



DANIEL SBAMPATO

La ciudad y sus deudas: la atención a los habitantes de la calle

POR PAULA CECILIA ROSA

Licenciada en Sociología (UBA), doctora en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Investigadora Asistente de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Es docente de Metodología de investigación social en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Miembro del Programa Integral de Economía Solidaria de la Universidad Nacional de San Martín. Su último libro *Habitar la calle. El accionar de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Ciudad de Buenos Aires* se encuentra en proceso de publicación.

Desde épocas remotas las personas que no lograban insertarse en los patrones establecidos socialmente han llamado la atención de diversas corrientes de pensamiento y de la literatura clásica y popular. Aquellos que no eran reconocidos por su comunidad y no tenían domicilio establecido eran vistos con desconfianza pues eran los desarraigados, los desviados, los vagabundos... éstos despertaban sospechas, temores y han sido objeto de múltiples intervenciones y clasificaciones a lo largo de los siglos. En el caso argentino, según el momento histórico, fueron denominados como vagos y/o malentretenidos, linyeras, mendigos o crotos. Generalmente, eran concebidos como seres errantes, que no les gustaba trabajar y que preferían una vida de ocio y relajación.

Hugo Nario (1988) en su libro describe la vida de José Américo Ghezzi, más conocido como Bepo, un argentino que por veinticinco años fue *linyero* sobre los trenes cargueros de la Argentina. Bepo, que es concebido como el linyero más conocido de nuestra historia, fue un picapedrero, nacido en Tandil en 1912 y militante del anarquismo, que anduvo recorriendo la pampa de tren en tren, viviendo una vida "linye" y *trasmitiendo* sus ideas: "Ser uno solo y nada más, porque una piedra, un viento, un ruido, ya son compañía" (Testimonio de Bepo Ghezzi, en Baigorria, 2008). En definitiva, desde una visión romántica e idealista, eran pensadores libres y aventureros "sin ataduras". Remitían al viajero que andaba "renegando del mundo

convencional y quizás imaginando otro distinto, ideal" (Rubinich, 2008: 95). Sin embargo, desde otra visión, debían ser controlados pues eran concebidos como un peligro para el orden social. A tal punto resultaban un problema que hacia 1815 se dicta en nuestro país la primera *ley de vagos*. Los identificados como tales a partir de esta ley debían ingresar al ejército o trabajar como peones rurales. Hacia abril de 1822 se redacta otra ley que actualiza la de 1815. Según esta ley el vago era perjudicial para la sociedad dado que vivía a expensas de ella, era improductivo y generaba "inquietudes en el orden social". En este marco es que se creó, hacia 1858, el primer asilo para mendigos de la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo para la creación de este asilo fue la *reclusión* del mendigo. Se buscaba desplazar del espacio público a estas personas que andaban sin un rumbo fijo y que resultan peligrosas (Mariluz, 2009). Hacia octubre de 1860 la Cámara Legislativa de la Provincia de Entre Ríos sanciona nuevamente una *ley de vagos* bajo la presidencia de José de Urquiza. La detención de los "vagos" fue una práctica habitual de la policía que continuó hasta fines del siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires, más específicamente hasta 1996, ya que en ese año los edictos policiales fueron suprimidos. Como vemos, en este sucinto recorrido histórico, es posible identificar que esta población fue centro de intervenciones y normativas por el peligro que generaban frente a la defensa del orden social y la propiedad. ▶

► FINES DE SIGLO

Un giro sobre la intervención a esta población lo encontramos hacia fines del siglo XX, pues frente al deterioro en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad fue necesaria la creación de programas para poblaciones específicas. Entre ellas, encontramos a las personas que “habitaban la calle”. Según Golbert (2004) las distintas situaciones de exclusión social presentes requirieron la realización de nuevas políticas sociales que pudieran ofrecer cierta protección a aquellos que habían perdido su empleo o se encontraban en una situación de gran vulnerabilidad social. Principalmente el foco estaba puesto en los casos de pobreza extrema. De este modo, se crearon los *programas de los pobres entre los pobres* para atender a los considerados “más desprotegidos y carentes” (Castel, 2004), para reducir lo más posible el gasto social.

Dentro de este contexto se ubica el nacimiento de los primeros programas para los habitantes de la calle². Entre los programas creados en la primera gestión de la ciudad autónoma que persisten hasta la actualidad encontramos el Programa de *Paradores Nocturnos* y de *Hogares de Tránsito* pertenecientes al GCBA³ y subsidiados a cargo de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esta población; también persiste el Programa “*Buenos Aires Presente*”⁴ (BAP) creado en el año 1999. Asimismo, se conserva el *subsidio habitacional*, creado en una gestión posterior que otorga un monto por seis meses a familias y personas en una situación de vulnerabilidad habitacional (como ser situación de calle, desalojo o emergencia habitacional) para que alquilen una habitación en un hotel-pensión. También funciona una línea telefónica denominada “línea de asistencia social” para brindar atención a las personas que se encuentran en calle. Esta línea telefónica -creada en el año 2005- resultaría un nexo entre la persona, el servicio social y los centros de atención.

En la actual gestión de la Ciudad de Buenos Aires los programas iniciados desde fines de la década del noventa, salvo por algunos cambios específicos o de tipo coyuntural, se conservan. Sin embargo, impulsaron una acción política que resulta significativa de ser especificada por su relevancia. Hacemos referencia a la creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) perteneciente al Ministerio de Ambiente y Espacio Público porteño. La UCEP⁵ tenía por objetivo controlar y ejecutar el retiro de infraestructura y elementos publicitarios instalados en el espacio público no ajustados a la normativa; mejorar el orden y la organización en el espacio público, coordinando y colaborando con las diferentes áreas del ministerio en tareas que resulten afines; colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de elementos, materiales y mercaderías aco-

piados ilegalmente en el espacio público o utilizado para realizar actividades ilegales en el espacio público. No obstante, más allá de estos objetivos, la unidad tenía otras tareas asignadas. Entre ellas podemos mencionar el desalojo del espacio público en el cual se encontraban viviendo los habitantes de la calle⁶. Este grupo actuaba en horas de la noche, realizando desalojos, con amenazas, maltratos y golpes. En sus procedimientos, los miembros de la UCEP, además de agredir violentamente a las personas, les quitaban sus pertenencias y, en algunos casos, las arrojan en un camión colector de basura. La UCEP fue desactivada oficialmente luego de los numerosos reclamos de organizaciones sociales y medios de comunicación que denunciaron su accionar⁷.

ABORDAJES

Revisar la totalidad de los servicios estatales ofrecidos para la atención de la problemática permite identificar principalmente que éstos resultan insuficientes frente a la profundidad del fenómeno. Son pocas las vacantes que se ofrecen tanto desde el ámbito privado como público para la cantidad de personas que se encuentran en esta situación. Con el incremento de la cantidad de personas y familias completas⁸ que “habitaban la calle”, en especial por el aumento de los desalojos (con orden o sin orden judicial)⁹ y la falta de alternativas ha-

LA UNIDAD DE CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO TENÍA OTRAS TAREAS ASIGNADAS. ENTRE ELLAS PODEMOS MENCIONAR EL DESALOJO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL CUAL SE ENCONTRABAN VIVIENDO LOS HABITANTES DE LA CALLE.

REVISAR LA TOTALIDAD DE LOS SERVICIOS ESTATALES OFRECIDOS PARA LA ATENCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA PERMITE IDENTIFICAR PRINCIPALMENTE QUE ÉSTOS RESULTAN INSUFICIENTES FRENTE A LA PROFUNDIDAD DEL FENÓMENO. SON POCAS LAS VACANTES QUE SE OFRECEN TANTO DESDE EL ÁMBITO PRIVADO COMO PÚBLICO PARA LA CANTIDAD DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ESTA SITUACIÓN.

LAS PRINCIPALES ACCIONES DESDE EL ÁMBITO ESTATAL PARA LOS HABITANTES DE LA CALLE SON ASISTENCIALES.

bitacionales para las personas de menores recursos en la ciudad, el sistema se encuentra desbordado.

En cuanto al *subsidio habitacional*, este no permite alquilar una vivienda¹⁰, sólo permite acceder a un cuarto de hotel-pensión generalmente en muy malas condiciones. Además, el subsidio es entregado de un modo intermitente lo cual impide una continuidad habitacional. Asimismo, es difícil de conseguir pues se brindan pocos turnos por día y los trámites para obtenerlos son muy engorrosos y prolongados. Para obtenerlo se debe tener “constancia de estar en calle”, es decir, un certificado que legitime que esa persona o familia están viviendo efectivamente en la calle hace más de un año. Como se observa con este requisito no se previene la “llegada a la calle”, además “que generan un sujeto pasivo que pasa días recorriendo ventanillas y esperando” (Rosa, 2012).

Los hogares y paradores resultan un paliativo frente a la situación que atraviesan estas personas y familias al no generar efectivos cambios en sus vidas y al no pensarse como punto de partida sino como punto de llegada de la política social. Principalmente, son lugares en donde se puede recibir alimentos, alojamiento y ducha. Es decir, que las principales acciones desde el ámbito estatal para los habitantes de la calle son asistenciales. Esto sucede porque desde los establecimientos, salvo algunas excepciones, no se ponen en práctica intervenciones concretas en cuanto a la vinculación laboral, habitacional y afectiva de las personas. Los habitantes de la calle van día tras día a dormir y comer, pasan horas allí adentro pero sin ningún objetivo más que pasar el rato. En estos establecimientos son variadas las dificultades. Algunas de ellas están vinculadas con los horarios estrictos de ingreso-egreso, la falta de actividades durante el día, el retraso en las derivaciones a hogares de tercera u hogares para personas con algún problema físico, la falta de tratamiento y control de enfermedades, la separación de las familias, los requisitos de ingreso muy restrictivos, muchos controles en el interior de los mismos, etcétera.

Un eje común es la falta de contención institucional hacia los habitantes de la calle. Es por eso que el vínculo que poseen éstos con las instituciones estatales es precario, inestable y dependiente. En parte se debe a que los profesionales o personas encargadas de los servicios no tienen -en su mayoría- una comprensión integral de la problemática y cómo trabajarlo. Es por esto que muchas veces el fenómeno es abordado desde una mirada y desde discursos *estigmatizantes*. Cotidianamente son maltratados y rechazados en los servicios destinados para su atención. El ingreso en estos establecimientos en vez de contribuir a encontrar una respuesta lleva a agravar los problemas con los cuales ingresan (Rosa, 2012). Por esta razón muchos prefieren continuar sus vidas en la calle antes que ingresar a estos lugares en los

- cuales no pueden expresarse o bien sienten que los conducen a la pasividad o a la frustración (Rosa, 2009). En relación con esta perspectiva es posible identificar que esta insatisfacción con respecto a estos establecimientos también es transmitida por los coordinadores y encargados de los programas sociales. Los profesionales a cargo entienden que trabajan con lo que "nadie quiere" y de lo que nadie se "hace cargo" y en condiciones desfavorables no sólo por las condiciones edilicias sino también por sus propias condiciones laborales¹¹.

MIRADA INTEGRAL

Como se pudo dar cuenta, desde sus orígenes esta población es centro de persecuciones y maltratos. Muchas de las concepciones que se tenían sobre ellos se han conservado hasta nuestros días. Han pasado los años, los gobiernos, las políticas, etcétera, y todavía es posible localizar un rechazo a quien no tiene un "lugar donde vivir". De hecho, las políticas más represivas se reactivaron en los últimos años como consecuencia de las acciones desplegadas por la UCEP -con una operatoria ordenada y legitimada- y por los desalojos que son cada vez más violentos y sistemáticos.

Es posible pensar que los supuestos teóricos que rigen estas políticas sociales son cercanos a una visión de tipo "asistencial-represiva" (Lautier, 1998, citado en Lo Vuolo, *et al.*, 2006). Este enfoque sostiene que hay una falta de previsión y emprendimiento por parte de

los pobres, por ello deben ser controlados a través de la asistencia y la represión. Entienden que existe cierta responsabilidad en su pobreza, por ello se establecen acciones vinculadas a la violencia represiva en el caso de los pobres "malos" que transgreden las reglas o la asistencia como mecanismo de control social para los pobres "buenos". Como vemos estos supuestos establecen la regulación de la pobreza por parte del Estado hacia la atención de los habitantes de la calle. En este sentido, se cristaliza que el "asistido" por la política social se vincularía principalmente con lo definido de un modo negativo, es decir, conceptualizado como vago, alcohólico, disruptivo, o bien como en condición de "minoridad" por lo cual el Estado debe ejercer un tutelaje sobre su persona.

Es por esto que es necesario pensar que el abordaje de este fenómeno debe ser integral. En este sentido, para poder impulsar intervenciones tendientes a mejorar la calidad de vida de estas personas es necesario plantear políticas sociales intersectoriales que combinen las diferentes áreas de gobierno. El área de Desarrollo Social es la que asume la atención de esta problemática cuando es una situación multicausal que necesitaría de la actuación de diversas dependencias estatales. Del mismo modo, el trabajo debe ser articulado con las organizaciones de la sociedad civil¹² que conforman, más allá de las diferencias intrínsecas entre ellas, la *malla de contención* cotidiana de la población estudiada.

Es necesario incentivar la participación y el involucramiento de los habitantes de la calle en las acciones desplegadas, integrándoles como miembros activos de las organizaciones sociales y de los programas estatales. Un camino para hacerlo es a través de la afirmación de que son *sujeto de derechos* como cualquier otro ciudadano de la ciudad y que tienen mucho para ofrecer no sólo para *salir* de esta situación sino también en relación con la participación social. En este sentido, es que la reflexión se vincula con la concepción que se posee de esta población, es decir, si son vistos como "asistidos" que necesitan ser alimentados y vestidos o bien como sujetos autónomos que tienen las habilidades necesarias para mejorar su situación. La asistencia puede resultar útil en un momento del proceso, como por ejemplo para cubrir la emergencia que a veces enfrenta la experiencia de "habitar la calle". Sin embargo, debemos pensar más allá y reflexionar sobre qué hay detrás de los procesos continuos de exclusión social, política y urbana que están al acecho de cualquier imponderable que la vida cotidiana les disponga. De este modo, sería posible pensar alternativas de corto, mediano y largo plazo para resolver la acuciante situación que atraviesan miles de personas y familias que no tienen dónde pasar la noche, en definitiva, dónde pasar la vida. •

**MUCHAS VECES EL FENÓMENO
ES ABORDADO DESDE UNA MIRADA
Y DESDE DISCURSOS
ESTIGMATIZANTES. COTIDIANAMENTE
SON MALTRATADOS Y RECHAZADOS
EN LOS SERVICIOS DESTINADOS PARA
SU ATENCIÓN. EL INGRESO EN ESTOS
ESTABLECIMIENTOS EN VEZ
DE CONTRIBUIR A ENCONTRAR
UNA RESPUESTA LLEVA A AGRAVAR
LOS PROBLEMAS CON LOS
CUALES INGRESAN.**

de tareas porteño", 9 de diciembre, 2009.

⁸ El aumento de los desalojos ha generado en los últimos años un cambio en la composición de la población. Es posible observar familias enteras viviendo debajo de autopistas, tinglados, cercanías a los trenes, etcétera. Es decir, que la idea del anciano solitario dista mucho de la actual situación sumado a los niños/as que duermen en las plazas, los jóvenes en sus ranchadas y el aumento de las mujeres solas.

⁹ Según "Habitar Argentina" (2010): cada día hábil de 2009, se iniciaron 36 juicios de desalojos, ejecuciones hipotecarias o usurpaciones de acuerdo a las estadísticas del Poder Judicial para la Capital Federal, es decir un total de 6.162 casos. En Capital Federal, durante el año 2008, se desalojaron al menos nueve familias por día (Informe de la Legislatura Porteña).

¹⁰ El subsidio habitacional sólo se otorga por seis meses y es de 1.200 a 1.800 pesos. Estas cifras dependen de la situación particular de la familia. Es de destacar que la falta de regulación sobre este tipo de alojamientos propicia la especulación de los hoteleros en cuanto a quiénes alojar y/o cuánto cobrarles. De este modo, existe un tipo de desalojo "creado" por los propios dueños de los hoteles para generar la circulación de personas y así poder aumentar los precios (Toscani y Rosa, 2014).

¹¹ Para profundizar: Rosa, P. (2013). "Percepciones de los coordinadores de programas sociales destinados a los habitantes de la calle en la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Debate Público*. Universidad de Buenos Aires. Año 3, N° 5.

¹² En este *campo de atención* la mayoría de las organizaciones sociales son de tipo tradicional vinculadas a tareas asistenciales. También existen otras, creadas especialmente a partir de la crisis de 2001, que buscan trascender la situación actual concibiendo a los habitantes de la calle como "sujetos de derechos". Una de estas organizaciones fue la impulsora -junto con otras- de la primera Ley Integral para personas en situación de calle o en riesgo de la CABA (Ley 3706/2010).

Referencias bibliográficas

- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- Golbert, L. (2004). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires, CLACSO.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Fataussi, L. y Rodríguez, C. (2006). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. CIEPP-Miño y Dávila.
- Mariluz, G. (2009). *Estado, política y vejez. La política social para la tercera edad en Argentina desde el Virreynato del Río de La Plata hasta el año 2000*. Documento N° 41, GCBA. Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas sociales.
- Nario, H. (1988). *Bepo, la vida secreta de un linyera*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Rubinich, L. (2008). "Van los linyeras... Construcción y circulación de una noción positiva del individualismo romántico vitalista durante la primera mitad del siglo XX argentino", en *Revista Apuntes de Investigación del CECYP*, N° 13.
- Rosa, P. (2009). "Las prácticas de encierro hoy: Reflexiones de la mano de Michel Foucault sobre los programas destinados a personas en situación de calle", en *Revista Afuera - Estudios De Crítica Cultural*. Año IV, N° 6.
- Rosa, P. (2012). "Pobreza urbana y desigualdad: La asistencia habitacional a las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires", en Bolívar, T. y Erazo Espinoza, J., *Hábitat Popular e Inclusión Social*, Ciudad de Quito, Ecuador, CLACSO.
- Toscani, M. P. y Rosa, P. (2014). "Conceptualizaciones de habitar. Los casos de los habitantes de la calle y los habitantes de hoteles-pensión en la Ciudad de Buenos Aires". X Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Desequilibrios regionales y políticas públicas. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Ciudad de Córdoba (en prensa).