

INFORME DE COYUNTURA Nro. 4

Itinerario de una ley para la protección de los derechos de las personas en situación de calle. Los olvidados de siempre

Elaborado por: Paula Rosa¹

El primer proyecto de ley para la población que habita en las calles de la Ciudad de Buenos Aires surge a principios del año 2009 por iniciativa de decenas de organizaciones sociales frente a la acuciante situación que miles de personas estaban atravesando en el contexto urbano. Luego de esta primera iniciativa, un número reducido de organizaciones retoma lo planteado para comenzar a darle forma al proyecto. Entre las organizaciones participantes es de destacar la presencia de la organización Proyecto 7 conformada por personas que habitaban las calles. Reunidos en la Comisión Especial de Políticas Públicas para la Ciudadanía Plena, dependiente de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, junto a investigadores y académicos el proyecto prosiguió con su escritura luego de haber sido ampliamente debatido². Este proyecto posee la virtud de contener aportes que surgieron desde las propias personas que atravesaban esta situación³. Por esta razón, da cuenta de un proceso participativo novedoso y valioso para ser tenido en cuenta.

En mayo de 2010 el proyecto de ley es presentado oficialmente en la legislatura porteña. Para lograr su tratamiento desde las organizaciones sociales se recurrió a diferentes estrategias. La propuesta era otorgar mayor visibilidad a la problemática dándola a conocer en diferentes ámbitos y a otros sectores sociales para lograr apoyos. Con esa intención se recurrió a la divulgación a través de diferentes notas periodísticas, denuncias de organizaciones de derechos humanos, campañas en redes sociales, etc. Parte de la visibilidad fue lograda a través de una amplia movilización que fue denominada como “frazadazo”. Esta se llevó a cabo el 13 de julio del año 2010. Se

¹ Licenciada y profesora en Sociología (UBA). Dra. en Ciencias Sociales (UNGS/IDES). Investigadora CONICET/CEUR.

²La autora de este texto participó en la elaboración del proyecto de la ley de la Ciudad de Buenos Aires junto a las investigadoras Griselda Palleres y María Carolina Tiraboschi Ferro del Movimiento Nacional de Gente en Situación de Calle de Brasil.

³Esto se refleja, por ejemplo, en que el proyecto fue presentado formalmente con la firma de dos personas que habían atravesado la situación de calle.

reclamaba por políticas integrales de inclusión para personas en situación de calle, paradores abiertos las 24 horas, atención médica pertinente, no a la represión de las personas en situación de calle, etc. Igualmente, se ampliaba el reclamo a las problemáticas habitacionales de la ciudad (otorgamiento de créditos hipotecarios, plena vigencia de la Ley 341, basta de desalojos, etc.). La manifestación se propuso recorrer desde el Obelisco hasta la Jefatura de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires para entregar un petitorio y lograr una reunión con funcionarios. Una de las particularidades de esta convocatoria fue que los concurrentes cubrían sus cuerpos con una frazada dando cuenta de la centralidad que tenía el reclamo por la problemática puntual de la situación de calle. Este reclamo tornó a la manifestación en un hecho inédito.

Además de estas expresiones, el proyecto continuó su itinerario en debates con legisladores y sus asesores en todas las comisiones requeridas. En estos encuentros se explicó la centralidad de cada artículo del proyecto. En muchos casos, esto se llevó a cabo con el testimonio en primera persona de los habitantes de la calle quienes relataban cómo es vivir en las calles, cómo son atendidos en los diferentes dispositivos, qué requieren para buscar una salida, entre otras cuestiones.

Finalmente, luego de un intenso recorrido, el proyecto fue aprobado el 13 de diciembre del mismo año. De este modo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona Ley 3706 denominada: "Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle". Esta ley tiene como objetivo garantizar el acceso a los derechos constitucionales que todo ciudadano y ciudadana posee como tal y que al atravesar la situación de calle se encuentran ampliamente vulnerados. Uno de los grandes aportes de esta ley fue la definición de las "personas en situación de calle". Definir quién era el sujeto de la ley requirió de un proceso de intercambio y debate que derivó en la siguiente definición:

"se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno".

Sumado a lo anterior, se consideran personas en "riesgo" a la situación de calle:

"los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional; Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo y que habiten en estructuras

temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento” (Artículo 2).

Como se puede observar esta ley contempla una mirada más amplia frente a la *típica* definición de la población considerada bajo este rótulo. Se logró incorporar a las personas que se encontraban en inminente peligro de llegar a esta situación. Es decir, que se consideraban también como parte del sujeto de la ley a quienes se encuentran atravesando los problemas habitacionales señalados. Esta ampliación en la definición da cuenta de la complejidad que abarca esta problemática y de la heterogeneidad que encierra. Esta definición buscaba dar cuenta de que la situación de calle y la posibilidad de llegar a vivirla afecta a un gran número de personas que no solo remiten al anciano solitario—como estereotipo— sino que también incorpora a mujeres con niños o sin ellos, ancianas, adultos o jóvenes, etc. sumado a la incorporación en los últimos años de familias enteras que comenzaron a habitar los espacios públicos de la ciudad. Frente a este escenario social era imprescindible contar con una ley que esté centrada en la protección y restitución de derechos sociales y no en “parches” o paliativos. Su aporte apunta a dejar de lado el accionar asistencial⁴, desarticulado y plagado de obstáculos burocráticos.

Otra particularidad del itinerario de esta ley se relaciona con que su publicación en el Boletín Oficial no sucedió hasta junio del 2011 ya que estaba en discusión su artículo número 5. Este artículo, finalmente vetado a través del decreto N° 042/011, establecía el derecho a la ciudad y al uso del espacio público. El artículo definía “el derecho a la Ciudad” 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”. La fundamentación del veto se basó en que tal definición “no se condice con los mismos principios constitucionales a los que remite, amén de adolecer de un importante grado de imprecisión que generaría dificultades en su eventual aplicación”. La incorporación de este artículo en la elaboración del proyecto de ley respondía especialmente al contexto social en el cual este fue pensado y elaborado. Con esto se hace referencia a las políticas que el Gobierno de la Ciudad estaba llevando a cabo en los espacios públicos. Estos ámbitos se veían cada vez más restringidos para su uso por el vallado de plazas y parques. Sumado a lo anterior, se efectuaban acciones que buscaban erradicar de estos espacios a las personas en situación de calle. En este sentido, cabe señalar la conformación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP). Este organismo público de la ciudad fue creado en el año 2008 con el fin de

⁴Si bien en la ciudad existen varios dispositivos de atención a esta población, públicos y privados, estos resultan pocos y en muchos casos son ineficientes para aportar a la salida efectiva a esta situación. Asimismo, en algunos casos prefieren no ingresar a estos lugares pues son maltratados y/o robados. Del mismo modo, el subsidio habitacional otorgado para alquilar una habitación en un hotel-pensión resulta difícil de obtener y/o insuficiente para alquilar con los altos costos actuales.

realizar trabajos de limpieza y control del espacio público. Sus funciones se vinculaban con mantener el espacio público libre de usurpadores, colaborar en mantener su orden y colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de elementos, materiales y mercaderías acopiadas ilegalmente en el espacio público. Este organismo fue denunciado por la defensoría del pueblo, partidos políticos, periodistas y por personas en situación de calle que habían sido golpeadas y maltratadas por su personal que ejercía violencia física y verbal y además les tiraba sus pertenencias. A raíz de estas denuncias y el conocimiento de su accionar específico, en el año 2009, la UCEP fue disuelta.

La ley continuó su itinerario hasta que finalmente en agosto del 2013, luego de dos años y medio de su aprobación, mediante el decreto 310/2013, fue reglamentada. En esta etapa se estableció que el Ministerio de Desarrollo Social era la autoridad de aplicación de la Ley. Cabe señalar, posteriormente, que una de las aplicaciones que tuvo la ley fue garantizar la protección a una madre y su hijo con discapacidad residentes en la ciudad. La Corte Suprema de la Nación ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantizar el acceso a una vivienda digna y a asistencia social⁵.

Dentro de este recorrido que atravesó la ley de la ciudad, en octubre del año 2011, se presentó un proyecto de ley nacional para personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Esta presentación fue realizada por la Senadora Silvina García Larraburu junto a la organización Proyecto 7. Este proyecto tiene por objeto proteger, garantizar integralmente y hacer operativos los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle en todo el territorio nacional. Además del reconocimiento de derechos, se plantea la creación de varios programas de alcance nacional como centros de integración social, un sistema nacional de atención telefónica y un sistema nacional de atención móvil. Entre las cuestiones que establece este proyecto se señala que el artículo número 10 manifiesta el derecho al acceso a una vivienda digna de carácter permanente que poseen las personas en situación de calle y en riesgo. De este modo, se establece que el Estado debe elaborar e implementar políticas públicas de vivienda, de carácter federal, inclusivas e integrales, y debe impulsar planes para la construcción de viviendas que contemplen una cuota destinada a dar solución a la problemática habitacional de esta población. Este proyecto perdió estado parlamentario al no ser tratado por las comisiones asignadas.

Finalmente, el jueves 14 de septiembre de este año se realizó nuevamente la presentación en la Cámara de Diputados de la Nación del mismo proyecto de ley nacional para personas en situación de calle. En esta oportunidad se hizo a través de la

⁵ Para mayor detalle consultar: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2013/01/04/la-corte-ordena-al-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-garantizar-el-acceso-a-una-vivienda-digna-y-a-asistencia-social-y-sanitaria-para-una-madre-y-su-hijo-menor-quejado-por-una-grave-discapacidad/>

Diputada Victoria Dondajunto a la organización Proyecto 7⁶. En el acto que se llevó a cabo para dar a conocer la presentación, los oradores dejaron asentada la preocupación por el crecimiento de la cantidad de personas en esta situación en la ciudad pero también por su incremento en todo el país. En este sentido, se hizo mención que un grave problema para poder plantear políticas adecuadas es no contar con cifras precisas sobre la cantidad de población en esta situación y/o en riesgo a atravesarla. El Gobierno de la Ciudad identificó, en abril de este año, alrededor de 800 personas, número que permanece estable desde hace 5 años. Lo que sostienen desde diferentes ámbitos es que el conteo realizado no refleja la situación pues la modalidad de captura del dato subestima la cantidad⁷. Al no contar con cifras precisas se cuenta con el testimonio de miembros de organizaciones sociales que recorren las calles día a día. Estos señalan que no les alcanzan las viandas de comida para satisfacer a quienes se acercan en búsqueda de alimentos. Identifican que en muchos casos son personas que recientemente han perdido su trabajo, que fueron desalojados o bien que no pudieron conseguir alimentos, es decir, personas y familias que por primera vez se hallan frente a esta situación⁸. Estos testimonios fueron parte, el pasado 16 de agosto en la sede de la Legislatura, de un encuentro que se organizó para divulgar la situación actual de esta problemática. En este mismo encuentro se señaló la situación atravesada por personas trans que habitan en los espacios públicos de la ciudad, quienes son maltratadas y discriminadas en los diferentes dispositivos de atención.

Es necesario señalar que el proyecto de ley nacional, como también el de la ciudad, buscaron y buscan hacer visible la problemática y movilizar las diferentes áreas de gobierno para lograr revertir esta acuciante realidad. Pretendendole relevancia a una situación, que lejos de ser particular, vulnera los derechos establecidos por la Constitución Nacional argentina y por los tratados internacionales de Derechos Humanos.

⁶ Desde el año 2011 la organización social Proyecto 7 gestiona el Centro de Integración Monteagudo constituido como un ámbito para varones en situación de calle con la modalidad de puertas abiertas. Su forma de funcionamiento dista de las formas típicas con las cuales se asiste a esta población en la mayoría de hogares y paradores. Con esta misma modalidad inclusiva funciona el Centro de Integración Frida que alberga a mujeres y niños/as que se encuentran en situación de calle. Este Centro es gestionado por Proyecto 7 y la organización No Tan Distintas.

⁷ Esto también fue entendido por la jueza Elena Liberatori quien ordenó al gobierno de la ciudad realizar un relevamiento provisorio de las personas en riesgo y en situación de calle. La jueza consideró en su fallo que el informe realizado por el gobierno no da cumplimiento a lo previsto por la ley pues se limita únicamente a personas en situación de calle y no considera a quienes se encuentran en riesgo. Asimismo, señaló que en el relevamiento deben participar organizaciones sociales como indica la ley.

⁸ Según Horacio Ávila, fundador de Proyecto 7 y presidente del Centro de Integración Monteagudo, "en la actualidad son unas 20.000 personas las que duermen a la intemperie en Buenos Aires, entre las que se cuentan más de 5.000 menores y 2.500 ancianos. Históricamente el porcentaje de población en calle era de un 80 por ciento de hombres y un 20 de mujeres, pero ahora la cantidad de mujeres ha ascendido al 30 por ciento. Hay alrededor de un 20 por ciento más de gente en situación de calle, la mayoría es gente nueva, familias, desalojados de piezas, hoteles y departamentos". Fuente: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-10730-2016-07-24.html>