

El desalojo del Elefante Blanco y la Manzana 27 bis en Villa 15. Entre los anuncios de integración urbana en los medios y la respuesta deficitaria para las familias en el barrio.

Leonel Bazán

1. Introducción

Las familias que habitan el edificio Elefante Blanco y la Manzana 27 bis en Villa 15 hace años denuncian las condición de vulnerabilidad habitacional y sanitaria en las que se encuentran. Además de no contar con servicios públicos esenciales, infraestructura básica y vivir en condiciones de hacinamiento crítico, como el resto de Villa 15, el edificio y sus inmediaciones se encuentran en un estado de grave precariedad constructiva, con derrumbes recurrentes y los subsuelos del edificio son fuente de insalubridad extrema: convertidos en basurales, afluentes cloacales, zona de plagas, roedores y propagador de enfermedades. Tras años de desidia, omisión estatal y violación persistente de sus derechos, la respuesta estatal llegó luego de judicializar el reclamo. Sin embargo, la respuesta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat resultó inadecuada para la gravedad de la violación de derechos que debía afrontar.

En el marco de su política -dada a conocer en los medios de comunicación como de “integración urbana”- el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat decidió trasladar una de sus sedes al sector donde se ubica el edificio Elefante Blanco. De esta forma, puso en primer plano la decisión de llevar oficinas públicas a las villas como un paso más en su política de “urbanización” de estas zonas segregadas de la Ciudad y directamente invisibilizó el destino de las familias que habitan el edificio y la manzana donde se encuentra. Para ello, sin consulta ni participación previa, comenzó a desalojar a las familias que habitaban el edificio y luego las familias que habitaban la manzana lindera, identificada como manzana 27 bis. La única respuesta estatal para las familias fue el subsidio habitacional, regulado por el Decreto N° 690/06, con una serie de adaptaciones y particularidades en su ejecución al caso.

El Programa atención a familias en situación de calle y los subsidios habitacionales que otorga está regulado como una política focalizada, para atender situaciones de familias en “emergencia habitacional” y busca realizar un “aporte transitorio” para las personas que no pueden asegurarse una vivienda por sus propios medios. El Ministerio adoptó este Programa como la principal política para ofrecer respuesta a las violaciones estructurales y colectivas de los derechos sociales de las familias desalojadas de Villa 15. Este trabajo analiza esta política en relación a los documentos presupuestarios, el diseño institucional y regulatorio del Programa, el grado de ejecución de sus recursos, la reasignación de sus créditos, la información inflacionaria

y, fundamentalmente, el contexto del caso concreto elegido. El análisis presupuestario desde un enfoque de derechos humanos es fundamental para evidenciar las distancias entre la magnitud de la violación de derechos y el tipo de política que elige el Estado para atenderla, sobre su capacidad real, adecuación y su (in)suficiencia para efectivizar los derechos.

2. El edificio Elefante Blanco

El edificio Elefante Blanco es una estructura inconclusa de 12 pisos de altura y 2 subsuelos, ubicada en la manzana 27 bis de Villa 15, Ciudad de Buenos Aires. Desde 1938 a la actualidad quedó a medio construir la obra de un hospital proyectada originariamente. Debido al grave déficit habitacional que caracteriza las villas de la Ciudad, el edificio y sus inmediaciones se fue poblando progresivamente por familias que no tenían otro lugar donde vivir, excluidos del mercado inmobiliario formal. La falta de intervención del Estado, la cantidad creciente de viviendas, el nivel de hacinamiento y la falta de acceso a servicios esenciales, convirtió los subsuelos del edificio en basurales, cloacas, la fuente de contaminación y enfermedades más grave de Villa 15 y especialmente para quienes habitaban el edificio y su entorno. Para 2007 habitaban aproximadamente 55 familias en el interior del edificio y 100 a su alrededor¹, mientras que para el año 2017 se registraron 163 familias y 535 habitantes, distribuidas en 74 viviendas en la Manzana 27 bis².

En el año 2013 la Defensoría CAyT N° 5, a cargo del Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos, interpuso un acción colectiva en representación de los habitantes del predio, a los fines de revertir la vulneración integral y estructural de sus derechos a la salud y a una vida digna, que actualmente sigue en trámite ante el Juzgado en lo CAyT N° 4, a cargo de la Jueza Dra. Elena Liberatori, caratulada "SERRA GUSTAVO ELIAS C/GCBA y OTROS s/ AMPARO", Expte. N° A84469-2013. La defensoría exigió como pretensión de fondo se ordene implementar un plan sanitario integral y como medida cautelar acciones de tipo sanitarias, de limpieza, fumigación, desratización, provisión de agua potable y medidas de prevención constructivas en distintos espacios del edificio.

¹ Departamento de Salud Ambiental, GCBA, según surge de la resolución judicial dictada por la Jueza Elena Liberatori el 19 de diciembre de 2013, en la Causa "SERRA GUSTAVO ELIAS C/GCBA y OTROS s/ AMPARO", Expte. N° A84469-2013", considerando 1.

² Diario La Nación, noticia titulada: "Se posterga el inicio de la demolición del Elefante Blanco", del 15 de agosto de 2017, donde se informa: "De acuerdo con un relevamiento realizado por el Ministerio Público de la Defensa entre el 10 y el 12 del mes pasado, en la Manzana 27 bis residen 163 familias (535 habitantes) distribuidas en 74 viviendas". Consultar: <http://www.lanacion.com.ar/2053118-se-posterga-el-inicio-de-la-demolicion-del-efefante-blanco>

En consecuencia, el 19 de diciembre de 2013 la jueza Elena Liberatori dictó una resolución en la cual hizo lugar a la medida cautelar solicitada y consideró que estas familias integran un colectivo social y económicamente vulnerado, que se encontraba en riesgo su salud y que la omisión del GCBA afectaba de forma directa el derecho a la vivienda digna y el hábitat adecuado, consagrado a nivel local, nacional e internacional (art. 31 CCABA y art. 75 inc. 22 de la CN)³. En esta causa se reconoció la seria afectación de los derechos en juego, sin embargo en ningún momento se dictaron resoluciones vinculadas a materias habitacionales ni se ordenaron desalojos.

3. El desalojo del Elefante y la Manzana 27 bis

Con el avance de la causa, tras la resolución cautelar cumplida sólo en su mínima expresión debido a que al día de hoy no se ha realizado la limpieza completa de los subsuelos del edificio, por lo cual persisten los basurales, líquidos cloacales, los roedores y los factores de enfermedad, el GCBA por su propia cuenta y sin que mediaran órdenes judiciales referidas a la dimensión habitacional del conflicto, comenzó desalojar a las familias que habitaban dentro del edificio y luego avanzó con las familias de la manzana 27 bis.

Esta decisión unilateral, fue precedida hacia fines de 2016 por el anuncio de demolición del Elefante Blanco para concretar el proyecto de traslado de una de las sedes del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA⁴. Esta información, conocida por los habitantes de villa 15 a través de los medios de comunicación, se difundió como parte de la política de “integración urbana del Barrio 15” del GCBA, en los términos de la Ministra Guadalupe Tagliaferri⁵. La demolición del edificio se estimó en \$130 millones, la construcción del nuevo edificio en \$580 millones y se planifica la ejecución definitiva de las obras para marzo de 2019⁶. El mecanismo

³ Resolución del 19 de diciembre de 2013 de la Jueza Elena Liberatori, a cargo del Juzgado CAYT N° 4, en la Causa “SERRA GUSTAVO ELIAS C/GCBA y OTROS s/ AMPARO”, Expte. N° A84469-2013”, considerando IV.

⁴ Diario Clarín, noticia titulada: “Quieren demoler el Elefante Blanco en la Ciudad Oculta, pero todavía no desalojan a todas las familias”, del 5 de julio de 2017, donde se informa: “Ayer el gobierno porteño confirmó que pretende demolerlo en 280 días, con un costo de 130 millones de pesos” y se agrega que: “De esta manera explican que **las dos obras podrían hacerse en paralelo**: por un lado la demolición, que arrancarían el 17 de agosto, y por otro, la construcción del ministerio, el 26 de octubre” según explicó la Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat, Guadalupe Tagliaferri. Consultar: https://www.clarin.com/ciudades/quieren-demoler-elefante-blanco-ciudad-oculta-todavia-desalojaron-todas-familias_0_SJsn5dFV-.html

⁵ Diario La Nación, noticia titulada: “El Elefante Blanco está casi vacío y mudarán allí un Ministerio”, jueves 3 de noviembre de 2016, donde se informa: “Tagliaferri explica que (...)” “Las obras se realizan en el marco de la integración urbana de la villa 15 y, en ese contexto, evaluamos qué rol va a tener el edificio”. Consultar: <http://www.lanacion.com.ar/1952820-el-elefante-blanco-esta-casi-vacio-y-mudaran-alli-un-ministerio>

⁶ Ver Diaria Clarín: noticia titulada: “Quieren demoler el Elefante Blanco en la Ciudad Oculta, pero todavía no desalojan a todas las familias”, del 5 de julio de 2017 y diario La Nación, noticia titulada: “Proyecto Elefante Blanco: cuáles son los planes del Gobierno tras la demolición”, del 5 de julio de 2017. Consultar:

elegido por el Ministerio para “liberar” el predio y ejecutar esta política en Villa 15 fue el ofrecimiento de los subsidios habitacionales del Programa Atención a Familias en Situación de Calle, regulado por el Decreto N° 690/06, para las familias que habitaban el Elefante Blanco y la manzana 27 bis. Sólo después se podría avanzar con la demolición del edificio y la construcción de la nueva sede del Ministerio.

No obstante, el procedimiento para ofrecer, tramitar y efectivizar los subsidios habitacionales demostró sus particularidades, tanto por la actuación de los funcionarios del Ministerio en la propia villa, como por la modalidad de su ejecución. Por fuera de cualquier procedimiento administrativo o judicial conocido, las familias se vieron sometidas a “negociaciones” forzadas en una situación de desigualdad y vulnerabilidad, en clara desventaja ante el GCBA que los presionó para aceptar un subsidio insuficiente, en un contexto de falta de información y consulta, violación del derecho al debido proceso y acceso a la justicia⁷. Si bien es cierto que la omisión del GCBA respecto del estado del predio llevó a tornar prácticamente inhabitables las viviendas por la violación del derecho a la salud de estas familias, ello no implicaba que la “solución” radique en agravar la afectación de sus derechos. Esta vez por medio del desalojo forzado, ofreciendo un subsidio deficitario y sin garantías de una vivienda alternativa, a través de procedimientos irregulares.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad elaboró un informe al respecto y caracterizó de la siguiente forma al procedimiento que realizó el Ministerio: *“El mecanismo de pago sigue siendo a través del subsidio habitacional pero actualmente estarían solicitando 10 testigos. Cada testigo recibe el monto de dinero y debe dárselo al propietario mediando únicamente un acuerdo no formal. A su vez estas personas que se prestan de testigos están solicitándole al dueño de la vivienda una “comisión” de alrededor de 1000 pesos cada uno a fin de otorgarle todo el monto del subsidio al propietario cuando lo cobren. Cabe destacar también que estas personas que hacen de testigos quedan inhabilitados a la hora de acceder a otras prestaciones sociales⁸ (La negrita y la cursiva nos pertenecen).*

<https://www.clarin.com/ciudades/quieren-demoler-elefante-blanco-ciudad-oculta-todavia-desalojaron-todas-familias-0-SJsn5dFV-.html> y <http://www.lanacion.com.ar/2039980-proyecto-elefante-blanco-cuales-son-los-planes-del-gobierno-post-demolicion>

⁷ Las denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad caracterizan detalladamente el procedimiento llevado a cabo por los agentes del Ministerio, que se presentan en las viviendas sin identificación, no se los consulta, ofrecen montos que ni siquiera cubren el costo invertido en la vivienda que habitan. Agrega que los funcionarios llevan adelante “acciones intimidatorias y clandestinas” con las familias de la Manzana 27 bis (Conforme Trámites N° 3938/17, 3942/17, 3952/17 de la Defensoría del Pueblo, en respuesta al pedido de acceso a la información presentado por CEJIP).

⁸ Conforme Trámites N° 3938/17, 3942/17, 3952/17 de la Defensoría del Pueblo, respuesta al pedido de acceso a la información presentado por la Asociación Civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP).

Según testimonios de los afectados⁹, los montos ofrecidos por medios del subsidio oscilaban entre los \$200.000 y los \$500.000 por familia para el procedimiento que se llevó adelante en la Manzana 27 bis, aunque la falta de información y de criterios conocidos dificulta la plena certeza. Estos montos no se condicen con el valor del subsidio del Programa Atención a Familias en Situación de Calle. Sin embargo, el mecanismo adoptado por el Ministerio consistió en sumar “beneficiarios” para alcanzar estos montos y otorgarlos indirectamente a sus verdaderos destinatarios. Cada “testigo” cobraba el total del subsidio individual y, sin un acuerdo formal que lo obligara, luego debía entregar la suma a la familia que habitaba el Elefante o la Manzana 27 bis. Desde ya, una vez que se judicializó la dimensión habitacional del conflicto, el Ministerio se vio obligado a realizar acuerdos por el monto total con cada familia de forma directa para su posterior homologación judicial.

A continuación se realizará el análisis presupuestario de esta política de “emergencia habitacional” del GCBA, puesta en el contexto de los últimos 5 años de su ejecución y en relación al caso del Elefante Blanco. Como se verá, el subsidio que ya había sido declarado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como insuficiente, ineficiente y violatorio de los estándares sobre derechos sociales en un caso individual, como fue “Quisberth Castro”¹⁰, tampoco ofrece una respuesta adecuada a violaciones estructurales y colectivas al derecho a la vivienda y al hábitat en las villas de la Ciudad. Ni siquiera cuando se corren los márgenes reglamentarios, presupuestarios y políticos para atender el conflicto habitacional generado por el propio Gobierno¹¹.

4. El Programa “Atención a familias en situación de calle” como respuesta al desalojo de la manzana 27 bis en Villa 15

⁹ Testimonios y consultas recabados por la Asociación Civil Centro para una Justicia Igualitaria y Popular (CEJIP) en Villa 15, CABA y actas formuladas por el Programa ATAJO donde los habitantes de la Casa 42, Manzana 27 bis, Villa 15 denuncian e informan sobre los procedimientos que lleva adelante personal del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y los montos ofrecidos.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación, Causa: “Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo”, del 24 de abril de 2012.

¹¹ Este procedimiento ya demostró su ineficacia y regresividad cuando se implementó con las familias que habitaban dentro del edificio del Elefante Blanco, muchas de las cuales aceptaron esos subsidios y luego sufrieron nuevamente un desalojo forzado irregular por mudarse a la manzana 27 bis: Fue el caso de J.L. y su familia, que evidencia los resultados del círculo perjudicial de estas políticas regresivas del GCBA, que no garantizan de forma efectiva el derecho a la vivienda digna y la salud en Villa 15. Esta familia habitaba dentro del edificio Elefante Blanco y fue desalojada por el GCBA. El subsidio recibido sólo le permitió alquilar informalmente una vivienda en Villa 15 y, tiempo después, la única “alternativa habitacional” que encontró fue establecerse en una vivienda ubicada en la manzana 27 bis, lindante al Elefante Blanco. Su situación luego empeoró, ya que en 2017 se la obligó a dejar su vivienda y se le negó el acceso al subsidio alegando que ya lo había recibido. Aquella propuesta que se vio obligada a aceptar en condiciones de extrema necesidad y desigualdad, terminó en una violación agravada de sus derechos y ante un nuevo desalojo forzado impulsado por el GCBA (Acta de consulta jurídica atendida por CEJIP en Villa 15).

El Programa asistencia a familias con en situación de calle, a cargo de la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA, fue creado por el Decreto N° 690/06. Se dirige a personas en “situación de calle efectiva y comprobable” y tiene como objeto “brindar atención a familias en situación de calle con la finalidad de mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la Ciudad”. Para ello busca fortalecer “transitoriamente” el ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales.

Ante el desalojo de la manzana 27 bis de Villa 15 –paso necesario para lograr la demolición posterior del edificio Elefante Blanco- funcionarios del Ministerio comenzaron a recorrer la zona informando a las familias que debían dejar sus viviendas, que serían demolidas y, falsamente, que había una decisión judicial que así lo ordenaba. Para afrontar el desalojo el único ofrecimiento del Ministerio eran los subsidios habitacionales, cuyos montos variaban según condiciones desconocidas por las familias y por modalidades diferentes a las reguladas por los Decretos N° 690/06 y 637/16.

Esta primera etapa se vio modificada por la resolución judicial que suspendió los desalojos y creó una mesa de dialogo en el marco de la causa “SERRA GUSTAVO ELIAS C/GCBA y OTROS s/ AMPARO”, con participación del GCBA, la Defensoría y la Asesoría Tutelar ante el Juzgado CAyT N° 4 de la Ciudad. No obstante, durante esas primeras intervenciones del Ministerio y las decisiones adoptadas posteriormente en la mesa de trabajo, el GCBA recurrentemente alegó la escasez presupuestaria como límite para la respuesta estatal que podía ofrecer a las familias de la manzana 27 bis. Este argumento, según el Gobierno, era un factor que condicionaba los montos de los subsidios habitacionales y la cantidad de familias que podrían ser sus destinatarias.

5. El análisis presupuestario del Programa atención a familias en situación de calle

En términos nominales el Programa atención a familias en situación de calle aumentó su presupuesto entre los años 2013 y 2017. Ahora bien, el cruce de esta información, con otros datos presupuestarios, inflacionarios, normativos y con el contexto del caso bajo estudio, permite profundizar el análisis y relativizar las conclusiones apresuradas.

La comparación de los recursos del Programa con los del presupuesto total, el contraste entre los créditos asignados y los ejecutados, las reasignaciones de recursos, la inclusión de los datos inflacionarios, la atención a los valores concretos del subsidio, la desactualización de sus

montos y el foco en las características propias del caso que el GCBA pretende atender con esta política, muestran un diagnóstico más acertado.

De este modo se pueden detectar patrones, regularidades y prácticas en la ejecución presupuestaria, que muestran incompatibilidades con los estándares constitucionales que rigen la protección y garantía de los derechos sociales y en particular el derecho a la vivienda.

5.a. La sub- ejecución presupuestaria

El análisis presupuestario de los últimos 5 años del Programa demuestra que se produce una sub-ejecución progresiva. Durante los años 2013 y 2014 se producen leves variaciones en el nivel de utilización de los créditos asignados, mientras que en 2015 se produce el primer descenso en el uso del crédito asignado. En el año 2013 el crédito original fue de \$ 93.825.113,00 mientras que el crédito definitivo fue de \$90.284.716,46 y el crédito ejecutado fue \$90.284.716,46. En el año 2014, se produce un leve descenso en el nivel de ejecución, momento en el cual se sanciona un crédito de \$119.570.401,00, el final fue de \$ 127.935.785,00 y el devengado alcanzó los 96,16%. En 2015 se produce el primer descenso importante en el uso del crédito asignado, así mientras que se sancionó un crédito de \$186.796.712,00, se mantuvo como crédito vigente un monto de \$ 170.531.447,03 y se ejecutó un \$ 170.531.447,03. Estas cifras implican que este trineo registró un gasto del 96,22% en 2013, un 96,16% para 2014 y 91,29% en 2015 de los recursos originalmente disponibles para el Programa.

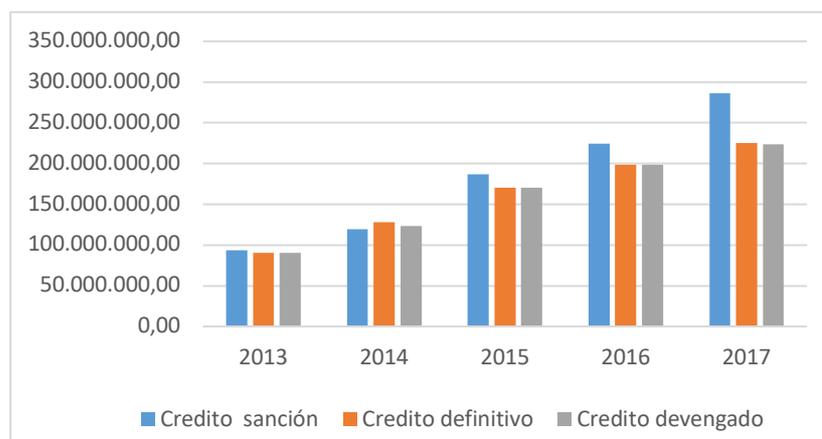
Cuadro N° 1: Crédito sancionado, definitivo, devengado y grado de ejecución del Programa atención a familias en situación de calle entre los años 2013 y septiembre de 2017.

Periodo	Crédito sanción	Crédito definitivo	Devengado	Porcentaje ejecución
2013	\$ 93.825.113,00	\$ 90.284.716,46	\$90.284.716,46	96,22%
2014	\$119.570.401,00	\$ 127.935.785,00	\$123.034.782,41	96,16%
2015	\$186.796.712,00	\$ 170.531.447,03	\$ 170.531.447,03	91,29%
2016	\$224.811.175,00	\$ 198.968.118,19	\$ 198.968.118,19	88,50%
2017	\$286.256.823,00	\$ 225.608.088,65	\$ 223.506.588,65	78,07%

Fuente: Elaboración propia en base a cuentas de inversión entre 2013/2016 y tercer informe trimestral de ejecución presupuestaria del 2017, Ministerio de Hacienda, GCBA.

Como se puede ver en el Gráfico N° 1, en el año 2016 y hasta septiembre del año 2017 se produce un descenso significativo del grado de ejecución presupuestaria del Programa, que mantiene y profundiza la tendencia del trienio anterior. En 2016 se dejó sin ejecutar un 11,5% del crédito sancionado y en lo que va de 2017 esa misma cifra alcanzó el 21,93%. Así fue que en 2016 se sancionó un crédito de \$224.811.175,00, por reasignaciones el crédito final fue de \$ 198.968.118,19 y se ejecutó un \$ 198.968.118,19. En 2017 el crédito original fue \$286.256.823, el vigente \$ 225.608.088,65 y el devengado \$ 223.506.588,65. Por lo cual, en 2016 se ejecutó el 88,50% y en 2017 el 78,07% de los recursos asignados para esta política social.

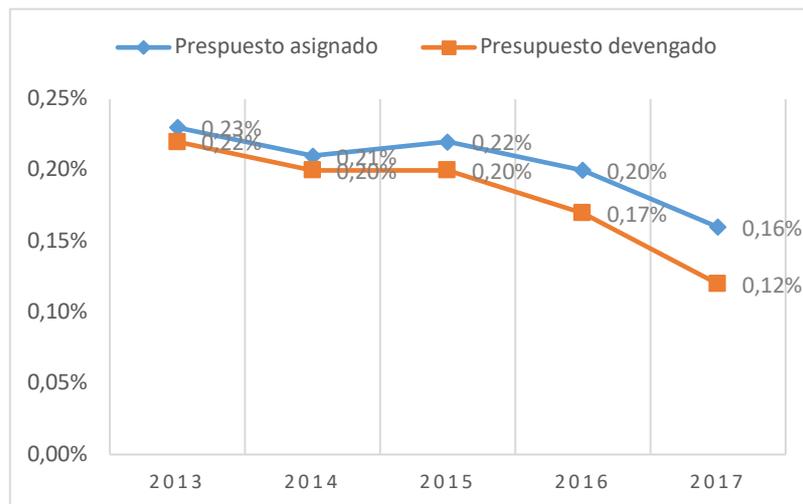
Gráfico N° 1: Ejecución presupuestaria del Programa atención para familias en situación de calle entre los años 2013 y 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a cuentas de inversión entre 2013/2016 y tercer informe trimestral de ejecución presupuestaria del 2017, Ministerio de Hacienda, GCBA.

En este mismo sentido, en los últimos años se observa la constante reducción del monto asignado al programa en relación al presupuesto total del GCBA. A su vez, la brecha entre el presupuesto asignado y el devengado demuestra un patrón de sub-ejecución continuo entre los años 2013 y 2017. Finalmente, si bien la sub-ejecución presupuestaria del programa se muestra como un proceso relativamente estable entre los años 2013 y 2015, en los últimos 2 años aumenta significativamente la diferencia entre los recursos asignados y su efectiva ejecución.

Gráfico N° 2: Porcentaje del gasto del Programa Atención a Personas en Situación de Calle asignado y devengado en relación al presupuesto total del GCBA entre 2013 y 2017



Fuente: Elaboración propia en base a cuentas de inversión entre 2013/2016 y tercer informe trimestral de ejecución presupuestaria del 2017, Ministerio de Hacienda, GCBA.

Estos datos evidencian la creciente sub-ejecución del crédito asignado al Programa atención a familias en situación de calle convive con un descenso de sus recursos en términos comparativos respecto del presupuesto total, como dos procesos que convergen y se profundizan en los años 2016 y 2017.

5.b. La reasignación de recursos

Si bien en la práctica el presupuesto de cada programa no siempre se implementa tal cual fue sancionado, porque la Administración suele modificar parcialmente el destino de los recursos asignados originalmente, en el caso del Programa esa variable se transforma en una regla. Como constante que se repite y agrava año tras año, entre 2013 y 2017 se reduce el crédito sancionado respecto del crédito vigente. En el año 2017 se registró la máxima reasignación. Sólo el año 2014 se presenta como única excepción a la regla, cuando aumenta el crédito sancionado. Por lo tanto, en general, la modificación presupuestaria tiende a la disminución de los créditos aprobados en la ley de presupuesto aprobado por la Legislatura.

En el año 2013 se reasignan \$3.540.396,54, en 2015 la modificación de los recursos aumenta significativamente a \$16.265.264,97, para 2016 se sustrae un monto de \$25.843.056,81 del crédito sancionado y, finalmente, en el año 2017 se produce la disminución más alta del lustro del crédito original, alcanzando \$60.648.734,35. La única excepción fue el año 2014, momento en cual el crédito vigente subió \$8.365.384 respecto del crédito sancionado. Esto demuestra que no se trata de una política prioritaria para el GCBA, ya que prefiere sustraer recursos del Programa y re-direccionarlos para otros fines.

Esta práctica de la Administración podría considerarse un abuso reglamentario fuera de sus competencias, un exceso en la discrecionalidad administrativa para ejecutar el presupuesto aprobado por la Legislatura y un desvío indebido de recursos destinados a personas en situación de alta vulnerabilidad socio-económica y sin recursos para asegurarse una vivienda digna por sus propios medios. Es importante tener en cuenta que dada la gravedad del déficit habitacional y el tipo de situación que afronta este programa, la reducción de los recursos disponibles tiene serias consecuencias para los colectivos afectados y respecto de la protección de sus derechos sociales.

5.c. La desvalorización del crédito

En los últimos 5 años el presupuesto asignado al programa no fue suficiente para mantener el valor real ajustado a los niveles de inflación anual. Si bien entre 2013 y 2015 se produce un aumento del valor real del presupuesto del programa, entre 2015 a 2017 esta tendencia de revierte y comienza a producir una constante depreciación del monto real asignado al programa. El cuadro demuestra que, con variaciones anuales, entre 2013 y 2017 el presupuesto asignado al programa mantuvo como constante su depreciación a valores reales, tomando como parámetro el IPC del propio GCBA y el 2017 como año base¹². En 2015 se observa la mayor disminución real del crédito asignado, que significa un ajuste del 44,12%. Esta tendencia negativa se mantiene en los 3 años subsiguientes, con una reversión desde 2016 cuando la depreciación del crédito del Programa fue del 29,08%. Sin embargo, todavía se mantiene una diferencia significativa entre el valor nominal y el valor real en lo que va del año 2017, que representa un ajuste del presupuesto del 19,10%.

Cuadro N° 2: Presupuesto asignado al Programa atención a familias en situación de calle, su ajuste a la inflación y la diferencia entre el valor nominal y real entre los años 2013 y septiembre de 2017

Año	Presupuesto asignado al Programa	Presupuesto ajustado por inflación	Diferencia valor nominal y real
2013	\$93.825.113,00	\$119.475.265,18	\$ 25.650.152,18
2014	\$119.570.401,00	\$137.137.925,84	\$17.567.524,84
2015	\$186.796.712,00	\$334.233.488,81	\$147.436.776,81
2016	\$224.811.175,00	\$316.983.756,75	\$ 92.172.581,75
2017	\$286.256.823,00	\$353.813.433,23	\$67.556.610,22

Fuente: Elaboración propia en base a cuentas de inversión entre 2013/2016 y tercer informe trimestral de ejecución presupuestaria del 2017, Ministerio de Hacienda, GCBA.

¹² En 2013 la inflación fue del 26,6%, en 2014 del 38,0%, en 2015 del 26,9% y en 2016 del 41%. Si bien se toma como año base 2017, también se ajusta lo que va de este año a la inflación del 23,6%, que mide el IPC hasta el mes de noviembre.

A este análisis, debe agregarse que tras la sanción del Decreto N° 690 en el año 2006 – norma que crea el Programa y fija un monto máximo de \$4.500- la primera actualización de los montos del subsidio se realizó luego de 7 años, por medio del Decreto N° 239/13, cuando alcanzó un monto tope de \$18.000. Finalmente, la última actualización se realizó 3 años más tarde, cuando se sancionó el Decreto N° 637/16, alcanzando una suma de \$48.000. Esto quiere decir que el valor del subsidio habitacional se mantuvo congelado durante años, en un contexto donde el presupuesto del Programa se depreció constantemente y se produjeron dos picos inflacionarios, especialmente en el año 2014 cuando la inflación alcanzó un 38 % y en el año 2016 cuando llegó a su nivel máximo con un 41% anual.

A su vez, al llevar estas cifras al caso bajo estudio vemos que el diagnóstico se torna problemático para las familias que sufrieron el desalojo y la imposición de este subsidio como única alternativa, frente a la grave violación de sus derechos. El ofrecimiento de los subsidios generó que los precios de las viviendas ubicadas en el radio del edificio Elefante Blanco aumentaran rápidamente sus precios, muy por encima de los valores regulares del mercado inmobiliario informal de Villa 15. Algunas de las familias desalojadas contaban con la posibilidad de adquirir otra vivienda en el mismo barrio, sin embargo los exiguos montos del subsidio se depreciaron aún más como consecuencia del accionar del GCBA a través de su Ministerio. Por lo tanto, la reducción a valores reales del presupuesto del Programa, la desactualización durante años de sus montos y el incentivo del aumento de los precios en Villa 15, radicalizaron la de por sí insuficiente respuesta estatal para los habitantes del Elefante Blanco y la Manzana 27 bis.

6. Conclusión

Para Villa 15 se mantiene plenamente vigente, aunque sistemáticamente incumplida por el GCBA, la Ley 148 sobre atención prioritaria a la problemática social y habitacional de las villas. Ante la ausencia de una política de urbanización específica para Villa 15, cualquier otro tipo de intervención unilateral, sin información ni consulta previa a sus habitantes y por fuera de la Ley 148, no puede considerarse una medida que tienda a la “integración urbana”. Una política de urbanización respetuosa de los derechos humanos incluye necesariamente la participación protagónica de los habitantes de la villa involucrada, considera la radicación como regla y la relocalización como última y excepcional alternativa, considera de forma integral el antes, el durante y el después de estas intervenciones y garantiza soluciones habitacionales definitivas¹³.

¹³ Al respecto, consultar el “Acuerdo por la Urbanización de Villas – Diez puntos por la integración socio urbana de los asentamientos”, promovido por ACIJ, suscripto y elaborado en conjunto con organizaciones

Lejos de ello, el GCBA y su Ministerio desalojaron decenas de familias del edificio Elefante Blanco y su Manzana 27bis, que se vieron obligadas a aceptar el subsidio del Programa atención a familias en situación calle. El destino de esas tierras fue decidido unilateralmente por el Ministerio, que planificó el traslado de una de sus sedes al predio. Si bien la ejecución del subsidio habitacional fue adaptada para estas familias de Villa 15, aun así esa misma decisión dejó en claro que la formulación originaria de esta política, su regulación y el tipo de prestación que ofrece resulta inadecuada para enfrentar violaciones graves y colectivas de derechos sociales.

Esta conclusión se ratificó cuando analizamos los documentos presupuestarios sobre el Programa en los últimos 5 años. Al mismo tiempo, se pudo comprobar la falsedad del argumento estatal que pretendía limitar los montos y cantidades de los subsidios alegando razones de escasos y restricción de recursos. Como vimos, se repite como problema habitual la falta de ejecución íntegra del presupuesto, la reducción del crédito vigente en relación al sancionado y la constante desvalorización en términos reales de los recursos asignados. Estos datos resultan alarmantes al considerar el constante agravamiento de la crisis habitacional que caracteriza a la Ciudad, especialmente a las villas y, entre ellas, a las que se encuentran en el sur de la Ciudad, zona que concentra los mayores déficits habitacionales y algunas de las villas más densamente pobladas como Villa 15. Cada uno de estos factores presupuestarios analizados, tanto de forma individual o conjunta, se traducen en la vulneración de estándares constitucionales sobre derechos humanos de cumplimiento obligatorio para el GCBA.

Así la obligación de adoptar medidas encaminadas al cumplimiento del derecho a la vivienda digna, la protección del contenido mínimo esencial de este derecho, el deber de agotar el máximo de los recursos disponibles, la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, así como protección prioritaria a grupos desaventajados, se encuentran constantemente incumplidas en la ejecución de los recursos del Programa. Dada la magnitud de la problemática habitacional y el uso del programa para intervenir no sólo en casos individuales y de “emergencia” –como fue pensado originalmente- sino también para dar respuesta a familias desalojadas como las que habitan la Manzana 27 bis, la combinación de sub-ejecución, reasignación de los recursos sancionados y depreciación creciente de su presupuesto, configura una violación estructural del derecho a la vivienda digna por parte del GCBA, que nada tiene que ver con la “escasez” o restricción presupuestaria.

sociales, ONGs, instituciones públicas y académicas, referentes y vecinos/as, con el objeto de lograr un amplio consenso sobre la necesidad de urbanizar las villas, y las condiciones en las que se deben llevar adelante estos procesos, con miras a que los/as habitantes de las villas vean garantizados sus derechos en condiciones de igualdad que los/as del resto de la ciudad. Ver : <http://acuerdoportalurbanizacion.org/>

"Curso Online: Análisis presupuestario en el litigio por DESC". 2018

Leonel Bazán