

LA PRODUCCIÓN ESTATAL DE LA EMERGENCIA HABITACIONAL: DESALOJOS Y POLÍTICAS HABITACIONALES TRANSITORIAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Mg. Natalia Verón
Instituto de Desarrollo Económico y Social,
Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM).
nataliaveron@gmail.com¹

RESUMEN

Las formas que asume la problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires se materializan en la heterogénea precariedad que subyace a las modalidades habitacionales de los sectores populares y en el constante incremento de los desalojos que afectan cotidianamente a esta misma población. Buscando revertir este proceso, en 2004 el poder legislativo declaró la “emergencia habitacional en la ciudad”. Los debates que acompañaron a la Ley de Emergencia Habitacional fueron permeados por los efectos materiales y simbólicos producidos por las políticas habitacionales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social. En este trabajo, nos centraremos principalmente en el programa “Atención a Familias en Situación de Calle”. El último operó como marco interpretativo brindando los conceptos, saberes y clasificaciones sociales desde los cuales la “emergencia” fue entendida. El presente análisis parte de pensar a las políticas sociales como instrumentos de gobierno, como textos culturales y formaciones discursivas, que operan legitimando las voces hegemónicas por sobre otras miradas en torno a procesos sociales contemporáneos.

¹ Fecha de realización: 20 de febrero de 2011. Fecha de aceptación: junio de 2011.

Palabras clave: Políticas habitacionales, familia en situación de calle, emergencia habitacional, ciudad de Buenos Aires

ABSTRACT

The forms taken by housing emergency in Buenos Aires city materialize in the heterogeneity and insecurity that characterizes the housing options of poor people and the increase in evictions affecting this population. In order to revert this process, in 2004 the legislature declared the "housing emergency in the city". The debates that accompanied the sanction of Housing Emergency Law were permeated by the material and symbolic effects produced by the housing policy implemented by the Department of social development. In this paper, we will focus in the program "Assistance to Families in Street Situations". The latter operated as an interpretative framework providing concepts, knowledge and social classifications from which the "emergency" was understood. This analysis defines social policies as instruments of governments, as cultural texts and discursive formations, that function legitimizing hegemonic voices over alternative perspectives on contemporary social process.

Keywords: Housing policies, families in street situations, housing emergency, Buenos Aires city.

INTRODUCCIÓN

Las formas que asume la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) son complejas y heterogéneas e involucran un gran número de hogares. De los casi 3.000.000 de habitantes de la ciudad, 500.000 se encuentran en situaciones habitacionales deficitarias, residiendo en villas y asentamientos precarios, en inquilinatos y hoteles, en casas tomadas y viviendo en la calle. El Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) estima que 143.000 personas residen en las 47 villas y asentamientos emplazados en suelo porteño (2007). Las personas residiendo en inquilinatos rondan las 55.800 personas, mientras que 37.601 viven en hoteles² (Gazzoli 2007). Con respecto a quienes habitan inmuebles ocupados, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) asevera que 150.000 personas residen en 45.000 inmuebles (Rodríguez 2005). Finalmente, el GCBA contabilizó, para el año 2007, 1.027 personas habitando las calles de la ciudad.

Otra cifra que da cuenta de la crítica situación habitacional es el creciente número de desalojos transcurridos en la ciudad. No hay relevamientos específicos sobre el número de desalojos ejecutados. Aun así, ONG's y organizaciones sociales brindan algunos números. Por ejemplo, el COHRE (2007) señala que

² Relevamiento realizado por el autor sobre la base de información brindada por Fundación PROHA para el año 2001

en el 2004 se realizaron 1818 juicios de desalojo por vencimiento de contrato, comodato y de viviendas “intrusadas”; en el 2005 la cifra se elevó a 2210 y, en 2006, alcanzó los 4833 desalojos.

El incremento de los desalojos es una de las caras del proceso de valorización del suelo urbano, impulsado por el dinamismo que adquirieron el mercado de construcción y la actividad inmobiliaria, guiados por una lógica especulativa³. Asimismo, en los últimos años se diseñaron dispositivos legales que habilitaron el incremento de juicios de desalojos ejecutados en la ciudad. Por medio de la reforma del Código Procesal Civil y Comercial, aprobada por el Congreso Nacional en el año 2001 (Ley 25.488), se creó la figura de la “desocupación inmediata” para los juicios de desalojo. Esta medida permite ejecutar un desalojo antes de que sea dictada la sentencia judicial y previo pago de una caución por parte del propietario del inmueble. En la misma dirección, en el año 2008, el “delito⁴ de usurpación” es traspasado del fuero judicial penal de la nación al fuero contravencional de la ciudad (en el marco de la Ley local 2257 y la Ley nacional 26.357) y prevé expresamente la restitución del inmueble en casos de usurpación, colocando bajo responsabilidad del fiscal o del juez la disposición del reintegro inmediato de la posesión o tenencia a sus propietarios.

Paralelamente, la Fiscalía General de la Ciudad elabora un protocolo de intervención en desalojos de inmuebles usurpados (resolución de la FG N° 121/08) que involucra la actuación de diferentes organismos del Gobierno de la Ciudad (entre ellos, la Dirección de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social conjuntamente con la Guardia de Auxilio y Emergencias, la Dirección de Atención a la Víctima, la Dirección General de Minorías y sus Garantías, el Servicio de Atención Médicas (SAME), entre otros).

Con el fin de incidir sobre el malestar habitacional reinante, en el 2004 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley de Emergencia Habitacional (1408). Ella precisaba el perfil de la población en “situación de emergencia”, establecía la creación de un fondo económico especial para programas tendientes a atender la problemática habitacional en la ciudad y suspendía durante tres años los desalojos en inmuebles públicos. Como destacaremos en este trabajo, los debates que acompañaron la sanción de esta ley y las prescripciones establecidas a partir de ella fueron modeladas por los efectos materiales y simbólicos producidos por las políticas habitacionales asistenciales implementadas en ese momento por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) del gobierno local.

En el presente artículo nos proponemos analizar la sanción de la Ley de Emergencia Habitacional situándonos en el marco interpretativo que configura el proceso socio-político de implementación de un programa habitacional asistencial central dentro de la política habitacional de la ciudad: Atención a Familias en Situación de Calle (AFSC). Siguiendo a Grassi (2003), entendemos que el estudio de las políticas sociales debe inscribirse en el análisis de

³ Defensoría del Pueblo (2006), “Desalojos y Emergencia Habitacional”.

⁴ La usurpación es calificada delito por el Código Penal desde el año 1921. En 1995, por medio de la Ley 24.454, se incrementaron las penas impuestas a este.

procesos político-culturales generales para proceder al desmontaje de los conceptos y discursos políticos, de los recursos simbólicos y de las estrategias que los agentes comprendidos en el campo de la política social movilizan en sus prácticas. En nuestro caso, los debates en torno a la sanción de la Ley de Emergencia Habitacional, el incremento de los desalojos en la ciudad y los efectos materiales de las políticas sociales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social configuran el escenario en el que se construyen y disputan ciertas formas de asistencia y su alcance.

El programa “Atención a Familias en Situación de Calle” es un programa asistencial, se orienta según un sentido de “salvataje” frente a situaciones que ponen a un individuo en condiciones de riesgo social (Grassi 2003) y brinda un subsidio con fines habitacionales destinado principalmente al pago de una pieza de hotel. Actualmente el programa se destina prioritariamente a familias desalojadas de inmuebles de la ciudad. Fue creado en el año 2002 con el propósito de reemplazar el “Programa Atención a Casos de Emergencia Individual y Familiar” (ACEIF) que por entonces estaba siendo fuertemente denunciado por la Defensoría del Pueblo, la Legislatura de la Ciudad y demás organismos. El último alojaba a familias en situación de emergencia habitacional (por enfermedad, desempleo o pérdida del hogar) en hoteles subvencionados por el Ministerio de Desarrollo Social. La precariedad reinante en los hoteles (en términos de sus condiciones edilicias, de higiene y habitabilidad) y los contratos acordados eran el centro de las denuncias que condujeron, finalmente, al cierre intempestivo del programa. En este trabajo nos referiremos al programa ACEIF en tanto su historia está intrínsecamente presente en el diseño y desarrollo del programa AFSC, así como también fue materia de debate entre los legisladores que sancionaron la Ley de Emergencia Habitacional en el año 2004.

Como indicamos, hoy en día la coyuntura del desalojo es uno de los principales espacios de trámite del subsidio. Si nos situamos en un contexto caracterizado como de emergencia habitacional, visible en el aumento de los desalojos ejecutados y en el encarecimiento del suelo urbano (sobre todo para las propias “opciones residenciales” de los sectores populares en el centro de la ciudad: alquiler de cuarto de hoteles, ocupaciones, alquiler informal), es inevitable no pensar en el vínculo que este programa traza con el contexto en cuestión, o, mejor dicho, con los actores sociales que tienen posiciones hegemónicas en la configuración del espacio urbano porteño. Un indicio que nos lleva a seguir la pista de este vínculo es el de los argumentos que fundamentaron cada uno de los vetos realizados por el poder ejecutivo a las sucesivas leyes de emergencia habitacional, específicamente a los artículos que suspendían los desalojos en la ciudad. Una vez más, fueron los conceptos, saberes y prácticas relativas al proceso de implementación del programa AFSC, y puntualmente su intervención en situaciones de desalojo, los que nutrieron los discursos oficiales en torno a los reiterados vetos de la ley. Para poder indagar el lugar que la coyuntura de desalojo ha adquirido en el proceso de implementación del programa AFSC, abordaremos las modificaciones introducidas en sus modalidades de otorgamiento, precisamente orientadas a responder a las cambiantes condiciones que los numerosos desalojos en curso (entre otras problemáticas sociales agudizadas) introdujeron en la gestión del mismo.

Por lo tanto, a lo largo de estas páginas analizaremos los debates introducidos en torno a la sanción de la Ley de Emergencia Habitacional: ellos cristalizan el campo de asistencia recortado por el programa AFSC, al mismo tiempo que intentan incidir sobre él otorgándole un sentido preciso a la denominada “emergencia habitacional”. Los argumentos de los legisladores recogen los reclamos de organizaciones sociales movilizadas en torno al Derecho a la Vivienda y a la Ciudad, y privilegian la suspensión de los desalojos y la construcción de vivienda social como los principales ejes de la ley. No obstante, los significados que los distintos actores intentaron imprimirle a la “emergencia” se imbricaron con aquellos producidos por el propio proceso de implementación de políticas habitacionales de corte transitorio (Programa Integrador y AFSC), lo que nos conduce a atender los efectos de legibilidad de los programas o, como señala Trouillot (2001), las formas en que estos producen un lenguaje y un saber para la práctica de gobierno y establecen herramientas concretas para regular y clasificar grupos sociales. En nuestro caso, un saber destinado a legitimar las formas de intervención en situaciones de desalojos y a construir cierta problematización sobre la situación habitacional de los sectores populares en la ciudad. Para el poder ejecutivo, quien fundamenta sus argumentos desde los conocimientos producidos en torno a la implementación de programas habitacionales en la ciudad, el ámbito de desalojo es un espacio de asistencia y el sujeto de la misma es un individuo cuya necesidad es construida por medio de su relación con el Estado (y sus programas sociales) y, por lo tanto, no puede definirse previamente. Volveremos sobre estos puntos.

EMERGENCIA HABITACIONAL I

EL ESTADO PRODUCE PRECARIEDAD HABITACIONAL

El 29 de julio del 2004 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaraba la “emergencia habitacional” en la ciudad. Los fundamentos del proyecto de ley denunciaban: la carencia de un techo estable y en condiciones “dignas” para 500.000 familias, la precariedad de las políticas habitacionales destinadas a esta población y recalca el carácter “violatorio” de aquella realidad ante la plena vigencia de los Derechos Humanos (el Derecho a acceder a una vivienda digna, consagrado por la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y por tratados internacionales de jerarquía constitucional de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Asimismo, remarcaba la ilegalidad de los desalojos forzosos en tanto violatoria de la misma normativa.

Según establecía la Ley, la emergencia habitacional comprendía una infinidad de situaciones de precariedad residencial que transcurrían en diversos ámbitos de la ciudad. Por medio de esta, los legisladores intimaban al poder ejecutivo a disponer de políticas públicas destinadas a saldar el malestar que padecían:

“Ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, utilizados con uso manifiesto de vivienda única y que no posean otros bienes inmuebles a su nombre. Habitantes de

Núcleos Habitacionales Transitorios y asentamientos de la Ciudad. Ocupantes de vivienda en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto. Alojados en Hoteles Pensiones. En Situación de Calle.” (Ley 1408 2004).

A su vez, la Ley de Emergencia habitacional reconocía la problemática de los desalojos como una cuestión sobresaliente dentro de la problemática habitacional y tomaba cartas en el asunto a través de la sanción de una serie de medidas que pretendían incidir sobre esta realidad. Por medio de esta ley, los legisladores dispusieron la creación de un fondo presupuestario para programas habitacionales existentes, un canal de resolución urgente, en la Dirección General de Fiscalización de Obras (DGFOC), para la tramitación de planos y permisos de obra de proyectos de vivienda social, y la suspensión durante tres años de los desalojos en inmuebles pertenecientes al GCBA utilizados como vivienda única por grupos familiares en “situación de pobreza crítica”.

Las medidas anteriores no tendrían ningún impacto: la creación del fondo económico nunca fue reglamentada y la suspensión de desalojos comprendía un porcentaje muy pequeño de los desalojos que poblaban la agenda judicial (solo se suspendían los desalojos en inmuebles públicos). No obstante, la última es solo una suposición dado que, como veremos luego, el artículo que suspendía los desalojos fue vetado por el poder ejecutivo del Gobierno de la Ciudad.

La suspensión de los desalojos que propiciaba la Ley de Emergencia Habitacional respondía parcialmente a la demanda de las organizaciones sociales movilizadas por el Derecho a la Vivienda y en la Ciudad, como la Coordinadora de Inquilinos de la Ciudad de Buenos Aires, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y cooperativas de vivienda de la ciudad. En cierto modo, era un reconocimiento simbólico a sus demandas y era significativo como eje orientador de la política habitacional. Y, lo más importante, dicho artículo no era un mero pronunciamiento sino que señalaba a los poderes ejecutivos tanto de la ciudad de Buenos Aires como de la Nación como potenciales desalojadores de familias residentes en terrenos e inmuebles públicos y, por lo tanto, responsables de la situación de emergencia habitacional atravesada por ellas.

Recapitulando: los fallidos intentos de suspensión de los desalojos en la ciudad, por parte del poder legislativo, y las modificaciones introducidas en los programas destinados a asistir a las familias desalojadas, por parte del poder ejecutivo, ponen de manifiesto que los desalojos se han constituido en un eje crítico de la política habitacional del Gobierno de la Ciudad. En cierto modo, la norma que intentaba suspender los desalojos de inmuebles públicos del GCBA evidenciaba la producción, por parte del Estado, de la misma precariedad a la que asistía. Consecuentemente, la imposibilidad de suspender los desalojos en inmuebles públicos de la ciudad, o, por lo menos, de modificar la normativa existente para su asistencia nos enfrenta a la pregunta sobre el lugar de estos en el desarrollo de políticas habitacionales transitorias. Antes de sumergirnos en este interrogante, detengámonos en algunos de los procesos sociales que se venían dando en la ciudad a los que la Ley de Emergencia Habitacional condensaba significativamente.

La suspensión de los desalojos en la ciudad intentaba incidir sobre los

efectos que el proceso de valorización del suelo urbano traía aparejado sobre las opciones habitacionales de los sectores de escasos recursos. Y, principalmente, apuntaba a impedir que fuera el Estado quien desalojase a familias que habitaban inmuebles públicos, tanto tomados como cedidos precariamente. En cierto modo, la Ley de Emergencia Habitacional señalaba al poder ejecutivo del GCBA como una de las instancias productoras de la emergencia. Lo último se evidenciaba claramente en la consideración, por parte de los legisladores, de los habitantes de hoteles contratados por el MDS del GCBA (para brindar alojamiento a *familias sin techo*) como parte importante del universo de la emergencia. Los últimos se encontraban en medio de un conflicto legal con el gobierno local ante el inminente cierre del programa que los acogía. En los fundamentos de cada uno de los proyectos de ley, los legisladores apuntaron al poder ejecutivo local como principal responsable del deterioro y hacinamiento que reinaban dentro de los hoteles contratados por el programa “Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar” (ACEIF)⁵:

Es la situación de los hoteles la que debemos solucionar rápidamente (...) Creemos que la emergencia habitacional es el primer paso dentro de un marco que va a derivar en la discusión de una ley que tenga que ver con solucionar concretamente el tema de los hoteles (Mercado, Sesión Ordinaria, Legislatura de la Ciudad, 29 de julio de 2004).

“Muchos habitantes de escasos recursos, al no acceder a garantías, requisito indispensable para un contrato de alquiler, residen con toda su familia en habitaciones de hoteles y pensiones, con costos tan elevados que los lleva a una situación de alternancia entre la habitación de la pensión y periodos de calle. Casi 100.000 personas padecen esta crítica situación, *en la que también se encuentran los 9.000 residentes de hoteles financiados por el gobierno de la ciudad, conviviendo con el hacinamiento y maltrato.*” (Proyecto de Ley de Emergencia Habitacional, 2004. Las cursivas son nuestras.).

Según se desprende, tanto de los distintos proyectos de ley como de la Ley finalmente sancionada, era el poder ejecutivo del GCBA, como propietario de edificios vetustos, ocupados o cedidos en comodato, un potencial desalojador. De la misma manera, era este quien, a través de políticas habitacionales, como la que brindaba alojamiento en hoteles subsidiados (ACEIF), producía la precariedad que acompañaba a la emergencia.

LOS HOTELES DEL ACEIF Y LA EMERGENCIA

Los debates que antecedieron a la Ley de Emergencia Habitacional incorporaban las denuncias que desde el 2001 venían realizando un grupo de

⁵ El programa había sido creado en el año 1986 y en 1997 fue complementado con el “Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional”.

beneficiarios habitantes de dos hoteles contratados por la entonces Secretaría de Desarrollo Social, que acusaban al GCBA de alojarlos en inmuebles deficientes que no cumplían con las normas mínimas de seguridad e higiene. Las denuncias fueron acompañadas en primer lugar por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad:

Durante la visita se verificaron diversas irregularidades. En primer lugar la falta total de higiene y fundamentalmente, una muy grave situación de hacinamiento originada por la multiplicación de habitaciones perpetrada mediante la transformación irregular de distintos sectores (bajos escaleras, roperías, etc, en locales habitación antirreglamentarios) sin ventilación y espacio suficiente en habitaciones y mediante la abusiva ubicación de familias enteras de cuatro, cinco o más integrantes en habitaciones que solo admiten uno, dos o tres pasajeros. (Defensoría del Pueblo, 6 de julio de 2001).

Las denuncias obtuvieron, como respuesta, un dictamen de la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, que ordenaba la clausura de los hoteles denunciados e intimaba al poder ejecutivo y al MDS a realojar a las 350 personas que allí residían.

Además de la intervención del juez, la trascendencia que tomaron las denuncias, su impacto mediático y las reacciones que despertaron en el campo político local condujeron al cierre del programa y a su reemplazo por un nuevo programa habitacional: el “Programa Atención a Familias en Situación de Calle” (AFSC).

Fue así que, en el año 2002, la Secretaría de Desarrollo Social comenzó a disponer de un conjunto de programas para, por un lado, reemplazar al sistema hotelero y, por el otro, promover el egreso de las *familias hoteladas*. En un primer momento, la Secretaría intentó acoger a los beneficiarios del ACEIF bajo la órbita del AFSC (895/02). Por medio del último, la Secretaría de Desarrollo Social ofrecía un subsidio de hasta (pesos) \$1800⁶, otorgado en seis cuotas mensuales y renovable por única vez para utilizar únicamente con fines habitacionales. El subsidio podía combinarse con la entrega de materiales en el caso de que la familia optara por la compra de un lote para autoconstrucción.

Por medio del nuevo programa se buscaba corregir una consecuencia no deseada del sistema de hoteles: lo que suponía ser asistencia *transitoria*⁷ se había transformado en *permanente*. Según señalaba la Secretaria de Desarrollo Social el alojamiento en hoteles “*es un sistema costoso y no es digno. Y deja de ser una solución de emergencia para convertirse en permanente*” (Subsidio para sin techo. *Página 12*, 12/10/2002. El subrayado es nuestro).

En cambio, para los beneficiarios, el recambio en los programas habitacionales destinados a los sin techo hacía certero el temor de un nuevo desalojo. Ante el cierre del programa ACEIF y su reemplazo por otro que prometía ser por un período limitado y que se desentendía de una responsabilidad

⁶ 450 dólares.

⁷ Utilizo cursivas para enfatizar el lenguaje estatal presente tanto en declaraciones públicas como en documentos oficiales producidos por distintas instancias del gobierno local.

que el anterior había asumido (el pago de la habitación ahora lo realizaba el destinatario), a los ojos de muchos beneficiarios el gobierno local se convertía en un potencial desalojador.

No fueron pocas las familias que resistieron el intento de traspaso al programa AFSC organizándose, por medio de la convocatoria a asambleas y marchas, y amparándose en el Tribunal Superior de Justicia (TSJ). Una beneficiaria del programa recuerda la reacción de los destinatarios del programa cuando la Secretaría de Desarrollo Social los convocó para informarles sobre el cambio.

Nos convocaron a todos al polideportivo Martín Fierro. Éramos un montón. Ahí nos dicen que se iba a cambiar el programa. Que nos iban a dar durante seis meses las cuotas a nosotros para que paguemos el hotel. También nos ofrecían los 1800. Hicieron mal en convocarnos a todos porque enseguida empezamos a hablar. Cuando se fueron nos quedamos ahí, dijimos que no íbamos a aceptar. Después empezamos a juntarnos en el polideportivo, hicimos marchas, salieron todos. (Beatriz, Beneficiaria ACEIF)

En el archivo del Tribunal Superior de Justicia se pueden encontrar infinidad de amparos iniciados por beneficiarios del programa ACEIF. Cada uno de los expedientes redactados desde la precisión y uniformidad del lenguaje judicial unifica a los hotelados bajo una misma y repetitiva denuncia:

R.A.R con el patrocinio de la Defensora General Adjunta y del Defensor ante los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario, inició acción de amparo a fin de que el GCBA: a) cese en su determinación de finalizar planes y programas habitacionales de los cuales la amparista es beneficiaria, b) se abstenga de transferirles la gestión y la responsabilidad de la prestación y c) haga cumplir en el hotel donde se encuentra alojada con su grupo familiar la normativa vigente en materia de habilitaciones y verificaciones. (TSJ, expte. 1650/02)

Finalmente la Justicia fallo a favor de los habitantes de hoteles, ordenando al GCBA “no innovar” en materia de asistencia habitacional (*Clarín*, 14/08/2004). De ese modo, los habitantes de hoteles pudieron optar entre acceder al nuevo programa AFSC, optar por un subsidio para encarar una salida permanente a través del programa “Apoyo habitacional” o permanecer bajo la órbita del ACEIF.⁸

⁸ Dos años después, el actual Ministerio de Desarrollo Social crea un nuevo programa destinado a asistir y promover el egreso de las familias que permanecían en los hoteles contratados por el GCBA. Por medio del programa, las familias podían optar por un subsidio de hasta 15.000 pesos o por un crédito del IVC. El monto del subsidio otorgado por el programa se fue incrementando a lo largo del tiempo a través de decretos que fueron actualizando los montos. Desde el 2002 hasta el 2007, la cifra de familias alojadas en hoteles contratados descendió de 2.426 familias a 291 (Marcus 2010).

EMERGENCIA HABITACIONAL II

EL ESTADO ASISTE DESAHUCIOS

Volvamos al artículo que suspende los desalojos en inmuebles pertenecientes al GCBA. Como mencionamos, apenas pasado un mes de la sanción de la Ley de Emergencia Habitacional, el ejecutivo del GCBA la vetó parcialmente. Más específicamente, vetó el artículo que suspendía los desalojos en inmuebles del GCBA. Cumplido el plazo de la Ley, en el 2007, los legisladores de la ciudad prorrogan por tres años más la Ley de Emergencia (Ley 2472). En esta oportunidad la noticia de la prórroga no solo paso desapercibida en los medios de comunicación sino también en el cotidiano de quienes son destinatarios de programas habitacionales de construcción de vivienda definitiva. Contrariamente a lo que establecía el artículo relativo a la creación de un fondo especial, el poder ejecutivo fue reduciendo la partida presupuestaria destinada al Instituto de Vivienda en general. Mientras que en el año 2006 el presupuesto destinado al IVC fue de 322 millones, en 2007 la cifra descendió a 221 millones. En 2008, luego de una ardua oposición al proyecto oficial de presupuesto de 2009, que reducía considerablemente los recursos destinados al IVC, se aprobó un presupuesto de 519 millones de pesos al IVC. Un panorama tan prometedor tuvo una vida muy corta. A principios de 2009, el ejecutivo de la ciudad, argumentando la incapacidad financiera de las arcas porteñas en el contexto de la crisis financiera mundial⁹, recortó las partidas presupuestarias para las distintas áreas del GCBA. El presupuesto del IVC pasó de 519 millones a 100 millones. En contrapartida, año tras año allá se incrementó el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social. De 62.696.651 millones de pesos en el año 2008 pasó a 101.154.641 millones en 2010¹⁰. Correlativamente creció el número de subsidios otorgados: mientras que en el año 2007 el MDS entregó 7.780 subsidios, en 2010 el MDS asistió a 10.800 familias a través del programa AFSC¹¹.

A todo esto, a fines de 2008 la Legislatura de la Ciudad vuelve a aprobar una nueva Ley de Emergencia Habitacional (2973) que modificaba la anterior incorporando un artículo, similar al vetado, que suspendía los desalojos en edificios del GCBA. En esta oportunidad, el artículo pretendía proteger a aquellas personas que habitan inmuebles del GCBA, principalmente a quienes habitan la Traza AU3¹² (en la zona de Saavedra, Coghlan, Chacarita y Villa Crespo). La traza contiene una zona altamente valorizada, estimada por agentes inmobiliarios¹³ y que ha sido objeto de sucesivos proyectos de renovación urbana encarados por cada una de las administraciones públicas de la ciudad. Justamente, el 15 de diciembre de 2008 el poder ejecutivo sacó una serie de decretos con el fin de desocupar y restituir a la administración pública los inmuebles de un sector de la traza. Los desalojos iniciados fueron frenados por un juzgado de

⁹ Recorte drástico en los planes de vivienda. *Página 12*, 20/03/09.

¹⁰ Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2010). *Política Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*.

¹¹ Los números de la discordia. *Página 12*, 20/09/10.

¹² La traza está comprendida por un conjunto de manzanas (y su parque habitacional) afectado a la construcción de una autopista en la intendencia militar del Brigadier Cacciatore. El proyecto no se concretó y las viviendas fueron ocupadas por familias sin recursos. (Ver María Carla Rodríguez 2005).

¹³ La justicia frena los desalojos de Macri. *Página 12*, 31/12/2008

la ciudad. Sin embargo, nuevamente, como parte de un proceso cíclico en que un acontecimiento sigue otro, sin alterar el orden de continuidad, el ejecutivo veto el artículo que suspendía los desalojos en inmuebles públicos porteños. “*Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos, se evalúa caso por caso, no hay una solución única*”, dijo el vicedirector de gobierno de la ciudad en una entrevista radial, al anunciar el veto parcial de la Ley de Emergencia Habitacional (Según como se mire. *Radio Mitre*, 13/01/2009. Las cursivas nos pertenecen).

El análisis de los argumentos de ambos vetos nos permite pensar las contradictorias maneras en que el Estado define la “emergencia”, la política social de carácter asistencial destinada a atenderla, y, una vez más, pone de manifiesto la centralidad que adquiere el desalojo en la implementación de políticas habitacionales por parte del MDS.

En 2004, el poder ejecutivo veta el artículo que define a la población inmersa en situaciones de emergencia habitacional y cuestiona los supuestos desde los cuales se dictamina la suspensión de los desalojos. El veto sostiene que la enumeración de los casos incluidos dentro de la Emergencia Habitacional no conforma un indicador claro de la misma, e indica cuáles son las formas “correctas” de definirla: la evaluación *caso por caso* realizada por los profesionales del área social del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 1611, BOCBA 2018, 2004).

El decreto también realiza precisiones con respecto al artículo que establece la creación de un fondo destinado a programas habitacionales y, finalmente, veta el artículo que suspende los desalojos argumentando que este profundiza la *situación de crisis habitacional por la que transitan sus ocupantes* al impedir a las autoridades *otorgarles una solución habitacional definitiva* (ibidem). Asimismo, señala que la suspensión de los desalojos impide al MDS asistir a familias que habiten inmuebles *que estén en condiciones de inhabilitación, con el consiguiente riesgo para la seguridad de sus ocupantes* (ibidem). El veto también indica que el artículo en cuestión dificulta al poder ejecutivo del GCBA garantizar un uso *óptimo* de inmuebles de gran superficie que son *ocupados por un reducido número de personas y/o reubicar a sus ocupantes para poder redistribuir el espacio y así lograr una solución habitacional definitiva* (ibidem). Por último, sostiene que, al establecer la prohibición temporaria de todos los desalojos de inmuebles de la ciudad, la Ley de Emergencia Habitacional interfiere *en el desarrollo de políticas de vivienda efectivas, cercenando las facultades propias de la administración* (ibidem). En otras palabras, el poder ejecutivo argumenta que es el Estado, a través de sus políticas sociales, el que define la legibilidad de la “emergencia”, los procedimientos para asistir y la administración de los recursos para atenderla (entre ellos, los inmuebles públicos).

El veto de enero del 2009 consolida la perspectiva anterior al remarcar la instancia de desalojo como ámbito de asistencia. El veto del poder ejecutivo directamente sostiene que es en la instancia del *Desahucio* que el MDS interviene con *el objeto de brindar una solución acorde a los estándares de seguridad, salubridad y habitabilidad* (Decreto 09/009).

Atendiendo a los decretos que vetan los artículos que suspenden los desalojos en inmuebles de la ciudad, nos preguntamos: ¿por qué no es posible realizar una definición a priori de la “emergencia habitacional”? El análisis

concreto del proceso de implementación del programa AFSC nos permite iluminar los argumentos desde los cuales el poder ejecutivo veto parcialmente la Ley de Emergencia Habitacional. La producción de estereotipos por parte de la política social (Herzfeld 1992) y la invisibilización de la heterogeneidad que caracteriza al hábitat popular, junto a la jerarquización de una lógica de asistencia individualizada, son algunos de los rasgos del programa AFSC que nos permiten repensar la “racionalidad” del veto. Las relaciones sociales personalizadas entre empleados del programa y beneficiarios, y el proceso de incremento de los desalojos que atraviesa esta política social también son aspectos clave para entender el rumbo que adquirió su implementación y sus “efectos de legibilidad” (Das y Poole 2008, Trouillot 2001) dentro del conjunto de la política habitacional.

EMERGENCIA HABITACIONAL III

LAS POLÍTICAS HABITACIONALES ASISTEN A “FAMILIAS O PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE”

El programa AFSC otorga subsidios habitacionales destinados al pago de un alquiler, la mayoría de las veces, de una habitación de hotel. El subsidio se otorga durante un plazo de 10 meses, en cuotas mensuales y, según establece el decreto, no puede ser renovado. El programa AFSC fue modificado en dos oportunidades, redefiniendo principalmente su monto, la posibilidad de renovación del subsidio y el perfil del beneficiario. Antes de su última modificación, el subsidio se otorgaba en seis cuotas mensuales, podía renovarse por seis cuotas más y, en el caso en que la persona tuviera una propuesta de *salida estable* (completar la compra de un terreno económico en el conurbano o completar una construcción sencilla, entre opciones), podía solicitar una nueva renovación por el monto total del mismo. Asimismo, si el beneficiario accedía a (o poseía) un terreno podía solicitar material de construcción (cemento, ladrillos y chapas) y, en aquellos casos en los que el proyecto fuera en la provincia de origen de este, el MDS cubría el costo de los pasajes para emprender el retorno. No obstante, el subsidio siempre se destinó mayormente al pago de una habitación de hotel; desde un inicio fueron pocas las personas que optaron por una salida estable fuera del ámbito de la ciudad de Buenos Aires:

Atendemos gente que hace dos años mínimo que vive en la ciudad pero en general todos se quedan acá, gente que incluso no tiene familia, está en condiciones precarias y no tiene familiares, no tiene a nadie con quien contar y tiene a sus familiares en el interior del país y prefiere quedarse acá, porque acá tiene más posibilidades de hacer changas que en la provincia o pueblo que es de donde son. (Trabajadora Social AFSC).

Para acceder al programa la persona debe cumplir con cuatro requisitos: estar en “situación de calle”, no poseer vivienda habitable, tener como mínimo dos años de residencia en la ciudad y presentar la documentación solicitada (orden de desalojo o informe social certificando la situación de calle, presupuesto

de un alquiler, documento nacional de identidad de los integrantes de la familia (o residencia precaria en caso de que fueran extranjeros), certificado de escolaridad y de vacunación de los menores del grupo familiar).

La exigencia de la documentación cumple distintas funciones en la práctica de implementación del programa: acredita lo que la persona expresa, posibilita la asistencia por parte del programa en aspectos de la situación social de los beneficiarios que trascienden la problemática habitacional (escolaridad y salubridad de los menores) y permite sostener un vínculo entre el trabajador social del programa y el beneficiario, a través de una dinámica de citas y entrevistas. Con respecto al último punto, un coordinador del programa explicaba:

Ahora, se necesita hacer un seguimiento, como nosotros no podemos salir mucho a la calle, lo que se intenta es no ir cerrando el acuerdo, obligarlo a que se presente, si no me trajiste la vacuna, está bien, sigo otorgando el subsidio, pero ahí se empieza a evaluar, no te voy a cortar el subsidio porque no vacunaste al chico, pero te voy a obligar a que lo vayas a vacunar para que me traigas el certificado y puedas seguir cobrando, eso va a pesar digamos. No te voy a dejar en la calle por eso pero tampoco me lo vas a dar en 10 meses y así con distintas cosas (Coordinador Programa AFSC).

Los beneficiarios del programa no son asistidos como parte de un colectivo que encuentra algún derecho vulnerado, son interpelados como personas, familias que atraviesan situaciones críticas y urgentes. El interlocutor del programa es un individuo aislado. En tanto tal, como sostuvo Castel (1995) para las “políticas de inserción”, la decisión en torno al otorgamiento del recurso habitacional descansa en el conocimiento recíproco que se construye en las instancias de encuentro entre el trabajador social del programa y el beneficiario. El primero evalúa la necesidad del segundo en el marco de una dinámica de entrevistas, siempre realizadas por el mismo trabajador social. Las organizaciones sociales e instituciones estatales en las que participan las personas son también instancias de producción de conocimiento sobre la necesidad de la persona asistida, son ámbitos legitimadores de una situación de carencia.

El informe del trabajador social, exigido a quienes no cuentan con una orden de desalojo, cumple una función central en el ingreso al programa. Por las características de las opciones habitacionales de gran parte de las personas que acceden al programa AFSC, inquilinos de un mercado informal donde no media un contrato de alquiler (y consecuentemente tampoco una orden de desalojo), el informe social se hace imprescindible y debe ser realizado por un trabajador social externo al programa, que se desempeñe profesionalmente en alguna institución a la que el beneficiario asista regularmente (hospital o escuela pública, iglesia, comedor, etc.). Para quien solicita asistencia lo último supone la posibilidad de tener acceso a una red territorial de asistencia, integrada tanto por instituciones gubernamentales como por organizaciones sociales autónomas del gobierno local. El MDS reconoce la inscripción territorial de

las familias en redes de asistencia, e incluso su participación socio-política en organizaciones sociales de la ciudad, como legitimadoras de la necesidad de quien solicita el subsidio. A los ojos del Estado las redes sociales que inscriben a las personas en el espacio local operan como diacríticos de una situación de pobreza.

Como mencionamos, en 2008 el ejecutivo modifica el programa por medio del decreto 960/08. Más específicamente, modifica la denominación del beneficiario al señalar que a partir de entonces no se contemplará como tales *“a quienes por cualquier causal se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de encontrarse en situación de calle”* (el subrayado es nuestro). Según la norma, ya no se podrá tramitar el subsidio antes de una situación de desalojo. Desde entonces, es necesario dar cuenta de una situación de calle efectiva, nuevamente por medio de un informe de un trabajador social o una orden de desalojo.

El cambio en el decreto materializa, además de profundizar, un proceso de exclusión residencial que ha ido incrementándose en la ciudad y que se materializa en el creciente número de desalojos ocurridos en los últimos años. El incremento de los desalojos de inmuebles en la ciudad tiene como correlato la creación, en el año 2007, de un área dedicada a la atención de desalojos masivos. Este área se encarga de coordinar, con distintos programas del Ministerio, la asistencia a familias desalojadas de inmuebles habitados colectivamente. El área no está contemplada en el decreto de creación del programa, tampoco esta reglamentada, no obstante, es reconocida al interior del MDS como una de las tres áreas de atención: Desalojos Masivos, Demanda Espontánea y Amparos. Consideramos que la norma que limita la asistencia a la situación de calle supuso cambios en la implementación del programa; sin embargo, ella incidió diferencialmente en las distintas áreas del programa. Detengámonos brevemente en cada una de ellas.

a. Desalojos Masivos

Según explican los empleados del programa, un desalojo masivo es aquel que se ejecuta sobre un grupo de, como mínimo, cinco hogares que habitan un inmueble en común. El área de desalojos masivos asiste a familias desalojadas por medio de los recursos que ofrece el programa. En general, los desalojos masivos son notificados al programa AFSC por juzgados y demás instituciones estatales (la Policía Federal y la Defensoría del Menor). En estos casos, los operadores sociales del MDS, previamente al desalojo, censan a las familias del inmueble y las asesoran sobre los recursos del GCBA.

Si es un desalojo masivo se trata de hacer antes la operatoria, se realiza el censo previo, tampoco se hacía antes tan sistemáticamente como ahora. Ahora acudimos a todos los desalojos que nos citan... Vamos, hacemos un relevamiento, si tenemos fecha estimativa de desalojo se los va citando y se les va iniciando un expediente como antes, ahora si se cambió que no se le saca la cuota de emergencia antes del desalojo... (Co-coordinador del Programa).

La cuota de emergencia consiste en un monto de (pesos) \$450¹⁴ que se otorga de forma inmediata, en el momento del desalojo, previamente a la realización del trámite. Luego de recibir la cuota de emergencia, el beneficiario debe cumplimentar los requisitos exigidos por el programa para poder cerrar el acuerdo de pago de las seis cuotas restantes. Según el empleado anterior, uno de los cambios que trajo aparejado el nuevo decreto es que la cuota de emergencia no se otorga previamente al desalojo.

Eso se cumple a rajatabla... Digamos salen y cobran, ¿cuál es la lógica de hacer eso? Tenés un desalojo muy conflictivo... Puede que hagas un pacto, bueno yo te pago y vos salís pero no era así, le pagabas y no salían, ahora yo te pague. Además en realidad el programa no interviene en desalojo, es una... si bien muchos oficiales de justicia les dicen “mirá, tenés el subsidio” que amortigua un poco lo traumático de cualquier desalojo, nosotros no tenemos intervención en los desalojos, nosotros intervenimos una vez que están afuera... pero es un organismo político también

Para el empleado, los motivos de la modificación eran dos: las dificultades para acordar una salida en “desalojos conflictivos” y que la asistencia era para *personas en calle* (que habían sido desalojadas). La conflictividad en el desalojo es atribuida, en muchos casos, a la participación política de organizaciones que acompañan a las familias desalojadas o a colectivos sociales que resisten y/o negocian la salida del inmueble:

Antes en la situación de desalojo masivo las familias y el gobierno negociaban y se podía sacar más dinero pero ahora el gobierno no negocia más, en eso se puso duro (Empleado de la Unidad de Seguimiento de AFSC).

Los desalojos masivos, cuando son numerosos, tenés un setenta por ciento, en general que son peruanos. Eso es, digamos, es indiscutible esa cifra, después vas a ver que son contados y que son más organizados, bolivianos, paraguayos, mismo argentinos. Pero la experiencia que tengo yo es que cuando hay un desalojo complicado: peruano (Coordinador AFSC)

Los desalojos organizados, resistidos, desde la perspectiva de los testimonios anteriores, son desalojos *complicados* y la salida que el gobierno encontró para su asistencia fue precisamente no negociar más la salida, asistiendo sólo a quienes están en situación de calle, quienes son desalojados. Es por ese motivo que un cambio que el decreto instala en el área de Desalojos Masivos es el otorgamiento de la cuota de emergencia después del desahucio. Los cambios que la modificación del programa introdujo en el área no son reconocidos por los empleados del área de la Demanda Espontánea. La

¹⁴ El equivalente a 115 dólares

modificación de la denominación de la persona asistida y, consecuentemente, de la forma de otorgamiento del subsidio no condujo a modificaciones porque, como sostuvo una trabajadora social del programa, “más allá de lo que sostenga el decreto” el programa evalúa caso por caso.

b. Demanda Espontánea

Mientras que el área de Desalojos Masivos encuentra entre sus principales interlocutores a organizaciones sociales de la ciudad de Buenos Aires, el área de Demanda Espontánea atiende a personas que llegan, individualmente, al Ministerio o que son derivadas de dependencias estatales, parroquias y algunas ONGs. Las trabajadoras sociales a cargo del área son quienes atienden a los destinatarios:

Hacemos la gestión y una evaluación de cada una de las situaciones. Se hace una primera entrevista, se chequea la documentación que acredite lo que la persona manifiesta y, si está todo bien, si cumple con los requisitos, se le da la primera cuota; en caso de que sea posible, se cierra el acuerdo (Trabajadora Social).

Las trabajadoras sociales del área de Demanda Espontánea no observan cambios en la implementación del programa, a pesar de la modificación del mismo a través del decreto 960/09:

Cambiar no cambió nada; si bien el decreto dice que tiene que estar en situación de calle, se hacen excepciones, de alguna manera, ingresando a gente que tiene un desalojo o intimación. No se espera a que esté en la calle, se le da el subsidio antes. No se espera a que la gente esté en calle porque atendemos a poca gente que está en la calle (ibidem)

En el área de Demanda Espontánea, la modificación introducida por el decreto no trajo cambios porque se hacen *excepciones* al evaluar caso por caso. Asimismo, el programa atiende a pocas personas que están en calle; en tal sentido, los beneficiarios siguen siendo los mismos: inquilinos de hoteles, habitantes de casas tomadas, familias desalojadas en general, ahora denominadas “familias en situación de calle” por la proximidad a una situación de desalojo. El programa asiste la emergencia de forma individualizada, evaluando caso por caso y haciendo excepciones al decreto, cuando las circunstancias lo ameritan. No se asiste a un derecho vulnerado, un derecho universal, sino a una situación de emergencia, excepcional, imposible de evaluar desde un único criterio.

Tal vez, la única modificación que introdujo el nuevo decreto es la posibilidad de establecer una priorización de los ingresos al programa:

Se establece una prioridad en tanto que personas solas tienen un monto estipulado. Digamos, la prioridad es que sea una familia numerosa, que tenga algún tipo de discapacidad... En la práctica, nuestro criterio es una persona que no está en condiciones de

conseguir un trabajo, que no va a tener un ingreso, bueno, esa persona en la evaluación va a estar considerada como prioridad (Coordinador AFSC)

c. Amparos

Más allá de esta priorización, las personas que no logran acceder al programa por la vía administrativa pueden ampararse en la justicia. El incremento de los fallos a favor de los solicitantes repercutió al interior del programa. Actualmente, un grupo de trabajadores sociales se dedica a atender y seguir los casos amparados:

El gran cambio en el programa es a nivel judicial o político. Hoy tenemos 1345 amparados. Esa plata no la estamos manejando nosotros, digamos, la ejecutamos nosotros pero la intervención es judicial. Son familias, son personas solas, que están cobrando indefinidamente hasta que el juez disponga. Es un cambio fundamental; cuando yo entré hace tres años había 300. Así que la normativa esta perdiendo sentido de alguna forma (Co-coordinador AFSC).

Últimamente, la tendencia es ampararse, la gente ya desde la primera vez que viene sabe que existe el amparo y ya sabe que se va amparar. Antes no estaba tan aceitado esto del amparo. Es la tendencia, ya vienen y te preguntan... En la unidad de evaluación y seguimiento trabajan más con la gente que está con los amparos. Por eso, con los amparos tal vez se les está más encima, se les hace el seguimiento, se va a la casa, se hacen visitas pero con la demanda espontánea no (Trabajadora Social AFSC).

La restricción en las condiciones de otorgamiento y renovación del subsidio condujo (entre otros factores, como la correlación de fuerzas en el campo político de la ciudad: la dimensión política del incremento de amparos) a que fuera cada vez mayor el ingreso de personas amparadas por el sistema judicial al programa. Los amparados son beneficiarios que, a diferencia del resto, permanecen bajo la órbita del programa durante un tiempo indefinido, hasta que la justicia disponga que están en condiciones de egresar. Para los empleados del programa AFSC, al igual que en el viejo sistema de hoteles, no está exclusivamente en manos del gobierno resolver el egreso de los amparados de la órbita de la asistencia habitacional. Como explicó otro empleado: *“El problema es que el gobierno abrió la puerta, ingresa, ingresa y no se trabaja sobre el egreso de los beneficiarios”* (el subrayado nos pertenece).

La falta de programas de vivienda definitiva y el desfinanciamiento de la dependencia responsable de su ejecución, el Instituto de Vivienda de la CABA, conduce a que todo el peso de la emergencia caiga sobre los programas transitorios del MDS, sin un horizonte a más largo plazo para resolver el déficit habitacional. Para los empleados del MDS esto significa la imposibilidad de abordar el egreso de los beneficiarios sin ahondar la precariedad de su situación social.

UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS: UN VETO ANUNCIADO, LA POLÍTICA HABITACIONAL TRANSITORIA Y LA EMERGENCIA

El análisis de la política habitacional implementada por el MDS, más específicamente por el programa AFSC, nos permite repensar los argumentos de los vetos que, una y otra vez, impidieron que, durante la denominada “emergencia habitacional”, se suspendieran los desalojos. Cada uno de los vetos respondió a coyunturas sociales distintas dentro de las cuales la Ley de Emergencia Habitacional pretendía resguardar a sectores sociales que por entonces eran centrales dentro del campo de la problemática habitacional. Mientras que los habitantes de hoteles e inmuebles públicos de la ciudad fueron el foco de la primera ley, los habitantes de un conjunto de inmuebles públicos, situados en los barrios de Villa Ortúzar, Coghlan, Saavedra y Villa Crespo, en la traza de la Ex Au3, fueron los actores sociales a los que la segunda ley pretendió proteger. Sobre ellos pesaba no solo una amenaza de desalojo sino un sinnúmero de proyectos dirigidos a poner en valor la traza, de los cuales uno solo los involucraba como vecinos de la zona.

Por otro lado, ambos vetos provinieron de administraciones de distinto color político. El veto del 2004 fue realizado por el poder ejecutivo del gobierno de la Alianza. Durante este período (1996-2008), la ciudad fue proyectada como bastión opositor a la tradición política de la Nación, en los 90 dominada por una lógica política neoliberal. Distinto era el panorama en el 2008, era el partido opositor, un partido surgido de sectores empresariales de la ciudad, el que volvió a vetar la suspensión de los desalojos.

Los argumentos de ambos vetos se remitían a las intervenciones del MDS en materia de asistencia habitacional y en situaciones de deshaucio. En este trabajo, nos detuvimos principalmente en las intervenciones del programa AFSC y, en menor medida, en el programa ACEIF. Adentrémonos en el papel que la práctica de implementación del programa y las denominaciones en torno al sujeto asistido tienen en la producción de los argumentos desde los cuales se veta la ley.

Numerosos han sido los autores que, desde las ciencias sociales, han demostrado cómo las clasificaciones sociales, e incluso las clasificaciones de corte teórico, pueden convertirse, por medio de su uso administrativo, en principios universales de clasificación de grupos sociales (Topalov 1990, Corrigan y Sayer 2007, Bourdieu 1994). “Persona o Familia en Situación de Calle” es el principio de clasificación desplegado por el gobierno local para implementar su política habitacional. Desconocemos los orígenes del concepto; en este trabajo nos detuvimos en su especificación, a través de la práctica político-administrativa, y en la consiguiente redefinición de la población asistida. Mientras la definición de la “persona o familia en situación de calle” comprendió a las familias en inminente situación de calle (en la medida en que se anticipó al contexto de desalojo), incorporó, entre sus destinatarios, a una heterogeneidad de situaciones propias de la problemática de la ciudad: la inestabilidad habitacional que caracteriza a habitantes de hoteles e inquilinatos, sobre quienes el desalojo recae, bajo la forma personal e inmediata, por la decisión del hotelero, por clausuras o desalojos a terceros que subalquilan ilegalmente, por falsos hoteleros.

Asimismo, en el caso de los desalojos masivos, el trámite previo al desalojo abría la posibilidad de negociación (claramente desigual) entre las familias que iban a ser desalojadas, organizaciones sociales, el propietario del inmueble y el MDS, responsable de asistir la emergencia. Hasta antes de la modificación del decreto era corriente que las familias desalojadas (sobre todo aquellas organizadas o partícipes de organizaciones sociales de la ciudad) negociaran con el gobierno el otorgamiento total del subsidio en una única cuota, y así podían llegar a complementar este recurso con el monto total del Plan Nuestras Familias¹⁵ (Verón 2009). Es posible leer, en artículos periodísticos sobre desalojos ocurridos en la ciudad, entre fines de 2007 y 2008, referencias a los montos y recursos otorgados por el MDS “para que las familias dejaran el lugar.”¹⁶ Si bien el recurso brindado provenía de los subsidios disponibles por el MDS y era otorgado individualmente, la negociación en torno al modo de otorgamiento era siempre impulsada por organizaciones, movimientos sociales o, simplemente, los habitantes organizados. Fue con estos desalojos, como comentó un empleado del programa, que el “*gobierno se puso duro*” (el subrayado es nuestro).

Partiendo de la propuesta realizada por Corrigan y Sayer (2007) de comprender las formas del Estado situándonos desde aquello contra lo cual ellas son creadas, consideramos que la negociación en el ámbito de los desalojos masivos es una de las instancias desde las cuales se puede pensar las modificaciones al subsidio. Desde la práctica concreta de implementación del AFSC, ello significaba que ya no se otorgaría la cuota de emergencia antes del desalojo, se otorgaría una vez que las personas estuvieran afuera, en situación de calle. De la misma manera, se estrecharía el margen de intervención de organizaciones sociales en la negociación del otorgamiento del recurso, el trámite sería individual (fundamentado en un modelo asistencial tradicional), se evaluarían caso por caso las situaciones de las familias asistidas, tal como argumentaba el veto de la Ley de Emergencia Habitacional (como procedía el área de atención inmediata).

Analizando la modificación del decreto en el marco del proceso de implementación del programa AFSC, podemos articular una clasificación general, que atraviesa todas las áreas del programa, con una experiencia social concreta: los desalojos masivos. En el marco del programa AFSC, familia en situación de calle refiere una situación social particular que, por medio de la práctica burocrática, se universaliza (Bourdieu 1994). Persona en situación de calle se transformó, por medio de la práctica burocrática, en un estereotipo desde el cual se ordena la asistencia y, como tal, en una clasificación que sujeta a las personas a través de simplificaciones que justifican la indiferencia a la heterogeneidad (Ribeiro 2005).

¹⁵ El programa otorga subsidios monetarios a familias para fortalecer los ingresos de familias en situación de pobreza

¹⁶ Arreglo para reubicar a las familias de un edificio tomado en Monserrat. *Clarín*, 25/02/2008; Les dan \$20 mil por dejar un edificio tomado. *Clarín*, Suplemento Ciudad, 20/12/2008; Un día, casi 300 familias fueron víctimas de la ola de desalojos. *Página 12*, 26/02/2008; Según un funcionario, el subsidio que otorga la ciudad es de 12.000 como máximo (...) Hubo un aporte por parte de la empresa constructora, que no fue precisado pero que según los vecinos desalojados, sumo un promedio de 16.000 pesos. Muchos de los que acordaron retirarse con esa suma piensan trasladarse al Gran Buenos Aires (Luis, Empleado AFSC).

Dentro de las estrategias retóricas desplegadas por cada uno de los actores sociales, burócratas, empleados y beneficiarios, asoman identidades categóricas y estereotipos que explican el mundo, reproduciendo el orden hegemónico y, en el mismo movimiento, actualizando “la producción social de la indiferencia” (Herzfeld 1992) del malestar y las dificultades que individuos y grupos padecen, aún en contextos de Estados regidos por ideales democráticos e igualitarios.

En tensión con la universalización operada a través de la estereotipación del sujeto asistido, tal como afirman los profesionales del área de “Demanda Espontánea”, allí no cambió nada. Según los empleados del programa AFSC, la modificación de la denominación de la población asistida no supuso cambios en el proceso de implementación del programa para la demanda espontánea. Allí, más allá de lo que sostenga el decreto, se sigue evaluando caso por caso. Si bien por medio de la modificación se establece la prioridad de la situación de calle, a diferencia del decreto anterior que atendía a personas en inminente situación de desalojo, se realizan excepciones. Es precisamente, la excepción como norma en la asistencia, la evaluación caso por caso, la que da cuenta del margen de ilegitimidad de la norma estatal (Talal Asad, 2008) y del lugar del Estado en la producción de sus propios márgenes (Talal Asad 2008, Vena Das 2008). La incertidumbre frente a la Ley, el desconocimiento sobre la posibilidad de acceder al subsidio por parte de los beneficiarios (o el conocimiento de la arbitrariedad del Estado para otorgar el mismo), la imposibilidad de la renovación además de la precariedad misma de la prestación, hace que para muchas de las familias, o por lo menos aquellas organizadas, la resistencia al desalojo sea una opción válida. Además de ser, la suspensión de los desalojos, exigida a las autoridades políticas.

Los márgenes del Estado, entendidos acá como ámbitos de precariedad habitacional, se sostienen, por un lado, a través de las prácticas cotidianas desplegadas por personas y grupos sociales que aspiran a permanecer en la ciudad (y no pueden acceder a ella desde la órbita del mercado) y, por el otro, por la misma política habitacional cuya norma los desconoce como demandantes de un derecho vulnerado y los asiste, no solo precariamente sino que de forma arbitraria y desde un estereotipo que desconoce su propio malestar.

El artículo que suspendía los desalojos en la ciudad, en cada una de las leyes de emergencia habitacional, cuestionaba también las prestaciones sociales realizadas por el MDS. Ellas producían la precariedad reinante en los hoteles y no ofrecían una salida digna para las familias que estaban en riesgo de ser desalojadas. La ley de Emergencia Habitacional cuestionaba la política habitacional implementada por el MDS, no obstante la respuesta del ejecutivo; sin mencionar específicamente a los programas, se nutrió de los conceptos, saberes y clasificaciones sociales elaborados por la práctica de implementación de los mismos. Más allá de las falencias materiales, socialmente reconocidas, de los programas habitacionales del MDS, ellos materializan la doxa, el punto de vista hegemónico sobre las formas de asistir el malestar habitacional. Entonces, observamos que la política social asistencial del GCBA operó como un dispositivo simbólico elaborando los sentidos de la “emergencia”; como tal, su análisis es central para entender las formas desde las cuales los distintos actores sociales nominan la problemática habitacional en la ciudad.

PALABRAS FINALES

El análisis de una política social, en el contexto del campo político de las discusiones sobre la “emergencia habitacional”, nos permitió pensar a la misma como un dispositivo que tiene como función mucho más que garantizar el acceso a recursos habitacionales para personas en situaciones habitacionales críticas. A los fines de nuestro trabajo, fue mucho más enriquecedor entenderlas como instrumentos de gobierno (Wright y Shore 1997), como textos culturales y formaciones discursivas que funcionan legitimando las voces hegemónicas por sobre otras tantas miradas en torno a los procesos sociales vigentes.

A través del análisis del programa AFSC, pudimos observar cómo, en el proceso de su implementación, los actores involucrados, principalmente empleados y funcionarios del MDS, reproducían los sentidos desde los cuales el poder ejecutivo, a través de ambos vetos, definió el campo de la “emergencia”. Es por tal motivo que consideramos que, desde el marco de sentido que el programa delimitaba, los vetos a los artículos que suspendían los desalojos eran la única respuesta posible. Junto a ellos, la denominación “persona o familia en situación de calle” (la estereotipación de la identidad asistida) se imponía, unificando bajo una misma clasificación la heterogeneidad de situaciones sociales propias de la emergencia habitacional e invisibilizando, una vez más, sus reclamos (volcados en la ley): el acceso o, más bien, el resguardo de un techo en la ciudad y, consecuentemente, la reivindicación de un derecho: el derecho a vivir en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Biaggio, M. y Verón, N. (2009). Cerca y lejos de la calle: una aproximación etnográfica a un programa de asistencia habitacional a la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. En *Cuaderno Urbano*, N°8. Buenos Aires: Ed. Nobuko/EUDENE.

Bourdieu, P. (1994). Espíritus del Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En *Razones prácticas*. Buenos Aires: Ed. Anagrama.

Castel, R. (1995). *LA metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Ed. Paidós.

Center on housing rights and against evictions/ COHRE (2006). Desalojos en América Latina. www.cohre.org/store/attachments/desalojos. Recuperado el 10 de septiembre de 2008.

Corrigan y Sayer, P. (2007). El gran arco. La formación del estado inglés como revolución cultural. En Lagos, M y Calas, P. (Ed.), *Antropología del estado, dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. (pp. 39-117). Bolivia: Cuadernos del Futuro. PNUD.

Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*. N° 27, pp. 19-52, FFyL – UBA.

Defensoría del Pueblos de la Ciudad de Buenos Aires (2007). Los desalojos y la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. www.defensoria.org.ar/institucional/doc/desalojo. Recuperado el 1 de septiembre de 2008.

Gazzoli, R. (2007). *Vivienda social. Investigaciones, ensayos y entrevistas*.

Buenos Aires. Ed. Nobuko.

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Tomo 1. Buenos Aires. Ed. Espacio.

Herzfeld, M. (1992). *The Social production of indifference: Exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Chicago. The University of Chicago Press.

Marcus, J. (2007). Vivir en hoteles-pensión: la influencia del hábitat en la vida cotidiana e las familias migrantes de sectores populares. En Margulis, et al. (Ed.), *Familia, hábitat y sexualidad en Buenos Aires. Investigaciones desde la dimensión cultural*. Buenos Aires (pp. 131-152). Buenos Aires: Ed Biblos.

Ribeiro, L. (2005). Poder, Redes e Ideología en el campo del desarrollo. *Serie Antropológica*, N° 383, pp 2-15.

Rodríguez, C. (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires. Ed. El cielo por asalto.

Shore, C. y Wright, S. (1997). *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. Londres. Ed. Routledge.

Talal A. (2008). Donde están los márgenes del Estado. En *Cuadernos de Antropología Social*, N° 26. Buenos Aires: : FFyL – UBA.

Topalov, C. (1990). De la “Cuestión Social” a los “Problemas Sociales Urbanos”. Los reformadores y la población de la metrópolis a principio del siglo XX. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 125, septiembre, 1990, pp. 41-71.

Trouillot, M. R (2001). La antropología del estado en la era de la globalización. *Current Anthropology*, vol.42, N° 1, febrero, 2001, pp. 41-71.

Verón, N. (2009). “Sin garantía”: Trayectorias sociales y disputas por el espacio urbano. Las experiencias de inquilinos precarios en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de Maestría. IDES/IDAES - UNSAM

FUENTES LEGALES

Ley 1408. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 2018, 06/09/2004.

Ley 2472. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 2472, 27/11/2007.

Ley 341/964. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 1606, 30/12/2002.

Decreto 895/002. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 1503, 13/08/2002.

Decreto 690/006. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 2463, 21/06/2006.

Decreto 960/08. *Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires*, N° 2992, 13/08/2008.

FUENTES PERIODÍSTICAS

Clarín. Arreglo para reubicar a las familias de un edificio tomado en Monserrat, 25/02/2008.

Clarín. Les dan \$20 mil por dejar un edificio tomado, Suplemento Ciudad, 20/12/2008.

Página 12. Recorte drástico en los planes de vivienda, 20/03/2009.

Página 12. La justicia frena los desalojos de Macri, 20/09/2010.

Página 12. Un día, casi 300 familias fueron víctimas de la ola de desalojos, 26/02/2008.

Página 12. La justicia frena los desalojos de Macri. Fallo de Liberatori por los ocupantes de la AU3, 31/12/2008.