line], Dirección URL: <http://repositorio.uca.edu.ni/412/> (Página consultada el 3 de agosto de 2022).

- Castel, Robert. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017) “Informe anual del CELS” [On-line], <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/12/IA-CELS-2017.pdf> (Página consultada el 3 de agosto de 2022)
- CHISTE, Graciela, (2019) “La vivienda como cuestión social de la ecología humana”, *Revista Institucional de la Defensa Pública*, [On-line], <https://revistampd.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/La%20vivienda%20como%20cuesti%C3%B3n%20central%20de%20la%20ecolog%C3%ADa%20humana.pdf> (Página consultada el 3 de agosto de 2022).
- Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA. (sf). *Producto Geográfico Bruto a precios básicos. Valor Bruto de Producción, Consumo Intermedio y Valor Agregado Bruto a precios básicos por categoría de la ClaNAE (miles de pesos a precios corrientes). Ciudad de Buenos Aires. Años 2009/2022*, [On-line], Dirección URL: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=70382> (Página consultada el 1 de agosto de 2024).
- Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA. (sf). *Cantidad de personas en situación de calle atendidas en dispositivos propios durante el periodo 2015-2019*. Buenos Aires, Argentina, [On-line], Dirección URL: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=75367> (Página consultada el 8 de agosto de 2022).

- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (24 de abril de 2019). “Las personas en situación de calle en la CABA: informe de la Defensoría”, Buenos Aires, Argentina, [On-line], Dirección URL: https://defensoria.org.ar/archivo_noticias/las-personas-en-situacion-de-calle-en-la-caba-informe-de-la-defensoria/ (Página consultada el 17 de octubre de 2022).
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (20 de julio del 2017). *Declaraciones públicas referidas al censo popular [conferencia]. Presentación del primer censo popular de personas en situación de calle. Buenos Aires, Argentina*, [On-line], Dirección URL: <https://defensoria.org.ar/noticias/presentacion-del-primer-censo-popular-de-personas-en-situacion-de-calle/> (Página consultada el 19 de agosto de 2022).
- Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA. (2021). *La pobreza multidimensional en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2019*. Buenos Aires, Argentina, [On-line], Dirección URL: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2021/02/ir_2021_1531.pdf (Página consultada el 27 de julio de 2022).
- DI LORIO, Jorgelina; GUEGLIO, Constanza; y RIGUEIRAL, Gustavo y SEIDMANN, Susana, (2016) “Intervenciones psicosociales con personas en situación de calle: El cuidado como categoría de análisis”, *Psicoperspectivas*, Vol. 15 N°3, pp.123-134, [On-line], Dirección URL: <https://www.scielo.cl/pdf/psicop/v15n3/art12.pdf> (Página consultada el 9 de agosto de 2022).
- DI LORIO, Jorgelina. y SEIDMANN, Susana, (2019) “La cotidianeidad de jóvenes en situación de exclusión y vulnerabilidad social en el área de la ciudad de Buenos. Perspectiva de construcción comunitaria a través de investigación-acción. Perspectivas” *Revista Científica de la Universidad de Belgrano*, Vol. I, N° 1, pp 51-63, [On-line], Dirección URL: <https://revistas.ub.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/61> (Página consultada el 9 de agosto de 2022).

- DI LORIO, Jorgelina y FARÍAS, Mónica, (2020) “Problematizar las relaciones espacio-sujeto-situación de calle: el caso del Censo Popular en Buenos Aires, Argentina”, *Revista Colombiana de Sociología*, Vol.43 N°2,
[file:///C:/Users/User/Downloads/2020%20Problematizar%20las%20relaciones%20espacio-sujeto-%20situaci%C3%B3n%20de%20calle %20el%20caso%20del%20Censo%20Popular%20en%20Buenos%20Aires,%20Argentina.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/2020%20Problematizar%20las%20relaciones%20espacio-sujeto-%20situaci%C3%B3n%20de%20calle%20el%20caso%20del%20Censo%20Popular%20en%20Buenos%20Aires,%20Argentina.pdf)
(Página consultada el 9 de agosto de 2022).
- DI VIRGILIO, María; KESSLER, Gabriel, (2008), “ La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas” *Revista de la CEPAL*, [On-line], Dirección URL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/01666d1b-4bcd-471f-89bb-d9959e73baee/content> (Página consultada el 29 de julio de 2024).
- DI VIRGILIO, Maria; HERZER, Hilda, (2011) “Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué”, [On-line], Dirección URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/3332-9835-1-PB%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/3332-9835-1-PB%20(3).pdf) (Página consultada el 29 de julio de 2024).
- DI VIRGILIO, Maria; MERA, Gabriela y MARCOS, Mariana, (2018) “El déficit habitacional en Argentina. Una propuesta de medición para establecer magnitudes, tipos y áreas prioritarias de intervención intra-urbana”, *Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales.Red Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales, Vol. 8 N°1*, [On-line], Dirección URL: <https://www.relmecs.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RELMECSe037/9412> (Página consultada el 29 de julio de 2024).

- DI VIRGILIO, Maria, (2021), “Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina” Nueva Sociedad, N°293, [On-line], Dirección URL: <https://nuso.org/articulo/desigualdades-habitat-y-vivienda-en-america-latina/> (Página consultada el 29 de julio de 2024).
- FERULLO, H. (2006). *El concepto de pobreza en Amartya Sen*. Vol. 66. pp. 5-6. [On-line], Dirección [On-line], Dirección <file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-ElConceptoDePobrezaEnAmartyaSen-2149671.pdf> (Página consultada el 10 de septiembre de 2023).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INDEC (2016). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados. Resultados del segundo semestre 2016*. Buenos Aires. N°1, [On-line], Dirección URL: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_16.pdf (Página consultada el 3 de marzo de 2022).
- KAZTMAN, Rubén, (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, pp.171-189, [On-line], Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10782/075171189_es.pdf (Página consultada el 30 de junio de 2021).
- MARCÚS, Juliana (2011), “La incidencia de las políticas habitacionales en los procesos de jerarquización del espacio urbano (Buenos Aires, 1870-1999)” *Territorios* 24, pp. 59-75. Dirección URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/192763/CONICET_Digital_Nro.d39140ed-8464-48bf-956e-53cfdb2e3317_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Página consultada el 27 de julio de 2024).

- Ministerio Público Tutelar (2010). El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. [On-line], Dirección URL: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/De-incapaces-a-sujetos-de-derechos-N4.pdf> (Página consultada el 6 de septiembre de 2021).
- Ministerio Público Tutelar (2013). Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible. Informe de actualización 2008-2011, [On-line], Dirección URL: https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/infantilizacion_deficit_habitacional.pdf (Página consultada el 6 de septiembre de 2021).
- Ministerio Público de la Defensa (2017). *Presentación del informe del primer censo popular de personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, [On-line], Dirección URL: <https://proyecto7.org/wp-content/uploads/2017/07/Informe-preliminar-1%C2%BA-CPPSC.pdf> (Página consultada el 8 de noviembre de 2022).
- Ministerio Público Tutelar (s.f). Dictamen AGT 032.10 Amparo Parte III, [On-line], Dirección URL: <https://www.mptutelar.gob.ar/sites/default/files/DictamenAGT032.10AmparoPartellpdf.pdf> (Página consultada el 6 de septiembre de 2021).
- Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de CABA (2021). Panorama económico de la Ciudad de Buenos Aires Principales indicadores económicos, [On-line], Dirección URL: <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2022/06/22/680e67af214b853213d9a3e8c56516a088f87a9f.pdf> (Página consultada el 6 de julio de 2024).
- MILANO, Nícoles; VÁSQUEZ, Luca y MESSERA, Mariano (2020) “Pobreza Argentina 2017-2019.Causas del crecimiento de la pobreza”, [On-line], Dirección

URL:<https://drive.google.com/file/d/119ShsYw4V00sDbFUlej1XxS9l40YtyiM/view> (Página consultada el 8 de noviembre de 2022).

- Organización Médicos del Mundo. (2012) “Salud en la calle año 2010-2012. Buenos Aires. Argentina”, [On-line], Dirección URL: <http://www.mdm.org.ar/informes/29/Informe-2012-Programa-Salud-en-la-Calle.pdf> (Página consultada el 11 de febrero de 2020).
- PALLERES, Griselda (2012) “derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires. Dimensiones del hábitat popular latinoamericano”, [On-line], Dirección URL: CLACSO.<http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/12267/1/gthi2-9.pdf> (Página consultada el 11 de marzo de 2022).
- PALLERES. Griselda y HIDALGO, Cecilia, (2018) “Conceptualización y medición de la situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista cuestión urbana*, N°3, pp.59-75. [On-line], Dirección URL: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5186/4317> (Página consultada el 18 de septiembre de 2022).
- PAIVA, Verónica, (2020) “Derecho a la ciudad: personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires (2017-2019)”, *Sociologías* N°55, pp.328-352, [On-line], Dirección URL: <https://www.scielo.br/j/soc/a/RYjRtqkyVKJ7Qd9gkYSZZDN/?format=pdf> (Página consultada el 14 de marzo de 2023).
- LOPEZ, Rocio, (sf) “Abordaje a personas en situación de calle con padecimiento mental severo” [On-line], Dirección URL: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/95549/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 25 de junio de 2023).
- RAVENNA, Daniel, (2015) “Situación de calle. Intervención social en la Ciudad de Buenos Aires” *Editorial Asociación Civil Rumbo Sur*” pp.10-11, [On-line], Dirección URL: <http://www.rumbosur.org/libros/Situacion-de-Calle-Buenos-Aires-Rumbo-Sur.pdf> (Página consultada el 12 de mayo de 2022).

- ROSA, Paula, (2012) “Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires”, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, [On-line], Dirección URL: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120409043609/gthi2-15.pdf> (Página consultada el 17 de junio de 2021).
- ROSA, Paula, (2013a) “¿Cuántos son, ¿quiénes son los habitantes de la calle?: Acercamientos a las cifras. Buenos Aires”, *Revista Trabajo y Sociedad*, N°21, pp.563-577, [On-line], Dirección URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15477/CONICET_Digital_Nro.18753.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 3 de febrero de 2021).
- ROSA, Paula, (2015b) “La ciudad como escenario: los habitantes de la calle y sus experiencias urbanas”, *Revista de Direito da Cidade* Universidad do Estado do Rio de Janeiro, Vol.7 N°2, pp.518-636, [On-line], Dirección URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15626/CONICET_Digital_Nro.19080.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 5 de marzo de 2021).
- ROSA, Paula, (2019) “En la calle y con certificado de pobreza”, *Revista Anfibia de la Universidad Nacional de San Martín*, N°1, [On-line], Dirección URL: <https://www.revistaanfibia.com/la-calle-certificado-pobreza-2/> (Página consultada el 17 de enero de 2021).
- ROYO, Laura; ARCIDIACONO, Pilar. (2009). Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización. Informe “La infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, elaborado por la Asesoría General Tutelar, Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el CELS. Cap. VII, [On-line], Dirección URL:

<https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2009-7-Deficit-habitacional-y-desalojos-forzosos-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-apuntes-sobre-una-politica-de-expulsion-y-desresponsabilizacion.pdf> (Página consultada el 17 de junio de 2021).

- Sconfienza, E. (2011). *Vulnerabilidad laboral en la Ciudad de Buenos Aires: una mirada a las personas en situación de indigencia*. [Tesis de Maestría]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. [On-line], Dirección URL: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4341/2/TFLACSO-2012MES.pdf> (Página consultada el 23 de junio de 2023).
- Organización Proyecto 7, (2019) “Segundo censo popular de personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, [On-line], Dirección URL: <https://proyecto7.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Ejecutivo-CPPSC2019.pdf> (Página consultada el 18 de junio de 2023).
- TOWNSEND, Peter. (1985) *A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Rejoinder to Professor Amartya Sen*. Oxford Economic Papers, (37), 659-668.
- Van Hoof, G.H.J. (1984) *The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views* en P. Alston y K. Tomasevsky (comps.), *Rights to Food*, Utrecht, Países Bajos.
- VERON, Natalia, (2011) “La producción estatal de la emergencia habitacional. Desalojos y políticas habitacionales transitorias en la Ciudad de Buenos Aires”, [On-line], Dirección URL: <https://publicar.cgantropologia.org.ar/index.php/revista/article/view/291/216> (Página consultada el 18 de junio de 2023).
- WACQUANT, Loic. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

El accionar del Estado:

- ABAL, Yamila; DI LORIO, Jorgelina; RIGUEIRA, Gustavo y SEIDMANN, Susana, (2020) “Circuitos socio-asistenciales para Población en Situación de Calle en la Ciudad de Buenos Aires: Representaciones Sociales y Prácticas”, *Psykhé*, Vol.29, N°1, [On-line], Dirección URL: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22282020000100105 (Página consultada el 31 de octubre de 2020).
- Alonso, M.; García, N., Ramirez, Martin; RUIZ, J. y SEGURA, P., (2012). *Aplicación del presupuesto del gobierno del estado de Campeche*. [Tesis de Grado]. Instituto Politécnico Nacional de México, [On-line], Dirección URL: <https://tesis.ipn.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/13474/CP2012%20A456m.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Página consultada el 26 de septiembre de 2021).
- ANDERSEN, Esping. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim, [On-line], Dirección URL: <http://polsocytrabiagg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2014/03/Esping-Andersen-Los-tres-mundos-del-Estado-del-bienestar.-Derechos-y-desmercantilizacion.pdf> (Página consultada el 23 de abril de 2021).
- ARCIDIACONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, (2014) “Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires”, *Postdata*, 19(1), 193-225, [On-line], Dirección URL: https://www.academia.edu/7361506/Entre_la_confrontaci%C3%B3n_y_la_funcionalidad_Poder_Ejecutivo_y_Poder_Judicial_en_torno_a_la_pol%C3%ADtica_habitacional_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires. (Página consultada el 23 de junio de 2024).

- ARCIDIACONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, (2017), “Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. De la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’”, Papeles de Trabajo, 11 (19), pp. 209-230, [On-line], Dirección URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/76519/CONICET_Digital_Nro.02b64bc6-2804-4500-9232-627d2e41f4a5_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y (Página consultada el 23 de junio de 2024).
- ARCIDIACONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, (2023), “La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina. Grupo de Trabajo Interdisciplinario derechos sociales y políticas públicas”, pp. 1-23, [On-line], Dirección URL: <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSPP-Debates04.pdf> (Página consultada el 23 de junio de 2024).
- Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (2016) “Informe final de auditoría. Asistencia integral en hogares propios. Auditoría de seguimiento”, [On-line], Dirección URL: https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20170201_1669---Asistencia-Integral-en-Hogares-Propios.Pdf (Página consultada el 18 de mayo de 2021).
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, (2018) “Informe final de auditoría. Paradores propios del GCBA, Centro la Boca y Centro Inclusión Social Costanera. Buenos Aires”, N°1. Libro, [On-line], Dirección URL: https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20180810_1831---Paradores-Propios-del-GCBA---Centro-La-Boca-y-Centro-Inclusion-.pdf (Página consultada el 23 de junio de 2021).
- Aveldaño, R. (2022). *Repensando la política social: El programa “Ellas Hacen”, Su Implementación en la ciudad de Campana*. [Tesis de grado], [On-line], Dirección URL:

<https://ri.unlu.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/rediunlu/1551/05%20-%20AVELDA%C3%91O%2C%20RITA%20CRISTINA%20-%204-3-22.doc.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Página consultada el 05 de mayo de 2021).

- BARBEITO, Alberto; LO VUOLO, Rubén; PAUTASSI, Laura y RODRIGUEZ, Corina. (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires. Miño y Dávila (1° edición, 1999), [On-line], Dirección URL: <https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/libros/pobreza%20da%20edicionb.pdf> (Página consultada el 05 de mayo de 2021).
- BASCIALLA, Andrea, (2017) “Programas sociales y personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Un mapa conceptual de las intervenciones. Ciudadanías”, *Revista de Políticas Sociales Urbanas*, p.205, [On-line], Dirección URL: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/548> (Página consultada el 05 de mayo de 2021).
- BIAGGIO, Mariana. (2014). Ser, estar, parecer: reconocimiento social y resistencia identitaria en torno a las políticas habitacionales del GCBA dirigidas a personas en situación de calle (1997-2012) [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, [On-line], Dirección URL: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1_oGiz2oxZR0SPjMgSzqK9c9pxLjRQHl2 (Página consultada el 06 de junio de 2021).
- BOY, Martin. (2009). Personas que viven en la calle: un análisis de las políticas implementadas para su atención, Ciudad de Buenos Aires 1997-2009. [Tesis de Maestría en Políticas Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- BOY, Martin. (2011). Adultos que viven en la calle: políticas públicas, usos y estrategias en torno de la ciudad, Buenos Aires 1997-2011. [Tesis de Doctorado en Políticas Sociales]. Facultad de Ciencias

Sociales, Universidad de Buenos Aires. [On-line], Dirección URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/TD%20Boy,%20Mart%C3%ADn.pdf> (Página consultada el 07 de mayo de 2022).

- BRESSER PEREIRA, Luis. y CUNILL, Nuria, (1998) “Entre el Estado y el mercado, lo público no estatal” *En Bresser Pereira, L. y Cunill N. Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, pp.25-26, [On-line], Dirección URL: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84EntreElEstadoYElMercadoLoPublicoNoEstatl.pg.pdf> (Página consultada el 18 de junio de 2021).
- BUSTELO, Eduardo, (1998) “El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no gubernamentales”, *Revista de ciencias sociales*, Vol.9, pp.139-158, [On-line], Dirección URL: https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1482/06_RCS-9_seccion_tematica1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 23 de junio de 2021).
- GIMENEZ MERCADO, C. y VALENTE, Ximena, (2010) “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, Vol. 27 N°74, pp.51-80, [On-line], Dirección URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004> (Página consultada el 8 de septiembre de 2023).
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). *Plan de Acción de Gobierno del GCBA para los años 2016, 2017 y 2018*, [On-line], Dirección URL: <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-11/Plan%20General%20de%20Accion%20de%20Gobierno%202016-2018.pdf> (Página consultada el 10 de septiembre de 2023).
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019a). *Presupuesto consolidado del sector público gubernamental de la Ciudad de Buenos Aires ejercicio 2019*, [On-line], Dirección <https://buenosaires.gob.ar/presupuestoabierto/en-que-se-gasta-para-que> (Página consultada el 10 de junio de 2024).

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019b). Clasificación por objeto del gasto y clasificación funcional o clasificación por finalidad y función. [On-line], Dirección <https://buenosaires.gob.ar/presupuestoabierto/en-que-se-gasta-para-que> (Página consultada el 10 de junio de 2024).
- Gonnet, J. (sf). La crisis del Estado de bienestar desde los análisis de Niklas Luhmann y Habermas. [Tesis de grado en sociología]. Universidad Siglo XXI, [On-line], Dirección URL: https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12415/TFG_GONNET.pdf?sequence=1 (Página consultada el 8 de diciembre de 2022).
- HIRSCH, C. y LASIC, S. (s.f) “¿Qué respuesta se les da a las personas que viven en la calle?”, [On-line], Dirección URL: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/23.pdf> (Página consultada el 18 de diciembre de 2021).
- PALLERES, Griselda. (2009). Límites y alcances del accionar del parador nocturno. Retiro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para personas sin hogar. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, Argentina, [On-line], Dirección URL: <https://cdsa.aacademica.org/000-062/615.pdf>. (Página consultada el 6 de julio de 2022).
- ROSSI, Julieta y MORO Javier, (2014) “Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos”, *Serie Documentos de Trabajo 2*, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, pp.1-183. [On-line], Dirección URL: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf (Página consultada el 19 de marzo de 2022).

- LONGO Francisco, YSA Tamyko. (2008), *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI* (1° edición), [On-line], Dirección URL: https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/coleccion_innovacion/1. los escenarios de la gesti n p blica del siglo xxi/LOS-ESCENARIOS-baja_DEF.pdf (Página consultada el 3 de marzo de 2022).
- MALLIMACI, Fernando, (1996) “Políticas sociales: hacia una nueva relación entre Estado y sociedad civil”, *Dialógica*, Vol.1 N°115-42, pp.15-42, [On-line], Dirección URL: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2017/07/dMallimaci.pdf> (Página consultada el 7 de marzo de 2022).
- Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2015) *Plan de inversiones. Presupuesto del año 2015*. [On-line], Dirección URL: <https://buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/presupuesto-2015> (Página consultada el 8 de noviembre de 2022).
- Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016) *Plan de inversiones. Presupuesto del año 2016*. [On-line], Dirección URL: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/45._ministerio_habitat_y_desarrollo_humano.pdf (Página consultada el 7 de julio de 2021).
- Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017) *Plan de inversiones. Presupuesto del año 2017*. [On-line], Dirección URL: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/45._ministerio_de_habitat_y_desarrollo_humano_0_0.pdf (Página consultada el 7 de julio de 2021).

- Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2018) *Plan de inversiones. Presupuesto del año 2018*. [On-line], Dirección URL: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/45._ministerio_de_habitat_y_desarrollo_humano_0_0.pdf (Página consultada el julio de 2021).
- Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019) *Plan de inversiones. Presupuesto del año 2019*. [On-line], Dirección URL: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/45._ministerio_de_habitat_y_desarrollo_humano_0_0.pdf (Página consultada el 7 de julio de 2021).
- Ministerio de Hacienda y Finanzas. Sub Secretaría de Hacienda. DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto. *Presupuesto devengado del programa 44 de la Dirección de Atención Inmediata*. [On-line], Dirección URL: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/presupuesto-ejecutado> (Página consultada el 7 de julio de 2021).
- Ministerio de Modernización e Innovación Tecnológica. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). *Glosario sobre en qué se gasta, para qué*, [On-line], Dirección [PE-DEC-AJG-AJG-254-19-ANX.pdf \(buenosaires.gob.ar\)](https://www.buenosaires.gob.ar/pe-dec-ajg-ajg-254-19-ANX.pdf) (Página consultada el 10 de junio de 2024).
- O'DONELL Guillermo, (1978) “Apuntes para una teoría del Estado”, *Revista mexicana de sociología*, pp.1-30, [On-line], Dirección URL: <http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf> (Página consultada el 10 de noviembre de 2022).

- OSZLAK, Oscar, (1982) “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. Desarrollo económico, *Revista de ciencias sociales*, XXI, pp. 531-548. [On-line], Dirección URL: http://www.unl.edu.ar/ingreso/cursos/sociales/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/Reflexiones-sobre-la-form-del-E_Oszlak.pdf (Página consultada el 9 de marzo de 2023)
- PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura, (2010) “Garantías al acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Límites y agenda pendiente” en *el derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*, pp. 47-66, [On-line], Dirección URL: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/De-incapaces-a-sujetos-de-derechos-N4.pdf> (Página consultada el 11 de febrero de 2023).
- RAVENNA, Daniel, (2015) “Situación de calle. Intervención social en la Ciudad de Buenos Aires” *Editorial Asociación Civil Rumbo Sur*, pp.10-11, [On-line], Dirección URL: <http://www.rumbosur.org/libros/Situacion-de-Calle-Buenos-Aires-Rumbo-Sur.pdf> (Página consultada el 12 de mayo de 2022).
- ROSA, Paula, (2013b) “Percepciones de los coordinadores de programas sociales destinados a los habitantes de la calle en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires”, *Revista debate público*, N°5, pp.128-138, [On-line], Dirección URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15476/CONICET_Digital_Nro.18752.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 10 de junio de 2021).
- ROSA, Paula, (2015a) “Estado y organizaciones de la sociedad civil. Un breve recorrido histórico por los constructores del campo de lo social”, *Revista Andes*, N°17, pp.1-15, [On-line], Dirección URL: <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15671/v26n2a02.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (Página consultada el 3 de febrero de 2021).

- ROSA, Paula, (2020) “Precariedad habitacional y asistencia a los/las habitantes de la calle. Análisis del Programa “subsidio habitacional” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Boletín Científico Sapiens, Research*, Vol.10, pp. 47-54. [On-line], Dirección URL: <file:///D:/vmorillo/Downloads/Precariedad%20habitacional%20y%20asistencia%20a%20los%20habitantes%20de%20la%20calle.pdf> (Página consultada el 4 de enero de 2021).
- Royo, Laura. (2011). “Las políticas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos humanos. IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas” [On-line], Dirección URL: http://conti.derhuman.ius.gov.ar/2011/10/mesa_2/royo_mesa_2.pdf (Página consultada el 7 de febrero de 2021).
- SANTIBÁÑEZ, Dimas, (2000) “Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia”, *Revista Mad*, Departamento de Antropología. Universidad de Chile, N°3, [On-line], Dirección URL: <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper06.htm> (Página consultada el 18 de junio de 2023).
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (2017) Anexo- Resolución N° 1443/MHYDHGC/17. Informe de gestión en la Dirección de Atención Inmediata del 10/12/2015 al 30/09/2017*, [On-line], Dirección URL: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/PE-RES-MHYDHGC-MHYDHGC-1443-17-ANX.pdf> (Página consultada el 6 de junio de 2021).

- SUBIRATS, Joan. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. INAP.
- VILLANUEVA, Luis. (2012) *Política Pública Una visión panorámica*. (1° edición), [On-line], Dirección URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf (Página consultada el 17 de mayo de 2021).
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. F. C. E., México, 1977, pp. 43-44.

Enfoque de derechos humanos

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Cristhian. (1997). “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales”, [On-line], Dirección URL: https://www.pj.gov.py/images/contenido/ddh/Exigibilidad_de_los_DESC_Abramovich.pdf. (Página consultada el 31 de octubre de 2020).
- ABRAMOVICH, Victor y COURTIS, Cristhian, (2002) “Los derechos sociales como derechos exigibles”, *Editorial Trotta*, Madrid, 2002, pp.1-4, [On-line], Dirección URL: https://www.scjn.gob.mx/relaciones-institucionales/sites/default/files/page/2021-02/Resen%CC%83a_%20Los%20derechos%20sociales%20como%20derechos%20exigibles.pdf (Página consultada el 17 de febrero de 2021).
- ABRAMOVICH, Victor, (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, pp.35-50, [On-line], Dirección URL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf (Página consultada el 10 de febrero de 2021).

- ABRAMOVICH, Victor y PAUTASSI, Laura. (2009) *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Jornadas “pobreza y derechos humanos”. pp.2-43, [On-line], Dirección URL: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-derechos-y-la-institucionalidad-de-las-politicas-sociales.pdf> (Página consultada el 10 de febrero de 2021).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos” OEA/Ser.L/V/II. doc. 57 (31 de diciembre de 2009), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> (Página consultada el 3 de agosto de 2022).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano” (30 de diciembre de 2009), [On-line], disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_DAIMJI.html (Página consultada el 07 de julio de 2022).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.(2017) “Informe sobre pobreza y Derechos Humanos”, [On-line], Dirección URL: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/pobrezaddhh2017.pdf> (Página consultada el 9 de agosto de 2022).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.(2017) “el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, [On-line], Dirección URL: <https://cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodescii.sp.htm>. (Página consultada el 9 de agosto de 2024).

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe igualdad y no discriminación estándares internacionales” (12 de febrero de 2019), [On-line], Dirección URL: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf> (Página consultada el 05 de octubre de 2022).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Informe sobre Personas Trans y de género diversos y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” (07 de agosto de 2020), [On-line], Dirección URL: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf> (Página consultada el 05 de septiembre de 2022).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos” (2018), [On-line], Dirección URL: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf> (Página consultada el 15 de septiembre de 2023).
- FAERMAN, Romina, (2010) “El derecho a la vivienda digna y adecuada en la Ciudad de Buenos Aires” en *el derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*, pp. 20-46, [On-line], Dirección URL: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/De-incapaces-a-sujetos-de-derechos-N4.pdf> (Página consultada el 11 de febrero de 2023).
- FILIPPO, Facundo y BALDIVIEZO, Jonatan, (2010) “Clarar regresividad del derecho a la vivienda” en *el derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*, pp. 85-120, [On-line], Dirección URL: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/De-incapaces-a-sujetos-de-derechos-N4.pdf> (Página consultada el 11 de febrero de 2023).

- GIMENEZ MERCADO, C. y VALENTE, Ximena, (2010) “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, Vol. 27 N°74, pp.51-80, [On-line], Dirección URL: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004> (Página consultada el 8 de septiembre de 2023).
- ROSSI, Julieta y MORO Javier, (2014) “Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos”, *Serie Documentos de Trabajo 2*, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, pp.1-183. [On-line], Dirección URL: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf (Página consultada el 19 de marzo de 2022).
- NIKKEN, Pedro, (2010) “La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales” *Revista lidh*, 52(1), 55-140. Dirección URL: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf> (Página consultada el 10 de noviembre de 2022)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo, [On-line], Dirección URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/4.4-OHCHR-Preguntas-frecuentes-FAQ-sp-1.pdf> (Página consultada el 10 de septiembre de 2023).
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2008). Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación, [On-line], Dirección URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2s.pdf. (Página consultada el 13 de junio de 2023).

- PAUTASSI, Laura, (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición en Abramovich, V. y Pautassi, L. (sf) La medición de derechos en las Políticas Sociales. Buenos Aires” *Editores del Puerto*, pp.1-82. [On-line], Dirección URL: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-en-materia-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf> (Página consultada el 27 de julio de 2022).
- PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura, (2010) “Garantías al acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Límites y agenda pendiente” en *el derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*, pp. 47-66, [On-line], Dirección URL: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/De-incapaces-a-sujetos-de-derechos-N4.pdf> (Página consultada el 11 de febrero de 2023).
- GNUDS (sf) “órganos de Tratados de Derechos Humanos de la Naciones Unidas”, Dirección URL: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/strengthening-international-human-rights/un-treaty-bodies> (Página consultada el 03 de marzo de 2024).
- VASQUEZ, Daniel y DELAPLACE, Domitille, (2011) “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” *Revista Internacional de derechos humanos*, Vol. 1 N°14, pp.35-66, [On-line], Dirección URL: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf> (Página consultada el 2 de julio de 2023).

Organizaciones de la sociedad civil

- BRESSER PEREIRA, Luis. y CUNILL, Nuria, (1998) “Entre el Estado y el mercado, lo público no estatal” En Bresser Pereira, L. y Cunill N. Lo público no estatal en la reforma del Estado, *Paidós*, pp.25-26, [On-line], Dirección
URL: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/84EntreElEstadoYElMercadoLoPublicoNoEstatat.pg.pdf> (Página consultada el 18 de junio de 2021).
- BUSTELO, Eduardo, (1998) “El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no gubernamentales” *Revista de ciencias sociales*, Vol.9, pp.139-158, [On-line], Dirección
URL: https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1482/06_RCS-9_seccion_tematica1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Página consultada el 23 de junio de 2021).
- Crozier, M. (1987), *Estado moderno, Estado modesto*. Fayard, Paris. 1987.
- DE PIERO, Sergio. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil, tensiones de una agenda en construcción*. Editorial Universidad Nacional Arturo Jauretche (2° edición), [On-line], Dirección URL: <https://biblioarchivo.unaj.edu.ar/uploads/ef8221180580c269ef0c9c7c8c2dc4ef0002e674.pdf> (Página consultada el 11 de septiembre de 2022).
- GAMALLO, Gustavo. (2002), “Argentina: cuando el uno a uno no es empate” en *Iconos* N° 13:6-13. [On-line], Dirección URL: <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/611/593>. (Página consultada el 18 de septiembre de 2022).
- Gonnet, Juan. (sf). La crisis del Estado de bienestar desde los análisis de Niklas Luhmann y Habermas. [Tesis de grado en sociología], [On-line], Dirección
URL: <https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12415/TFG>

[GONNET.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#) (Página consultada el 8 de diciembre de 2022).

- MALLIMACI, Fernando, (1996) “Políticas sociales: hacia una nueva relación entre Estado y sociedad civil”, *Dialógica*, Vol.1 N°115-42, [On-line], Dirección URL: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2017/07/dMallimaci.pdf> (Página consultada el 7 de marzo de 2022).
- Más Sabaté, Jordi. (2 al 5 de noviembre de 2004). *Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública* [conferencia]. Documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD5C35E5D530E78305257DE30076D7E8/\\$FILE/Download.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD5C35E5D530E78305257DE30076D7E8/$FILE/Download.pdf).
- ROSA, Paula, (2015a) “Estado y organizaciones de la sociedad civil. Un breve recorrido histórico por los constructores del campo de lo social”, *Revista Andes*, N°17, pp.1-15, [On-line], Dirección URL: <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15671/v26n2a02.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (Página consultada el 3 de febrero de 2021).
- ROSA, Paula. (2017), *Habitar la calle. El accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de Buenos Aires*. CONICET CEUR, (1° edición), [On-line], Dirección URL: http://www.ceurconicet.gov.ar/archivos/publicaciones/HABITAR_LA_CALLE_-_libro_primera_edicion_REV_04.pdf (Página consultada el 5 de marzo de 2021).
- SANTIBÁÑEZ, Dimas, (2000) “Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia”, *Revista Mad*, Departamento de Antropología. Universidad de Chile, N°3, [On-line], Dirección URL:

<http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper06.htm>

(Página consultada el 18 de junio de 2023).

- ZURBRIGGEN, Cristina y GONZÁLEZ, Mariana (2014:343) “Innovación y cocreación: nuevos desafíos para las políticas públicas” [On-line], Dirección URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Innovacion_y_cocreacion_nuevos_desafios1.pdf (Página consultada el 23 de junio de 2023).

APÉNDICES

Apéndice a – Cantidad de personas atendidas en paradores y hogares públicos y conveniados.

Año 2015

Personas sin techo que recibieron asistencia habitacional por tipo de alojamiento. Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2015

Tipo de alojamiento	Total	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Total	2.902	2.791	2.787	2.874	2.721	2.808	2.882	3.013	3.000	2.930	2.810	2.829	2.782
Hoteles	430	506	516	517	410	410	405	407	402	399	397	390	400
Hogares de tránsito del GCBA	754	690	673	659	668	712	799	796	800	710	638	670	639
Hogar Félix Lora	89	92	86	83	82	80	83	83	112	112	88	85	84
Hogar 26 de Julio	63	59	68	66	62	65	65	65	61	61	58	60	64
Parador Retiro	167	162	163	162	171	158	187	198	183	185	112	161	153
Parador Beppo Ghezzi	72	71	67	71	74	76	83	81	72	69	70	72	63
Parador Azucena Villaflor	78	86	69	54	72	90	90	90	90	72	77	83	65
Paradores de emergencia	66	.	.	.	.	.	66	66	66	.	.	.	.
Hogar Renacer	81	79	80	77	79	82	82	82	82	82	82	82	82
Centros de inclusión primaria	137	141	140	146	128	151	143	131	134	128	151	127	128
Hogares por convenio con ONG.	1.718	1.595	1.598	1.698	1.643	1.686	1.678	1.810	1.798	1.821	1.775	1.769	1.743

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención Inmediata.

Año 2016

Personas sin techo que recibieron asistencia habitacional por tipo de alojamiento. Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2016

Tipo de alojamiento	Total	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Total	5.540	2.762	3.006	2.989	2.960	3.036	3.107	6.223	7.384	3.055	2.970	2.952	2.897
Hoteles	472	400	500	499	499	499	476	473	471	469	460	460	462
Hogares de tránsito del GCBA	3.257	551	694	693	636	695	815	3.934	5.112	763	725	685	641
Hogar Félix Lora	96	79	81	81	80	90	100	110	116	114	104	98	96
Hogar 26 de Julio	59	69	56	58	54	50	52	56	56	67	70	62	62
Parador Retiro	166	32	176	181	183	167	174	181	192	186	187	177	160
Parador Beppo Ghezzi	69	72	69	67	66	66	67	67	75	74	67	71	64
Parador Azucena Villaflor	62	77	81	81	26	84	73	70	65	72	57	34	26
Paradores de emergencia ¹	2.571	.	.	.	.	.	126	3.212	4.375	.	.	.	.
Hogar Renacer	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82
Centros de inclusión primaria	152	140	149	143	145	156	141	156	151	168	158	161	151
Hogares por convenio con ONG.	1.811	1.811	1.812	1.797	1.825	1.842	1.816	1.816	1.801	1.823	1.785	1.807	1.794

¹ Paradores que refuerzan la capacidad de albergue de la ciudad durante la realización del operativo frío implementado en los meses de más bajas temperaturas del año.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención Inmediata.

ANÁLISIS DEL “PROGRAMA INTEGRADOR” DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Año 2017

Personas sin techo que recibieron asistencia habitacional por tipo de alojamiento. Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2017													
Tipo de alojamiento	Total	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Total	2.385	2.244	2.271	2.248	2.271	2.256	2.164	2.159	2.276	2.116	2.147	2.140	2.128
Hoteles	435	457	460	459	448	443	435	433	421	419	417	417	416
Hogares de tránsito del GCBA	724	578	597	569	607	578	501	500	638	476	492	495	460
Hogar Félix Lora	85	95	98	79	88	88	84	82	82	80	81	79	78
Hogar 26 de Julio	53	53	56	57	59	49	45	48	56	47	52	59	59
Parador Retiro	170	182	169	170	175	182	166	175	173	168	171	162	148
Parador Beppo Ghezzi	71	75	74	74	74	67	65	70	66	73	70	74	69
Parador Azucena Villaflor	47	54	77	74	79	67	42	32	25	25	32	28	26
Paradores de emergencia ¹	167	.	.	.	.	.	.	.	167	.	.	.	.
Centros de inclusión primaria	132	150	155	143	160	155	129	123	100	120	120	121	105
Hogares por convenio con ONG.	1.225	1.209	1.214	1.220	1.216	1.235	1.228	1.226	1.217	1.221	1.238	1.228	1.252

¹ Paradores que refuerzan la capacidad de albergue de la ciudad durante la realización del operativo frío implementado en los meses de más bajas temperaturas del año.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención Inmediata.

Año 2018

Personas sin techo que recibieron asistencia habitacional por tipo de alojamiento. Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2018													
Tipo de alojamiento	Total	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Total	3.047	2.758	2.774	2.679	2.777	2.820	2.887	3.013	3.101	2.983	3.068	3.107	3.109
Hoteles	403	409	406	406	401	401	402	402	402	401	402	403	406
Hogares de tránsito del GCBA	755	509	507	524	535	587	657	777	785	662	683	698	656
Hogar Félix Lora	81	77	75	73	72	74	80	83	87	84	86	84	93
Hogar 26 de Julio	62	56	47	54	61	62	64	65	66	73	70	65	59
Parador Retiro	175	152	144	153	150	159	152	177	183	194	218	225	195
Parador Beppo Ghezzi	72	72	73	72	75	75	69	74	76	72	69	71	71
Parador Azucena Villaflor	54	38	43	43	57	70	45	38	32	53	77	76	79
Paradores de emergencia ¹	165	.	.	.	.	.	122	184	188	.	.	.	.
Centros de inclusión primaria	34	26	26	27	26	32	38	40	39	41	35	37	37
Hogares por convenio con ONG.	1.888	1.840	1.861	1.749	1.841	1.832	1.828	1.834	1.914	1.920	1.983	2.006	2.047

¹ Paradores que refuerzan la capacidad de albergue de la ciudad durante la realización del operativo frío implementado en los meses de más bajas temperaturas del año.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención Inmediata.

ANÁLISIS DEL “PROGRAMA INTEGRADOR” DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Año 2019

Personas sin techo que recibieron asistencia habitacional por tipo de alojamiento. Ciudad de Buenos Aires. Enero/diciembre 2019													
Tipo de alojamiento	Total	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Total	3.228	3.117	3.114	3.114	3.083	3.166	3.183	3.052	3.333	3.152	3.081	3.088	2.847
Hoteles	402	403	403	403	404	404	402	402	401	402	403	401	401
Hogares de tránsito del GCBA	846	719	753	774	732	700	746	837	860	661	658	653	651
Hogar Félix Lora	79	84	79	79	80	79	77	78	80	79	80	78	76
Hogar 26 de Julio	59	56	55	59	65	66	64	61	62	58	55	58	47
Parador Retiro	186	204	207	204	202	201	174	175	174	187	173	165	164
Parador Beppo Ghezzi	72	74	69	75	74	74	75	74	80	70	72	71	58
Parador Azucena Villaflor	67	69	72	73	63	52	58	61	60	75	80	70	66
Paradores de emergencia ¹	157	###	###	###	###	###	77	174	219	###	###	###	###
Centros de inclusión primaria	145	150	189	202	166	146	139	132	104	110	116	129	158
Hogares por convenio con ONG.	1.980	1.995	1.958	1.937	1.947	2.062	2.035	1.813	2.072	2.089	2.020	2.034	1.795
¹ Paradores que refuerzan la capacidad de albergue de la ciudad durante la realización del operativo frío implementado en los meses de más bajas temperaturas del año.													
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención Inmediata.													