

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2

I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño

de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito,

del 7 al 9 de abril de 2010 485

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Autores 495

Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires

Paula Cecilia Rosa*

Resumen

La ponencia abordará la problemática de las personas en situación de calle de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas son personas que viven en una emergencia habitacional extrema y que dependen de la asistencia pública como privada para subsistir dentro de la ciudad. Es por esto que se analizarán las políticas públicas impulsadas para esta población (subsidios habitacionales, hogares de tránsito, etc.) y los servicios que se ofrecen desde el ámbito privado (ONG, OSC) en torno a lo habitacional. A partir de esto, se reflexionará sobre las consecuencias de cada uno de los servicios ofrecidos, las características de la vida en la calle y los “circuitos” y “usos” de la ciudad.

Las personas en situación de calle viven en extrema vulnerabilidad, se encuentran excluidas del ámbito laboral, de la posibilidad de tener una vivienda, de una salud física y mental íntegra, etc. Es por todo esto que se cree esencial dar a conocer el fenómeno, que está en aumento, y pensar soluciones efectivas que impulsen el acceso a la vivienda, el uso igualitario de la ciudad y la inclusión social. Se considera que lo planteado en la ponencia apunta en esta dirección dado que aporta ciertos conocimientos sobre la temática en torno a los servicios ofrecidos para atender la problemática pero, a su vez, los “mira” desde un ángulo crítico sin olvidar las consecuencias que tienen en la vida cotidiana de las personas en situación de calle.

Palabras clave: programas estatales, organizaciones de la sociedad civil, personas en situación de calle, ciudad.

* Licenciada en Sociología. Becaria Conicet de Postgrado Tipo II en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales Ceur/Conicet. Doctoranda en Ciencias Sociales en el Instituto de Desarrollo Económico y Social de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Docente de Metodología de la Investigación Social I, II y III en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Abstract

The article will tackle the problematic of people in a street situation in the Autonomous City of Buenos Aires. These are people that live in an extreme housing emergency and that depend on public and private assistance to subsist within the city. This is why I will analyze the public policies implemented for this population (housing subsidies, transitory homes, etc.) and the services that are offered from the private sector (NGO, CSO) regarding housing. From this I will reflect upon the consequences of each one of the offered services, the characteristics of life on the street, and the “circuits” and “uses” of the city.

People in a street situation live in extreme vulnerability, are excluded from the work field, from the possibility of having a home, from complete physical and mental health, etc. It is because of all of this that I believe it essential to make this growing phenomenon known, and to think about effective solutions that promote access to housing, the equal use of the city and social inclusion. I think that what is presented in this article points in that direction since it provides some knowledge about the available services to deal with the problem but also “looks at them” from a critical point of view without forgetting the consequences that they have in the daily life of people in a street situation.

Keywords: State programs, civil society organizations, people in street situation, city.

Introducción

En las últimas décadas, Argentina ha enfrentado grandes cambios en la esfera política, económica, cultural y social. Se han desarrollado grandes transformaciones en las bases estructurales de la vida social. Estos cambios no han sido producidos por “generación espontánea”, sino que forman parte de un largo devenir de procesos que han derivado en la situación actual. Desde mediados de la década del setenta, se anunció la crisis del denominado Estado de bienestar, el cual fue considerado como el responsable de la crisis económica por ineficiente, amplio y de alto costo. Esta visión, que afirmaba el agotamiento de ese modelo, contó con un amplio consenso de diversos sectores de la sociedad.

Las posturas que se vieron afianzadas en la década del ochenta permitieron la implantación de políticas neoconservadoras que derivaron en drásticas modificaciones en el accionar del Estado. En este sentido, el nuevo modelo planteó “una radical separación entre la orientación de la política económica y la de aquellas políticas dirigidas al mercado de trabajo, por un lado, y la política social, por el otro” (Minujín, 1993:33). En

Argentina esa década estuvo atravesada por una aguda crisis económica que tuvo como consecuencia el aumento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de empleo y de salarios.

En la década del noventa, se vieron complejizados ciertos procesos iniciados en las décadas anteriores. Estos años se caracterizaron por las que se denominaron políticas de ajuste estructural, las cuales implicaron ciertas medidas como desregulación de la economía y los mercados, privatización de empresas públicas, modificaciones en la legislación laboral tendientes a la flexibilización laboral y cambios en el eje de las políticas públicas y sociales (Hintze, 2006). El mercado de trabajo se vio afectado por los bajos niveles de remuneración y actividad, por lo que hubo un aumento del desempleo y el subempleo. En ese contexto, se vieron “trabajadores que ‘envejecían’ (a menudo con cincuenta años o menos), que ya no encontraban sitio en el proceso productivo ni en ninguna otra parte; jóvenes en busca de su primer empleo, que vagaban de pasantía en pasantía y de una pequeña tarea a otra; desempleados por lapsos prolongados” (Castel, 1997). En esta perspectiva, los sectores medios se vieron afectados produciendo un aumento en el volumen de la pobreza y cambios en su composición. Estos sectores fueron denominadas los nuevos pobres, es decir, personas que no eran pobres y se convirtieron en tales, aunque sin perder el acceso a los bienes y servicios básicos. En este panorama, no debemos olvidar a los pobres estructurales, personas que históricamente sufrieron carencias y que en el marco de esta situación no tuvieron posibilidades de salir de su pobreza¹. De este modo, importantes sectores de la sociedad vieron deteriorarse sus condiciones de vida por la desigualdad creciente.

En este contexto, se evidencia un aumento del número de personas que comenzaron a vivir en las calles. Personas que en su momento tenían trabajo y una vivienda no tuvieron otra opción que comenzar a pasar sus días y noches en las calles de la ciudad. Si bien este no es un fenómeno

1 A nivel nacional, se estima, hacia 1995, que “un 57% (13,9 millones de personas en aglomerados urbanos) tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza, y el 27% (6,6 millones) era considerado estadísticamente indigente, con ingresos que no alcanzaban a cubrir el costo de sus necesidades alimentarias básicas” (Hintze, 2006: 30). En el Gran Buenos Aires, la información muestra que, “con una tendencia sostenida, la brecha entre el quintil más pobre y el más rico de la población aumentó de 5 a 8 veces entre 1990 y 2000” (Salvia y Donza en Hintze, 2006: 30).

propio de esta década, es muy significativo su incremento y consolidación en estos años, a comienzos del siglo XXI. Esto se vincula con la precariedad en cuanto a lo habitacional –sumado a la falta de políticas habitacionales duraderas– y al aumento de la desocupación y el subempleo².

Este artículo busca realizar un acercamiento a la problemática de las personas que habitan en las calles de la ciudad autónoma de Buenos Aires, los denominados habitantes de la calle. Estas son personas y grupos familiares que viven en una emergencia habitacional extrema y que dependen de la asistencia pública y privada para subsistir dentro de la ciudad. Se presentarán tanto los programas impulsados para esta población desde el ámbito estatal como los servicios que se ofrecen desde el ámbito privado (organizaciones de la sociedad civil). Así mismo, se analizarán algunas de las consecuencias de los servicios ofrecidos para la vida cotidiana de estas personas y, por último, veremos cómo éstos construyen un tipo de ciudad muy particular en relación a los habitantes de la calle.

El texto se estructurará del siguiente modo: primero se ahondará en qué se entiende por la categoría de habitantes de la calle, haciendo especial hincapié en el concepto de habitar; segundo, se hará un acercamiento a la experiencia de vivir en la calles de la ciudad de Buenos Aires; tercero, se presentarán los principales programas estatales destinados a esta población y se ahondará en los servicios de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan con la temática (aquí se presentará una tipología de organizaciones que permite conocer los diferentes modos de atención); para finalizar, se analizarán las principales características de la totalidad del “circuito” de atención que configuran los servicios tanto públicos como privados.

² El inicio de la vida en la calle está atravesado por una multiplicidad de motivos, es decir, es un fenómeno que no solo puede ser entendido por lo “estructural” (desocupación, falta de vivienda, etc.), sino que también debe ser entendido según las situaciones personales y vivenciales de la persona (separación, muerte de un ser querido, adicciones, maltratos, etc.). Esta es una problemática multidimensional, por lo cual, cuando se piensa en el inicio de vida en la calle, se debe pensar en una combinación de situaciones tanto estructurales como personales.

Los habitantes de la calle

Existen diversas formas para denominar a las personas que pasan sus días y noches en las calles. Sin embargo, hay dos que son las más habituales. En la bibliografía sobre la temática, en artículos periodísticos y hasta en documentos de políticas públicas, se las denomina “personas en situación de calle” o “sin techo”. La denominación “sin techo” prácticamente dejó de utilizarse dado que se consideró que caracteriza de un modo negativo a quienes son enunciados de este modo, pues hace énfasis solo en sus carencias habitacionales y, además, en muchos casos se la emplea como un descalificativo. En la actualidad, el término más utilizado, tanto por el Estado como por las OSC, es el de “personas en situación de calle”. Esta categoría fue propuesta desde el Estado y es empleada por las organizaciones, que la utilizan dado a que hace referencia a una “situación”. En otras palabras, a partir de esta categoría se entiende que vivir en la calle es una situación transitoria.

A raíz de estas dificultades en torno a las conceptualizaciones utilizadas –y dado que se consideró que no abarcaban la complejidad del fenómeno– es que se ha decidido utilizar la categoría “habitantes de la calle” para referirse a esta población³. Se considera que en esta enunciación el énfasis no está puesto en las carencias, sino en el medio en donde la persona habita y desarrolla su vida cotidiana. Se habla de habitantes porque se entiende que estos habitan el espacio de la calle, ya que allí entablan una relación con el entorno (se apropian y hacen uso de ese espacio) y establecen vínculos e interacciones con diferentes personas o grupos que se encuentran en su misma situación o no (vecinos, comerciantes, transeúntes, etc.). Los habitantes de la calle, en su cotidianeidad, significan y modifican el ámbito en el cual viven. Es por eso que se entiende el acto de habitar como “el proceso de significación, uso y apropiación del entorno que se realiza en el tiempo, y que por lo tanto nunca puede considerarse como “acabado”, ya que se está haciendo continuamente” (Signorelli en Duhau y Giglia, 2008: 22). A partir de la utilización de esta categoría,

³ Término utilizado para hacer referencia a un trabajo de tipo informal, poco calificado y de corta duración.

se busca entender la vida en la calle no solo como una condición física territorial, sino como “un contexto socio-cultural, un espacio de redes de relaciones que vehiculizan las interacciones sociales” (Marcús, 2006: 102).

Duhau y Giglia hacen una distinción entre el concepto de habitar y el de residir, distinciones conceptuales que resultan muy significativas para la temática trabajada dado que se podría afirmar que los habitantes de la calle habitan y residen en el mismo espacio. En este sentido, “el habitar define un conjunto amplio de fenómenos vinculados a la experiencia de la metrópoli y a la relación con los espacios en cuanto lugares, es decir, espacios geográficamente delimitados, materialmente reconocibles y provistos de significados compartidos, [mientras que] el residir alude a la vinculación con un espacio a donde se desempeñan las funciones propias de la reproducción social (descansar, dormir, comer, guardar sus pertenencias)” (2008: 24). Los habitantes de la calle son personas que desarrollan su vida cotidiana en el espacio de la calle; en ella realizan ciertas actividades que son consideradas como pertenecientes al mundo de lo doméstico: preparar los alimentos, comer, dormir, higienizarse, etc. Estas son actividades propias de la intimidad de la casa, pero en este caso se llevan a cabo en un espacio que se vincula con lo común, lo público, lo compartido. Es por esto que el ámbito de la calle cobra un sentido particular para quien vive allí.

Habitar las calles, una “experiencia urbana”

Desde diversos enfoques se afirma que la experiencia de vivir en la calle es una problemática predominantemente urbana. En la ciudad de Buenos Aires es en donde se halla la mayor cantidad de habitantes de la calle. En esta ciudad se ubican las más variadas (y, a veces, las únicas) opciones tanto estatales como privadas para asistirlos. Así mismo, en ella se localizan los establecimientos de la mayoría de las OSC, de los programas estatales, de las oficinas para trámites relacionados con los subsidios, etc. También es en esta ciudad donde existe la posibilidad de llevar a cabo diferentes actividades que otorguen dinero (venta de artículos en la vía

pública, changas⁴ relacionadas con algún oficio, mendicidad, limpieza de vidrios de autos, juntar cartones para vender, etc.). Por estas razones, en la ciudad de Buenos Aires se concentra la mayor cantidad de habitantes de la calle, los cuales provienen de la propia ciudad, del conurbano bonaerense, de diferentes provincias del país y, en menor medida, de países limítrofes.

Los habitantes de la calle circulan por la ciudad de un servicio a otro, ideando estrategias, coordinando horarios y necesidades durante el día y la noche. Este itinerario que realizan se asocia a la figura que Merklen (2000) denomina como “cazador”. Esta metáfora permite comprender la vida cotidiana de los habitantes de la calle y su relación con los servicios públicos y privados, dado que ellos recorren la ciudad desplegando diversidad de estrategias en función de lo que ésta les ofrece. Así, aprenden a vivir en el circuito de la atención que crean las distintas OSC y el Estado. En este entramado es que los habitantes de la calle desarrollan un sin fin de diferentes formas de movilidad y de organización de su tiempo. Se puede decir que configuran un mapa específico de la metrópoli según sus prácticas cotidianas, mapa que se elabora a partir de “ciertas representaciones, preferencias, elecciones y limitaciones acerca de lo que es pertinente o deseable hacer en la metrópoli” (Duhau y Giglia, 2008: 28).

De este modo, la vida de los habitantes de la calle puede ser identificada como una experiencia urbana. Siguiendo a Duhau y Giglia, “el concepto de experiencia urbana alude a las muchas circunstancias de la vida cotidiana en la metrópoli y a las diversas relaciones posibles entre los sujetos y los lugares urbanos, a la variedad de usos y significados del espacio por parte de diferentes habitantes” (2008: 21) Estos autores entienden a la experiencia como la vinculación entre las visiones del mundo y las prácticas sociales ancladas en contextos situacionales. Este concepto nos permite plantear, a partir del caso de los habitantes de la calle, que la experiencia urbana no es homogénea ni neutral, sino que cambia según los distintos sujetos que establecen una relación con el resto de la ciudad y que elaboran el sentido de su posición en ella. La experiencia permite ver

4 Término utilizado para hacer referencia a un trabajo de tipo informal, poco calificado y de corta duración.

“la cultura urbana en su concreta actualización por parte de diferentes sujetos y sus múltiples maneras de vivir y de ser parte de la metrópoli” (ibíd.).

Programas estatales

A raíz del aumento sostenido de esta población en las calles de la ciudad de Buenos Aires, a fines de la década del 90 se crearon los primeros programas que los tomaban como población objetivo. El Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad autónoma de Buenos Aires es el encargado de los programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables dentro de la ciudad. De este Ministerio depende la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar, encargada de los servicios sociales destinados a los habitantes de la calle. En este ministerio, en el año 1997 –a partir del decreto 607–, se creó el primer programa que tenía como población objetivo a los denominados, por ese entonces, “sin techo”. Fue nombrado como “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional”. Con su creación apareció en la agenda pública esta problemática. Dado lo novedoso del programa, se debieron tomar varias decisiones iniciales vinculadas a la delimitación de la población: cómo abordarla, qué dispositivos de atención crear, etc. Años más tarde, específicamente en el año 1999, se creó el programa “Buenos Aires Presente”, conocido como BAP. Este programa atiende a las personas en situación de emergencia, es decir, no tiene como única población objetivo a los habitantes de la calle, sino que fue creado para asistir en situaciones de emergencia al conjunto de la sociedad. A través de sus unidades móviles, que circulan por toda la ciudad, el programa brinda información sobre los servicios sociales, y además traslada a las personas. El BAP es un articulador entre servicios y programas. En el caso específico de los habitantes de la calle, estos son detectados a través del BAP y en algunos casos derivados a los servicios que les brinda el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires o bien a los de las OSC destinadas para su atención.

Otro de los programas creados para poblaciones en riesgo habitacional que se gestiona desde el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires es el

programa “Atención para las familias en situación de calle”, el cual se encarga de la entrega de subsidios económicos, solo con fines habitacionales, para asistir a familias o a personas que se encuentran en dicha situación. Para acceder a este subsidio se deben cumplir varios requisitos, uno de los cuales es presentar un “certificado de situación de calle”, es decir, se debe acreditar que efectivamente se vive en la calle.

Por último, otro de los servicios destinados para esta población son los hogares de tránsito y los paradores nocturnos. El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires posee algunos propios, y a la vez subsidia otros establecimientos pertenecientes a las OSC que trabajan con habitantes de la calle. En síntesis, el Gobierno de Buenos Aires posee:

- Tres hogares, uno para mujeres solas o con niños, uno para hombres solos y uno para familias⁵. Los hogares ofrecen un lugar para dormir por un periodo prolongado de tiempo, alimentos, asistencia psicosocial y médica, y talleres de diferentes tipos. Las personas que allí asisten conviven en el hogar, para lo cual deben compartir comidas, habitaciones, baños y tareas de limpieza. Los hogares poseen horarios restringidos de ingreso y egreso, y durante el día las personas deben abandonar el lugar.
- Tres paradores, dos para hombres solos y uno para mujeres solas o con niños⁶. La mecánica del parador difiere del hogar de tránsito principalmente en el hecho de que las personas solo pueden pernoctar en el lugar una noche: al otro día, una vez pasada la noche, deben retirarse. El parador renueva sus vacantes día a día, a diferencia del hogar, en el cual la estadía es por un período de tiempo. En el parador se reciben servicios de alimentos y de higiene, así como derivaciones a hogares o consultas médicas, dependiendo del caso. Al igual que en el hogar, los horarios de ingreso y egreso son muy estrictos en cualquier época del año (por ejemplo, el horario de ingreso puede ser de 17 a 18 horas, y el de egreso de 7 a 8 de la mañana).

6 Podemos mencionar al parador Azucena Villaflor, para mujeres (solas o con niños), el parador Retiro y el parador Bepo Ghezzi, ambos para hombres mayores solos.

Servicios de las organizaciones de la sociedad civil⁷

Las OSC ofrecen a los habitantes de la calle comida, ropa, remedios, talleres, capacitación, duchas y atención médica. En muy pocos casos, también brindan servicio de alojamiento. Se encuentran ubicadas en diferentes barrios de la ciudad. Algunas poseen un lugar propio y otras no; estas últimas desarrollan sus actividades un día puntual en una plaza o una esquina de la ciudad. Este segmento de organizaciones es heterogéneo: está compuesto por organizaciones de distinto origen, tamaño, intereses, prácticas y grado de institucionalización.

Dada la variedad de organizaciones, se construyó una tipología que permitiera clasificar a los distintos tipos. Esta tipología fue central para realizar el análisis y para tener un conocimiento más exhaustivo del tema. Se han encontrado diversas tipologías de OSC en general (Gadis, 2004; González Bombal y Roitter, 2000; Filmus et al., 1997), pero no se han hallado tipologías que clasificasen a las OSC que específicamente tienen como población objetivo a los habitantes de la calle. A continuación se presentan los tres tipos de organizaciones construidas:

- Tradicionales/prestación de servicios. Son organizaciones que realizan tareas vinculadas a la filantropía y al voluntariado. Su modo de intervención es la atención primaria. En ellas, los habitantes de la calle pueden encontrar un lugar donde dormir, comida, ropa, servicios de peluquería, lectura o recreación, además de servicio religioso. También existen organizaciones que brindan similares servicios pero que no

⁷ La sociedad civil está compuesta por una multiplicidad de organizaciones que son agrupadas bajo diversas denominaciones. Entre ellas podemos mencionar a las organizaciones sin fines de lucro, entidades de bien público, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), organizaciones del tercer sector, organizaciones comunitarias o bien Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Utilizamos este último término porque lo consideramos abarcador de la heterogeneidad del universo de estudio. Siguiendo a Leiras (2009), entendemos a las OSC como privadas (institucionalmente independientes del Estado, aunque reciban fondos públicos), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios) y voluntarias. En este sentido, esta categoría coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo (Leiras, 2009: 15). La unificación de este complejo espectro en una categoría se fundamentaría en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, diferente del mercado y del Estado (Cogliati et al, 2002).

están relacionadas con lo religioso. No obstante, las acciones que realizan están asociadas a la caridad.

- Organizaciones de promoción de derechos. Son organizaciones vinculadas a la reivindicación derechos sociales y a la puesta en práctica de acciones relacionadas con la movilización y la demanda hacia el Estado. Ofrecen espacios de debate y de intercambio, información sobre trámites y legislaciones, etc. Están conformadas por habitantes de la calle, personas que en el pasado han vivido en la calle, estudiantes, profesionales, académicos y miembros de otras organizaciones sociales. Principalmente han sido creadas a partir del año 2001.
- Emprendimientos sociales. Son organizaciones que desarrollan microemprendimientos comerciales para los habitantes de la calle (ventas en la vía pública, arreglo de muebles, pinturas, talleres, capacitaciones en oficios, etc.). Si bien emprenden acciones vinculadas a la reivindicación de derechos sociales, en especial el laboral, no realizan demandas ni cuestionamientos puntuales hacia el Estado.

En estos tres tipos se intenta plasmar el universo de organizaciones sociales que trabajan con los habitantes de la calle, teniendo en cuenta sus objetivos, concepciones y acciones. Si bien desde el punto de vista analítico resulta necesario y útil construir una tipología, se sabe que en el accionar cotidiano las organizaciones combinan diferentes estrategias. Muchas de ellas, además, están en continuo cambio y adaptación, en especial las más nuevas.

El accionar de un “circuito”

A continuación se presentan las principales características encontradas en el sistema de atención para los habitantes de la calle tanto desde el ámbito estatal como privado, pues se considera que el “circuito” de atención está integrado por ambos ámbitos y sus servicios.

Una de las cuestiones principales a la hora de indagar en el funcionamiento de los servicios es que éstos son insuficientes. Son pocas las vacan-

tes que se ofrecen tanto desde el ámbito privado como público para la cantidad de personas que se encuentran en situación de calle. Hace unos años ya eran insuficientes, pero en la actualidad, con el incremento de la cantidad de personas en situación de calle, en especial por el aumento de los desalojos, el sistema se encuentra desbordado. No solo los servicios son insuficientes, sino que también podemos encontrar varios problemas, los cuales están vinculados a los horarios estrictos, la obtención de empleo, la falta de actividades durante el día, el retraso en las derivaciones a hogares de tercera u hogares para personas con algún problema físico, el tratamiento y control de enfermedades, la separación de las familias, los requisitos de ingreso muy restrictivos y los excesivos controles en el interior.

En cuanto al subsidio habitacional, se puede decir que es de un monto pequeño que no alcanza para alquilar una vivienda y solo sirve para pagar un cuarto de hotel o pensión, generalmente en muy malas condiciones. Además, el subsidio es entregado de modo intermitente, lo cual impide una continuidad habitacional. Así mismo, es difícil de conseguir, se dan pocos turnos por día y los trámites para obtenerlo son muy engorrosos y prolongados. Por ejemplo, para conseguirlo se debe tener “constancia de estar en calle”, es decir, un certificado que legitime que la persona o familia está viviendo efectivamente en la calle, condición que debe estar certificada por un asistente social. Como se observa, con este requisito no se previene la situación.

Muy relacionados a este punto, podemos mencionar los obstáculos burocráticos. Los habitantes de la calle pasan días, meses y años haciendo trámites, buscando “certificados de pobreza”, pidiendo números para subsidios, transitando de una ventanilla a otra, etc. Existe poca información sobre cómo hacer los trámites y cómo acceder a los servicios. Además, no se cuenta con un centro de atención específico en donde se puedan hallar respuestas o soluciones prácticas y claras para poder realizar un trámite. Otro grave problema se vincula con la falta de documentos de identidad, pues muchos no los tienen debido a diversas circunstancias. Sin la documentación necesaria, no se pueden realizar trámites o conseguir un subsidio.

Por su parte, en cuanto a los hogares y paradores, se puede decir que éstos son considerados como un mero paliativo a la situación que atravie-

san las personas y familias en situación de calle, pues no generan cambios efectivos en sus vidas. En términos generales, se trata lugares en donde se puede recibir alimentos, alojamiento y ducha, lo cual muestra que las principales acciones desde el ámbito estatal para los habitantes de la calle son asistenciales: desde las instituciones no se ponen en práctica intervenciones concretas en cuanto a la reinserción laboral, habitacional y afectiva de las personas.

Un eje común que atraviesa a todos los ámbitos del circuito de atención es la falta de contención institucional hacia los habitantes de la calle. Por ello, el vínculo que poseen éstos con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. Esto se debe en parte a que los profesionales o las personas encargadas de los servicios no tienen una comprensión de la problemática. Muchas veces el fenómeno es abordado desde discursos estigmatizantes. Los habitantes de la calle son cotidianamente maltratados y rechazados en los servicios destinados para su atención. El ingreso en estos establecimientos, en vez de contribuir a encontrar una respuesta, agrava los problemas con los cuales se ingresan. Muchos prefieren continuar sus vidas en la calle en lugar de ingresar a lugares en los cuales no pueden expresarse, son maltratados o se sienten conducidos al conformismo o la frustración. A menudo resulta preferible buscar otras maneras de subsistir en la ciudad.

Por último, en relación a la totalidad del circuito asistencial, se plantean dificultades en relación a la articulación institucional. La falta de coordinación en el accionar se encuentra en el interior de los propios servicios estatales y entre las diferentes dependencias. Así mismo, existe una evidente falta de vinculación entre el Estado y las OSC. También se observan problemas entre estas últimas, principalmente en las diferencias entre los modos de atención, pues hay rivalidades y competencias en torno al “saber hacer”. Esto ha impedido la organización de espacios coordinados de atención, lo cual genera pérdida de recursos y de tiempo a la hora de atender los casos que se presentan. La puesta en práctica de acciones conjuntas podría facilitar el trabajo cotidiano y crear espacios de posibles respuestas a través de un acercamiento integral.

Reflexiones finales

Este artículo ha intentado hacer un acercamiento lo más acabado posible a la vida cotidiana de los denominados habitantes de la calle, personas que, durante el día y la noche, debe desplegar una multiplicidad de estrategias en relación a los servicios que se ofrecen desde los ámbitos estatal y privado en el marco de la ciudad.

Si bien son varios los programas y servicios sociales que se ejecutan desde el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, las respuestas son insuficientes. Los mencionados programas terminan siendo paliativos a corto plazo y no logran que las personas salgan de su difícil situación. No se han puesto en práctica intervenciones efectivas en cuanto a la reinserción laboral, habitacional y afectiva de las personas. Los programas sociales no han impulsado un desarrollo personal ni grupal a largo plazo que permita superar las condiciones actuales, principalmente porque no existe una amplia comprensión de las dimensiones del fenómeno y porque falta un acercamiento a las necesidades reales de la población. Además, el fenómeno es abordado desde una mirada estigmatizadora y reproductora de las imágenes negativas que se tienen de las personas en situación de calle, razón por la que los problemas vinculados a la exclusión no son solucionados, pudiendo incluso llegar a agravarse.

El vínculo que poseen los habitantes de la calle con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. Las personas se han visto insertas en círculos burocráticos de los cuales es difícil “salir”. Las rutinas no tienden a la búsqueda de una integración efectiva, sino que generan sujetos pasivos que pasan días recorriendo ventanillas y esperando. De este modo, los habitantes de la calle han quedado atrapados dentro del “circuito asistencial” que ofrece este tipo de sistema de atención. Además, el circuito está atravesado por el riesgo a maltratos y por la violencia a la que se enfrentan en los servicios y espacios públicos, así como por la incertidumbre sobre dónde dormir, dónde comer, etc.

Las políticas sociales orientadas a esta población vulnerable deben presentar medidas que aborden la problemática en su conjunto y que eviten la reincidencia de las personas en la calle. Es necesario pensar que el abordaje de este fenómeno debe ser integral, involucrando tanto lo estatal

como a las OSC. Así mismo, se deben considerar tanto las dimensiones económicas (privaciones materiales) como las sociales. Este es un fenómeno que necesita ser entendido de modo multidimensional si se pretende realizar acciones positivas que mejoren la calidad de vida de las personas en situación de calle.

Por todo lo dicho, consideramos esencial dar a conocer esta problemática en distintos ámbitos, especialmente como un fenómeno que está en aumento en nuestros países y en el mundo entero. Es prioritario que pensemos soluciones efectivas que impulsen el acceso a la vivienda, el uso igualitario de la ciudad y la inclusión social, siempre con un claro objetivo en mente: que nadie pase ni un solo día en la calle.

Bibliografía

- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Cogliati, Cristina, Kossoy, Alicia y Kremenchutzky, Silvia 2002 “Gestión de organizaciones de la sociedad civil de combate a la pobreza. La estrategia de fortalecimiento institucional” en *Revista Dbial Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (Buenos Aires) N.º 36.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela 2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México: Siglo XXI Editores/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco).
- Filmus, Daniel, Arroyo, Daniel y Estebanéz, María Elina 1997 *El perfil de las ONG en Argentina* (Buenos Aires: Fkacso/Banco Mundial).
- GADIS 2004 *Índice de desarrollo. Sociedad civil en Argentina. Total país* (Buenos Aires: Undp, BID, Gadis).
- González Bombal, Inés y Roitter, Mario (comps.) 2000 *Estudios sobre el Tercer Sector en Argentina. The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad).
- Hintze, Susana 2006 *Políticas sociales. Argentina en el cambio: conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio Editorial).