

PRÁCTICAS Y SABERES

PROGRAMAS SOCIALES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

UN MAPA CONCEPTUAL DE LAS INTERVENCIONES

Andrea Bascialla

Maestría en Políticas Sociales Urbanas, UNTREF

RESUMEN

El presente trabajo presenta un análisis resumido de las políticas sociales generadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para personas en situación de calle. A partir de la sistematización de la información oficial disponible, se confeccionó un cuadro de los programas y se señalaron los conceptos más sobresalientes en relación a: i. qué ejes de la vida en la calle se recortan como problema social a solucionar; ii. qué responsabilidades atañen a cada actor social en estas soluciones y iii. qué aspectos de los grupos poblacionales se delimitan con determinadas categorías (edad, género, etc.). Se consideró el eje temporal para contextualizar las categorizaciones y esquemas de intervención. El análisis incluyó, además, los aportes teóricos vigentes sobre el tema para entender que la focalización en la falta de vivienda y la invisibilización de las causas estructurales impiden soluciones de largo alcance.

Palabras claves: Situación de calle - Políticas sociales - Ciudad de Buenos Aires - Programas sociales

ABSTRACT

This article introduces a brief analysis on the social programs implemented by the City of Buenos Aires for people living on the streets. The study involved organizing the Programs based on the information made available by the local Government into a table that would highlight terms according to: i. which aspects of living on the streets are made relevant as a social problem; ii. the role of the different social actors in the solutions developed; iii. which characteristics of the population involved are taken into consideration within certain categorizations (age, gender, etc.). A timeline has also been developed to contextualize categories and intervention schemes. Moreover, the analysis presented includes academic discussions on

homelessness to explain that no long-term solutions can be achieved by focusing on the lack of housing and omitting any reference to the structural causes.

Key words: Homelessness - Social Policy - City of Buenos Aires - Social programs

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el resultado de mi práctica profesional en el marco del posgrado en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF y se articula con mi experiencia personal de trabajo voluntario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este esquema, me propuse sistematizar información referida a programas sociales generados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para atender a personas en situación de calle. Busqué analizar brevemente los conceptos más relevantes utilizados en la narrativa de presentación de estos programas para comprender las construcciones sociales vinculadas a la situación de calle y el tipo de atenciones y “soluciones” que estas acarrearán.

El trabajo se realizó en el marco del Proyecto “Experiencias de vida juveniles y fronteras sociales en espacios educativos, de salud y barriales en AMBA (CABA, Norte y Oeste) y Gran La Plata” a cargo de la doctora Mariana Chaves y el doctor Sebastián Fuentes. Adicionalmente, el informe será un insumo para el proyecto de tesis sobre la relación de estas políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los jóvenes que viven en la calle.

El inicio del trabajo consistió en relevar páginas oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social y/o programas dedicados a personas en situación de calle. De la documentación recabada, tomé la Guía de Servicios Sociales de 2015 como punto inicial, ya que detalla en forma abreviada los requisitos y datos de contacto de todos los programas sociales y de asistencia puestos a disposición para intervenir en distintas problemáticas sociales en la ciudad. Generé un cuadro con los programas destinados a personas en situación de calle a partir de los ejes: Lógica de justificación, Población/requisitos y Objetivos. Esta organización de los datos permitió resaltar los conceptos utilizados por las intervenciones. A su vez, la información se contrastó con la publicada en las páginas del Ministerio de Desarrollo Social del GCABA.

Desde el Proyecto de investigación en el que se inserta esta indagación se planteó la necesidad de trabajar en un esquema cronológico con la creación de los programas y de los organismos responsables para articular estos contextos temporales con los recortes conceptuales de las intervenciones. Para ello, analicé la documentación referente a la creación de los programas y de las Secretarías y/o Ministerios y sus modificaciones a lo largo del tiempo. Se creó un flujo de tiempo con momentos relevantes que pudiera demostrar en forma muy resumida el devenir de los pro-

gramas y las jerarquías de los distintos organismos involucrados. En una segunda etapa, se planteó la utilidad de incluir el eje temporal también en el cuadro de resumen de los distintos programas que ayude a entender los sentidos involucrados en los recortes.

Como resultado de la práctica realizada, pude señalar los conceptos más sobresalientes de cada programa analizado con relación a tres vectores: i. qué ejes de la vida en la calle se recortan como problema social a solucionar; ii. qué responsabilidades atañen a cada actor social en estas soluciones y iii. qué aspectos de los grupos poblacionales se delimitan con determinadas categorías (edad, género, etc.).

A continuación se presenta, en primer lugar, una breve descripción del Proyecto en el marco del cual realicé la práctica y los antecedentes conceptuales de la problemática. En las secciones posteriores, se incluyen el flujo de tiempo que describe la cronología de los distintos programas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el análisis conceptual del mapeo junto con el cuadro que organiza los datos en los ejes mencionados. Por último, se mencionan los logros y dificultades encontrados durante el trabajo y las conclusiones.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO INVOLUCRADO

El proyecto en el que se inserta esta indagación como ejercicio de la práctica profesional en el marco de mi formación de posgrado en políticas sociales urbanas tiene por objetivo general analizar experiencias de vida juveniles en circuitos de socialización y sociabilidad desiguales, a partir de espacios educativos, de salud y barriales, identificando y analizando barreras y fronteras sociales, a fin de contribuir a la comprensión de la dinámica relacional de las desigualdades sociales. Se adopta para el estudio el enfoque cualitativo en acuerdo al interés de abordar la perspectiva de los actores y las lógicas simbólicas que organizan la construcción y reproducción de desigualdades. Se realizan trabajo etnográfico, entrevistas grupales e individuales, cuestionarios y recopilación de diversas fuentes, y utilizaremos para su análisis diversas herramientas acordes a cada referente analítico que hayamos producido. Se toman como referentes empíricos: jóvenes y sus familias en condiciones de pobreza estructural en el Gran La Plata; jóvenes en condiciones de pobreza y sectores medios bajos en el partido de Moreno y no jóvenes que se relacionan con ellos; jóvenes en condiciones de altos ingresos del AMBA; servicios de salud en CABA; jóvenes estudiantes de la UNTREF; jóvenes en situación de calle en CABA. Las experiencias vividas en condiciones de desigualdad serán abordadas como producidas/productoras de sentido y se problematizan los imaginarios (prestigio/estigma; riqueza/pobreza; etc.) y los procesos de naturalización que legitiman las desigualdades sociales.

DIAGNÓSTICO / ANTECEDENTES

En el marco de un planteo hegemónico de la vivienda como organizador de la vida social (la familia, el trabajo, la salud), la vida en la calle implica un uso “desviado” de los espacios, encarnando estereotipos de inseguridad y de miedos. Tanto desde su *operacionalización* para dimensionar cuantitativamente la problemática como desde los intentos por apreciar cualitativamente las experiencias y las intervenciones, el concepto “situación de calle” adquiere definiciones bastante heterogéneas. Esto es así como resultado, en parte, de una población en sí misma muy fluctuante e itinerante. De acuerdo con el Censo Nacional de 2010, la persona en situación de calle es aquella que utiliza la vía pública “como lugar de habitación y/o pernocte en el momento del censo” (REDATAM, 2013), excluyendo a usuarios de paradores u hogares de tránsito y contabilizando solo los casos “encontrados” por los censistas durante sus recorridos por los segmentos asignados. Por su parte, Médicos del Mundo Argentina, en los informes sobre sus trabajos en los móviles sanitarios, amplía la definición para incluir no solo al hecho de pernoctar en la calle sino también a aquellos casos en que esta es el único medio de subsistencia (Médicos del Mundo, 2012). A su vez, la Ley 3706 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010) utiliza el término “situación de calle” para referir al habitar los espacios públicos y/o la utilización de los paradores y hogares de tránsito. Por lo expuesto brevemente, las estimaciones sobre el número de personas que se encuentran en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires son de difícil determinación: oscilan entre los amplios extremos de aproximadamente 800 (INDEC, 2010; Mac Mullen, 2015) y 15.000 (Médicos del Mundo, 2012).

Casi desde el momento en que adquirió su autonomía, la ciudad de Buenos Aires ha dispuesto programas de diferentes características para la atención de personas que viven en la calle (Boy, 2012). Asimismo, y como parte del trabajo de movimientos de la sociedad civil preocupados por el crecimiento del número de personas que viven en la calle o en riesgo habitacional, se promulgó en 2010 la ley N° 3706 (reglamentada con modificaciones en 2013) mediante la cual se estipula la atención interdisciplinaria de las personas en situación de calle o en riesgo de dicha situación a través de la implementación de políticas sociales que atiendan la salud, la vivienda, la educación y el acceso cultural.

CRONOLOGÍA DE PROGRAMAS PARA SITUACIÓN DE CALLE - CABA

Entendiendo que los programas sociales responden al momento histórico de una sociedad, se graficó el devenir de aquellos destinados a atender la situación de calle en un flujo de tiempo.

En 1996 la Capital Federal adquirió autonomía y pasó a denominarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al año se creó el Programa Integrador para Personas

o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional, atendiendo a una sensación de aumento en la cantidad de personas que dormían en la calle. Durante el proceso de censos e implementación de los dispositivos creados en el Programa, se sancionó la Ley N°114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA y sus preceptos, especialmente el enfoque integral, impregnaron (hasta el día de la fecha) la narrativa de la atención de situación de calle cuando se hacía referencia a niños, niñas y adolescentes.

Hasta 2007, el área de atención social tuvo rango de Secretaría. En dicho período, se creó la Dirección de Atención Inmediata, a la cual pasaron a depender los programas de atención en la emergencia y de calle para personas solas; la intervención en familias se mantuvo en una Dirección separada. Con estos cambios organizacionales comenzaron a utilizarse términos como “atención inmediata”, “integración social” y “fortalecimiento”. La emergencia e inmediatez pasarán a definir estas áreas en el transcurso de las modificaciones a los programas y se mantuvieron después de que la Secretaría adquiriera rango ministerial en 2007.

Mientras tanto, en 2007 se declaró la emergencia habitacional mediante la sanción de la Ley N°1408 con veto parcial respecto del articulado referido a la suspensión de los desalojos. La emergencia se prorrogó varias veces; se extendió hasta 2010. Se resalta así el tratamiento como excepción y de crisis de los problemas de acceso a la vivienda y, en consecuencia, de aquellos que recurren al espacio público como lugar de pernocte.

En 2010 se produjo un cambio en el enfoque antes descrito con la sanción de la Ley N°3706 (Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle), mediante la cual se reconoce a quienes viven en la calle o se encuentran en riesgo de llegar a dicha situación como sujetos de derechos con necesidades que deben ser atendidas a partir de un enfoque que no solo se centre en la falta de vivienda. Si bien la Ley se promulgó con veto parcial respecto de las disposiciones sobre el Derecho a la Ciudad, afectando las pretensiones de multidimensionalidad, la existencia de una ley que reconozca a las personas en situación de calle como actores sociales otorga mayor visibilidad y fuerza a sus reclamos. Sin embargo, la ley permaneció sin reglamentación hasta 2013 y aún desde entonces no se han detectado modificaciones en los programas existentes que demuestren un intento de incorporar los preceptos de integralidad ni se han generado nuevos dispositivos con parámetros distintos.

<p>Jefe de Gob.: De la Rúa - Vice Jefe: Olivera (UCR)</p>	<p>Jefe: Olivera (renuncia de De la Rúa para asumir como Presidente)</p>	<p>Jefe: Ibarra - Vice: Feigueras Vice Jefe: Feigueras</p>	<p>Jefe: Ibarra - Vice: Telemán</p>	<p>Jefe: Telemán (Ibarra destituido)</p>	<p>Jefe: Macri - Vice: Michetti</p>	<p>Jefe: Macri - Vice: Vidal</p>
Secretaría Promoción Social						
<p>1997 - Programa Integrador para Personas o Grupos familiares en situación de Emergencia Habitacional - (Dec. 607)</p>	<p>1998 - Ley Nº 114 "Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires"</p>	<p>1999 - Buenos Aires Presente (BAP) (Dec. 1280)</p>	<p>2000 - Programa El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle (Ley 445)</p>	<p>2002 - Modificación Programa Integrados (Dec. 895)</p>	<p>2004 - Programa Apoyo Habitacional (Dec. 1234)</p>	<p>2005 - Transferencia de Programas a Secretaría de Desarrollo Social (Dec. 106)</p>
<p>• Programa para personas sin techo: dormitorios nocturnos y hogares de tránsito</p>	<p>• Crea Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, como organismo especializado, que cuenta a su vez con las Defensorías Zonales</p>	<p>• Puesta en funcionamiento de paradores, casas abiertas que forman parte del circuito de atención a niñas, niños y adolescentes de y en la calle hasta 18 años de edad</p>	<p>• Reemplazo de la opción de hotel transitorio para familiar por Subsidio Habitacional por única vez.</p>	<p>• Efectiva la implementación del Dec. 895, disponiendo un subsidio como crédito hipotecario o mutuo.</p>	<p>• Creación de Dir. Gral. Sist. de Atención Inmediata - Subsecretaría Promoción e Integración Soc.</p>	<p>• Creación de Dir. Gral. Sist. de Atención Inmediata - Subsecretaría Promoción e Integración Soc.</p>
<p>• Programa para familias Sin Techo: alojamiento por 15 días en hoteles</p>	<p>• Línea de Atención Inmediata (108)</p>	<p>• Equipo móvil</p>	<p>• Prohibición de ingresar nuevos beneficiarios al sistema de alojamiento transitorio</p>	<p>• Para beneficiarios ya en alojamiento transitorio</p>	<p>• Transferencia de Apoyo de Familias en situación de calle y Emergencia Habitacional a Dirección Gral. Fortalecimiento Familiar - Subsecretaría de Gestión Soc y Comunitaria</p>	<p>• Transferencia Programas BAP: Paradores Nocturnos; Asistencia a los sin techo a Dir. Gral Sist de Atención Inmediata</p>
<p>• Programa para familias Sin Techo: alojamiento por 15 días en hoteles</p>	<p>• Deroga Dec. 895 (sustituido por única vez)</p>	<p>• Deroga Dec. 895 (sustituido por única vez)</p>	<p>• Fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales.</p>	<p>• Cambio recorte Beneficiarios: situación de calle comprobable</p>	<p>• Secretaría de Desarrollo Social adquiere rango Ministerial.</p>	<p>• Con veto parcial en 2011 eliminando disposiciones sobre Derecho a la Ciudad y el uso del espacio público.</p>
<p>• Programa para familias Sin Techo: alojamiento por 15 días en hoteles</p>	<p>• Traspaso de Dir. Gral. Sist de Atención Inmediata a SS. De Fortalecimiento Familiar y Comunitario - Min. Desarrollo Social</p>	<p>• Incorpora a personas solas como beneficiarios</p>	<p>• Deroga Dec. 895 (sustituido por única vez)</p>	<p>• Deroga Dec. 895 (sustituido por única vez)</p>	<p>• Deroga Dec. 895 (sustituido por única vez)</p>	<p>• Deroga Dec. 895 (sustituido por única vez)</p>
Ministerio de Desarrollo Social						
<p>2004 - DECLARACIÓN DE EMERGENCIA HABITACIONAL - Prorrogada en 2007 y 2008 con veto de las disposiciones relativas a la suspensión de los desalojos.</p>						

1996 - Sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución 2460/09 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009); Informes Final de Auditoría Nº 100/14 (Asistencia Integral en Hogares propios); Nº 319/13 (Paradores) y Nº 435/14 (Apoyo a familias en situación de calle).

ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL CUADRO DE PROGRAMAS Y EJES

El transcurso del tiempo, la acumulación de experiencias en la intervención y los cambios de gestión pueden impactar en los organismos responsables de los programas y en sus objetivos y alcances. Sin embargo, estas modificaciones no necesariamente implican giros en los enfoques ni la incorporación de los éxitos y errores. Para dimensionar estos cambios se planteó la necesidad de ampliar el mapeo cronológico de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con un análisis conceptual de los lineamientos principales de cada programa a partir de tres ejes: lógica de justificación, población/requisitos y objetivos. Por otra parte, se entiende que las políticas sociales son la formalización y el reflejo de las pugnas y definiciones ideológicas dentro de las diferentes estructuras estatales que pueden, a su vez, reforzar sentidos del imaginario social. Por este motivo, se utilizó el punteo de los conceptos involucrados en la definición de los programas para analizar el recorte de la población afectada y la construcción de situación de calle; qué características se resaltan y cuáles se excluyen.

A continuación se detalla el análisis de los conceptos junto con el momento en el cual surgen. Posteriormente, se incluye también el cuadro que resume los lineamientos de cada Programa.

(I) CALLE: SIN TECHO / VIVIENDA

La referencia a la falta de techo o a la inestabilidad respecto de la vivienda propia se registró en prácticamente todos los programas detallados en el Punto C (1997 a 2009), con excepción de aquellos implementados para personas menores de 18 años o con discapacidad y para adultos mayores. En estos últimos casos, el recorte del problema es designado como “situación de calle” sin una focalización explícita al factor habitacional.

Los primeros relevamientos cuantitativos realizados para dimensionar el problema y obtener cierta información cualitativa de las experiencias de las personas en la calle acompañaron la creación del primer programa en 1997 (Calcagno, s/f) y reforzaron las preconcepciones y sensaciones que impulsaron su implementación en vez de aportar datos que reflejaran la heterogeneidad de casos. Las palabras elegidas para nominar el programa (*Emergencia Habitacional; Sin Techo; Desamparo Habitacional*) cristalizaron estas preconcepciones e influenciaron las definiciones utilizadas en los estudios cuantitativos,¹ simplificando la problemática a uno de sus

¹ [...] Por tal motivo, en los estudios llevados a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (a través de la Secretaría de Promoción Social), se adoptó la siguiente definición: “Se entenderá por ‘sin techo’ a toda persona que se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria. Vivienda precaria supone, al menos, paredes y techo que otorguen cierta privacidad, per-

rasgos más visibles: la falta de vivienda. Recortar la realidad de quienes viven en la calle o hacen de los espacios públicos sus fuentes de supervivencia y socialización al hecho de carecer de un techo como única causa no solo invisibiliza la heterogeneidad de experiencias de vida y de desventajas acumuladas, reduciéndolas a su última expresión (la falta de techo), sino que omite referenciar el contexto y las acciones u omisiones del Estado y/o del mercado. Ignora, además, que el desamparo no implica exclusivamente la intemperie; incluye las dificultades de acceso a servicios de salud y educativos o la imposibilidad de responder a los requerimientos del mercado laboral. Tampoco sirve para interpelar a los distintos sectores estatales y agentes sociales que tienen contacto con las personas en situación de calle y que pueden profundizar o aminorar la exposición a una mayor precariedad de vida, tales como hospitales, escuelas, policías (Palleres, 2012). Adicionalmente, la referencia exclusiva al problema habitacional restringe las respuestas planteadas desde la intervención estatal, hecho que se repite en todas las modificaciones y nuevas implementaciones:

- 1997: Paradores para pernoctar durante la noche; hogares de tránsito, que resuelven la falta de hogar por un período determinado pero mayor a una noche; subsidios para hoteles en caso de grupos familiares.
- 2002: subsidio para fortalecer ingreso familiar o facilitar acceso al crédito hipotecario en reemplazo de hospedaje en hotel.

En esta focalización unidimensional en la falta de un techo o en el riesgo inminente de perderlo se trasluce, además, una interpretación de la realidad que recoge y refuerza un imaginario social que vincula la vivienda con las instituciones sociales de base: la familia, el trabajo y la escuela; es decir, con otorgarle un rol organizador en la vida de las personas. Su ausencia tendría como consecuencia el desvío de las costumbres sociales respecto del trabajo, de la salud e higiene, la educación y la familia. Perdido el espacio físico de organización de la vida diaria, se perdería un espacio social normativo que no solo estructure sino que permita el desarrollo de las otras relaciones y actividades de la vida. La vivienda cumple, además, la función de referenciar a las personas con un barrio y, por lo tanto, un estatus determinado; en tanto “domicilio”, adquiere relevancia para trámites y búsquedas laborales (Bachiller, 2013).

(II) INTEGRALIDAD

En el caso de la “Integralidad”, la referencia se registra a partir de 1999.

En los discursos de los distintos programas estudiados, el enfoque integral parece mayormente vinculado a la variedad de profesionales involucrados así como a

mitan albergar pertenencias y generen una situación relativamente estable: quien la posea no es sin techo.” (Calcagno, s/f p. 5).

la diversidad (o no) de herramientas que se brinden a los destinatarios para paliar la situación en vez de referirse a intentos de incorporar a diferentes áreas estatales que amplíen y mejoren los accesos a los servicios y bienes públicos y garanticen un acompañamiento en todas las dimensiones de la vida en sociedad. Esta integralidad tiene, a su vez, un destinatario concreto: los niños, niñas y adolescentes. En los programas para adultos, no se ha encontrado mención a un enfoque integral salvo en el Centro Inclusión Social Costanera Sur para familias y, aun en este caso, con un significado más vinculado a la resocialización que a la multidimensionalidad del trabajo.

La sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 declaró que también son sujetos plenos de derecho las personas desde el nacimiento hasta los 18 años, incluyendo a los y las adolescentes en el otorgamiento de una ciudadanía plena con derecho a un enfoque integrador en el tratamiento de sus intereses y problemáticas. La ciudad de Buenos Aires incorporó estos preceptos en 1998 mediante la sanción de la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en avanzada respecto incluso de la legislación nacional. En este sentido, cuando los destinatarios de los programas para situación de calle son *niños, niñas y adolescentes*, el encuadre multidisciplinario de la atención se vuelve la regla de oro, incorporando a las propuestas el planteo de *restitución de derechos vulnerados* en tanto sujetos plenos y del interés superior de los niños.

(III) VULNERABILIDAD

Este término aparece referenciado, con distintos alcances, hasta 2006.

Vulnerabilidad social, socioeconómica, psicosocial se utilizan sin distinción y, en algunos casos, asimilados al *riesgo* de alguna situación (imposibilidad de satisfacer necesidades, de quedarse sin hogar). Y si bien sus menciones figuran en las lógicas de justificación de casi todos los programas analizados, en algunos casos se utilizan por oposición a la situación de calle y, en otros, como sinónimos.

En los programas implementados con un recorte poblacional menos restrictivo y con el objetivo adicional de atender emergencias por catástrofes ambientales o desalojos, la situación de calle es un tipo de vulnerabilidad (BAP; Línea 108). Cuando la intervención se diseña para beneficiarios con características más delimitadas (*los sin techo*), el concepto *vulnerables* se reserva para grupos familiares y su incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas (Nuestras Familias; Programa para Familias Sin Techo). A partir del momento en que la situación de calle debe ser *comprobable* (2006) para ser atendida, la utilización del término “vulnerabilidad” desaparece. La incorporación de este último requisito en un contexto de emergencia habitacional (declarada a partir de 2004) y de aumento de desalojos² restringe

² A nivel nacional, una de las reformas al Código Civil y Comercial (2001) introdujo la figura del desalojo sumarísimo, habilitando la ejecución de una orden de desalojo antes de la finalización

el rol del Estado en cuanto al momento de su intervención: cuando la persona ya se encuentra en la calle (Biaggio y Verón, 2010). Omite responsabilidades y prevenciones ante situaciones de vulnerabilidad, de riesgo previo. Por otro lado, pedir la *comprobación* de la situación de calle sugiere la existencia de experiencias de intervención anteriores que han fallado o no han dado los resultados deseados y demandan un cambio de enfoque. Traslucen, además, un estado de sospecha respecto de quienes soliciten la ayuda de los distintos programas exigiéndoles acreditar las características que se entiende implica una situación de calle.

(IV) REINSERCIÓN SOCIAL

Las menciones a este término se hallan desde 1997 y se mantienen en todos los programas creados hasta la actualidad. La excepción la constituyen las intervenciones que atienden catástrofes ambientales (BAP; Línea 108).

Inmersos en el contexto temporal y local en el cual se diseñaron e implementaron, los programas para personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires responden a una concepción moralista de la pobreza que adjudica las causas de la marginalidad al comportamiento de quienes la sufren sin referencias a las características estructurales del mercado y la sociedad (Bayón, 2013). Todos los programas detallados en el punto C incluyen en sus objetivos la resocialización de los beneficiarios a través del acompañamiento de profesionales, de la oferta de capacitaciones o con la mera solución del problema más acuciante: la vivienda (transitoria). En este sentido, no se presentan diferencias entre personas solas, grupos familiares o por edad, salvo con el agregado del intento de revitalizar los lazos familiares o barriales en el caso de los niños, niñas y adolescentes.

Al hablar de *reinserción social*, de *revinculación* y de *reversión de la situación*, se traslada la responsabilidad a los propios beneficiarios (Boy, 2012), quienes deben aprovechar las herramientas brindadas para hallar *estrategias* y *soluciones*. Se produce un viraje en la comprensión de las distintas experiencias de vida, omitiendo los contextos expulsivos de las diferentes instituciones sociales (escuela, familia, mercado laboral, etc.) y las respuestas discriminatorias de referentes de salud y policiales que profundizan la sensación de marginalidad.

Quienes acepten la ayuda del Estado para mejorar su situación no solo tienen la obligación (“oportunidad”) de capitalizar las herramientas que se les ofrecen sino que deben además demostrar *un cambio comprobable*.

del juicio. Por otra parte, en la Ciudad de Buenos Aires se declaró la emergencia habitacional en 2004 mediante la Ley 1408, que con sucesivas prórrogas se extendió a 2010. Tanto la Ley 1408 como sus modificatorias se promulgaron con el veto parcial del Ejecutivo respecto de los artículos que disponían la suspensión de los desalojos (Boy, 2012; Biaggio, 2010).

(V) EMERGENCIA / TRANSITORIEDAD

El uso del término se registra desde los inicios de las intervenciones en 1997 y se replica, además, en la designación de los entes estatales encargados de implementarlos (*Gerencia Operativa de Emergencia Habitacional - Punto A; Hogares de tránsito*).

Es importante resaltar la continua utilización de los términos *emergencia (habitacional)* y *atención inmediata* no solo en los objetivos o justificativos de los programas sino también en la designación de las agencias estatales responsables de su ejecución. El tratamiento como respuestas espontáneas ante eventos emergentes impide capitalizar las experiencias de casi 20 años de implementar acciones y desconoce la situación de calle como un problema social de la vida urbana que involucra a sujetos plenos con capacidad de agencia (como lo demuestra la Ley 3706). Impide reconocer que su permanencia e incluso empeoramiento en el tiempo responde a las condiciones estructurales que expulsan a individuos y grupos familiares.

Por otra parte, al recortar la problemática como una emergencia (que, sin embargo, persiste y recrudece a lo largo de los años) se diseñan sistemas de dispositivos y atención transitorios que, en consonancia con los enfoques relevados en los puntos anteriores, solo atienden necesidades básicas y urgentes (*necesidades inmediatas*) sin cuestionar el contexto social y económico en el cual se producen las expulsiones de las personas en situación de calle. La responsabilidad de producir un cambio y mejorar las condiciones de vida recae en los propios beneficiarios.

Programas y Ejes

*El subrayado de los conceptos pertenece al presente informe a los fines de remarcar las delimitaciones poblacionales y las categorías utilizadas para recortar la problemática; motivo de análisis en la próxima sección.

Año creación	Programa	Problema/lógica de justificación	Población/requisitos	Objetivos
1997 (Decreto 607)	Atención a (i) los sin techo ((iv) Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de (i) emergencia habitacional") Paradores Nocturnos	Situación de (i) emergencia habitacional Ciudadanos en situación de (iii) vulnerabilidad socioeconómica	personas sin techo Hombres mayores de edad (hasta 60 años) mujeres mayores de edad (hasta 60 años) solas y/o con hijos menores de edad.	Brindar a las (i) personas sin techo un ámbito de contención y atención institucional que ofrezca albergue, alimentación, atención y tratamiento profesional, que resulte un (ii) canal articulador y promotor de la (iv) reinserción social <i>Articulación a través de Hogares de Tránsito</i>
1999 (Decreto 2018)	Buenos Aires Presente (BAP)	(iii) Situación de riesgo, vulnerabilidad y/o con derechos vulnerados	Hombres solos mayores de 18 años y mujeres mayores de edad con o sin hijos menores de edad, en (i) situación de calle y sin recursos Personas solas > 18 años y/o familias (ii) en situación de riesgo, vulnerabilidad y/o con derechos vulnerados en (i) situación de calle, en situación de emergencia habitacional aguda o crónica. Población en general que se encuentre en (iii) situación de riesgo y vulnerabilidad psicosocial, afectada por situaciones de catástrofe y/o desastre, que no implican situación de calle y/o emergencia habitacional.	Solución provisoria con carácter de emergencia. Reforzar los dispositivos del primer nivel de atención social; Unidades móviles de atención psicosocial
	Equipo Móvil	Situaciones de (iii) emergencia y alta vulnerabilidad social	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en situación de calle.	Equipos de operadores y operadoras sociales, quienes con un (ii) equipo multidisciplinario trabajan en la construcción de vínculos de confianza, la (ii) restitución de derechos y la reducción de daños. Para revertir su situación de calle, se asiste al niño, niña y adolescente en los problemas de su cotidianeidad (problemas de salud, maltrato, violencia, otros), prestando especial atención a la detección de casos que requieren la aplicación de "Medidas Especiales" según lo establece la normativa actual. El servicio se brinda las 24 horas, los 365 días del año.
	Línea 108 - Atención Social (v) inmediata	(iii) Situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad social (población en situación de calle, desalojo, inundación, derrumbe, incendios, otras)		Informar, orientar, contener y derivar a todo ciudadano que comunique situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad social (población en situación de calle, desalojo, inundación, derrumbe, incendio, otras), en la Ciudad.

2000 (Ley 445)	Paradores/ Hogares de (v) tránsito		Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en (i) situación de calle y/o (iii) vulnerabilidad social	Brindar a niñas, niños y adolescentes un ámbito de alojamiento seguro y (v) transitorio las 24 horas que resguarde su integridad física, moral y emocional, atendiendo a las (v) necesidades inmediatas de alimento y/o descanso. Asegurar su acceso a la salud, educación y documentación.
	Centros de Día y Noche	Situación de calle	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en (i) situación de calle en la Ciudad.	Espacio institucional de referencia, permanencia y atención desde la (ii) perspectiva de la protección integral , donde puedan (iv) elaborar, desde su singularidad y en forma conjunta, estrategias para mejorar su calidad de vida, disminuir los riesgos y la vulneración de derechos . Trabajar para (iv) revertir paulatinamente la situación de calle .
2006 (Decreto 690) Modificación: 2008 (Dec. 960)	Atención para familias en situación de calle	(i) Desamparo habitacional Emergencia Problema habitacional	Personas y familias en situación de calle (i) situación efectiva y comprobable de desamparo habitacional .	Paliar la emergencia de familias en situación de calle otorgando subsidios con fines habitacionales. (iv) Orientar a las familias en la búsqueda de estrategias para solucionar su (i) problema habitacional .
2009 (año de reapertura y constitución del Parador como centro para familias)	Centro de inclusión social costanera sur		Grupos familiares en situación de calle.	Promover su (iv) reinserción social por un período acotado y como instancia intermedia entre la calle y los hogares. (ii) Profesionales trabajan integralmente la problemática de las familias y las (iv) orientan en la búsqueda de distintas estrategias de solución . Se ofrece a los destinatarios los siguientes servicios: -albergue 24 horas; desayuno, almuerzo, merienda y cena; higiene personal; talleres de capacitación; actividades formativas y recreativas; atención médica primaria; (v) asistencia social inmediata ; asesoramiento profesional; (iv) tratamiento profesional orientado a la revinculación de las personas .
	Hogares para personas con necesidades especiales		Hombres y/o mujeres solas, autoválidos, con discapacidad, entre 18 y 59 años en situación de calle. Madres autoválidas, con hijos e hijas, con discapacidad en situación de calle.	Seguimiento de trámites de documentación personal y cuidado de la salud. Trabajo de (iv) revinculación familiar y comunitaria . Iniciativas formativas, recreativas y de asistencia para las actividades de la vida diaria.
Sin Fecha ¹	(v) Hogar de tránsito para adultos mayores "el refugio"		Personas Mayores de 60 años que se encuentren en situación de calle y que acrediten un mínimo de 2 años de residencia en la Ciudad.	El programa funciona las 24 horas, los 365 días del año y ofrece los siguientes servicios: • alojamiento, • asistencia social y psicológica, • capacitación en nociones de computación que posibilitan nuevas formas de comunicación, adquisición de conocimiento e información y realización de trámites (en cooperación con el Programa Inclusión Digital).

* Se realizaron reiterados intentos de contacto telefónico el número detallado en la Guía de Servicios Sociales 2015 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pero siempre atendió el contestador automático.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía de Servicio Sociales 2015 - Centro de Información de Organizaciones de CABA y Programas que atienden la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Anexo 1 (2013), Ministerio Público Tutelar CAB.

LOGROS Y DIFICULTADES

La tarea inicial de recopilar y listar los distintos programas de atención a personas en situación de calle fue facilitada por la disponibilidad de información resumida en la página web del Ministerio de Desarrollo Social de CABA y en la Guía de Servicios Sociales, actualizadas a 2015. Sin embargo, al intentar reorganizar los datos a través de un cuadro desagregado en los ejes mencionados en Metodología, surgió el inconveniente de encontrar programas con líneas de acción u objetivos superpuestos y reflejó la necesidad de profundizar en futuras investigaciones cómo se implementan y articulan en la práctica.

En el trabajo con la cronología de los programas y con los cambios de los distintos organismos responsables (traspaso de programas, cambios en la jerarquía, etc.) encontré mayores dificultades, ya que fue necesario reconstruir el trayecto de decretos y resoluciones. Para ello, recurrí a organismos de contralor a la gestión del GCABA (Defensoría del Pueblo y Auditoría General de la Ciudad), que en sus informes y resoluciones respecto del funcionamiento de determinadas líneas de acción de los programas para situación de calle incluían el marco normativo relevante.

CONCLUSIONES

Si bien la presencia de personas que utilizan la calle como lugar de pernocte y/o medio de supervivencia no es un fenómeno exclusivo de la actualidad y ha suscitado casi siempre algún tipo de respuesta del Estado o la sociedad, su atención como problema social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires coincidió con la concreción de la Autonomía que la Constitución Nacional le reconoció al territorio de la antigua Capital Federal. Este hecho marca dos observaciones interesantes: (a) la situación de calle ha suscitado la atención del estado porteño y marcado agenda desde sus inicios (con variaciones en la calidad y tipo de enfoque); (b) la suerte de estos programas sociales refleja los cambios conceptuales en cuanto al rol del Estado y a la organización de la vida urbana y sus espacios durante las diferentes gestiones políticas. El inicio de estas intervenciones se caracterizó por diseñarse como respuesta a una percepción del aumento de personas viviendo (durmiendo) en la calle: los primeros relevamientos cuantitativos se desarrollaron a la par de la implementación del primer programa (Calcagno, s/f; Boy, 2012). En etapas subsiguientes, se realizaron censos³ y distintos organismos estatales de contralor interpelaron los diseños de intervención desde un enfoque cualitativo.⁴

³ Encuesta a personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos (2008); Censo - Niños, Niñas y Adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires (2007; 2008; 2009).

⁴ Resolución 2460/09 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009); Informes Final de Auditoría N° 100/14 (Asistencia Integral en Hogares propios); N° 319/13 (Paradores); N°

Durante el análisis de los programas no se encontraron modificaciones significativas a lo largo de los años y de los cambios en las Jefaturas de Gobierno. Se continúa priorizando la falta de vivienda y se omiten las causas estructurales, responsabilizando en última instancia a las personas afectadas. Existe un reiterado uso de respuestas transitorias características de la atención a la emergencia, lo cual limita el diagnóstico a la situación de intemperie de las personas que viven en la calle. No indaga sobre las condiciones estructurales que las llevaron a dicha situación ni las que las deja sin opciones de salida. Transitoriedad se convierte entonces en precariedad. Respecto a la forma de presentación de la información, tanto la Guía de Servicios como la página web del Ministerio de Desarrollo utilizan el recorte etario para su organización: población general (adultos y grupos familiares), niños, niñas y adolescentes, y adultos mayores.

Además, el desarrollo de la investigación puso al descubierto los distintos actores que pueden estar involucrados en la trayectoria de los programas sociales: no solo quienes los ejecutan o a quienes están dirigidos sino también los organismos de contralor como actores influyentes tanto para la implementación de los programas como para su adecuación a las necesidades de las personas.

Por otra parte, la producción de políticas públicas y las intervenciones no suelen darse en procesos ordenados y lineales con amplia comunicación entre los distintos responsables ni incluyen desarrollos creativos que innoven en la búsqueda de soluciones o en el diagnóstico de las causas. Se encontraron superposiciones de líneas de acción, repeticiones de objetivos y reiteradas modificaciones.

La población en situación de calle varió notablemente no solo cuantitativamente sino también en las edades involucradas, en la mayor presencia de grupos familiares, en las trayectorias de vida previas y en la alternancia calle-“hogar”. El contexto socioeconómico también mutó, en particular el mercado inmobiliario de la ciudad y la regulación del espacio público. Ante este escenario, queda pendiente analizar cómo interactúan los lineamientos de los programas estudiados y la realidad sobre la cual intervienen; qué margen de acción y creatividad tienen los trabajadores que implementan los programas del GCBA para atender a la heterogeneidad de casos.

Asimismo, la sanción de la Ley N° 3.706 presenta el desafío de discutir qué modificaciones exige a los dispositivos creados hasta el momento para que respeten los preceptos y derechos establecidos en ella así como pensar las diferencias conceptuales que quedaron excluidas con la reglamentación con veto parcial de la Ley. Este análisis quizá resulte útil para comprender si la demanda en el cambio de enfoque social y político de la situación de calle tiene posibilidades de ser atendida. ■

Bibliografía

BACHILLER, S. (2013). "Un análisis etnográfico sobre las personas en situación de calle y los sentidos de hogar." *Sociedade e Cultura*, 16(1), 81-90. Recuperado de www.redalyc.org/articulo.oa?id=70329744009

BAYÓN, M. C. (2013). "Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales." *Estudios Sociológicos*, XXXI (91), 87-112

BIAGGIO, M. y VERÓN, N. (2010). "Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos 'merecedores' de políticas públicas destinadas a la atención de la Emergencia Habitacional" en la Ciudad de Buenos Aires. *MARGEN - Revista de Trabajo Social*, 57. Recuperado de www.margen.org/suscri/numero57.html

BOY, M. (2012). "Políticas públicas que atienden a los adultos que viven en las calles de Buenos Aires: de la inserción social a la represión, 1997-2011." *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6 (2). Recuperado de www.intersticios.es

CALCAGNO, L. (s/f). "Los que duermen en la calle - Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires." Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documentos/19. Recuperado de www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/19_los_que_duermen_en_la_calle._un_abordaje_de_la_indigencia_extrema_en_la_ciudad_de_buenos_aires..pdf

CIOBA. (2015). Guía de Servicios Sociales 2015. Recuperado de www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/fortalecimientodelasociedadcivil/guia-de-servicios-sociales

LEY 3706. (2010). Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Recuperado de www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3706.html

MAC MULLEN, A. (3 de febrero de 2015). "Ayuda sin techo: al rescate de quienes viven en la calle." *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1765207-al-rescate-de-qui-nes-viven-en-la-calle-ayuda-sin-techo>

MÉDICOS DEL MUNDO ARGENTINA (2012). "Informe Salud en la calle 2010-2012." Recuperado de <http://www.mdm.org.ar/informe>

PALLERES, G. (2012). "Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires. Dimensiones del hábitat popular latinoamericano." Quito, Ecuador: Instituto de la Ciudad, FLACSO Ecuador, CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409012208/gthi2-9.pdf>

REDATAM. (2013). "Definiciones de la base de datos, 2013." Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Censo del Bicentenario. Recuperado de <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?BASE=CPV2010B>