



**Universidad Nacional  
de General Sarmiento**

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES 2004-2011**  
Acreditación de la Coneau (Resolución 230/11)

Tesis para obtener el grado de Doctor  
en Ciencias Sociales

*Entramado de relaciones:*

**Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Paula Cecilia Rosa**

**Director: Dr. Alejandro B. Rofman**  
**Directora: Dra. Ma. Mercedes Di Virgilio**

**Octubre, 2011**

FORMULARIO "E"  
TESIS DE POSGRADO

*Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.*

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

**El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:**

- a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.
- b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS;
- c) **Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.**

a. Título completo del trabajo de Tesis:

***Entramado de relaciones: Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor):

**Rosa, Paula Cecilia**

c. E-mail del autor:

[paula\\_rosa@yahoo.com.ar](mailto:paula_rosa@yahoo.com.ar)

d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado):

**Doctorado en Ciencias Sociales**

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos):

**Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto de Desarrollo Económico y Social**

f. Para recibir el título de (consignar completo):

a) Grado académico que se obtiene:

**Doctor en Ciencias Sociales**

b) Nombre del grado académico:

**Doctora en Ciencias Sociales**

g. Fecha de la defensa:        /        /  
   día    mes    año

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres):

**Rofman, Alejandro Boris (Director)**

**Di Virgilio, María Mercedes (Co-directora)**

i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.):

**322 páginas distribuidas en 6 partes con 13 capítulos en total y con 20 imágenes en el cuerpo principal; 4 anexos.**

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis:

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires; primera década del siglo XXI**

m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves):

**Organizaciones de la Sociedad Civil, Habitantes de la calle, Estado**

n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres)

Esta tesis analiza los modos de intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la asistencia a los habitantes de la calle, los sentidos que le otorgan a dichas intervenciones y la construcción que realizan, a través de su accionar, de los sujetos *asistidos*. Asimismo, se centra en el *entramado de relaciones* que entablan estas organizaciones con la esfera estatal y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en la creación del *campo de atención* a dicha población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad. Más específicamente, caracteriza el universo de Organizaciones de la Sociedad Civil que orientan sus intervenciones hacia la atención de los habitantes de la calle; describe los sentidos y las prácticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil y sus articulaciones con el Estado y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la atención de los habitantes de la calle. Por último, explora las percepciones y prácticas de los habitantes de la calle en relación al *campo de atención* constituido por las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado.

o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

Esta tese analisa os modos de intervenção das Organizações da Sociedade Civil para auxiliar as pessoas na rua, o caminho que atribuem a estas intervenções e na construção que fazem, através de suas ações, os indivíduos compareceram. Também enfoca a rede de relações que estas organizações se envolvem com o nível de estado e outras Organizações da Sociedade Civil na criação do campo de atenção a esta população na Cidade Autônoma de Buenos Aires hoje. Mais especificamente, caracteriza o mundo das Organizações da Sociedade Civil que orientam suas intervenções para a atenção dos moradores da rua, descreve as formas e práticas das Organizações da Sociedade Civil e sua articulação com o Estado e outras organizações Sociedade Civil sobre o cuidado das pessoas na rua. Finalmente, explora as percepções e práticas dos moradores da rua em relação ao campo de cuidados constituída por Organizações da Sociedade Civil e do Estado.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

This thesis analyzes the modes of intervention of the Civil Society Organizations in assisting people in the street, the way they attach to these interventions and the building they do, through their actions, the subjects attended. It also focuses on the network of relationships that these organizations engage with the state level and other Civil Society Organizations in creating the field of attention to this population in the Autonomous City of Buenos Aires today. More specifically, characterizes the world of Civil Society Organizations that guide their interventions to the attention of the inhabitants of the street, describes the ways and practices of the Civil Society Organizations and their articulation with the state and other Organizations Civil society about the care of people in the street. Finally, it explores the perceptions and practices of the inhabitants of the street in relation to care field constituted by the Civil Society Organizations and the State.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

***Entramado de relaciones: Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

Los estudios especializados coinciden en destacar que en las últimas décadas en la Argentina la visibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil ha sido un fenómeno creciente. Según estas, la consolidación y profundización de la democracia, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el campo político y social. En este marco, se revalorizan las capacidades de la sociedad civil para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras más allá del Estado y el mercado. Las distintas Organizaciones de la Sociedad Civil, ya sea administrando recursos del estado o de privados, asumieron la tarea de actuar sobre ciertas problemáticas sociales a través de diversas modalidades de intervención.

En la Argentina, el universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil está conformado por un amplio abanico de organizaciones con diversidad organizativa y de estrategias de intervención. Un segmento de este complejo mundo son las organizaciones que se ocupan de los *habitantes de la calle*. Este segmento es heterogéneo, poblado por organizaciones de distinto origen, tamaño, intereses, prácticas y grado de institucionalización. Entre ellas podemos destacar a las organizaciones tradicionales y a las de nuevo tipo que se han ido consolidando adquiriendo una fuerte presencia en el *campo de atención* de los habitantes de la calle.

Las diferentes estrategias de acción que desarrollan las organizaciones, que son producidas por y producen el campo de la asistencia social, supone un entramado social que vincula de manera particular a las Organizaciones de Sociedad Civil, al Estado y a los beneficiarios. En este contexto se juega la administración de programas de asistencia estatal y en consecuencia la capacidad de intervenir en la definición de los grupos sociales pasibles de ser asistidos. Este es un campo en tensión y disputa entre el Estado y las Organizaciones y también al interior de la sociedad civil; de este modo, es que las tensiones y los conflictos se ubican entre los mismos sectores que representan a los más vulnerables. En este sentido, el espectro de Organizaciones de Sociedad Civil que trabajan con la problemática de los habitantes de la calle convive junto a los programas estatales destinados a esta población en una *armonía aparente* pues este campo está atravesado

por conflictos, negociaciones y consensos entre las distintas organizaciones (con objetivos e intereses diferentes) y el Estado.

A partir de lo planteado es que el objetivo general de la investigación es analizar los modos de intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la asistencia a los habitantes de la calle, los sentidos que le otorgan a dichas intervenciones y la construcción que realizan, a través de su accionar, de los sujetos *asistidos*. Asimismo, se propone analizar el *entramado de relaciones* que entablan estas organizaciones con la esfera estatal y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en la creación del *campo de atención* a dicha población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad.

Más específicamente se busca caracterizar el universo de Organizaciones de la Sociedad Civil que orientan sus intervenciones hacia la atención de los habitantes de la calle; describir los sentidos y las prácticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil y sus articulaciones con el Estado y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la atención de los habitantes de la calle. Por último, se pretende explorar las percepciones y prácticas de los habitantes de la calle en relación al *campo de atención* constituido por las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado.

En este *campo de atención* el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil definen hacia quiénes está orientado su accionar, es decir, un “otro” que generalmente aparece delineado como el “excluido”; este sujeto es entendido y definido como en estado de privación, peligro o carencia. La concepción que poseen de la población “excluida” genera un vínculo particular y el desarrollo de ciertas prácticas tanto a nivel estatal como desde el campo de las organizaciones sociales. De este modo, el tipo de análisis propuesto busca conocer la experiencia de los habitantes de la calle a través de la exploración del concepto de *exclusión social* dado que el habitante de la calle es generalmente concebido como el arquetipo del “separado de lo social”.

Se propone un trabajo analítico *relacional* que permita el análisis del *entramado de relaciones* que se desarrolla entre las Organizaciones de Sociedad Civil, el Estado con sus programas específicos y los habitantes de la calle. Este *entramado* es central para el entendimiento de la problemática en la actualidad dado que ninguno de estos actores puede ser entendido sin el otro. En este sentido, el *campo de atención* no podría comprenderse sin la revisión de la articulación entre estas partes que constituyen un *todo*. La relevancia de estas vinculaciones se evidencia en la configuración de un *tipo* específico de habitante de calle. Este es definido en el marco de esta investigación como “asistido potenciado”, pues posee ciertas particularidades vinculadas al entorno en el cual se inserta. Es por lo planteado que se realizará un análisis de cada una de estas esferas

para luego adentrarse en la dimensión *relacional* que nos permitirá comprender la situación actual del “habitar la calle” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **Network of relationships: Civil Society Organizations and assistance to homeless in the City of Buenos Aires**

The literature acknowledges coincide that in recent decades in Argentina, the visibility of Civil Society Organizations has been a growing phenomenon. According to these, the consolidation and deepening of democracy, decentralization, and the redefinition of the role of government in policy formulation and implementation of social programs, have contributed significantly to legitimize the Civil Society Organizations in the political and social. In this context, it revalued the capabilities of civil society to initiate processes and innovative solutions beyond the state and the market. Various Civil Society Organizations, managing resources either state or private, took on the task of acting on certain social issues through various forms of intervention.

In Argentina, the world of Civil Society Organizations is composed of a wide range of organizations with diverse organizational and intervention strategies. A segment of this complex world are organizations that deal with homeless people. This segment is heterogeneous, populated by organizations of different origin, size, interests, practices and institutionalization. Among them we can highlight to traditional organizations and new type that have been consolidated by acquiring a strong presence in the field of attention of homeless people.

The different action strategies that develop the organizations, which are produced by and produce the social care field, is a social network that links a particular way the Civil Society Organizations, the State and the beneficiaries. In this context it plays the administration of state assistance programs and therefore the capacity to intervene in the definition of social groups liable to be assisted. This is an area of tension and dispute between the State and the organizations and also within civil society in this way the tensions and conflicts are among the same sectors that represent the most vulnerable. In this sense, the spectrum of Civil Society Organizations working on the problem of street people coexist with state programs for this population in an apparent harmony as this field is torn by conflict, negotiation and consensus between different organizations (with different interests and objectives) and the State.

From what emerged is that the overall objective of the research is to investigate ways of intervention of the Civil Society Organizations in assisting homeless people, the way they attach to these interventions and the building they do, through their actions, the subjects attended. It also aims to analyze the network of relationships that these organizations engage with the state level and other Civil Society Organizations in creating the field of attention to this population in the Autonomous City of Buenos Aires today.

More specifically, it seeks to characterize the universe of Civil Society Organizations that guide their interventions to the attention of the inhabitants of the street, describe the meanings and practices of the Civil Society Organizations and their articulation with the state and other organizations Civil Society about the care of homeless people. Finally, we will explore the perceptions and practices of the inhabitants of the street in relation to care field constituted by the Civil Society Organizations and the State.

In this field of attention the State and Civil Society Organizations who are oriented to define their actions, ie, an "other" which can usually be delineated as the "excluded", this subject is understood and defined as a state of deprivation, danger or deprivation. The conception of the population have "excluded" creates a special bond and development of certain practices at both the state and from the field of social organizations. Thus, the type of analysis proposed for the experience of the inhabitants of the street through the exploration of the concept of "social exclusión" as the inhabitant of the street is usually designed as the archetype of the "separated from the social."

We propose a relational analytical work that allows the analysis of the network of relationships that develops between Civil Society Organizations, the State with its specific programs and homeless people. This framework is central to understanding the problem at present because none of these actors can be understood without the other. In this sense, the field of attention can not be understood without reviewing the link between these parts that constitute a whole. The relevance of these linkages are evident in the configuration of a specific type of street dweller. This is defined in the framework of this research as "assisted enhanced" because it has certain particularities of the environment in which it is inserted. It is argued that it is an analysis of each of these areas and then go into the relational dimension that allows us to understand the current situation of "living street" in the Autonomous City of Buenos Aires.

“Sueñan las pulgas con comprarse un perro y sueñan los nadies con salir de pobres, que algún mágico día llueva de pronto la buena suerte, que llueva a cántaros la buena suerte; pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy, ni mañana, ni nunca, ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte, por mucho que los nadies la llamen y aunque les pique la mano izquierda, o se levanten con el pié derecho, o empiecen el año cambiando de escoba.

Los nadies: los hijos de los nadies, los dueños de nada.

Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos:

Que no son, aunque sean.

Que no hablan idiomas, sino dialectos.

Que no profesan religiones, sino supersticiones.

Que no hacen arte, sino artesanía.

Que no practican cultura, sino folklore.

Que no son seres humanos, sino recursos humanos.

Que no tienen cara, sino brazos.

Que no tienen nombre, sino número.

Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa local.

Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata”.

**“Los Nadie”**

**Eduardo Galeano**

**Entramado de relaciones:  
Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**INDICE**

**Agradecimientos**

**PARTE I**

**INTRODUCCIÓN**

**Capítulo 1. Enfoque, objetivos y abordaje metodológico**

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Objetivos y dimensiones de análisis ..... | 25 |
| 1.2. Abordaje Metodológico.....                | 27 |
| 1.2.1. Casos de estudio.....                   | 28 |
| 1.2.2. Aproximación espacio - temporal .....   | 31 |

**Capítulo 2. Habitar la calle, una “cuestión social”**

|   |    |
|---|----|
| 2.1. El caso argentino: adaptaciones de un concepto ..... | 38 |
| 2.1.1. Transformaciones urbanas .....                     | 41 |
| 2.2. Habitantes de la calle .....                         | 48 |
| 2.3. ¿Cuántos son, quiénes son? .....                     | 53 |

**Capítulo 3. Estado de la cuestión**

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Tratamiento del vagabundeo .....                      | 69 |
| 3.2. Los vagos en el devenir argentino .....               | 80 |
| 3.3. Los <i>desviados</i> en el análisis sociológico.....  | 93 |
| 3.4. El caso argentino, un <i>enigma psicológico</i> ..... | 94 |

**PARTE II**

**MARCO TEÓRICO**

**Capítulo 4. Exclusión Social**

|  |     |
|--|-----|
| 4.1. Las especificidades de un contexto .....          | 101 |
| 4.2. Relaciones, comparaciones y superposiciones ..... | 104 |
| 4.3. Estigma de lugar .....                            | 110 |
| 4.4. El “otro” en el mundo social.....                 | 113 |
| 4.5. Creadores de estrategias de vida .....            | 122 |

**Capítulo 5. Recorrido teórico sobre la sociedad civil y sus organizaciones**

|  |     |
|--|-----|
| 5.1. El surgimiento.....                                 | 125 |
| 5.2. Tendencias analíticas.....                          | 127 |
| 5.3. Definición de sociedad civil: la búsqueda.....      | 130 |
| 5.4. Organizaciones de la Sociedad Civil.....            | 136 |
| 5.5. Encuentros entre la sociedad civil y el Estado..... | 137 |
| 5.6. Participación: un <i>área de igualdad</i> .....     | 140 |

**PARTE III**

**ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Capítulo 6. Desde el campo: Organizaciones de la Sociedad Civil**

|   |     |
|---|-----|
| 6.1. Caracterización de la tipología .....        | 155 |
| 6.2. Tipos de organizaciones .....                | 164 |
| 6.3. Construcciones desde la Sociedad Civil ..... | 177 |

**PARTE IV**

**PROGRAMAS ESTATALES: EN SUS ORIGENES Y EN LA ACTUALIDAD**

**Capítulo 7. Cambios en el acontecer: políticas sociales en la historia argentina**

|  |     |
|--|-----|
| 7.1. La Sociedad de Beneficencia ..... | 193 |
| 7.2. El higienismo <i>social</i> ..... | 195 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.3. “Giro de timón”: el Peronismo .....   | 196 |
| 7.4. Nuevas prácticas colectivas .....   | 199 |
| <b>Capítulo 8. El ingreso en la agenda</b>   |     |
| 8.1. <i>Recorridos</i> : las diferentes gestiones y su accionar frente a la problemática ..... | 203 |
| 8.2. Continuidades y rupturas .....  | 211 |
| 8.3. Gestión actual.....   | 213 |
| <b>Capítulo 9. Caracterización programas y servicios actuales</b>                              |     |
| 9.1. Abordajes centrales: paradores y hogares .....  | 218 |
| 9.2. ¿Cómo funciona un parador? .....  | 223 |
| 9.3. El accionar de un “circuito” .....  | 227 |
| 9.4. Clasificaciones de habitantes de la calle .....   | 228 |
| <b>Capítulo 10. Desde su perspectiva: Coordinadores en acción</b>                              |     |
| 10.1. “Es político” .....  | 233 |
| 10.2. “Es un quilombo, todos los días un quilombo” .....                                       | 235 |
| 10.3. Vínculos entre programas o dependencias del gobierno .....                               | 238 |
| 10.4. “A los que nadie quiere” .....   | 239 |
| 10.5. Concepciones del “asistido” .....  | 241 |
| 10.6. “Viven del gobierno” .....   | 247 |
| <b>PARTE V</b>   |     |
| <b>HABITANTES DE LA CALLE</b>  |     |
| <b>Capítulo 11. El habitante de la calle: “asistido potenciado”</b>                            |     |
| <b>Capítulo 12. Percepciones del “habitar la calle”</b>  |     |
| 12.1. El inicio: un antes y un después.....  | 253 |
| 12.2. Su presente, el día a día .....  | 259 |
| 12.3. Percepciones futuras: la “salida” .....  | 272 |
| 12.4. “Habitar la calle”, el despliegue de estrategias.....                                    | 273 |
| <b>PARTE VI</b>  |     |
| <b>REFLEXIONES FINALES</b>   |     |
| <b>Capítulo 13. Las tramas del entramado</b>   |     |
| 13.1. Miradas en las políticas .....   | 293 |
| 13.2. Un campo de exclusión .....  | 297 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  |     |
| <b>SIGLAS</b>  |     |
| <b>ANEXOS</b>  |     |

## Agradecimientos

Escribir una tesis doctoral es una tarea solitaria, muchas horas frente a la pantalla, frente a un libro, frente a la inmensidad de la propia cabeza. Sin embargo, no podría decir que es un trabajo puramente individual; muy por el contrario, es un proceso que está *lleno de aportes...*

Los aportes de muchos muestran que este es un tema que interesa a varias personas de diferentes ámbitos. Muchos tenían alguna historia para aportar, algún libro, recorte, alguna pregunta para hacer, etc. Sus inquietudes y aportes fueron centrales para ayudarme a entender un poco más sobre esta temática y cómo es pensada ¡Gracias a todos! Además, quisiera agradecer y recordar a quiénes a lo largo de estos cinco años de trabajo de campo me ayudaron dándome parte de su tiempo, sus palabras, ideas, abriéndome puertas para ingresar a instituciones, etc. Por ello pienso en esta tesis como un trabajo colectivo en el cual colaboraron muchos, muchos que son anónimos para mí y nunca más lo veré, pero quisiera recordarlos en estas líneas porque su ayuda y su tiempo fueron muy valiosos; estos son empleados de bibliotecas, secretarías de funcionarios, asistentes sociales, miembros de las organizaciones sociales, etc. De algún modo todos/as colaboraron para que esta tesis se realice.

Quisiera agradecer especialmente a mis directores: Alejandro B. Rofman del cual aprendí su amor por el trabajo de investigación y su dedicación para que este sea un mundo menos desigual; y Ma. Mercedes Di Virgilio, quien me acercó al llamado *oficio* del sociólogo, ella con su dedicación, vocación y experiencia me ayudó a recorrer este camino desde antes de recibirme.

Luego quisiera agradecer al *Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR/CONICET* y a todos sus miembros que durante todos estos años me brindaron un lugar para trabajar y adquirir experiencias. Agradezco a Adriana, Liliana y Edgardo como compañeros muy presentes en todo el proceso. Especialmente, quisiera mencionar a Ariel García, amigo y compañero de trabajo, gracias a sus aportes, apoyo, lecturas de proyectos, etc. es que esta tesis es lo que es. En este sentido, quisiera agradecer también a la Dra. Elsa Laurelli quien me ayudó y acompañó con su experiencia y apoyo. Destaco especialmente al equipo de investigación de *Economías Regionales*. También quisiera agradecer su acercamiento a la temática a la Arq. María Di Loreto. Del mismo modo, agradezco a mis compañeros de la cátedra de Metodología de la Investigación Social, cátedra Prof. Ruth Sautu de la Universidad de Buenos Aires. También señalo mi agradecimiento al Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG) y muy especialmente a su directora Dra. Hilda Herzer.

Me gustaría dedicarles esta tesis a mis padres que me enseñaron a valorar el estudio y el trabajo cotidiano, a mis hermanos por su amor incondicional y a mis amigos queridos que siempre están ahí. Agradezco a toda mi familia que me acompañó durante todo este tiempo, gracias a mis abuelos, tíos, cuñados, primos, madrina y suegra. Finalmente, quisiera dedicar este trabajo a

Alberto, quien me acompañó cada día de este proceso. A él le agradezco su incentivo, su palabra, su escucha en cada nueva historia, su lectura de cada página y su presencia en nuestra vida.

Finalmente, destaco especialmente mi agradecimiento a los *habitantes de la calle* y a los miembros de las Organizaciones Sociales que me abrieron sus puertas para ingresar a sus historias de vida, a su esfuerzo cotidiano y a su lucha por lograr una vida justa y digna. En este sentido quisiera mencionar especialmente a Horacio Ávila, a quien tengo el orgullo de tener como amigo, que a lo largo de estos años me enseñó que el cambio se hace todos los días sin dejar caer los brazos y sin importar los desafíos.

*¡A todos y todas, muchas gracias!*

## PARTE I

### INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la Argentina ha enfrentado grandes cambios en la esfera política, económica, cultural y social. Se podría afirmar que se han desarrollado transformaciones en las bases estructurales de la vida social. Estos cambios no fueron producidos por “generación espontánea” sino que forman parte de un devenir de procesos que derivaron en la situación actual. A fines de la década del setenta se evidencia el quiebre de un sostenido crecimiento económico desatando la reestructuración de las economías nacionales. Desde este decenio es que se anuncia la crisis del denominado *Estado de Bienestar*. En este contexto se comenzaron a implementar políticas neoconservadoras que derivaron en modificaciones en el accionar del Estado.

En la década del noventa es cuando se consolidan las políticas de *ajuste estructural*: desregulación de la economía y los mercados, privatización de empresas públicas, cambios en la legislación laboral tendientes a la flexibilización laboral y en el eje de las políticas públicas (Hintze, 2006). El carácter radical de estas medidas trajo como consecuencia la redefinición de la intervención del Estado en la sociedad<sup>1</sup>. Esta década estuvo signada por el agravamiento y la consolidación de la precariedad en el empleo, la degradación de la seguridad social, la privatización de los servicios públicos, la consolidación de la pobreza y el aumento de las desigualdades sociales. El mercado de trabajo se vio afectado por los bajos niveles de remuneración y actividad, hubo un aumento del desempleo y el subempleo. De este modo, se señala que “la profundidad y persistencia de la crisis iniciada a mediados de la década de 1970 hicieron que centenares de miles de familias de clase media y de pobres de vieja data, que en el pasado habían podido escapar de la miseria, vieran reducirse sus ingresos hasta caer debajo de la ‘línea de pobreza’” (Kessler y Di Virgilio, 2008:2). 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 denominados los *nuevos pobres*, es decir, personas que no eran pobres y se convirtieron en tales, y los *empobrecidos* quienes cayeron en la pobreza pero sin perder el acceso a los bienes y servicios

---

<sup>1</sup> El Estado argentino cambió radicalmente su papel histórico, su nuevo perfil supuso abandonar su actividad de producir bienes y servicios y eliminar los organismos de regulación de precios, cuotas, normativas de funcionamiento de mercados específicos (Rofman, 1999).

básicos<sup>2</sup>. Para Tenti Fanfani (1996), el resultado de estas transformaciones fue un proceso de desestabilización de sectores significativos de la población que en el pasado habían alcanzado todas las ventajas asociadas a la posición de un empleo estable y relativamente bien remunerado. Para el autor, la expresión, ampliamente utilizada en este contexto de *nuevos pobres* estaba indicando el empeoramiento en las condiciones de vida que no se reducen simplemente a una pérdida del salario real, más bien se estaba en presencia de una gran variedad de situaciones de *exclusión social*<sup>3</sup>.

Como podemos observar la situación de pobreza de vastos sectores de la sociedad fue el reflejo de las desigualdades sociales profundizadas a partir de los cambios estructurales de las últimas décadas. Estas transformaciones, especialmente las vinculadas al mundo del trabajo, condujeron al debilitamiento de las formas de integración social y de los mecanismos de solidaridad característicos de otras épocas. Las instituciones tradicionalmente generadoras de integración se encontraron en crisis, de este modo los principios básicos de la solidaridad fueron puestos en cuestión. Siguiendo a De Ípola (1998) podemos afirmar que a fines del siglo XXI se da un agotamiento de los mecanismos que sustentaban el lazo social, “los dispositivos tradicionales generadores de solidaridad parecen haber entrado en una fase de desintegración irreversible. Esos dispositivos estaban basados sobre un sistema [...] de protecciones sociales: la solidaridad se fundaba sobre la mutualización creciente de los riesgos sociales” (De Ípola, 1998:55). Las transformaciones acontecidas -en cuanto producen una crisis de los sentidos y los valores compartidos- al dejar importantes sectores de la sociedad expuestos al desamparo, generaron una redefinición de los principios de la solidaridad (García Raggio, 1998).

A raíz de los cambios en el mercado de trabajo, el agravamiento de la situación habitacional y la consolidación de la pobreza, a partir de la década del noventa, se ha incrementado el número de personas y familias que debieron “habitar la calle”; personas que tenían trabajo y/o un lugar en donde vivir, no tuvieron otra opción más que comenzar a habitar en las calles de la ciudad.

---

<sup>2</sup> Se denominan “pobres estructurales” a aquellos que provienen de una pobreza histórica. Generalmente tienen las características que se supone tienen los sectores pobres: bajo nivel de educación, mayor tasa de fecundidad, bajo capital económico y social. Los “nuevos pobres” están integrados por sectores medios empobrecidos como consecuencia del proceso de ajuste económico reciente. No se trata de situaciones coyunturales sino de una pérdida permanente de su capital (Minujin y Kessler, 1995).

<sup>3</sup> A nivel nacional se estimaba, 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 1990-2000” (Salvia y Donza, 2001 en Hintze, 2006:30).

Si bien estas son las dimensiones más significativas en cuanto al inicio del “habitar la calle”, se llega a atravesar esta situación a partir de la combinación de múltiples situaciones o dificultades. Es decir, que no es posible solo identificar un eje, más bien se evidencia una sumatoria de situaciones *enredadas* o en “cascada” (una deviene en la otra). Entre ellas se destacan las rupturas o conflictos familiares, la pérdida del empleo, la falta de recursos económicos, problemas habitacionales, de salud o de abuso de sustancias como el alcohol u otras drogas, etc. En muchos casos estas problemáticas pueden ser contenidas por los diferentes soportes relacionales con los que cuentan las personas, sin embargo, en estos casos, estos se encuentran debilitados o agotados como para continuar ofreciendo una *red de contención*. En palabras de Cabrera (2003), “cada una de las personas sin techo viene a representar el fracaso colectivo de las distintas redes de pertenencia a las que cada individuo trata de amarrarse para vivir en sociedad, como consecuencia en la mayor parte de los casos de la insuficiencia de recursos con que cuentan para hacer frente a las situaciones de crisis” (Cabrera, 2003:54).

La situación de extrema vulnerabilidad que atraviesan miles de personas que no tienen a quién recurrir cristaliza el debilitamiento de los soportes esenciales para la vida en sociedad y para la integración social. Los habitantes de la calle no gozan de los soportes societales que brindan el empleo estable, la vivienda o la integración a un sistema institucional sólido; pero también carecen de un soporte a otro nivel como es el familiar. Ambos soportes se imbrican permanentemente, así cuando no hay un sostén familiar fortalecido, el societal cobra mayor relevancia. Sin embargo, cuando ambos fallan o se debilitan, se llega a la situación que atraviesan los habitantes de la calle. Por ello viven en continua inestabilidad dado que deben adaptarse a vivir día a día. A partir de lo dicho podemos afirmar que el aumento de la cantidad de habitantes de la calle refleja las consecuencias que han traído las transformaciones estructurales que repercutieron en el mantenimiento de los lazos sociales. Los soportes que necesitan las personas para vivir en sociedad -asociadas al empleo, al Estado, a la familia y a las relaciones interpersonales (Merklin, 1999)- se vieron debilitados, de este modo, se generaron problemas de integración social.

Ante esta situación de gran vulnerabilidad que atraviesan miles de personas en la actualidad, cuestionarnos por cómo recomponer los lazos sociales deteriorados adquiere gran relevancia. Coincidimos con Merklen (1999) en que para recrear los lazos sociales se debe reforzar la capacidad integradora de nuestra sociedad; entonces, la pregunta es *¿cómo hacerlo? ¿Desde qué lugares o a partir de qué acciones se puede reconstruir el lazo social?*

En este sentido, desde diferentes posturas se ha afirmado que las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC) “[...] pueden ser ese lugar desde donde se recrea la solidaridad” (González Bombal, 1998:24) dado que son “la apuesta a prueba de valores altruistas y solidarios [...] una práctica afirmativa de la ciudadanía, la solidaridad y la democracia” (Thompson, 1995:12). Del mismo modo, se entiende que las organizaciones hacen una “[...] contribución a la integración de la sociedad por su creciente papel en las diversas instancias de ejecución de políticas sociales y por su potencialidad para generar un espacio económico y social en el que predominen la reciprocidad y la solidaridad (Roitter et al, 2000:119). En este sentido, es que nos preguntamos: *¿pueden las Organizaciones de la Sociedad Civil contribuir al fortalecimiento de los frágiles lazos sociales de las personas que pasan sus días y noches en las plazas, calles y veredas de las Ciudad de Buenos Aires?* En este camino es que nos acercaremos a las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con unas de las poblaciones más vulnerables en la actualidad, las denominadas, en el marco de esta investigación, como *habitantes de la calle*. Estas son personas y grupos familiares que viven en una emergencia habitacional extrema y que dependen de la asistencia pública como privada para subsistir.

Existe una gran polémica en torno a las razones por las cuales en el contexto de los procesos de privatización, descentralización y desregulación que llevaron a un cambio en el rol y en las funciones del Estado en la intervención social, se revalorizó el potencial de la sociedad civil para asumir funciones sociales. Según Thompson (1995), en el contexto de la reducción del papel del Estado y la reconversión económica, se puede afirmar que se revalorizaron las capacidades de la sociedad civil para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras más allá del Estado y el mercado. Sin embargo, más allá de las razones por las cuales las Organizaciones de la Sociedad Civil han crecido en influencia, tamaño y número, no cabe duda de que han asumido un rol importante en la vida de muchas personas, especialmente, se podría decir de las más vulnerables. A ellas recurren y recurrieron las personas y familias que vieron debilitadas sus relaciones sociales más cercanas y sus vínculos con las instituciones de la sociedad.

Existe un número importante de organizaciones que, con diferentes orígenes (religiosos, laicos, políticos), con diversidad de miembros (voluntarios, religiosos, habitantes de la calle, etc.), financiamientos (subsido estatal, donación privada, colectas, etc.) y ubicadas en distintos barrios de la ciudad, tienen como objetivo trabajar con la problemática del “habitar la calle”. Este grupo de organizaciones es muy heterogéneo, cada una de ellas les brinda diferentes servicios como son

alojamiento temporario, comida, duchas, recreación, talleres artísticos, consultas médicas, acompañamiento para la realización de trámites, trabajo y, en algunos casos, talleres de reflexión en relación a la reivindicación de sus derechos sociales, etc. La presente tesis pretende ser un acercamiento al universo de las organizaciones dirigidas hacia esta población tan vulnerable y a la diversidad de acciones que se llevan a cabo para asistirlos.

El objetivo general de la investigación es analizar los modos de intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la asistencia a los habitantes de la calle, los sentidos que le otorgan a dichas intervenciones y la construcción que realizan, a través de su accionar, de los sujetos *asistidos*. Asimismo, se propone analizar el *entramado de relaciones* que entablan estas organizaciones con la esfera estatal y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en la creación del *campo de atención* a dicha población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad.

Más específicamente se busca caracterizar el universo de Organizaciones de la Sociedad Civil que orientan sus intervenciones hacia la atención de los habitantes de la calle; describir los sentidos y las prácticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil y sus articulaciones con el Estado y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la atención de los habitantes de la calle. Por último, se pretende explorar las percepciones y prácticas de los habitantes de la calle en relación al *campo de atención* constituido por las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado.

En este marco entendemos que 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, organizaciones de la sociedad civil, etc. Este último término es el utilizado para esta investigación pues se lo considera como 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), auto-gobernadas, 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, es decir, más allá del Estado y del mercado.

Realizaremos un trabajo analítico *relacional* que permita el análisis del *entramado de relaciones* que se desarrolla entre las OSC, el Estado<sup>4</sup> con sus programas específicos y los habitantes de la calle. Este *entramado* es central para el entendimiento de la problemática en la actualidad dado que ninguno de estos actores puede ser entendido sin el otro. En este sentido, el *campo de atención* no podría comprenderse sin la revisión de la articulación entre estas partes que constituyen un *todo*. La relevancia de estas vinculaciones se evidencia en la configuración de un *tipo* específico de habitante de calle. Este es definido en el marco de esta investigación como “asistido potenciado”, pues posee ciertas particularidades vinculadas al entorno en el cual se inserta, sus relaciones sociales, sus estrategias de vida y sus proyecciones a futuro. Este sujeto “asistido” desarrolla un estilo de vida muy particular: articula su vida cotidiana en la calle con los servicios sociales, combina en su cotidianidad los ámbitos públicos y privados constantemente. Es decir, que las vinculaciones entre estas esferas no solo conforman un *campo de atención* específico sino que también configura un *tipo* de sujeto, un *tipo* de habitante de la calle. Es por lo planteado que realizamos un análisis de cada una de estas esferas para luego adentrarse en la dimensión *relacional* que nos permitirá comprender la situación actual del “habitar la calle” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los casos de estudio de la investigación serán las OSC que tienen como población objetivo a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad. Como parte del trabajo de análisis realizado se construyó una **tipología** que permitiese clasificar el universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con los habitantes de la Calle. Esta tipología permitió realizar un acercamiento para el análisis a partir de la identificación de las diferencias entre los tipos en cuanto a su accionar, objetivos, relaciones con el Estado y con otras OSC, etc. Del mismo modo, para describir en profundidad cada uno de los tipos de organizaciones encontradas en este *campo*, se identificó una concepción de “asistido”, es decir, el beneficiario con el que trabaja cada organización. Este cristalizaría el accionar de la organización, sus concepciones sobre la población beneficiaria y sus propósitos en relación a la problemática.

Para poder adentrarse en las dimensiones señaladas previamente, la investigación se llevó a cabo desde un **enfoque metodológico cualitativo**. Este nos permitió indagar sobre la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales y los condicionantes de la vida cotidiana a partir de una descripción detallada de la realidad. Los estudios cualitativos admiten la

---

<sup>4</sup> En esta investigación cuando se hace referencia al Estado, nos referiremos específicamente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el único que posee programas sociales dirigidos a los habitantes de la calle en la actualidad.

reflexividad permanente sobre el fenómeno y la posibilidad de adoptar nuevos puntos de observación y análisis. Los métodos de recolección de datos seleccionados fueron: la entrevista semi-estructurada, la observación participante y el grupo focal.

La problemática del “habitar la calle”, es decir, la situación que atraviesan miles de personas y familias en la actualidad al tener que pasar noches y días en las calles de la ciudad es un fenómeno cada vez más notorio en nuestro país y en las grandes ciudades del planeta. En este sentido, es que desde el mundo académico se ha intentado realizar un acercamiento desde múltiples enfoques y conceptos; uno de ellos es el de *exclusión social*. Este concepto, que nace en el continente europeo a raíz de la crisis que atravesaba la sociedad salarial y que es retomado para el latinoamericano, es ampliamente utilizado como medio para comprender las situaciones de extrema pobreza y precariedad laboral. El enfoque teórico adoptado en esta investigación retoma la noción de *exclusión social*. Sin embargo, esta es revisada a la luz del caso presentado y en relación a los conceptos de pobreza, marginalidad y desigualdad. Este concepto es retomado desde la perspectiva latinoamericana que plantea que en nuestras sociedades, no se evidencia una exclusión *total* del ámbito social, es decir, que es improbable que un sujeto se halle separado completamente de la sociedad. En estos contextos las relaciones de amistad, vecindad y familiares son centrales en especial en situaciones de grandes privaciones materiales. No obstante, estas vinculaciones o redes no son eternas o indestructibles, sino que se evidencia un agotamiento de estas redes entre familiares, vecinos y amigos, conduciendo a que las personas o grupos familiares comiencen a “habitar la calle”. Entendemos que la *exclusión* es un proceso en donde se van acumulando *rupturas* en las formas esenciales de los lazos sociales que implican participación en esferas sociales centrales como son la salud, la educación, la vivienda, etc. y no un *aislamiento total* del mundo social, como se sostiene desde algunas perspectivas y líneas teóricas.

El tipo de análisis propuesto busca conocer la experiencia de los habitantes de la calle a través de la exploración del concepto de *exclusión social*. El caso del habitante de la calle, sin techo, homeless, moradores de rua, etc. es entendido como el arquetipo del “separado de lo social” y desde esta concepción es que es tratado, comprendido y asistido. Desde la visión de “excluido” es que se crean las políticas sociales que lo tienen como protagonista. En este *campo de atención* el Estado y las OSC definen hacia quiénes está orientado su accionar, es decir, un “otro” que generalmente aparece delineado como el “excluido”; este sujeto es entendido y definido como en estado de privación, peligro o carencia, “es a partir de tal definición que comienza a ser construida

la población objetivo (target) y el tipo de relación que la vincula a él” (Carderelli et al, 1995:165). La concepción que poseen de la población “excluida” genera un vínculo particular y el desarrollo de ciertas prácticas tanto a nivel estatal como desde el campo de las organizaciones sociales.

En este sentido nos preguntamos *¿qué convierte a alguien en “excluido”? ¿De qué están excluidos? ¿Qué procesos llevan a esta diferenciación? ¿Todo habitante de la calle es excluido? ¿Cómo interpretan las OSC y el ámbito estatal las tareas que desarrollan hacia los “excluidos”?* En este sentido, nos preguntamos *¿cuál es la vinculación que se da entre el Estado y las OSC? ¿Cómo construyen el campo de atención a los habitantes de la calle? ¿Cuáles son las repercusiones/efectos de este sobre la población asistida? ¿Qué sujeto configura cada OSC y que diferencias se dan según el tipo de OSC?* De este modo, nos cuestionamos *¿la actual configuración del campo de atención dirigido hacia los habitantes de la calle colabora en la persistencia y desarrollo de la exclusión?*

Finalmente, en el marco de la investigación se construyó la categoría analítica de **Habitantes de la calle**. Esta categoría se utiliza para realizar una diferenciación de las modalidades típicas con las cuales son enunciadas las poblaciones que pasan sus días en la calle de la ciudad por parte del Estado y las OSC. Entendemos que las enunciaciones como “sin techo” o “persona en situación de calle” están cargadas de connotaciones negativas. Por ello sostenemos que construyen un universo homogéneo de sujetos caracterizados exclusivamente a partir de sus carencias. A fin de buscar las excepciones, heterogeneidades, y también positividad, los denominamos como habitantes de la calle. El énfasis de la enunciación propuesta está en la idea del “habitar” y en el ámbito en el cual las personas viven cotidianamente: la *calle*. Entendemos que la *experiencia urbana* no es exclusiva de los sectores sociales que residen en la ciudad de un modo “tradicional” por ello sostenemos que los habitantes de la calle *habitan* la ciudad y hacen *uso* de ella. De este modo, es que la vida en la ciudad depende del tipo de vínculo y de experiencias que allí se dan. En definitiva, todos conviven dentro de la misma ciudad aunque le den distintos usos pues “[...] el espacio es un lugar practicado. De esta forma, la calle geoméricamente definida por el urbanismo se transforma en espacio producido por la intervención de los caminantes” (De Certeau, 2000:129) o, podríamos decir, habitantes. Así, siguiendo a Lindón (2009), sostenemos que al concebir al sujeto *espacialmente* se reconoce que su actuar en el mundo hace y modela los lugares y, al mismo tiempo, que los lugares que habita le dejan marcas. En este sentido, es que analizamos la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires a partir de los diversos “modos” de *habitar* la ciudad. Pues todo lo que transcurre en cada instante en los espacios exteriores, en esos fragmentos de la ciudad, pone en

juego la vida urbana (Lindón, 2009). En relación a esta categoría es que se hace referencia también a la expresión de “habitar la calle”. Esta define la experiencia que atraviesan los habitantes de la calle al residir y desarrollar actividades de la vida cotidiana (comer, dormir, higienizarse, etc.) en el ámbito de la calle.

## **Partes y capítulos**

Esta tesis será presentada a partir de seis grandes apartados, cada uno de los cuales posee diferentes capítulos que permitirán el despliegue del análisis realizado. A continuación, presentaremos sucintamente los temas principales a ser trabajados.

El **primer** apartado está conformado, además de la introducción, por el enfoque analítico utilizado, el objetivo general y los objetivos específicos y las dimensiones de análisis. Asimismo, presenta el abordaje metodológico desde el cual se realizó la investigación, la presentación del problema investigado y los antecedentes analíticos desde los cuales fue abordada la problemática estudiada. También se profundizará en las transformaciones urbanas y habitacionales para conocer los “otros” modos de *habitar* la ciudad. De allí que se ahondará en la categoría de *habitante de la calle*.

La **segunda** sección ahondará en el acercamiento teórico a la problemática a partir del marco teórico construido centrado en la noción de *Exclusión Social*; en este sentido, es que también se realizará un recorrido teórico sobre la noción de sociedad civil, sus organizaciones y la participación social y sus diversas formas.

La **tercera** parte está constituida por el análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil, allí ahondaremos en la caracterización del universo de organizaciones que conforman este *campo de atención* a partir de la descripción de los tipos presentes en la tipología construida. Asimismo, presentaremos, en este apartado, el análisis de los casos de estudio.

En la **cuarta** sección será el turno de la descripción y el análisis de los programas estatales dedicados a la atención de los habitantes de la calle, como así también, se ahondará en la inserción en la agenda política de la ciudad de la problemática a partir de las diferentes gestiones.

El apartado **quinto** se centrará en las percepciones, experiencias y *estrategias de vida* de los habitantes de la calle tanto en relación a los servicios socio-asistenciales como a sus vivencias en el “habitar la calle”.

Por último, en el **sexto** apartado, se realizará una profundización analítica de las cuestiones trabajadas en los diversos capítulos y se presentarán ciertos aportes a la problemática junto a las reflexiones finales. En estas se presentarán las principales conclusiones arribadas luego de la realización de la investigación.

Antes de comenzar el desarrollo de la investigación, queremos señalar que si bien esta problemática, como veremos más adelante, forma parte de nuestra historia prácticamente desde nuestros orígenes como país, sólo se pudieron rastrear señalamientos a la temática desde la literatura, la novela, la poesía, las historietas, etc., es decir, que no se hallaron investigaciones académicas que recuperaran las cuestiones indagadas en la presente tesis como eje principal. No se encontraron, hasta el momento, estudios que tengan como núcleo central conocer el accionar de las Organizaciones de la sociedad civil en el *campo de atención* a los habitantes de la calle. Tampoco se hallaron indagaciones que ahonden en un análisis integral que vincule al Estado, la sociedad civil y los propios protagonistas. Es por ello que en la presente tesis recuperamos las diferentes voces, miradas y sentidos que conforman esta problemática centralmente a partir de datos primarios. Desde este punto de vista, es que se articularon los diferentes actores para comprender la situación y atención hacia esta población en la actualidad pero también recuperando ciertas cuestiones desde una perspectiva histórica; entendiendo que profundizar en el *entramado de relaciones* es la forma adecuada para dar cuenta de la complejidad del fenómeno en cuestión y para realizar planteos que permitan superar la situación actual. En este sentido, es que consideramos imprescindible ampliar el grado de conocimiento de un modo integral y sistemático para avanzar en el desafío del presente que es buscar la forma de reconstruir la vida conjunta afianzando los lazos sociales y la integración de todos y todas.

## Capítulo 1. Enfoque, objetivos y abordaje metodológico

El enfoque investigación principalmente ligado al estudio de las Organizaciones de la Sociedad Civil entiende que en las últimas décadas en la Argentina la visibilidad de las OSC ha sido un fenómeno creciente (Thompson 1995a, González Bombal y Roitter, 2000; García Delgado y De Piero, 2001). Según González Bombal y Garay (1999) la consolidación y profundización de la democracia, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar a las OSC en el campo político y social. En este marco, se revalorizaron las capacidades de la sociedad civil para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras más allá del Estado y el mercado (Thompson, 1995b). Las distintas Organizaciones de la Sociedad Civil, ya sea administrando recursos del Estado o de privados, asumieron la tarea de actuar sobre ciertas problemáticas sociales a través de diversas modalidades de intervención. Muchas OSC desde hacía años ya desarrollaban tareas sociales; sin embargo, tanto el estímulo recibido del Estado como de los Organismos Internacionales de Crédito, que resultó inédito, condujo a una transformación de las relaciones entre actores públicos y sociales (González Andrada, 2006).

El universo de las Organizaciones de la Sociedad Civil está conformado por un amplio abanico de organizaciones con diversidad organizativa, origen, tamaño, intereses, grado de institucionalización y de estrategias de intervención. De este modo, se entiende que “[...] el universo de la sociedad civil no es ni homogéneo ni políticamente neutro, ya que en su interior se reproducen las mismas disputas políticas que en el Estado o en el mercado. La diversidad de organizaciones da cuenta de ello” (De Piero, 2005: 23). En este sentido, es que las fricciones y contradicciones no sólo se encuentran entre las OSC y el Estado, sino que también se dan en ámbito de la sociedad civil. Siguiendo a Cogliati et al (2002) entendemos a las OSC como espacios donde se reproducen las relaciones de poder existentes en otros espacios, aún cuando se buscan modalidades institucionales “alternativas”. Las tensiones dentro de la sociedad civil no sólo están dadas por las clásicas contradicciones entre los intereses de las distintas clases sociales (clase media y los sectores populares), sino también por tensiones y conflictos entre distintos intereses y apreciaciones entre los sectores de la clase media (González Andrada, 2006). Se hallan disputas y asimetrías de poder en cuanto a la distribución en la toma de decisiones y en los recursos dentro de los sectores que conforman la sociedad civil.

En el *campo de atención* creado para asistir a los habitantes de la calle, las diferentes estrategias de acción que desarrollan las organizaciones, que son producidas por y producen el campo de la asistencia social, supone un entramado social que vincula de manera particular a las OSC, al Estado y a los beneficiarios (Zapata, 2005). En este contexto se juega la administración de programas de asistencia estatal y en consecuencia la capacidad de intervenir en la definición de los grupos sociales pasibles de ser asistidos. Este es un campo en tensión y disputa entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tuvo y tiene a su cargo el diseño y administración de los programas estatales, y los distintos tipos de OSC que trabajan con la población. El conflicto se localiza en torno a la “apropiación” del sujeto “excluido” y las estrategias de intervención más eficientes. Las disputas se orientan a definir “quién lo conoce mejor”, “quién conoce sus reales necesidades”, “cuáles son las mejores acciones a desarrollar”, etc. En este sentido, el espectro de OSC que trabajan con la problemática de los habitantes de la calle convive junto a los programas estatales destinados a esta población en una *armonía aparente* pues este campo está atravesado por fricciones, negociaciones y consensos entre las distintas organizaciones (con objetivos e intereses diferentes) y el Estado. Esto refleja uno de los supuestos de los cuales parte esta indagación, es decir, que el Estado y la sociedad civil no son piezas independientes sino que están atravesadas por “un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia” (Acuña et al 2006: 16). Sostenemos que la perspectiva que concibe al Estado y a la sociedad civil como ámbitos independientes y autónomos, pierde la riqueza que pretende este análisis al interpretarlos uno en vinculación con el otro. El desafío de mirarlos desde sus superposiciones, sus encuentros y desencuentros, sus articulaciones, competencias, etc. nos posibilita capturar la complejidad del tejido de relaciones que crea el *campo de atención* actual de los habitantes de la calle. A partir de la comprensión de este *entramado* es que podemos comprender la construcción de un tipo de “asistido” que es configurado a partir del *interjuego* entre estas esferas.

### **1.1. Objetivos y dimensiones de análisis**

A partir de lo expuesto en líneas anteriores es que la investigación se propone analizar los modos de intervención de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la asistencia a los habitantes de la calle, los sentidos que le otorgan a dichas intervenciones y la construcción que realizan, a través de su accionar, de los sujetos *asistidos*. Asimismo, se propone analizar el *entramado de relaciones* que entablan estas organizaciones con la esfera estatal y otras Organizaciones de la Sociedad Civil en la

creación del *campo de atención* a dicha población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la actualidad.

#### **1.1.1. Los objetivos específicos propuestos son:**

1. Caracterizar el universo de Organizaciones de la Sociedad Civil que orientan sus intervenciones hacia la atención de los habitantes de la calle teniendo en cuenta sus prácticas y sentidos en relación a la población *asistida*;
2. Describir las articulaciones que se generan entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado en torno a la atención de los habitantes de la calle. Para lo cual se describen y analizan los servicios estatales dirigidos hacia los habitantes de la calle;
3. Explorar las concepciones y prácticas de los habitantes de la calle en relación al *campo de atención*, constituido por las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado.

A continuación, se detallan las principales **dimensiones de análisis** que se seguirán en función de los objetivos específicos planteados:

#### **1. Caracterizar el universo de Organizaciones de la Sociedad Civil que orientan sus intervenciones hacia la atención de los habitantes de la calle teniendo en cuenta sus prácticas y sentidos en relación a la población asistida**

- Se tuvieron en cuenta las principales características de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con los habitantes de la calle. Entre ellas podemos mencionar: orígenes; perfil de la organización (agente privado, ONG, organismo perteneciente a instituciones religiosas, organismo estatal); objetivos; población objetivo (mujeres solas o con niños, varones adultos, etc.), miembros de la organización, servicios que brindan, requisitos para acceder al servicio, interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área, tipo de financiamiento, modalidad de intervención y características generales del establecimiento;
- Se tuvieron en cuenta las concepciones que poseen del sujeto "asistido" como receptor y destinatario de su acción y el significado que le asignan a sus prácticas en el campo de la asistencia social.

#### **2. Describir las articulaciones que se generan entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado en torno a la atención de los habitantes de la calle. Para lo cual se describen y analizan los servicios estatales dirigidos hacia los habitantes de la calle**

- Se ahondó en cuáles y cómo son los vínculos que entablan las distintas Organizaciones de la Sociedad Civil entre sí y con el Estado. Específicamente, se analizaron las interacciones

cotidianas, la ejecución de tareas en conjunto, la circulación de información y de “asistidos” y el tipo de vínculo que tienen con los funcionarios públicos (alianzas, consultas, capacitaciones, disputas). Se atendió a las características de dicha relación según el tipo de Organizaciones de la Sociedad Civil (respecto a su capacidad institucional, conocimiento del tema, organización interna, etc.);

- Se indagó en las concepciones que poseen unos de otros en relación al servicio que ofrecen y en cómo configuran con sus acciones el *campo de atención* a los habitantes de la calle. En este objetivo se atendió a los aportes, la incidencia e influencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la creación, ejecución y consolidación de las políticas sociales destinadas a los habitantes de la calle, como así también se ahondó en las principales características de los servicios sociales estatales destinados para esta población. Nos centramos en sus particularidades, en su funcionamiento y en las percepciones que poseen del sujeto “asistido”.

### **3. Explorar las concepciones y prácticas de los habitantes de la calle en relación al *campo de atención*, constituido por las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado**

- Se buscó conocer las interpretaciones que los habitantes de la calle poseen en torno al *campo de atención*;
- Interesó ahondar en el inicio de esta vida, en las problemáticas que enfrentan día a día (la cuestión laboral, la cuestión habitacional, la estigmatización y los circuitos burocráticos), en las estrategias de vida que despliegan en relación a los servicios que se les ofrecen y en relación al “habitar la calle” y en las percepciones que tienen del servicio y la atención que reciben.

#### **1.2. Abordaje Metodológico**

Se desarrolló un estudio exploratorio que intentó indagar en la subjetividad de los actores, a través de un enfoque teórico-metodológico cualitativo. La investigación cualitativa “se apoya sobre: la idea de la unidad de la realidad de ahí que sea holística y en la fidelidad a la perspectiva de los actores involucrados” (Sautu, 2003). En este sentido, el enfoque fue seleccionado porque permite comprender los significados e interpretaciones que los propios sujetos le asignan a sus vivencias y prácticas. Entendemos que “las metodologías cualitativas son apropiadas cuando el investigador se propone investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, los condicionantes de la vida cotidiana o brindar una descripción detallada de la realidad” (Denzin y Lincoln, 1994).

Del mismo modo, la elección de la metodología estuvo supeditada a su cualidad de flexible, es decir, que este tipo de estudio permite la *reflexividad* permanente sobre el fenómeno y la posibilidad de adoptar nuevos puntos de observación. De este modo “cada componente del diseño

puede necesitar ser reconsiderado en respuesta a nuevos desarrollos o a cambios en alguno de los otros componentes” (Maxwell, 1996). Es por esto que la revisión bibliográfica teórica fue constante a lo largo del desarrollo de la investigación indagando en cuestiones que emergieron durante todo el proceso.

**Los métodos de recolección de datos utilizados fueron:**

1. la *entrevista semi-estructurada* dado que permite abordar en las interpretaciones de los actores involucrados para ahondar en los significados que poseen sobre su universo social;
2. la *observación participante*, esta es adecuada para comprender la realidad de las personas estudiadas a partir del involucramiento en sus actividades cotidianas y sus dinámicas grupales y para familiarizarse con la lógica de pensamiento y acción de las personas;
3. el *grupo focal*, este método promueve la comunicación e intercambio de experiencias dado que permite dar cuenta de la manera en que los sujetos y los grupos construyen y dan sentido a los acontecimientos y circunstancias en que viven, haciendo aflorar las categorías e interpretaciones que se generan en los marcos intersubjetivos de la interacción social. Mediante el trabajo con grupos focales se obtienen datos, “producidos” por la interacción, sobre los conocimientos, las representaciones, las actitudes y las visiones del mundo de los participantes.

Consideramos que estos métodos de recolección de datos permiten ahondar en las interpretaciones de los actores ya que sostenemos que “la realidad que importa es lo que las personas perciben como importante” (Taylor y Bogdan, 1986). A través de estos buscamos favorecer la fluidez del discurso de las personas permitiendo que surjan temas no previstos.

**1.2.1. Casos de estudio**

En el *campo de atención* a los habitantes de la calle conviven diferentes tipos de organizaciones que, con diversos orígenes, propósitos, financiamientos, accionar y ubicadas en variados barrios de la ciudad, tienen como objetivo trabajar con la problemática de los habitantes de la calle. Este grupo de organizaciones es muy heterogéneo, cada una de ellas les brinda diferentes servicios.

Dada la variedad<sup>5</sup> de organizaciones se construyó una **tipología**<sup>6</sup> que permitiera clasificar a los distintos tipos; esta tipología fue central para tener un conocimiento más exhaustivo del tema.

Encontramos gran variedad de tipologías en el campo de las OSC en general -GADIS (2004), González Bombal y Roitter (2000), Filmus et al (1997), etc.- pero no se hallaron tipologías que clasificasen a las OSC que específicamente tuvieran como población objetivo a los habitantes de la calle. Es por esto que consideramos prioritario para el análisis crearla. En esta investigación la construcción de la tipología se realizó a partir del análisis crítico de las conceptualizaciones ya existentes y de otras tipologías construidas, es decir, que la primera tarea que emprendimos para construir la tipología fue la realización de una lectura y análisis detallado de las tipologías existentes sobre las organizaciones sociales y de los objetivos que tuvieron los autores al construirlas. Luego, se caracterizó el conjunto de las OSC que trabajan con los habitantes de calle; para ello se consideraron diversas particularidades de las OSC: orígenes de la organización, perfil, objetivos y servicios que ofrecen, tipo de financiamiento y personal que brinda servicios. Buscamos obtener clasificaciones exhaustivas que posibilitaran incorporar a todas las organizaciones en función de lo recabado en los cinco años de trabajo de campo realizado. Consideramos que la tipología construida refleja la diversidad de OSC presentes en este universo, a la vez que permite dar cuenta de las particularidades encontradas.

A partir de lo hecho, es que los tres tipos de organizaciones construidos fueron: **Tradicionales; Organizaciones de Promoción de Derechos y Emprendimientos Sociales**<sup>7</sup>. En función de estos es que se seleccionaron las Organizaciones de la Sociedad Civil más representativas de cada tipo. De este modo, para la selección de los casos de estudio consideramos las principales características de las OSC, las interacciones que entablan con otros actores sociales (estatales, otras OSC y “asistidos”), su especificidad organizativa, sus modalidades de intervención social, sus objetivos, financiamientos, miembros que la integran y especialmente por su relevancia en el *campo de atención* a esta población. Asimismo, para la selección se tuvieron en cuenta las

---

<sup>5</sup> Se han contabilizado alrededor de treinta organizaciones de la sociedad civil que tienen como población objetivo a los habitantes de la calle específicamente en la Ciudad de Buenos Aires (Fuente: CIOBA Centro de información de las Organizaciones de la Ciudad de Buenos Aires- Guía de Servicios Sociales 2009). Más allá de las organizaciones inscriptas formalmente existe todo un universo de organizaciones vecinales, ollas, comedores, centros de salud, etc. que desarrollan algún tipo de servicio hacia esta población. Estas son más difíciles de captar dado que no están registradas pero en su accionar cotidiano asisten a decenas de habitantes de la calle, por ejemplo, brindando comida, ropa, atención médica, etc.

<sup>6</sup> La elaboración de tipologías dentro de la metodología cualitativa es una estrategia que permite la realización de una clasificación, que ordena en un número determinado de “casos típicos” a todo un conjunto de sucesos, situaciones o personas. Se entiende que el desarrollo de tipologías bien consolidadas en los datos es una de las etapas más importantes en el camino hacia la construcción de modelos teóricos emergentes (Di Virgilio, 2008:4)

<sup>7</sup> Cada tipo es definido y analizado en el capítulo 7 de la presente tesis.

OSC que poseen algún subsidio/convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pues se considera que esto es clave para identificar el tipo de vínculo que tienen estas OSC con el Estado y con otras OSC. Por último, para la selección se tuvieron en cuenta las organizaciones que fueron identificadas como centrales por los habitantes de la calle en su recorrido cotidiano dado que tienen un involucramiento cercano a la población y a los programas estatales. Por todo esto es que las Organizaciones de la Sociedad Civil seleccionadas son las siguientes:

- el Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua (SIPAM), el Ejército de Salvación y Cáritas Buenos Aires (Pastoral caritativa de la Iglesia Católica) que responden al tipo *Tradicionales*<sup>8</sup>;
- Proyecto 7 - Gente en situación de calle y el Comedor de Barrancas de Belgrano, que corresponden al tipo *Organizaciones de promoción de derechos*;
- La Cooperativa de Trabajo “Arte Sin Techo” y Hecho en Bs. As., pertenecen al tipo *Emprendimientos sociales*.

Cabe aclarar que si bien el centro de la investigación está puesto en las OSC que trabajan con los habitantes de la calle, se indagó especialmente en el *entramado de relaciones* que entablan estas con el Estado, por ello es que también se realizaron entrevistas con funcionarios y coordinadores y se efectuaron observaciones participantes en los diferentes establecimientos del GCBA. Por la centralidad dada al ámbito estatal en el tratamiento de la temática es que se hizo una descripción de todos los programas existentes en la actualidad que tienen como población objetivo a los habitantes de la calle. Del mismo modo, se analizaron las percepciones de los habitantes de la calle, varones y mujeres con diferentes edades y trayectorias de vida, que durante la realización de la investigación se encontraban “habitando” las calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Principalmente, se tomaron a los habitantes de la calle que tuvieran un vínculo con los servicios ofrecidos tanto por las OSC como por el ámbito estatal. El acercamiento a sus percepciones y significados se realizó a través de entrevistas semi-estructuradas y grupos focales.

En cuanto a la selección de los entrevistados cabe aclarar que al tratarse de un estudio cualitativo los criterios de selección de los casos y el número de casos fueron definidos en el transcurso de la recolección de datos a partir de las dimensiones de análisis a ser desarrolladas, el

---

<sup>8</sup> A diferencia de los otros dos tipos, en este son tres las organizaciones a ser descriptas. Esto es así pues las organizaciones de tipo “tradicional” son las más numerosas en este *campo de atención* y, a la vez, que las organizaciones seleccionadas permiten mostrar la diversidad al interior del tipo.

reflejo de las múltiples realidades y la obtención de los diversos puntos de vista de los participantes.

### **1.2.2. Aproximación espacio - temporal**

Principalmente se tuvo en cuenta que desde diversos enfoques se afirma que la problemática de los habitantes de la calle es predominantemente urbana, especialmente presente en las grandes capitales. En este sentido, es que el recorte espacial propuesto es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En esta ciudad es en donde se ubican la mayor cantidad de habitantes de la calle<sup>9</sup> pues tiene la particularidad de poseer un diversificado repertorio de posibilidades para asistirlos. En cuanto a la aproximación temporal, la investigación se centra en la actualidad del fenómeno, es decir, que si bien se ahonda en ciertas cuestiones desde una perspectiva histórica, la aproximación temporal se ubica en el presente<sup>10</sup>.

### **1.2.3. Cronograma de actividades**

Durante el trabajo de investigación se siguió el **plan de actividades** que se detalla a continuación. Las actividades realizadas se expresan en un orden analítico pero no necesariamente cronológico:

1. Sistematización, discusión y elaboración del estado de la cuestión y del marco teórico (relevamiento y selección de bibliografía, conceptos teóricos y operativos, identificación y selección de dimensiones de análisis);
2. Recopilación y análisis de los principales programas estatales y servicios de las OSC destinados a los habitantes de calle, de las leyes y normativas en los cuales se enmarcan y de documentos de las Organizaciones de la Sociedad Civil;
3. Revisión de guías e instrumentos de registro y realización entrevistas semi-estructuradas, observaciones participantes y grupos focales. Selección de los casos de estudio e informantes y procesamiento de información obtenida;
4. Sistematización y análisis de la información primaria y secundaria obtenida según los objetivos planteados;
5. Redacción de la tesis de doctorado.

---

<sup>9</sup> Si bien existen casos en otras ciudades importantes del país como la ciudad de Córdoba o Rosario o bien en la Provincia de Buenos Aires, las características que adopta la problemática en la Ciudad de Buenos Aires, son cualitativa y cuantitativamente diferentes al resto. Principalmente porque en la Ciudad de Buenos Aires es en donde se ubican la mayor cantidad de servicios y, salvo algunas excepciones, los únicos.

<sup>10</sup> Más específicamente, el trabajo de investigación realizado sobre la problemática se extendió entre los años 2007 y 2010.

#### **1.2.4. Investigación exploratoria realizada**

Durante la realización del trabajo de campo, que se extendió desde febrero del año 2007 hasta diciembre del año 2010, se avanzó con las siguientes actividades de investigación:

##### **1. Sistematización, discusión y elaboración del estado de la cuestión y del marco teórico (relevamiento y selección de bibliografía, conceptos teóricos y operativos, identificación y selección de dimensiones de análisis).**

- Revisión y sistematización de bibliografía orientada a construir el estado de la cuestión. Se realizó una búsqueda y revisión bibliográfica sobre la temática propuesta tanto a nivel nacional como internacional. Se indagó en las diversas definiciones y perspectivas con que se ha enfocado el estudio de los habitantes de la calle. Se sistematizaron las distintas posturas de los principales autores desde las últimas décadas. Asimismo, se ahondó en el tratamiento de la temática de los habitantes de la calle y las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con esta población en los países de Chile, Uruguay, Brasil, EE.UU., España y Francia.
- Búsqueda y sistematización de bibliografía académica con especial atención en los aportes teóricos para la construcción del marco teórico de la investigación

##### **2. Recopilación y análisis de los principales programas sociales y servicios destinados a los habitantes de calle, de las leyes y normativas en los cuales se enmarcan y de documentos de las OSC.**

- Búsqueda y relevamiento de políticas sociales nacionales e internacionales sobre la temática trabajada. Específicamente, se hizo hincapié en las políticas sociales destinadas a esta población que son dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Búsqueda y relevamiento de las normativas derogadas y vigentes tanto a nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a la temática.
- Recolección y análisis de documentos (folletos, revistas, cuadernillos, reglamentos, relevamientos, etc.) producidos por las OSC y por los programas estatales.

##### **3. Revisión de guías e instrumentos de registro y realización entrevistas semi-estructuradas, observaciones participantes y grupos focales. Selección de los casos de estudio e informantes y procesamiento de información obtenida.**

- Realización de entrevistas a miembros de las OSC que forman parte de los casos de estudio. Asimismo, se hicieron observaciones participantes de la dinámica y funcionamiento de los establecimientos de las OSC en repetidas ocasiones. También, se llevaron a cabo observaciones participantes en diferentes encuentros de las OSC que trabajan con los habitantes de la calle. Se ha concurrido a manifestaciones en la vía pública, a eventos y talleres artísticos, a encuentros y

debates con intercambio de experiencias y propuestas, comidas y proyecciones de documentales, todos organizados por las OSC estudiadas.

- Realización de entrevistas a los coordinadores de Hogares de tránsito y Paradores nocturnos que posee el Gobierno del Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se entrevistó a los coordinadores generales del Programa de Hogares de tránsito y del Programa de Paradores nocturnos y a funcionarios de la Dirección General Sistema de Atención Inmediata del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (dirección encargada de la asistencia a habitantes de calle). Los entrevistados se desempeñaban en la gestión de Jorge Telerman (2007) y en la gestión de Mauricio Macri (2008). También se realizaron visitas/observaciones de todos de los hogares de tránsito y paradores nocturnos.
- Realización de entrevistas, encuentros y charlas con habitantes de la calle (varones y mujeres de diferentes edades) que asistían o asisten a hogares de tránsito, paradores nocturnos del GCBA y a OSC.
- Organización y coordinación del *“Primer taller participativo con habitantes de la calle”*. La dinámica del taller fue la de grupos focales. En estos grupos participaron treinta varones y mujeres que en el momento de realizarse el taller pasaban la noche en hogares y paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Organización y coordinación de grupo focal con miembros de distintas Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con la problemática de los habitantes de la calle.
- Participación/asesoría en la elaboración del proyecto de Ley: **“Protección integral de derechos para personas en situación de calle”**. Este proyecto de ley surgió de un proceso participativo integrado por habitantes de la calle y por personas que atravesaron esta situación, diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil, miembros de la Comisión de Ciudadanía Plena de la legislatura Porteña (gestión 2009) y profesionales/investigadores sobre la temática. A lo largo de todo el año 2009 y 2010 se participó del intercambio y de la redacción del proyecto de ley. En el marco del proyecto de ley se realizaron encuentros de discusión con legisladores y sus asesores de diferentes bloques políticos, miembros de organizaciones y habitantes de la calle.
- Participación en la conformación de la primera **RED de organizaciones** que trabajan con el tema. En febrero del 2010 se conformó una red de organizaciones llamada: RED “En la calle”. Esta red surge como un modo de articulación entre diferentes organizaciones y la puesta en común y la búsqueda de soluciones para los diferentes problemas encontrados en su accionar cotidiano. De la red forman parte organizaciones de diferentes características y trayectorias: Proyecto 7, Hecho en Bs. As. y Arte Sin techo, por ejemplo, como también organizaciones recientes. La participación en este proceso resultó muy enriquecedor en el marco de esta investigación dado que permitió profundizar en varios puntos a ser analizados: Participación de la sociedad civil, relación entre Estado y organizaciones, puesta en común sobre el accionar cotidiano de las organizaciones, vínculos entre organizaciones de diferente tipo, concepciones sobre los habitantes de la calle, propuestas de cambio, ideas sobre “lo político”, etc.

#### **4. Sistematización y análisis de la información primaria y secundaria obtenida según los objetivos planteados.**

La información obtenida de investigaciones realizadas sobre la temática, como el material recogido de fuentes primarias y secundarias fue sistematizada, clasificada y volcada en tablas, cuadros y matrices de datos cualitativas para su análisis.

## Capítulo 2. Habitar la calle, una “cuestión social”

Este capítulo ahondará en las principales transformaciones que acontecieron en la década del noventa en relación a las políticas públicas, especialmente las sociales. Esta revisión se hará tomando como punto de partida la concepción de “nueva cuestión social” y sus antecedentes teóricos. Para luego, adentrarse en las especificidades del caso argentino y sus transformaciones en este decenio. Asimismo, se ahondará en los cambios acontecidos a nivel urbano principalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para de este modo, presentar los diversos modos que asume el “habitar la ciudad”. Finalmente, profundizaremos en la construcción de la categoría de *habitante de la calle* y las principales características que posee esta población en función de lo recabado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en diversos conteos y encuestas.

“Cuestión social” fue una expresión lanzada a fines del siglo XIX que remitía a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente. Las transformaciones radicales de la sociedad industrial trajeron aparejados cambios en los modos de vida de los países occidentales. Por ejemplo, hubo una gran aglomeración de las masas empobrecidas, ruptura de los lazos comunitarios, mercantilización de la tierra, generalización de las relaciones asalariadas como medio de organización del trabajo, inestabilidad geográfica de los sujetos, etc. Estos nuevos fenómenos para la época revelaban un problema en la organización social que fue denominada como “cuestión social” (Andrenacci, 2002). Robert Castel (2006) identifica para la década de 1830 la fecha en la cual se comenzó a hablar de la *cuestión social* como tal. Esta era entendida como “[...] una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (2006:20). Como se puede observar la *cuestión social* se plantea para los márgenes de la vida social pero “pone en cuestión” al conjunto de la sociedad dado que se pregunta por la capacidad de una sociedad para mantener su cohesión. Este planteo surge a partir de las condiciones en las cuales estaban viviendo las poblaciones en el marco de la Revolución Industrial. En este sentido, es que Castel (2006) sostiene que las principales transformaciones se vincularon con la cuestión del pauperismo y la amenaza al orden político y moral. Siguiendo estas ideas, para Rosanvallon (1995), hacia finales del siglo XIX, la *cuestión social* remitía a los cambios acontecidos por la consolidación de la organización social capitalista y la

incipiente sociedad industrial. La problemática se centraba en las transformaciones de los modos de vida del proletariado en este nuevo modo de organización social.

Entre los años cincuenta y setenta el *Estado de Bienestar*<sup>11</sup> europeo alcanzó su mayor desarrollo, pero llegados a la década del ochenta con el aumento de la desocupación y las nuevas formas de pobreza, este entró en crisis; se pusieron en tela de juicio los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de derechos sociales a partir del fracaso de la concepción tradicional de derechos para ofrecer un marco para pensar la situación de los *excluidos*. Así hace su ingreso en escena la denominada *nueva cuestión social*. Esta se traduce, según Rosanvallon (1995), en la inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social. Este autor, identifica tres dimensiones de quiebre del Estado de Providencia, así llamado en su trabajo. La primera remite una crisis de índole financiera (década del setenta), la segunda a una crisis ideológica (década del ochenta) y luego se presentó la crisis filosófica (década del noventa). Esta última acompañó el advenimiento de una *nueva cuestión social* que traza un nuevo paisaje social a partir de reconsiderar las expresiones usuales del contrato social, al reformular la definición de lo justo y lo equitativo y a reinventar las formas de solidaridad<sup>12</sup>. Según Castel (2006) más que estar en presencia de una *nueva cuestión social* se dio una *metamorfosis* de las problemáticas del pasado, es decir, que si bien se observan cambios estos no fueron completamente novedosos. De este modo,

---

<sup>11</sup> Esping Anderson (1993) plantea que cada paradigma teórico define de algún modo que entiende por Estado de Bienestar. Al respecto plantea la necesidad de recuperar la metodología y los conceptos de la economía política para estudiarlo. En este sentido es que plantea que una definición típica de manual define a este como la responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos; pero, en esta definición, no hay un cuestionamiento en torno a si estas políticas son emancipatorias o no qué se quiere decir con "básicos", o si solo alcanza con que el Estado satisfaga lo básico. En los primeros análisis del Estado de Bienestar el centro se colocaba en el nivel de gasto social; según el autor, este dato no permitía ahondar a las particularidades de este Estado. En este sentido es que se pregunta: cuáles son los criterios con los cuales se puede juzgar si un Estado es o no de Bienestar. Así, para el autor para acercarse al entendimiento de lo que es el Estado de Bienestar es necesario entenderlo como entrelazado en la provisión social con el mercado y la familia. De este modo, los ordenamientos diferenciados entre estas categorías conducen a tres tipos de regímenes: liberal, corporativista y socialdemócrata. Esping Anderson, en la obra "Después de la Edad de Oro" (1996) analiza las tendencias del Estado de Bienestar una vez pasada su "edad de oro". El autor plantea que en las actuales economías abiertas integradas globalmente muchos de los supuestos sobre los cuales se construyeron los distintos tipos de Estados de Bienestar ya no parecen válidos, especialmente por las modificaciones estructurales que cuestionan las ideas tradicionales de política social. Su centro será, a partir de los estudios realizadas por un Instituto de Investigación de la ONU sobre diferentes países, cuáles son las perspectivas de este tipo de Estado en el futuro. En este nuevo contexto social la capacidad de las naciones para decidir en forma autónoma se ve limitada dada la apertura económica. De este modo, los Estados de Bienestar enfrentaron diversos retos en relación a las fuerzas macroeconómicas externas como propias a cada Estado. En relación a esto último cada vez es mayor la disociación entre la protección social y las necesidades y riesgos existentes en la actualidad, esto muestra la incapacidad del Estado de absorber las nuevas demandas sociales. El orden social en el cual prevalecía el Estado de Bienestar ya no predomina. Esto sumado a los cambios en las condiciones económicas y las tendencias demográficas (baja fecundidad-alto envejecimiento) sostienen la denominada *crisis* del Estado de Bienestar. Con el fin de enfrentar la declinación económica varios países adoptaron en los años ochenta y noventa medidas denominadas neoliberales.

<sup>12</sup> La solidaridad es entendida por el autor como una forma de compensación de las diferencias caracterizada por una acción positiva de reparto. Por su parte, la justicia remite a la norma reconocida como legítima de este reparto. El reparto de los riesgos es al mismo tiempo una norma de equidad y un procedimiento de solidaridad.

“no se estaría en presencia de una nueva cuestión social, sino de una metamorfosis del tradicional problema de cohesión social que se deriva de las formas de organización entre capital y trabajo propias del capitalismo moderno” (Lo Vuolo et al, 2004:211). Para Castel (2006) para entender las *metamorfosis de la cuestión social* es central observar las transformaciones de la relación salarial pues el trabajo era el que ubicaba y clasifica al individuo en la sociedad en disminución de otras características. El derrumbe de la condición salarial tan característica de otras décadas implicó una mutación completa de la relación que se mantenía con el trabajo. Del mismo modo, para Isuani (2008), la *nueva cuestión social* “se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o fin de la promesa keynesiana según la cual, en un determinado momento futuro, todos llegaríamos a ser asalariados del sector formal de la economía y estaríamos protegidos por la seguridad social” (Isuani, 2008:177).

En el contexto de la *nueva cuestión social*, según Rosanvallon (1995), los antiguos mecanismos productores de solidaridad se vieron desintegrados de manera irreversible. La solidaridad se fundaba en la mutualización creciente de los riesgos sociales, el Estado de Providencia era una especie de sociedad aseguradora que cubría los principales “riesgos” de la existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez). De este modo, se reducían las incertidumbres propias de la vida y se entendía que los riesgos eran igualmente repartidos. Los seguros sociales fueron centrales para la creación de la sociedad moderna, entendidos como los sustitutos del contrato social, y en la construcción de los dispositivos de solidaridad. Además, de ser los productores de aglomeración y protección. Para el autor, el seguro fue como una *mano invisible* de la solidaridad. Este seguro no era asociado con la asistencia, por el contrario, era considerado como la ejecución de un contrato en el cual el Estado y los ciudadanos estaban igualmente implicados. El seguro era universalizado, de este modo, se volvía verdaderamente social, sin que intervenga la “buena voluntad” de los hombres.

Hacia la década del noventa, se da una separación progresiva del seguro social y de la solidaridad. Se genera un agotamiento de este sistema; se ingresa en una nueva era de lo social y de lo político y se comienza a redefinir las reglas del “vivir juntos”, es decir, el principio mismo de la solidaridad. La noción de riesgo cambió de escala y el concepto central en materia social fue el de precariedad o vulnerabilidad. En gran parte la sociedad aseguradora había logrado una socialización de la responsabilidad, en este decenio se da un sentido marcado de responsabilidad individual perdiéndose el carácter unificador del riesgo social. La *nueva era de lo social* cuenta con un

imperativo individualista de la igualdad. De este modo, aparecen nuevas formas de inseguridad social: delincuencia urbana, rupturas familiares, inseguridad económica, etc.

## **2.1. El caso argentino: adaptaciones de un concepto**

A partir de 1989 en la Argentina se llevaron a cabo drásticas transformaciones en la estructura del Estado<sup>13</sup>; se inició un proceso de *reducción* de las dimensiones del Estado. Este sufrió grandes cambios en su rol de interventor en la *cuestión social* dejando espacio al mercado como articulador y regulador y a las OSC como encargadas de lo social. Según Andrenacci (2002), es en este contexto en el que es posible hablar de la *nueva cuestión social* en la Argentina.

A partir de la década del ochenta se inicia en la Argentina un proceso con nuevas formas de segmentación social; y en la década del noventa, este proceso se agravó y consolidó. Se estuvo en presencia de la degradación de la protección social, de la pérdida de la calidad en la cobertura, la privatización de los servicios y aparecieron las “nuevas caras” de la pobreza. Este es el contexto de la denominada *nueva cuestión social* en nuestro país. Esta implicó la fragmentación de la integración social, la concentración del ingreso, la consolidación de la pobreza y una política social intervencionista territorial. En definitiva se trató de un “quiebre de las formas de protección, reproducción y cohesión social anteriores. El debilitamiento, reducción y en algunos casos destrucción de las formas anteriores de obtención de recursos (ingresos del mercado, bienes y servicios del Estado) eliminan algunas de las garantías de subsistencia provistas por el orden anterior. En segundo término, se produjo un debilitamiento de la “ciudadanía social” asociada a derechos de acceso a servicios o bienes básicos” (Álvarez, 2002:141). La década del noventa se caracterizó por el ascenso de las concepciones neoliberales, la disminución del gasto social, el debilitamiento de las políticas universalistas y la aplicación de políticas focalizadas sobre los “más vulnerables”. Se intentó reducir el peso fiscal del Estado, de este modo, se revisaron las competencias públicas en educación, salud e infraestructura y se promovió la descentralización y la privatización de los servicios públicos. Las políticas sociales de este periodo se orientaron a la creación de una red mínima de intervenciones sobre grupos percibidos como con mayor riesgo en

---

<sup>13</sup> En el marco de esta investigación se entiende por Estado a la “organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el Derecho y lo sostienen, conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. Su estructura tiene como elementos esenciales el poder, el ordenamiento jurídico, la población y el territorio. La soberanía, como cualidad del poder, y el imperio de la ley, como cualidad del ordenamiento jurídico, proporcionan significación y sentido a la estructura” (Fayt en Rosenfeld 2005:4-5)

el marco de esta coyuntura; así fue que “la Argentina se enfrentó rápida y casi desprevenida a una nueva “cuestión social”; la posibilidad de exclusión de crecientes sectores de su población del trabajo, con la consecuente vulnerabilidad de sus marcos relacionales [...] aquí hubo un nivel relativamente alto de integración social de las mayorías populares a la política por medio de su inserción en el mercado de trabajo y la seguridad social. Pero en menos de dos generaciones esto se está revirtiendo: emerge el fenómeno de la “nueva pobreza” y crecen variadas formas de marginalidad” (González Bombal, 1996: 14-15)

En su trabajo Andrenacci y Repetto (2005) afirman que las reformas de la política social de los años noventa tuvieron un gran consenso entre diversos actores que iban desde los actores sociales y políticos de la Región hasta los Organismos Internacionales de Crédito. Coincidían en que la crisis fiscal y el empantamiento del desarrollo económico eran responsabilidad del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. En este sentido, es que se entendía que el Estado debía transferir sus responsabilidades a la sociedad civil y al mercado. Del mismo modo, se planteó que la política social debía ser revisada dado que resultaba ineficiente. El centro estuvo en desarrollar políticas sociales que tengan como objetivo el “combate de la pobreza”. Así, se crearon e implementaron políticas sociales focalizadas, se realizaron intervenciones cortas y puntuales con el fin de “[...] amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto” (Andrenacci y Repetto, 2005:290). La promesa era que este modelo en política social sería más eficaz en la gestión de lo público y que paralelamente sería un modelo más “equitativo”.

Los cambios en el funcionamiento, la estructura social y las intervenciones del Estado trajeron modificaciones en los modos de integración y en la política social cuyo centro era la extensión de la protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas (Andrenacci y Soldano, 2005). De este modelo se pasa a otro en la cual el centro se sitúa en la lucha contra la pobreza y una red mínima de seguridad del mercado de trabajo. Los autores sostienen que se entró en una nueva etapa de las economías capitalistas y de los modos de integración social. La política social predominante en este contexto era entendida como “un conjunto de estrategias tendientes a contener las consecuencias de la absorción diferenciada del mercado de trabajo, de bajo costo relativo y rápidamente ejecutable” (2005:19). Para Andrenacci y Soldano (2005), esta política constituye un elemento inseparable del proceso de desintegración social. Asimismo, la desigualdad y la segmentación tendieron a complejizarse y agravarse. Estos procesos se dieron por la propia reforma de la política social: privatización de los servicios públicos,

la desregulación y flexibilidad laboral que derivaron en la reducción de los costos laborales y la precarización de los asalariados. En nuestro país se asistió a un proceso de *asistencialización* de la política social. Esto implicó un cambio fundamental en la intervención en el mercado de trabajo y en los seguros sociales, una caída de la cobertura y calidad de los sistemas universalistas del Estado. De este modo, se multiplicaron los programas de asistencia alimentaria y nutricional, asistencia de salud y de empleo temporario<sup>14</sup>.

Siguiendo esta línea es que Lo Vuolo et al (2004) sostiene que la política social fue una suma de programas para poblaciones específicas que no derivaron en una evaluación conjunta sobre el impacto de estos en la problemática de la pobreza, se centraba en cada programa por sí mismo, en su población y sus logros. Las reformas institucionales intentaron imponer la visión de que la política social tenía como único objetivo atender las situaciones de pobreza extrema. De este modo, se sacaron de escena otros objetivos que podrían tener las políticas vinculados a reducir la incertidumbre, la distribución de ingresos, la movilidad social, etc. Se evidenció un cambio en el objetivo de la política social: del ciudadano receptor de derecho a un “grupo de riesgo” implicando una desuniversalización de la política social con la fragmentación de derechos sociales (Andrenacci y Soldano, 2005). Se puede afirmar que las políticas sociales argentinas “han evolucionado desde la tendencia a la integración-universalización de derechos hasta la actual exclusión asistencializada a través de políticas focalizadas” (Hintze, 2006:17).

Lautier (1998 citado en Lo Vuolo et al, 2006) establece que existen tres visiones prevaletentes que subyacen al accionar de la política social en relación a la temática de la pobreza: una es denominada “modernista-tecnocrática”, otra “asistencial-represiva” y la última, “caritativa”. Para este autor, las dos visiones que prevalecieron principalmente para América Latina fueron la “asistencial represiva”, como en la Europa del siglo pasado pero con mayor presencia de lo asistencial, y la visión caritativa a través de la participación de las OSC. Para la visión *asistencial-represiva* la pobreza debía ser controlada a través de la asistencia y la represión. Esta visión sostiene que hay una falta de previsión y emprendimiento por parte de los pobres, se entiende que existe cierta inmoralidad y responsabilidad en su pobreza. De este modo, “la solución pasa por la violencia represiva en el caso de los pobre “malos” que transgreden las reglas o la asistencia como mecanismo de control social para los pobres “buenos”” (Lo Vuolo et al, 2004:103). Por su parte la

---

<sup>14</sup> A nivel nacional para 1997 ya existían en el país sesenta programas sociales que dependían de nueve ministerios y secretarías diferentes. De estos programas veintitrés dependían directamente de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) que fue creado en 1994 como principal organismo para el diseño e implementación de las políticas focalizadas contra la pobreza (Isuani, 2008: 179).

visión *caritativa*, desnaturaliza la idea de derechos sociales y ciudadanos, en beneficio de la ética personal entre el donante y el receptor. La caridad se ejerce a través de organizaciones que se especializan en la pobreza. La combinación de estas visiones establece la regulación de la pobreza en cada país y define las formas de gobierno y administración. Es importante tenerlas en cuenta porque muchas veces grafican las matrices desde las cuales se establece el accionar frente a los pobres y la pobreza. Más allá de las diferencias entre los países y sus visiones hay una lógica que es coincidente: “los pobres deben ser socialmente regulados de un modo diferente, con instituciones diferentes, respecto de cómo son regulados socialmente aquello que participan de la regulación “normal” (por ejemplo los asalariados plenos)” (Lo Vuolo et al, 2004:103).

Según Salas (2006) la “focalización” de la política social en un grupo específico de población hace referencia que esta se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social, consistió en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales que debían ser claramente identificados. Sus objetivos eran resolver los problemas de la pobreza en su faz “crónica” y sobre todo, contener y compensar hasta que llegué el “derrame” hacia abajo del crecimiento, en la transición hacia una economía de libre mercado. Para este autor, se establecieron dos sistemas de atención: uno generado por el mercado, con políticas ocupacionales centradas en ciudadanos empleados, y otro, precario, en el que el Estado e instituciones privadas voluntarias cuidan de los marginados y excluidos.

En estos años se puede decir, siguiendo a Moreno (2009), que se “regreso a los comienzos mismos de la política social” en donde la sociedad civil y la iglesia se ocupaban de los más pobres y enfermos y, de este modo, mitigaban los problemas que demandaba la sociedad. La preponderancia y el rol otorgados a las OSC, en el contexto de la implementación de las políticas neoliberales, “[...] se apoyan en sus niveles de intervención y capacidad de acción en torno a las demandas surgidas de la nueva cuestión social” (De Piero, 2005:55). Esta *nueva cuestión social* fue vinculada con las condiciones de empobrecimiento y exclusión social sufridas por vastos sectores de la sociedad, a raíz del aumento del desempleo y el subempleo y el incremento de la pobreza.

### **2.1.1. Transformaciones urbanas**

En este contexto, la configuración territorial sufrió un proceso de transformación: la ciudad ya no fue visualizada como un espacio inclusivo en donde la integración de la población era viable. Schapira (2001) afirma que en el periodo populista la integración se daba a través del desarrollo del

sector asalariado y de un urbanismo planificado. En este sentido, es que para la autora las ciudades en América Latina fueron lugares extraordinarios de integración y promoción social.

A partir de la década del setenta, en la Argentina, surgen nuevas pautas de cómo debe ser considerada la ciudad<sup>15</sup>, cuáles son sus posibles *usos* y *para quién es*. Este paradigma varió según los diferentes momentos históricos y está fuertemente vinculado a una postura ideológica que postula “quién *puede* habitar la ciudad”. Desde mediados de este decenio en la Ciudad de Buenos Aires se llevaron a cabo operativos militares que “por distintas vías crearon serias restricciones al acceso a la vivienda urbana por parte de la población de bajos recursos” (Oszlack, 1991:18). Las medidas específicamente diseñadas por la Dictadura Militar<sup>16</sup> fueron el “nuevo código de edificación” y la “ley de locaciones urbanas” que fijó plazos para la liberación del régimen de alquileres. Otra de las medidas, a partir de 1977, fue el desalojo de las villas de la ciudad, el objetivo era erradicarlas por lo cual la población fue “expulsada” de la ciudad. Muchos de los pobladores regresaron a sus provincias, fueron a vivir a villas del conurbano bonaerense o se ubicaron en hoteles-pensión de la ciudad. Estas medidas propiciaron la especulación inmobiliaria aumentando los precios de los inmuebles, a la vez que tuvieron grandes repercusiones en las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos y en su distribución espacial. Otras dos medidas de la época fueron la expropiación de edificios y viviendas para la construcción de autopistas, que indujo al desplazamiento de los tradicionales habitantes, y la relocalización industrial (Oszlack, 1991).

Las acciones desarrolladas por la Dictadura Militar evidenciaron un claro objetivo sobre la ciudad: *habita en ella quién pueda pagarla*. Según Oszlack (1991) “ [...] ’hay que merecer’ vivir en la

---

<sup>15</sup> La categoría de *ciudad* plantea inconvenientes y diversos puntos de vista para ser definida. Wirth (1938) define a la ciudad como un asentamiento densamente poblado, en un territorio extenso y con una población socialmente heterogénea. De la misma manera, para Sjöberg (1982), la ciudad es un asentamiento densamente habitado por una población heterogénea. Sin embargo, agrega un dato más: la intelectualidad y la escritura como sinónimos de la vida urbana. Entiende que la escritura es clave pues permite distinguir entre una comunidad urbana de la que no lo es. En este sentido, la escritura evidenciaría una transformación del orden social al permitir el desarrollo de actividades más complejas y especializadas. De este modo, el autor plantea un desarrollo *evolucionista* de la ciudad. Por su parte, Germani (1967) perteneciente al funcionalismo latinoamericano, piensa a la ciudad como un espacio donde la integración social es posible, en tanto que se presenta como territorio de confrontación y plausible integración de las diferencias culturales, por ejemplo, de lo arcaico o rural con la vida social moderna urbana. Germani considera que la urbanización es un proceso de cambio que afecta a la estructura social y modifica las formas de interacción generando nuevas normas y valores. Como vemos no existe una definición acabada de ciudad, por el contrario, se necesita una revisión constante de la misma en función de los cambios históricos que se producen. Para ello, es indispensable tener en cuenta los procesos sociales que la conforman y la reforman como así también los actores sociales y los conflictos sociales, políticos y económicos que reestructuran el espacio de la ciudad día a día. Según Herzer y Rodríguez (2000) “las ciudades son complejidades: múltiples ramales de causas y efectos que aparentemente desafían una definición porque hay demasiados procesos y elementos a considerar que a su vez están en constante transformación, incluida la forma urbana” (2000:1).

<sup>16</sup> “Proceso de Reorganización Nacional” fue la denominación dada a la dictadura cívico-militar que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983. Esta asume a partir de un Golpe de Estado que derrocó al gobierno democrático de María Estela Martínez de Perón. El Gobierno Militar instaló en su lugar una junta militar encabezada por los comandantes de las tres Fuerzas Armadas.

ciudad: no se trata de un derecho automático, coextensivo a la condición de ciudadano” (1991:28). Así fue que, según Pérez (2009), muchas de las familias de clase media y baja no pudieron seguir viviendo en la ciudad y debieron irse del espacio metropolitano.

A principios de los ochenta, con la llegada de la democracia, ciertos procesos se intentaron revertir, “[...] se reconstruyen las villas y la población sin vivienda se sumó en casas ocupadas y en pseudo hoteles que sustituyen a los viejos inquilinatos” (Pérez, 2009:22). Igualmente, dada la fuerte crisis económica vinculada a la hiperinflación las cosas no mejoraron para esta población. A partir de esta década la ciudad comenzó a cambiar su forma, se fue conformando en un espacio *fractal*; de este modo, la ciudad fue vista como un archipiélago, como un espacio extendido, ampliado, derramado (Ciccolella, 1999) o como en “fragmentos” (Schapira, 2001). De este modo, a partir de los ochenta, para calificar los cambios acontecidos en las metrópolis se utilizó la noción de *fragmentación*, esta es entendida como la disociación social de las partes en relación a un conjunto urbano. Esto implica que ya no hay una unidad del conjunto urbano sino una serie de territorios marcadamente identitarios (Ibídem, 2001:40).

Por su parte, en la década del noventa se profundizaron las reformas aplicadas por el Gobierno Militar. Las políticas de *ajuste estructural* implementadas crearon una *nueva sociedad* (Rofman, 1999) en la cual también se evidenciaron cambios a nivel territorial, “estas transformaciones estructurales del sistema capitalista, a su vez, serían -al menos parcialmente- responsables de importantes transformaciones socioterritoriales en las grandes metrópolis” (Ciccolella, 2009:35). En esta década el Estado redefinió lo que consideraba la intervención en lo urbano y lo social acordes a su nueva visión vinculada a la mercantilización y la planificación privada. De este modo, “el Estado disminuye sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más específicamente como acondicionador y promotor del mismo, según las nuevas necesidades del capital privado, convirtiéndose en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio” (Ciccolella, 2009: 46). Así, el costo de *habitar la ciudad* se vio incrementado como consecuencia de “[...] iniciativas de inversión público-privada en materia de reforma urbana, del mayor costo de los servicios públicos privatizados y de fuertes inversiones privadas en las nuevas tipologías residenciales de las elites en la periferia, que modifican el mercado habitacional y de la tierra urbana” (Cravino et al, s/f: 1). De este modo, la ciudad se fue conformando como un espacio *exclusivo* para ciertos sectores.

Para Svampa (2004) el proceso de privatización se expresó en nuevas formas de regulación que generan marcadas diferenciaciones entre “los ganadores” y los “perdedores” del modelo

neoliberal. Según Torres (2009) una de las consecuencias de los cambios económicos y sociales ocurridos durante la década del noventa se vincula con la agudización de los cortes al interior de las clases medias; se produjo una separación entre “la clase media alta” conformada por ejecutivos y profesionales exitosos y el resto de las clases medias como comerciantes, profesionales y empleados públicos. Los primeros fueron el *target* hacia el cual se orientaron los nuevos emprendimientos urbanos como fueron los *countries clubs* o los barrios cerrados. Estos se vinculan a nuevos *estilos de vida* en cuanto a lo habitacional y en cuanto a los hábitos de consumo. Las urbanizaciones privadas asumieron la segmentación social a través del acceso diferencial y restringido, a la vez que se encuentran ubicadas en las suburbanizaciones clásicamente ocupadas por los sectores de menores ingresos<sup>17</sup> marcando una gran distancia social con el entorno en el cual se ubican. Esto sucede porque estas urbanizaciones privadas se encuentran en zonas próximas a loteos económicos, asentamientos y villas miseria. De este modo, existe una fragmentación social creciente: “[...] coexisten numerosos y disímiles sociedades, con diferentes niveles de regulación y recursos muy desiguales” (Svampa, 2004: 76).

Si bien las urbanizaciones privadas fueron muy representativas de los cambios en la organización urbana en los últimos tiempos en la Argentina, hay otro proceso, que deriva también de la de reestructuración económica, política y social, que vale la pena mencionar, hacemos referencia a la *gentrificación*. Según Herzer (2008) este es un proceso caracterizado por la conversión de unas zonas socialmente marginales de la ciudad, principalmente habitadas por trabajadores, en áreas de uso residencial para la clase media. A través de este proceso los hogares de clase media reemplazan a los hogares de menores ingresos. A partir de esto es que aumentan los valores de la propiedad, se transforma el ambiente construido y emerge un nuevo *estilo de vida* urbano. Una de las consecuencias que trae aparejada esta conversión se vincula con diferenciación social y espacial, así los sectores que habitualmente habitaban estas zonas deben trasladarse. Esto evidencia la desigualdad que acarrea la *gentrificación* pues en la mayoría de los casos se acepta el desplazamiento porque se carece de recursos para impedirlo. Muchas son las repercusiones que genera este tipo de proceso a nivel urbano, sin embargo, cabe destacar, por ejemplo, la pérdida de diversidad social a partir de la creación de espacios homogéneos como sucede con las

---

<sup>17</sup> Según Torres (2009), hacia fines de la Segunda Guerra Mundial las clases trabajadoras eran las que se suburbanizaron hacia la segunda corona del conurbano, en cambio, las clases medias y altas no lo hicieron. En la década del noventa las elites desarrollan un proceso de suburbanización a diferencia de las clases trabajadoras que definieron la estructura urbana durante la década del cuarenta y primera mitad del setenta.

urbanizaciones privadas. Este proceso se observó fuertemente en Estados Unidos, Canadá, Francia, etc.; en la Argentina se va desarrollando lentamente y principalmente en la zona sur de la ciudad.

Entrados ya en el siglo XXI, en la Ciudad de Buenos Aires, las diferenciaciones fueron cada vez más notorias, se privilegiaron los sectores con mayor poder adquisitivo y se consolidaron las diferencias a través de los “nuevos proyectos inmobiliarios” que los tenían como protagonistas. La tendencia fue la conformación de una *metrópolis cada vez más excluyente*<sup>18</sup> (Ciccolella, 2009). En este contexto, los sectores de menores ingresos desarrollaron diversas *estrategias habitacionales* para “sostener” el *habitar la ciudad*. Según Di Virgilio (2004) con estrategias habitacionales se hace referencia a las decisiones que las familias toman y a los objetivos que persiguen en relación al hábitat. Más específicamente alude a los proyectos y movimientos que las familias realizan para satisfacer sus necesidades habitacionales y para permanecer en el territorio. Esto vinculado a la capacidad que tienen para movilizar los recursos sociales con los que cuentan. En este sentido, fue que los inquilinatos, las villas miseria, los hoteles-pensión y las casas tomadas, surgieron como una opción posible para los sectores de menores ingresos.

El *habitar la ciudad* es central en la cotidianeidad de estos sectores dado que esta brinda posibilidades y facilidades, “[...] la localización y la permanencia en la ciudad central constituyen un activo priorizado por los sectores populares, en la medida en que les permite mejores accesos a servicios sociales básicos y a núcleos de empleo, de manera tal de dar respuesta a necesidades básicas” (Herzer, 2008: 184). De este modo, en el caso de los habitantes de la calle la ciudad tiene la particularidad de poseer un diversificado repertorio para asistirlos. Es en ella en donde se localizan los establecimientos de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, de los programas estatales las oficinas para trámites relacionados con los subsidios, la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI), etc. También, es en la ciudad donde encuentran la posibilidad de llevar a cabo diferentes tipos de actividades que les otorguen un dinero. Por estas razones es que en la Ciudad de Buenos Aires se concentra la mayor cantidad de habitantes de la calle que provienen de la propia ciudad, del conurbano bonaerense, de diferentes provincias del país y, en menor medida, de países limítrofes.

---

<sup>18</sup> Un dato para resaltar es que dado el contexto descrito en el año 2004, la Legislatura de la Ciudad Autónoma declaró en estado de “Emergencia Habitacional” a la ciudad. La ley aprobada entiende por Emergencia Habitacional a la situación en que se encuentran los: Ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, utilizados con uso manifiesto de vivienda única y que no posean otros bienes inmuebles a su nombre; Habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios y asentamientos de la Ciudad; Ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto; Alojados en hoteles o pensiones y en situación de calle.

Hay que destacar que muchos de los motivos para privilegiar y “sostener” el *habitar la ciudad* presentados para los habitantes de la calle son compartidos por otros grupos que viven en situaciones habitacionales vulnerables (inquilinos, hoteles-pensión, villas miseria, casas ocupadas, etc.). En definitiva, “la ciudad expresa la posibilidad de acceder a oportunidades de trabajo, a equipamientos de educación, salud y esparcimiento más especializados; dicho de otro modo, a un conjunto de atributos complejos e indivisibles que no pueden adquirirse como mercancías [...]” (Catenazzi y Reese, 2010:74).

En el libro “La ciudad legal y la ciudad ilegal”, Hardoy y Satterthwaite (1987) enumeran las posibilidades que tienen en el ámbito urbano las familias de menores ingresos que se encuentran en la “búsqueda de un techo”. Los autores plantean que las posibilidades con las que cuentan estos sectores se vinculan principalmente con la *ilegalidad*<sup>19</sup>. Presentamos algunas de ellas:

- Construcción de viviendas a partir de la ocupación de un terreno. En este caso, la ilegalidad se vincula con la ocupación de un terreno pero también se relaciona con la construcción de viviendas que infringen las leyes de edificación y zonificación.
- La compra de un terreno en subdivisiones ilegales o el alquiler de una casilla en la villa de la ciudad;
- Alquiler de una habitación en un hotel-pensión<sup>20</sup> o inquilinato. Estas son viviendas legalmente construidas, sin embargo, generalmente estas no cumplen las normas establecidas para el albergue de tantas personas y familias;
- La *ocupación* de viviendas viejas o vacías en el centro de la ciudad.

En cuanto a la posibilidad que tienen estos sectores para acceder a una vivienda construida por el Estado, “en casi todos los países, la producción anual de esas viviendas no cubre, ni siquiera aproximadamente las necesidades” (Ibídem, 1987:27). Además que muy pocos pueden acceder a este tipo de vivienda; según los autores, el criterio para la adjudicación de las viviendas que se construyen excluye generalmente a los más pobres dado que son los que tienen mayores dificultades para demostrar un ingreso regular. En muchos casos son familias que solo pueden pagar una pequeña suma para alquilar una vivienda y no pueden afrontar el precio de una casa o departamento convencional en el mercado, sumado a que generalmente tienen grandes dificultades para cumplir con los requisitos de acceso, por ejemplo, para un alquiler en la Ciudad de

---

<sup>19</sup> Los autores plantean que durante miles de años han existido diferencias entre la “ciudad de los ricos” y la “ciudad de los pobres” o entre la “ciudad legal” y la “ciudad ilegal”. Según los autores, a lo largo de la historia los pobres han creado su propio hábitat: sus viviendas y barrios, por ejemplo, han construido sus asentamientos en las afueras de los límites de la ciudad legal (1987:12-13).

<sup>20</sup> “Los hoteles-pensión permanecen bajo el tratamiento de hoteles turísticos, por lo tanto sus habitantes-inquilinos siguen bajo la figura de “huéspedes o pasajeros”, quedando sujetos a la decisión de los propietarios de ejercer su derecho de admisión y desalojo por falta de pago. Una vez más, los residentes en hoteles continúan en el desamparo legal” (Marcús, 2009:79).

Buenos Aires se debe presentar un depósito, garantía, recibo de sueldo, etc. De este modo, se desplaza a los sectores de menores ingresos a áreas cada vez más alejadas y a estrategias habitacionales vinculadas con la *ilegalidad*.

A partir de lo expuesto podemos afirmar que desde la década del sesenta hay claros ejemplos de que las acciones desarrolladas desde los diferentes gobiernos tendieron a favorecer al *habitante de la ciudad* de mayores ingresos en detrimento de las necesidades habitacionales de otros sectores. En este contexto en torno a lo habitacional, es que ha aumentado el número de personas y familias que comenzaron a vivir en las calles de la ciudad. Es muy significativa su consolidación a partir de la década del noventa y a comienzos del siglo XXI en especial en los años 2001-2002 a causa de la crisis<sup>21</sup>. De este modo, coincidimos con Herzer (2008), en que “el fenómeno de los *sin techo* crece a partir de los noventa y se consolida con la crisis de 2001” (2008:182).

El aumento de la cantidad de personas y familias habitando en la calle cristalizaría las consecuencias que han traído las transformaciones estructurales que repercutieron tanto en el mercado de trabajo como en la situación habitacional. En este sentido entendemos que “[...] las relaciones entre las formas en la que los agentes resuelven su inserción en el mercado inmobiliario y en el mercado de trabajo están fuertemente imbricadas, especialmente si se tiene en cuenta la estructura del empleo y la posición que ocupan las familias en ella constituye un fuerte condicionante de la estructura socio urbana, en general, y del acceso al hábitat, en particular (Badcock, 1984 en Herzer, 2008:177). A partir de este *condicionante* es que coincidimos en que “[...]”

---

<sup>21</sup> Hacia fines del noventa, más exactamente a partir de 1998 comenzó una crisis económica con grandes consecuencias políticas, con su punto de inflexión más notorio en los años 2001 y 2002. Esta crisis puede ser entendida como la terminación de un proceso de quiebre del lazo social argentino característico de otras épocas. La “crisis del 2001”, como fue denominada, trajo como resultado la salida prematura del presidente Fernando De La Rúa quien había asumido funciones en el año 1999. Pero ¿cómo se llegó a esta situación? Según Cortés Conde (2003) la nueva administración queriendo ganar confianza con los mercados internacionales decidió aumentar los impuestos, de este modo, se redujo el ingreso disponible y el consumo acentuando la recesión que se tradujo en menor actividad y recaudación. Hacia septiembre del 2001, se llegó a la situación final a partir de que el gobierno ya no obtuvo créditos del Fondo Monetario Internacional. Según el autor, “se forzó a los bancos a reprogramar la deuda que se les había colocado, reemplazando títulos de corto plazo con otros a largo, esperando bajar sus servicios y lograr un arreglo similar con el resto de los acreedores en el exterior. En diciembre, ante la evidencia de que el sistema bancario tenía en sus activos bonos del estado difícilmente cobrables, se inició una corrida contra los bancos” (2003: s/p). Esto se intentó evitar a partir de impedir el retiro de efectivos, acción que fue denominada como “corralito”. En este momento se desataron protestas y manifestaciones en diversos lugares del país, una imagen que condensa este escenario conflictivo es la de personas golpeando con sus cacerolas (en los “cacerolazos” las personas salieron a las calles y plazas a protestar con sus cacerolas al grito de que “se vayan todos”). Con estas acciones, muchos coinciden, en que se evidenciaba el descreimiento y la desconfianza de la población hacia de los dirigentes pero también hacia la política que era vista como corrupta.

la explicación de los problemas de vivienda no se encontrará en el “sector vivienda” mismo, sino en la naturaleza del sistema social, las relaciones sociales y la acción del Estado” (Yujnovsky, 1984:9).

## **2.2. Habitantes de la calle**

El conjunto de los denominados *habitantes de la calle* no remite exclusivamente al estereotipo del varón solo y errante que vive en las calles de la ciudad. Por el contrario, se ha vuelto una población más heterogénea, diversificada y vinculada a otros sectores sociales. En la década del noventa, a raíz de las transformaciones descritas, cambia la composición de esta población, aparece un nuevo *tipo* de habitante de la calle. Es decir, que junto al “típico” representante de la situación, encontramos familias enteras, mujeres solas, desempleados de sectores medios, niños y jóvenes. En este sentido, es que esta realidad no se vincula ya con los clásicos estereotipos, pues “[...] encontrarse sin techo, es hoy en día algo que no tiene mucho que ver, ni puede confundirse, con el submundo de los “vagos transeúntes” de otros tiempos, por más que pervivan múltiples adhesiones, institucionales, simbólicas y lingüísticas que continúan propiciando tal confusión” (Cabrera, 1998:88).

Este cambio en la composición de la población movilizó la creación de los primeros programas estatales, a fines de los noventa en la Ciudad de Buenos Aires. De este modo, comenzó a pensarse qué tipo de dispositivos de atención crear y para quiénes; en este proceso se evidenció un *choque* entre los estereotipos con los cuales tradicionalmente se trabajó con la temática, especialmente, los vinculados a las Organizaciones de la Sociedad Civil tradicionales y religiosas, y las poblaciones que recientemente estaban en esta situación. Una de las cuestiones a definir era el modo de denominarlos pues los modos habituales -mendigos, deambulantes, etc.- no resultaban del todo apropiados para los programas, en especial por la carga de sentidos que traían aparejados. Es por esto que desde el Estado se creó una nueva modalidad para denominarlos: “personas en situación de calle” o “sin techo”. La denominación “sin techo” prácticamente dejó de utilizarse para definir a esta población dado que se consideraba que caracteriza de un modo negativo a aquellos que son enunciados de este modo pues la categoría hacía énfasis en sus carencias y, además, en muchos casos, se la empleaba como un descalificativo. En la actualidad el término más utilizado, tanto por el Estado como por las Organizaciones de la Sociedad Civil, es el de “personas en situación de calle”. Esta categoría fue propuesta desde el Estado y, luego, fue incorporada por

algunas de las organizaciones. Estas la utilizan dado que hace referencia a una “situación”, es decir, que a partir de esta categoría entienden que habitar en la calle es una experiencia transitoria.

A raíz de estas dificultades en torno a las conceptualizaciones utilizadas y dado que se consideraba que no abarcaban la complejidad del fenómeno, es que en el marco de esta investigación se ha decidido construir la categoría *Habitantes de la calle*<sup>22</sup> para referirse a esta población. Se considera que en esta enunciación el énfasis está puesto en el medio en donde la persona habita y desarrolla su vida cotidiana y no en sus carencias. Se habla de habitantes porque se entiende que estos *habitan* el espacio de la calle pues entablan en ella una relación con el entorno y establecen vínculos e interacciones con diferentes personas y grupos que se encuentran en su misma situación como con otros que no (vecinos, comerciantes, transeúntes, etc.). A partir de la utilización de esta categoría 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). Los habitantes de la calle se *apropian* y hacen *uso* de este espacio en su cotidianeidad, lo significan y modifican, es por esto que se entiende el *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, 2006 en Duhau y Giglia, 2008:22).

Los habitantes de la calle son personas que desarrollan su vida cotidiana en el espacio de la calle, es por esto que en ella realizan ciertas actividades que son consideradas como pertenecientes al mundo de lo doméstico: preparar los alimentos, comer, dormir, higienizarse, etc. (Da Matta, 1997). Estas son actividades que en este caso se llevan a cabo en un espacio que se vincula con lo público y compartido. Es por esto que el ámbito de la calle cobra un sentido particular para quien vive allí. Duhau y Giglia (2008) hacen una distinción entre el concepto de *habitar* y el de *residir*, estas distinciones conceptuales 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 [...] espacios geográficamente delimitados, materialmente reconocibles y provistos de significados compartidos, 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)” (Duhau y Giglia 2008: 24).

---

<sup>22</sup> Más específicamente con la categoría Habitantes de la calle, se enuncia a los hombres y mujeres adultos –con o sin niño/as- que habitan en las calles, veredas y plazas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, se incluye a las personas que asisten a paradores nocturnos y hogares de tránsito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como a los que asisten a los hogares, comedores, duchas, ollas de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Para acercarse a esta problemática resulta adecuada la categoría de *Habitantes de la calle* dado que da cuenta del universo de personas que conforman esta población, su vínculo con el entorno y las relaciones sociales que entablan. Esta categoría remite tanto a las personas que viven en la calle estableciendo un vínculo más cercano con el entorno como a las personas que entablan *redes* dentro del “subgrupo de la calle” en las denominadas “ranchadas”<sup>23</sup> y a las personas que principalmente entablan vínculos con los servicios sociales y con otros habitantes de la calle. Estos subgrupos reflejan que en el “habitar la calle” existen diferentes formas de moverse, de estar o de ser.

La vida de los habitantes de la calle puede ser identificada como una *experiencia urbana*. Siguiendo a Duhau y Giglia (2008) se entiende que las experiencias metropolitanas son tanto “prácticas como las representaciones que hacen posible significar y vivir la metrópoli por parte de sujetos diferentes que residen en diferentes tipos de espacio. El concepto de experiencia 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 en el caso de los habitantes de la calle que la experiencia urbana no es homogénea ni neutral sino que cambia según el tipo de ciudad desde la cual distintos sujetos establecen una relación con el resto de la metrópoli y elaboran el sentido de su posición en ella. *Ser* un habitante de la calle es también *ser* un habitante de la ciudad. El habitante de la calle *usa* la ciudad, la recorre, vive en y de ella y construye allí su refugio, su vivienda, su hogar junto con otros y con el entorno.

En cuanto al ámbito en el cual habitan: la *calle*, podemos decir que este espacio está cargado de sentidos. Si hacemos un rastillaje en relación a las definiciones dadas a la calle o vía pública, podemos detectar que estas generalmente hacen referencia a la mendicidad, la prostitución, a los ex convictos, etc. Desde la propia definición de diccionario se nota una connotación negativa vinculada a la calle pues se mencionan frases para identificar la calle como “dejar en la calle”, “estar en la calle”, “hacer la calle” o “echar a la calle”. La idea de *vía pública* se asocia a cuestiones más de índole legal o administrativa que se vinculan a las prohibiciones en el espacio público, por ejemplo, “prohibida la mendicidad en la vía pública”. Nuevamente, aparece la

---

<sup>23</sup> En la Argentina se habla de “ranchada” para definir al grupo de habitantes de la calle que comparten su vida cotidiana en la calle. Se entiende que son miembros de un mismo grupo o ranchada, cada una se ubica en un lugar específico de la ciudad y comparten ciertos hábitos y códigos muy vinculados al “submundo de la calle”.

asociación entre el uso de la vía pública y la mendicidad. Como observamos el ámbito de la calle, ese espacio entre los edificios que se puede cruzar -como algunas definiciones establecen-, es identificado como una zona de peligro, maltrato, robos, etc.

Roberto Da Matta, en su libro *A casa & a rua* (2002), sostiene que la calle es considerada como un universo regido por el engaño y el malandraje. Es un mundo en donde todos están en lucha, la calle es pensada como una selva, como naturaleza. El dominio de la calle es semi-desconocido, está semi-controlado y poblado de *personajes peligrosos*. Se piensa que en la calle viven los malandras, los delincuentes, “así en la calle y en la mata es donde viven los malandros, los marginales y los espíritus, esas entidades con las que nunca se tienen relaciones contractuales precisas” (Da Matta, 2002:102). La calle es el lugar de la desprotección porque allí se puede resultar engañado, robado o confundido con algo que no sé es. En cambio, la casa, su contracara, es concebida como el lugar de la intimidad, de la privacidad, del descanso y de la protección, es el lugar de la familia. Este ámbito posee espacios diferenciados que permiten mayor o menor intimidad. Podemos pensar que las personas que no viven en una casa no poseen la privacidad que esta ofrece dado que la calle es un espacio público en donde la intimidad no tiene lugar. Al tener la propia casa se puede decidir el grado de exposición que se permite al otro. En cambio, las personas que “habitan la calle” no tienen la posibilidad de graduar la exposición. Estas personas viven constantemente expuestas por lo cual tienen anuladas cualquier tipo de vida íntima o privada de las miradas ajenas pues en las veredas o en las plazas es difícil establecer un “interior” y un “exterior”.

El autor afirma que tanto el ámbito de la calle como de la casa poseen fuertes connotaciones pues no son sólo espacios geográficos diferenciados sino que son entidades morales y dominios culturales. Existe una clara oposición entre estos dos espacios: la casa remite al universo de lo controlado, de la armonía y la calma sumada a la idea de calor y afecto. Mientras que la calle hace referencia al mundo del descontrol, alude al movimiento y a la masificación. La casa y la calle demarcan papeles sociales e ideologías diferentes, por lo tanto, a cada esfera de significación corresponden valores y acciones específicas que separan contextos y configuran actitudes. En cada espacio hay un comportamiento que es el *esperado* y, por ende, es el que está legitimado. Es por eso, que hay ciertas actividades y categorías sociales que pertenecen a un ámbito y no al otro. En este sentido, es que se puede afirmar que el hecho que una persona “habite la calle” *rompe* con lo esperado para ese ámbito generando una dislocación con lo *esperado*.

Para finalizar con el análisis de la dicotomía casa-calle en relación a los habitantes de la calle no podemos dejar de mencionar que muchas de las personas que vivieron por años en la calle llegan a considerarla como su casa y no quieren dejar de vivir allí. Es decir, que encuentran en la calle un lugar de pertenencia, un lugar para refugiarse, un lugar en el que pueden vivir. Aquí se da una especie de *fusión* entre las concepciones de ambos universos, lo público y lo privado se redefinen. Esta situación nos lleva a pensar, como lo plantea Da Matta, que la oposición entre casa y calle no es estática ni absoluta, es una oposición bastante compleja y dinámica. La casa y la calle son ámbitos que se reproducen mutuamente. Hay espacios de la calle que pueden ser apropiados por un grupo llegando a ser considerados como su casa<sup>24</sup>, “[...] la calle puede tener lugares ocupados permanentemente por categorías sociales que allí “viven” como “si estuviesen en casa” [...]” (Da Matta, 1997:55). Se podría decir, entonces, que aprendieron a vivir en un espacio con otras características, en un mundo en movimiento y que posee tiempos diferentes. Después de un tiempo en la calle saben cómo moverse y qué estrategias desplegar: saben en dónde conseguir alimentos, ropas, cuáles son los mejores lugares para dormir, etc. Aprendieron a vivir de lo que la calle *les ofrece* pues “[...] la pobreza más que una condición es una experiencia que se vive y se enfrenta de muchas formas” (Márquez, 2000:5).

Por estas experiencias la ciudad es vivida de un modo particular para esta población a diferencia de otros grupos o sectores que también la habitan. Siguiendo a Lindón (2009) podemos afirmar que los estudios sobre la espacialidad y la ciudad se han centrado en el análisis de los espacios residenciales, habitacionales, de consumo o bien en los medios de transporte o la movilidad espacial dentro de la ciudad pero poco se trabaja sobre el habitante de la ciudad. Es inusual el análisis sobre los recorridos que realiza, los lugares a los cuales asiste, el uso que hace de los espacios públicos, cuáles son sus lugares de ocio, de trabajo, etc. En este sentido, es que la experiencia de los habitantes de la calle permite realizar un acercamiento diferente a los estudios de *lo urbano* pues resulta un caso interesante para entender cómo se da la construcción de la ciudad y cuáles son los modos posibles de *ser* habitante de la ciudad. En resumen, entendemos que el habitar en estos espacios compartidos nos dice mucho de la propia ciudad, de los procesos que en ella se dan y de las sociedades complejas dado que “la reproducción y producción de las sociedades contemporáneas en buena medida se juega en las ciudades, ya que cada día parecería

---

<sup>24</sup> Esta situación se vincula con lo que Saucedo y Taracena (2011) describen como “arraigo” a la calle. Para los autores, esta representa un “espacio de recepción abierto del cual se puede ser parte”. De este modo, establecen la idea de que las poblaciones que habitan en el espacio público pueden “echar raíces” allí y desarrollar un sentimiento de pertenencia a este lugar a partir de considerarlo como un ámbito “familiar”.

más cercana lo que alguna vez pareció una fantasía, la urbanización de toda la superficie terrestre” (Lindón, 2009:12).

### 2.3. ¿Cuántos son, quiénes son?

*“Yo los veo, parecen cada vez más”, se escucha entre vecinos; “en mi barrio, solo había uno desde hace años, en la plaza, pero ahora se ven familias enteras”, se comenta.* Estas son frases que se escuchan frecuentemente en diferentes ámbitos. La necesidad de una cifra, de conocer la cantidad de personas y de familias que “habitan las calles” de la ciudad noche, tras noche, es algo que repercute en las cabezas de los funcionarios, miembros de las OSC, medios de comunicación, investigadores, el público en general, etc. Del mismo modo, se preguntan *¿quiénes son? ¿Qué características tienen? ¿Hace cuánto viven en la calle? ¿Trabajan?*

Este tipo de preguntas y la necesidad de definiciones metodológicas al respecto, es algo que acompaña el tratamiento y el entendimiento de la temática de modo nacional como internacional. Sin embargo, no existe una respuesta fácil para estas preguntas, a la vez que su contestación puede resultar engañosa. La realización de estudios cuantitativos que aporten a estas preguntas se ven complicadas por problemas de definiciones, de métodos y recursos. Los indicadores y la metodología utilizados fueron variando con los años y no fueron seguidos de un modo sistemático que permitiese darle validez a los datos. De ahí la gran variedad de cifras y respuestas. No obstante, intentaremos, en lo que sigue, hacer algunas aproximaciones a datos cuantitativos que echan luz al respecto.

En 1997, año en que se lanza el primer programa para “personas en situación de calle”, es que se realiza el primer conteo<sup>25</sup> en la Ciudad de Buenos Aires. Esta modalidad continúa hasta la actualidad, con la reciente incorporación de la medición de la temática en el último censo nacional llevado a cabo el 27 de octubre del 2010<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> La técnica del conteo, junto a ella la implementación de una encuesta, es la forma más ampliamente difundida para recabar datos sobre esta población en diferentes países del mundo.

<sup>26</sup> Para completar la caracterización de la población a nivel cuantitativo es que presentaremos algunos de los datos relevados en el Censo de Población, Hogares y Vivienda llevado a cabo por INDEC en el año 2001. Si bien recién en el último censo (2010) se fomentó el registro de la “población en calle”; en el censo 2001, hay cierta información que puede resultar útil a partir de la variable “tipo de unidad de entrevista”. Los datos relevados señalan que bajo la categoría “hogar en la calle” se hallaron un total 3502 casos en todo el país. La distribución fue la siguiente: a) El mayor porcentaje se encontró en la Provincia de Buenos Aires, esta provincia posee el 20.3% de la población total, es decir, 712 personas. Mientras que en la CABA se registró el 11,2% (394) de la población encontrada en esta situación; b) Entre las provincias se puede señalar el caso de Córdoba con 6.8% (241), Santa Fe 7.6% (269), Misiones y Salta con 6.8%. Cabe aclarar que todavía no se posee disponible para uso público lo relevado en el último Censo Nacional.

Para la realización del primer relevamiento de población se realizaron dos conteos en los meses de abril de 1997 y junio de 1998 por la noche (00hs a 04hs). Según Calcagno, estos tuvieron dos objetivos: el primero de ellos, fue conocer “los alcances del fenómeno” a través del conteo de las personas “sin techo”<sup>27</sup>. Y en una etapa posterior, indagar sobre ciertas características personales básicas (vínculos familiares, tiempo que lleva viviendo en la calle, estrategias de supervivencia, etc.), mediante la aplicación de una encuesta a una muestra de personas que vivían en estas condiciones. Según este autor, a través de un Documento de trabajo del GCBA, con este estudio se buscaba “contar con información confiable que permitiera fundamentar las políticas sociales destinadas a superar una situación de extrema precariedad” (Calcagno, s/f: 5). Además, agregaban, que este estudio era necesario pues esta población no era captada por los censos ni por las encuestas de hogares. Esta fue la primera experiencia de este tipo, es decir, que no se registraban antecedentes de investigaciones similares en la Argentina, lo cual evidenciaba un vacío de información con respecto a la temática.

En este informe<sup>28</sup> se afirma, como lo hacen otros estudios cuantitativos sobre el tema en otros países, que la demarcación del universo a estudiar no es tan sencilla por dificultades de orden conceptual como metodológico. La primera dificultad se presenta en el momento de delimitar las personas “sin techo” de aquéllas que sufren otra forma de precariedad laboral o habitacional (por ejemplo, cartoneros<sup>29</sup>), ya que la frontera entre ambas situaciones no deja de ser difusa dado que es posible que los habitantes de la calle realicen actividades de recolección de cartones para su venta posterior. Por tal motivo, en este primer relevamiento se procedió a realizar una primera definición de “sin techo” como:

“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, permitan albergar pertenencias y generen una situación relativamente estable: quien la posea no es sin techo” (Calcagno, s/f: 6).

---

<sup>27</sup> “Sin techo” era la denominación utilizada en ese momento, al inicio del programa, luego fue cambiada por “personas en situación de calle”. En el resto de este capítulo, se verán otros modos de denominarlos, por ejemplo, en algunos de los primeros documentos elaborados por el GCBA para esta temática fueron denominados como “homeless”.

<sup>28</sup> Calcagno, Luis (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. Secretaría de Promoción Social de la CABA.

<sup>29</sup> Oficio de recolección de los desperdicios reciclables (principalmente cartón y sus derivados) para venderlos a un acopiador a cambio de una suma de dinero.

En tal sentido, se entendía, no era “sin techo” quien habitaba en una villa de emergencia u ocupaba una casa tomada. Tampoco quien construía una habitación precaria (aislada) en un baldío. Si lo era quien se resguardaba con maderas o cartones bajo un puente o una autopista. Asimismo, fueron caracterizados como “sin techo” a quienes “carecen de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, y encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas o privadas que brindan albergue temporario”. Como vemos en este relevamiento se utilizó la definición de “sin techo” *ampliada*, es decir, se incluye a quienes en esa noche durmieron en instituciones temporales, esta incorporación es señalada dado que en otros conteos solo se tomaron a quienes pernoctaban literalmente en la calle esa noche sin incluir en la cifra final a quienes lo hacían en instituciones (paradores y/o hogares tanto del GCBA como de OSC). De este modo, la cifra total se reduce considerablemente. En los fundamentos de los otros conteos se sostenía que la persona que dormía en una institución había dejado/salido de la calle por lo cual no correspondía sumarlos como “en situación de calle” por más que la noche siguiente regrese a este ámbito. A esto lo definimos como *definición reducida* de “sin techo” a diferencia de la del primer conteo que llamamos como *definición ampliada*.

Entre las diferentes alternativas para medir este tipo de fenómenos, se decidió, para este primer conteo, el método del “punto en el tiempo” que consiste en el conteo en una fecha acordada previamente. Esta metodología permitía estimar la totalidad de las personas “sin techo” en un momento dado. Una de las principales dificultades que posee esta técnica es el subregistro de casos. Esto se debe, fundamentalmente, a que existe un gran número de “sin techo” que mora en lugares de difícil acceso a la observación (estaciones de subtes y trenes, hospitales, iglesias, entradas de edificios, bajo autopistas, etc.). De este inconveniente en la detección de casos surge el concepto de “sin techo” *oculto*.

Para planificar el conteo, dado que era difícil desplegar por toda la ciudad para ver en qué lugares se encontraban, es que se decidió reunir información cualitativa para identificar los lugares en los cuales se encontraba más cantidad de población, es decir, delimitar zonas específicas a donde ir a “contarlos”. Estos lugares fueron denominados como sitios de *concentración nocturna*. En la instancia de identificación de zonas participaron: personal de la Secretaría de Promoción Social, de los servicios sociales zonales, la policía federal y miembros de las OSC como el Ejército de Salvación y el SIPAM; la idea era que en los alrededores de los lugares en los cuales se les brinda algún tipo de asistencia a la población era posible encontrarlos. Además, se entrevistaron a “sin techo” para que ellos/as brinden estos datos, fueron considerados como informantes claves.

Además de registrarse la cantidad de personas “sin techo” en cada zona delimitada, se utilizó una planilla a través de la cual se recabó información sobre ciertas características básicas<sup>30</sup>. En el segundo conteo, en el mes de junio, con la experiencia ya adquirida, es que se realizó una encuesta a cien personas que habitaban en la calle. En este se incorporó una encuesta<sup>31</sup>, esta fue realizada sin una muestra probabilística por lo cual los datos obtenidos sirvieron como orientación a estas primeras políticas pero no resultaron representativos de la población.

La población detectada a través del primer relevamiento sumó 967 casos en calle, en hogares pernoctaron 332 personas y la Policía Federal (ingresando en los lugares peligrosos) agregó otros 90 casos. Así, se registró un total de 1389 personas “sin techo”. Como vemos la cifra total fue lograda a partir de la sumatoria de datos proporcionados por diferentes fuentes. Como se dijo en este primer conteo se utilizó una definición *ampliada* de “sin techo”. En el segundo conteo se identificó un total de 629 personas, un 35% menos que el primero. En el informe señalado se afirma que es difícil comparar las cifras dado que en el segundo hizo mucho frío por lo cual las personas se refugiaron en lugares cerrados y apartados, por lo cual aumenta el número de “sin techo” *ocultos*. Asimismo, a esta cifra no se le incorporó el relevamiento hecho por la policía federal y la cantidad de personas albergadas en instituciones. Como vemos el número obtenido para el segundo conteo es un subregistro de población y no necesariamente una reducción de la población habitando en la calle.

En este primer informe se presentan los principales resultados de los dos conteos y la encuesta. A continuación presentaremos brevemente los resultados más relevantes:

- 1) Se registró una **prevalencia de varones**: En el primer conteo fueron 84.7% de varones y 65.5% en el segundo. En este punto es necesario hacer la salvedad de que en este último hubo un 15% de casos en los que no se pudo determinar el sexo de la persona dado que se realizó en una época muy fría fue difícil identificarlos debajo de las mantas con el rostro y el cuerpo tapados, estos son definidos en cuanto a la variable sexo como “bultos”.
- 2) El **promedio de edad de la muestra es de 47.4 años**. Agrupada en intervalos de 10 años, observamos que los tramos que más casos concentraron fueron el de 36 a 45 años (21.1%), de 46 a 55 años (21.1%) y de 56 a 65 años (23.2%). La mayor parte de los “sin techo” (42%) corresponde al segmento de los adultos.

---

<sup>30</sup> La grilla de registro incluyó los siguientes puntos: sexo, edad aproximada, forma de agrupamiento (grupos familiares o personas solas), tipo y cantidad de pertenencias, estado de indumentaria y aseo.

<sup>31</sup> Esta contó con seis ejes temáticos: a) características sociodemográficas; b) historia familiar; c) estado de salud; d) adicciones; e) situación en la calle y f) necesidades, atención recibida y uso del Programa Sin Techo. Asimismo, se incluyó una planilla observacional de patologías mentales a partir de la observación de síntomas psiquiátricos. Por ello los encargados de la realización de la encuesta fueron, por grupos, un psicólogo y un asistente social.

- 3) El **90% de los “sin techo” nació en la Argentina**, el 7% en un país limítrofe y el 3% restante en otro país. Ahora bien, el 16% era oriundo de la Ciudad de Buenos Aires. La mayoría proviene del interior del país (51%) y de la provincia de Buenos Aires (22%).
- 4) Un 29% de los encuestados afirmó estar casado o unido, en tanto un 19% dijo ser viudo, y un 10% divorciado o separado. El **mayor porcentaje correspondió a quienes aún permanecían solteros (42%)**.
- 5) El 25.6% de la población entrevistada no ha completado sus estudios primarios, y un **14.4% no tiene ningún tipo de instrucción**. Sin embargo, el porcentaje más elevado (52.3%) corresponde a aquéllos que habiendo aprobado la primaria, no empezaron o no concluyeron el nivel secundario y el **16.7% secundaria incompleta** y un 3.3% secundaria completa.
- 6) El **81% de los consultados declaró tener familia**. La discriminación de las preguntas por tipo de vínculo permitió establecer que un 47% tiene hermanos, un 41% padres, un 15% cónyuge y un 39.5% hijos.
- 7) El **60% de los entrevistados afirma que no trabaja en la actualidad**, un 23% que sólo trabaja a veces, y un 17% que lo hace en forma habitual. **Casi una quinta parte de los mismos posee un trabajo al que le atribuye cierta regularidad**. La mayor parte de los que no trabajan (62%) se encuentran en esa situación desde hace más de un año, en tanto que el 24% declara que no trabaja desde hace menos de tres meses, y un 14% no lo hace desde tres meses a un año. **El 45% de los consultados hace changas<sup>32</sup> para obtener dinero**, mientras que un 33.8% pide en la calle, y un 21.3% declara no realizar ninguna actividad.
- 8) En cuanto al **tiempo en la calle, el promedio resultó ser de 4.38 años**, y no se presentaron diferencias significativas entre varones y mujeres. Agrupado por tramos, el 53.8% llevaba más de un año en la calle, el 30.1% hacía tres meses o menos que vivía en esa condición, y el 16.1% registraba una permanencia de más de tres meses hasta un año.
- 9) **Motivos del inicio de la vida en calle**, condición de ‘sin techo’ es la **pérdida de trabajo (46%)**. En menor medida destacan los problemas familiares (15%), y la pérdida de su vivienda (12%).
- 10) El 61% de los encuestados va a comer a algún sitio en especial, y el **79% de los mismos utiliza para tal fin las instituciones de caridad**. En cuanto a la ropa, el 57% la solicita en algún lugar, y casi la totalidad de dichos casos lo hace también en instituciones de caridad (97%). Finalmente, el 72% de la población relevada afirma que va a determinados lugares para asear su cuerpo, utilizando en un 52 % de los casos las instalaciones de instituciones de caridad, y en un 25% baños públicos.
- 11) Un **28% contestó que bebe alcohol frecuentemente**, y un 26% que lo hace “a veces”.
- 12) En cuanto a las **patologías mentales, se puede decir que se encontró que el 40% de los varones tenía alguna versus un 61.5% de mujeres**. Además, de este dato se realizó un cruce con respecto a la variable: “tiempo en calle”. A partir de este se determinó que entre **los que tenían una patología el 46.8% residían hacía más de un año en calle**.

A continuación, presentaremos un cuadro -de elaboración propia- en la cual se vuelca los totales relevados de personas que “habitan la calle” a partir del primer conteo.

---

<sup>32</sup> Término utilizado para hacer referencia a un trabajo de tipo informal, poco calificado y de corta duración.

**Cuadro 1**  
**Total población relevada en conteos del GCBA, 1997-2010**<sup>33</sup>

| Año  | Total               |
|------|---------------------|
| 1997 | 1085                |
| 1998 | 927                 |
| 1999 | Sin dato disponible |
| 2000 | 1103                |
| 2001 | Sin dato disponible |
| 2002 | 1124                |
| 2003 | Sin dato disponible |
| 2004 | 1103                |
| 2005 | 890                 |
| 2006 | 793                 |
| 2007 | 1029                |
| 2008 | Sin dato disponible |
| 2009 | 1400                |
| 2010 | 1287                |

Fuente: Elaboración propia<sup>34</sup>

Como se puede observar para algunos años no se ha podido detectar el total de población relevado. Esto se debe a que estos no fueron datos sencillos de recolectar dado que la información no es de fácil acceso ni disponibilidad. Del mismo modo, no se ha podido acceder a los marcos metodológicos desde los cuales fue realizado el relevamiento, por ejemplo, se desconoce la definición de población en calle desde la cual se realizó el operativo, por ello es que no sabemos si se utilizó una definición *ampliada* o *reducida* de “sin techo”, lo cual hace variar ampliamente la cifra. Asimismo, debido a la falta de información oficial al respecto, es que en las diferentes fuentes

<sup>33</sup> Fueron relevados varones y mujeres adultos, no fueron contabilizados niños.

<sup>34</sup> Para la elaboración de la tabla se consultaron diversidad de fuentes: Diarios Página 12, La Nación y Tiempo Argentino de diferentes años; Sitio WEB GCBA: Desarrollo social; Documento de trabajo GCBA n°19 e Informe de gestión Dirección General Sistema de Atención Inmediata (2007).

utilizadas se ha detectado una gran disparidad en las cifras; por ello se seleccionó la cifra que más veces fue señalada como válida según las diferentes fuentes.

A continuación, presentaremos algunas características y resultados de algunos de los conteos realizados con posterioridad a los dos primeros. Como se dijo, la información que se presenta es la que se puede hallar, es decir, que de los conteos faltantes no se encontró información disponible. La búsqueda será presentada según los años del relevamiento para poder visualizar los resultados:

## **2000**

---

En este año se realizó el tercer Censo de Población “Sin techo” en el mes de noviembre<sup>35</sup>. El censo arrojó un número final de 1103 personas “sin techo”: este total se obtuvo de la suma de la cantidad de personas relevadas en calle (705), sumadas las personas que solicitaron pernocte el día del relevamiento en las distintas instituciones (398). En este caso se tomó como unidad de análisis a la definición de “sin techo” presentada en el primer censo.

Tomando en cuenta los censos anteriores, se diagramaron dieciocho circuitos, los cuales fueron recorridos por dieciocho equipos de profesionales integrados por trabajadores sociales, psicólogos, psicólogos sociales y operadores de calle con el objetivo de abarcar todo el ámbito geográfico de la Ciudad de Buenos Aires. Con respecto a los lugares geográficos, se determinaron los recorridos en base a las experiencias previas de relevamiento de los puntos de frecuencia de los “sin techo”. La recolección de la información se realizó en forma visual, sin tener contacto con la población en estudio. Se utilizó una planilla que recababa datos sobre los siguientes puntos: lugar de detección, sexo y grupo etario aproximado, forma de agrupamiento (personas solas o presuntamente integradas en familias), tipo y cantidad de pertenencias, estado de la indumentaria y del aseo personal.

### Principales datos obtenidos:

1. La mayor concentración de población “sin techo” en la ciudad fue hallada entre las avenidas Pueyrredón-Jujuy, Amancio Alcorta-Brandesen. En este circuito imaginario que incluye los barrios de Balvanera, Constitución, Congreso, Barrio Norte, Recoleta, Retiro habitan 486 habitantes de la calle. Dicha concentración coincide con la fuerte red asistencial y comercial en la zona. La menor

---

<sup>35</sup> Fuente: “Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle”. Lic. Patricia Malanca. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/28. Secretaría de Promoción Social de la CABA, 2001. Informe realizado por Lic. Silvana Nogués.

concentración de personas “sin techo” se da en los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Soldati, Villa Pueyrredón y Agronomía. Esto fue explicado como porque estas son zonas de casas bajas con menor circuito comercial y asistencial.

2. Se detectaron un 65,43 % de varones y un 15,07 % de mujeres. El resto, el 19,48%, no pudo ser observado: estaba cubiertos con ropa de abrigo. Se estimó que se mantuvieron los porcentajes del año 97 de los cuales surge que el 84,7 % son hombres solos y solo un 15,3, mujeres.

3. De lo observacional se desprende un mayor nivel de cronicidad, con altos niveles de compromiso y deterioro psicofísico.

4. Recrudescimiento de la modalidad del asentamiento. Gente agrupada en torno a gran cantidad de objetos tales como colchones, changos, cajas y cartones que aumentan la visibilidad de la problemática<sup>36</sup>.

## **2002**

---

Se registró para ese año un total de 1124 personas. Este fue el IV Censo de Población “Sin Techo” de la Ciudad de Buenos Aires, diseñado e implementado por Programa Buenos Aires Presente (BAP). Este relevamiento tuvo el propósito de actualizar el diagnóstico de la situación de la población. Se llevó a cabo la noche del 18 de noviembre de 2002, desde las 22:00 hasta las 4:00 de la madrugada del día 19. Para este relevamiento la unidad de análisis seleccionada fue la establecida en el año 2000. En este censo se diagramaron veinte circuitos que abarcaron diferentes lugares de la ciudad. Los circuitos establecidos fueron recorridos por equipos integrados por trabajadores sociales, psicólogos, psicólogos sociales y operadores de calle. Se consultó y se utilizaron las mismas variables de estudio que en los censos anteriores. La recolección de la información se realizó en forma visual en la modalidad de censo, sin establecer contacto con la población

### Principales datos obtenidos:

1. Varones, 79%, mujeres, 15% y sin dato, 6%.

2. En cuanto a la edad, se puede decir que, como no se hicieron encuestas, solo se obtuvo por observación, la estimación corresponde a joven: 18 a 30 años, el 18%, adulto: 31 a 55 años, 53% y mayor: 56 y más, 20%.

3. En cuanto a las zonas: La mayor concentración de población “sin techo” en la ciudad se da entre las avenidas Pueyrredón-Jujuy, Amancio Alcorta-Brandsen. En este circuito imaginario que incluye los barrios de Balvanera, Constitución, Congreso, Barrio Norte, Recoleta, Retiro habitan 486 "homeless". Dicha concentración coincide con la fuerte red asistencial y comercial afincada en la

---

<sup>36</sup> Fuente: “Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle”. Lic. Patricia Malanca. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/28. Secretaria de Promoción Social de la CABA, 2001. Informe realizado por Lic. Silvana Nogués.

zona que permite el armado de los circuitos de supervivencia de esta población. Asimismo, es coincidente con las zonas de mayor tránsito peatonal y de acceso a mejores dádivas y reciclado de residuos<sup>37</sup>.

## **2004**

---

En este año se realizó el quinto conteo de población. Se realizó del 22 al 23 de noviembre, entre las 22 y las 6 de la mañana. Estuvo organizado a través de veintidós recorridos que atravesaron los barrios más afectados por la problemática. En este año la unidad de análisis fue definida como en los primeros conteos. Cabe señalar que en este relevamiento los paradores nocturnos no fueron contabilizados, tampoco las personas que vivían en la calle dentro de villas ni los niños que durante horas limpian vidrios y hacen malabares; sólo aquellos cuyo grupo familiar estaba en “situación de calle”.

### Principales datos obtenidos:

1. Fueron encontrados 1103, 895 varones, 139 son mujeres, y 69 personas sin identificación de sexo.
2. Los barrios más afectados son San Cristóbal-Balvanera, la zona centro, Constitución, Barracas-Constitución-Parque Patricios, y Retiro-Barrio Norte-Recoleta.
3. Entre las características relevadas se señala que se observa que ha aumentado la modalidad de asentamiento, en desmedro del “deambulante solitario”. En este punto era entendido por quiénes estuvieron a cargo del relevamiento que un asentamiento es un grupo de más de 2 personas que producen refugios improvisados con cartones, colchones, nylon o cualquier material de resguardo. Asimismo, se señaló que la actividad del *cartoneo* también engrosa los índices de esta problemática dado que se ha venido observando cómo se produce el fenómeno de desvinculaciones familiares desde la vía pública, quedando el jefe de familia en las calles de la ciudad y el resto del grupo a resguardo en las viviendas que se constata poseen en localidades y municipios de la provincia de Buenos Aires.
4. Se señala que se detectó en el relevamiento como factor determinante de condición de calle a las patologías asociadas como el alcoholismo en el caso de los hombres, o los trastornos de etiología psiquiátrica en el caso fundamental de las mujeres<sup>38</sup>.

## **2006**

---

---

<sup>37</sup> Fuente: “Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle”. Lic. Patricia Malanca. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/28. Secretaria de Promoción Social de la CABA, 2003, edición actualizada.

<sup>38</sup> Información proveniente del Sitio Web GCBA, área Desarrollo Social, publicada el 26 de noviembre del 2004.

En este año, se registraron 793 personas adultas. El conteo fue efectuado por más de cien profesionales. Se obtuvo que la mayoría de las personas en “situación de calle” habitaban en los barrios porteños de San Nicolás, Balvanera, Retiro y Palermo<sup>39</sup>.

## **2007**

---

En este año, el 5 de noviembre, se llevó a cabo el octavo conteo oficial, a partir de las 22 y hasta las 6hs. El relevamiento consistió en localización, conteo y apreciación visual del sexo y edad aproximada. La tarea se hizo por observación, sin tomar contacto con las personas relevadas. El conteo confirmó una tendencia que se mantenía en los últimos cuatro años: alrededor de 1.000 personas habitaban en las calles de la Ciudad de Buenos Aires.

### Principales datos obtenidos:

1. Se relevaron a 1029 las personas que se encontraban durmiendo esa noche en la calle.
2. Entre ellas, el 72.5% fueron identificados como hombres, el 12% fueron identificados como mujeres y al 15% no se pudo determinar si eran hombres o mujeres dado que el conteo se hace solamente por observación<sup>40</sup>.
3. Las zonas de mayor concentración de personas se da en el Centro, Monserrat, Congreso, Retiro, Barrio Norte, Recoleta, Once, San Cristóbal, Constitución.

## **2010**

---

El conteo realizado en diciembre arrojó que había 1287 personas adultas viviendo en la ciudad de Buenos Aires, una cifra que prácticamente se mantenía estable respecto de 2009, cuando se contabilizaron 1356 personas en esa situación.

### Principales datos obtenidos:

1. El informe oficial revela que el 40% de las personas vive en la zona del centro (Constitución, Montserrat, Retiro, San Nicolás y San Telmo), mientras que el 11% habita los barrios de Balvanera y San Cristóbal.
2. El 70% de las personas que están en “situación de calle” son varones solos; el 15% mujeres solas, y el 9% familias.
3. El 42% de los encuestados reconoció que consumía alguna sustancia ilegal en forma habitual y el 35% dijo que abusa en la ingesta de alcohol<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Nota diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/860818>. No se halló mayor información ni los datos obtenidos.

<sup>40</sup> El conteo se denominó VIII Conteo Oficial de Personas Adultas en Situación de Calle. La información utilizada proviene de la publicación SEC (Sistema Estadístico de la Ciudad), Dirección General de Estadística y Censos / Ministerio de Hacienda, GCBA, Junio 2008. Otra de las fuentes fue la información publicada en sitio web del GCBA.

### 2.3.1. Población albergada

Si bien lo planteado en las líneas anteriores se centraba en datos de habitantes de la calle que fueron relevados a partir de encontrarse pasando sus noches y días en la calle, también nos interesaría incorporar la información obtenida en la última encuesta realizada por el GCBA, en septiembre del 2008, a la población alojada en ocho dispositivos propios (Hogares de Tránsito y Paradores nocturno) y conveniados dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Esta se realizó a un total de 516 habitantes de la calle y tenía por objetivo “describir la situación bio-psico social de la población que concurre a estos hogares y paradores, dando cuenta de diversos aspectos sociodemográficos, habitacionales, vinculares, laborales, educativos y de acceso a servicios sociales”<sup>42</sup>.

De esta información se pueden resaltar varias cuestiones. Antes de hacerlo es necesario aclarar que esta es una de las pocas informaciones con las que se cuenta a la hora de ahondar en características más específicas de la población en “situación de calle”, como es denominada en esta encuesta. Por lo cual es difícil lograr cierta comparación, especialmente, si se tiene en cuenta que lo anteriormente relevado fue hecho a la población que literalmente se encontraba viviendo en la calle, a diferencia de esta encuesta que se centra en la población que concurre sistemáticamente a los dispositivos.

Los datos más relevantes son los siguientes:

1. El 56.4% posee entre 40 a 59 años (23.8% entre 40 a 49 años y 32.6% entre 50 a 59 años).

2. El 34.3% nació en otra provincia.

Por su parte, el **31.2% nació en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)** y el 12.4% es oriundo del Gran Buenos Aires. El 9.3% nació en el resto de la Pcia. De Buenos Aires. Asimismo, el 11.1% nació en otro país limítrofe. Los países enunciados fueron: Uruguay (36.8%); Bolivia (26.4%); Chile (12.3%); Paraguay (10.5%); Perú (10.5%) y Brasil (3.5%).

3. El 50.7% se trasladó a la Ciudad de Buenos Aires por cuestiones de trabajo.

Cuestiones habitacionales:

1. **58% tuvo su última vivienda estable en la Ciudad de Buenos Aires**

2. 35.8% vivió en una casa.

3. 36.2% fue inquilino sin contrato

4. 32.2% abandonó su vivienda por no poder pagar el alojamiento.

5. 27.4% de los propietarios dejaron su vivienda por haberse separado de su cónyuge/ pareja.

---

<sup>41</sup> Argentina Actual, Noticias y notas de opinión, 6 de marzo 2010 (sitio web).

<sup>42</sup> Información obtenida de la “Encuesta a personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos” de la Dirección General de Atención Inmediata Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario Ministerio de Desarrollo Social- GCBA, 2008.

6. **48.3% de los convivientes perdió su vivienda por conflictos familiares.**
7. **68% de los inquilinos sin contrato debieron abandonar su hogar por no poder pagar el alojamiento.**
8. 45.6% de los ocupantes perdieron su casa por desalojos
9. 41.6% come en los Hogares/ Paradores.
10. 89.4% se asea en los baños de los dispositivos

#### Relaciones familiares:

1. **46.8% es soltero.**
2. 34.1% reconoce que tiene hermanos/ as.
3. **43.9% no posee ningún tipo de contacto con sus familiares.**
4. 27% no se vincula con su familia desde hace más de 10 años.
5. 43.2% se alejó de su grupo parental por problemas familiares

#### Situación ocupacional y de ingresos

1. 34.1% es subocupado
2. **78.9% de esta subocupación es en changas.**
3. 88.6% no realiza aportes jubilatorios.
4. **51.6% posee un oficio.**
5. 35.9% de estos oficios lo constituye aquellos que se encuentran ligados a la construcción.
6. 22.6% se encuentra sin trabajo estable desde hace 4 a 9 años.  
Más de la mitad no posee un trabajo seguro desde hace más de 2 años.  
El 21% perdió su empleo por problemas de salud. **La pérdida del empleo se marcó fuertemente en el período de 4 a 9 años atrás (período de la crisis económica del 2001).**
7. 17.4% perdió su trabajo por despido; el 13.8% por cierre o quiebra del lugar de trabajo y el 11.9% no consiguió empleo por ausencia de oferta laboral.
8. 86.2% no posee Pensión no Contributiva.
9. **45.1% no percibe ningún tipo de ingreso.**
10. 88.2% no posee Obra Social.

#### Situación educativa

1. Sólo el 4.3% de los alojados no posee ningún tipo de instrucción.
2. **50% presenta un nivel educativo superior al nivel primario.**
3. 89.6% no realizó ningún curso de capacitación a lo largo de su vida.

#### Nivel de Cobertura de Programas Sociales

1. **78.1% no percibe actualmente ningún beneficio social.**
2. 27.3% posee Ciudadanía Porteña.
3. 83.3% se encuentra tramitando el Ticket Social.
4. 20.7% no percibió ningún beneficio social.
5. 61% percibió en algún momento el subsidio habitacional del Programa Apoyo a Familias en Situación de Calle.

#### Situación de salud

1. 30% presenta una discapacidad permanente o transitoria. Esta discapacidad se localiza en los alojados que posee entre 40 a 59 años.
2. **56.8% de las discapacidades observadas son motoras, evidenciándose en los adultos de 50 a 59 años (39.2%).**

3. 56.1% no posee certificado de discapacidad.
4. 70.7% de los que no poseen certificado son aquellos que presentan una discapacidad permanente.
5. **50.4% padece una enfermedad aguda o crónica**, 16.5% de estas enfermedades es cardiológico y el 13.1% psiquiátrica. Las personas con mayores problemas de salud se concentra en aquellos que poseen entre 40 a 59 años.
6. 76.2% recurre a los Hospitales Públicos.

### **2.3.2. Revisión de los datos presentados**

A partir de la información volcada procederemos a resaltar ciertas cuestiones que son coincidentes con los datos de índole cualitativa obtenida por el propio trabajo de campo como de otras investigaciones; de este modo, es posible ratificar la información que brindan los datos cuantitativos, integrados por conteos y encuestas.

La principal cuestión ha resaltar es que la mayor parte de la población que “habita en la calle”, lo cual se evidencia desde el primer relevamiento hasta el último, son varones adultos y solteros. Con el correr del tiempo se ha detectado un aumento de las mujeres que atraviesan esta situación junto a núcleos familiares completos. En cuanto, a la edad, la más representativa es la adultez que va desde los 40 hasta los 50 años, según el relevamiento. Asimismo, se detectó que la mayoría son argentinos, esto vale tanto para los albergados en los dispositivos como los que se encuentran en calle. La mayoría de las personas que se encuentran atravesando esta experiencia poseen familiares cercanos (hijos, hermanos, sobrinos, etc.) o amigos, sin embargo, muchos no poseen contacto asiduo con ellos. Destacan que han iniciado su ingreso en la calle a partir de problemas familiares y/o de maltrato, como así también por la pérdida del trabajo. Muchos poseen un oficio (vinculado, especialmente, a la albañilería y la construcción) y realizan changas como medio de vida actual. En cuanto al nivel educativo, la mayoría alcanzó el nivel primario completo llegando a tener un secundario incompleto. La población adulta tiene, principalmente, enfermedades crónicas y motrices que les impide valerse por sí mismo, por ejemplo, para hallar un trabajo y sostenerse en él. En cuanto a las zonas en las que pernoctan y transcurren sus días, se detectó una preponderancia de la franja sur de la ciudad dado que allí es en donde se ubica la mayor cantidad de instituciones asistenciales tanto públicas como privadas.

A modo de cierre de esta sección, podemos afirmar que la medición de esta población es una dificultad compartida por varios países en los cuales esta es una problemática acuciante. Este

es el caso de Estados Unidos que, a través de la *National Coalition for the homeless*<sup>43</sup>, sostiene que como resultado de las limitaciones metodológicas y financieras, la mayoría de los estudios se restringen a contar las personas que se encuentran en refugios o en las calles. Si bien este enfoque puede proporcionar información útil sobre el número de personas que utilizan servicios como albergues y comedores de beneficencia, o que son fáciles de localizar en la calle, puede resultar en una subestimación de los habitantes de la calle. En este país, los investigadores, utilizan distintos métodos para medir la falta de vivienda. Uno de ellos trata de contar todas las personas que están, literalmente, “habitando la calle” en un día determinado o durante una semana determinada (en tiempo de conteo de puntos). Otro de los métodos de conteo examina el número de personas durante un período determinado de tiempo. La elección entre estos métodos tiene implicaciones significativas para la comprensión de la magnitud y la dinámica de la población. Los estudios de “punto en el tiempo” pueden dar sólo una “instantánea” de la falta de vivienda dado que sólo cuentan los que están “sin hogar” en un momento determinado. Estos no identifican con precisión a las personas “sin hogar” que atraviesan esta situación de un modo intermitente, y por lo tanto tienden a sobreestimar la proporción de personas que son llamados “crónicos sin hogar”, en particular, los que padecen enfermedades mentales graves y/o trastornos de adicción. Además, independientemente del período de tiempo durante el cual se llevó a cabo el estudio, muchas personas no se cuentan porque están en lugares difíciles de encontrar. Este grupo de personas, a menudo referido como los *ocultos*, suelen permanecer en los automóviles, campamentos u otros lugares en que los investigadores no pueden acceder. Esto sugiere que se pueden pasar por alto un número significativo de personas sin hogar. Por todo esto, según esta organización, este fenómeno es difícil de medir con alta precisión<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Publicado por la “Coalición Nacional para las Personas sin Hogar” en julio de 2009. Esta es una red nacional de personas que experimentan en la actualidad o que han sufrido la falta de vivienda, activistas y defensores, proveedores de servicios y personas comprometidas. Trabajan por la falta de vivienda y para satisfacer las necesidades inmediatas de las personas que están actualmente sin hogar o que están en riesgo de hacerlo. Con este fin, la Coalición, se involucra en la educación pública, la promoción de políticas y la organización popular. Las raíces de NCH comienzan en 1981 cuando su fundador, Robert Hayes, presentó una demanda en nombre de un hombre sin hogar en Nueva York. La demanda se resolvió fuera de los tribunales, y la persona en esta situación consiguió el derecho a la vivienda.

<sup>44</sup> Para lograr datos más certeros es necesario hacer un replanteo metodológico de cómo se realiza el relevamiento, es decir, las técnicas utilizadas así como los lugares en donde se recopila la información y los grupos que trabajan haciéndolo como es el caso de la participación de la policía o de los profesionales. Las dificultades metodológicas son las que terminan construyendo este dato tan dispar entre año y año. Los métodos deben ser revisados como así también la unidad de análisis del relevamiento, dado que no es lo mismo incluir a quienes se encuentran pernoctando solo en la calle o plazas de la ciudad que incluir dentro de este número a quienes pernoctan en paradores u hogares. Por ejemplo, muchas veces, desde el GCBA se realizó una subestimación de la población, entendiéndose que el pernoctaba en paradores u hogares no estaba en “situación de calle” dado que la noche del relevamiento se encontraba “fuera” de este ámbito. Sostenemos que las mejores técnicas de medición deben ser debatidas según sus ventajas y limitaciones para capturar el

Más allá del replanteo metodológico, en el caso argentino, lo más alarmante es la falta de datos sobre el fenómeno, salvo algunos informes, no se cuenta con la información relevada ni con los procedimientos metodológicos utilizados para obtenerlos. De este modo, se dificulta tener un profundo conocimiento de la temática como de la posibilidad de hacer reales comparaciones. No existe actualmente una cifra de la totalidad de las personas que atraviesan esta situación dado que se cambian las unidades de análisis utilizadas sin mayores justificaciones, como además, no existe un número consensuado en torno a la cantidad de vacantes disponibles en los diferentes dispositivos de atención. Mucha de la información es brindada a los medios de comunicación a partir de datos parciales, sin la posibilidad de que investigadores o el público en general conozca estos datos.

Finalmente, otra cuestión a señalar es la disparidad encontrada entre las cifras manejadas por el GCBA en cuanto a la cantidad de personas en calle o que asisten a centros de atención y los datos señalados por las OSC. Los contrastes se detectan principalmente por las fuentes de datos tomadas y las unidades de análisis, es decir, que no es lo mismo entender que los *cartoneros* son personas en “situación de calle”, si bien pernoctan en la ciudad varias noches a la semana, o los que tienen orden de desalojo que poseen altas posibilidades de llegar a la “situación de calle”, que los que se encuentran durmiendo día tras día en las calles de la ciudad. Si bien son todas situaciones de gran vulnerabilidad o de *riesgo* a la “situación de calle”, la falta de una delimitación en cuanto a la población relevada genera una confusión en la cifra efectiva. Por su parte, la organización *Médicos del Mundo argentina*<sup>45</sup> estima que hay 15.000 personas en una situación *ampliada*, y en situación de calle *literal* alrededor de 4000/5000 personas. Según la ONG, la población en esta situación no se compone solamente de personas que están físicamente en la calle, sino de todas las que conviven con esa probabilidad; suman a todos los que en algún momento estuvieron o los que pronto pueden estar, ya sea porque pueden ser desalojados, porque están en un hogar de tránsito o porque reciben un subsidio transitorio. Se trata de los que lidian constantemente con esa probabilidad. Esta organización publicó un informe realizado a partir de las 2597 consultas de 1006 personas que recibió, entre 2007 y 2009, la unidad móvil desde donde la ONG brinda atención

---

fenómeno en toda su complejidad, para ello es necesario tener en cuenta las propias características de la población (lugares en los que se mueven, hábitos de vida, climas, edades, género, etc.).

<sup>45</sup> Es una asociación internacional, con sede en diferentes partes del mundo, independiente que trabaja para hacer efectivo el derecho a la salud para todas las personas, especialmente para aquellas que viven en situación de pobreza, inequidad de género y exclusión social o víctimas de crisis humanitarias. En la Argentina funcionan desde el año 1985 y está formada por profesionales de la salud, las ciencias sociales, especialistas en salud pública voluntarios, etc. Actualmente tienen más de 140 socios y más de 110 voluntarios sociales activos. En ciudad de Buenos Aires trabajan con población en situación de exclusión social a partir de un móvil sanitario para atención de la salud de chicos y adultos en situación de calle. Esta ONG es un referente en cuanto al trabajo cotidiano con esta población.

sanitaria, contención psicológica y acompañamiento social. La información se completa con 31 entrevistas realizadas durante ese mismo período a profesionales de la salud de hospitales, centros de salud y centros de día para el tratamiento de adicciones<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Fuente: Diario Tiempo Argentino, 8 octubre 2010.

## Capítulo 3. Estado de la cuestión

*“La conciencia moderna tiende a otorgar a la distinción entre lo normal y lo patológico el poder de delimitar lo irregular, lo desviado, lo poco razonable, lo ilícito y también lo criminal. Todo lo que se considera extraño recibe, en virtud de esta conciencia, el estatuto de la exclusión cuando se trata de juzgar y de la inclusión cuando se trata de explicar”. Foucault (1996) La vida de los hombres infames.*

Desde épocas remotas la búsqueda del entendimiento hacia aquel que no lograba insertarse en los patrones establecidos socialmente ha llamado la atención de diversas corrientes de pensamiento y de la literatura clásica y popular. Aquellos que no eran conocidos por su comunidad y no tenían domicilio establecido eran vistos con desconfianza, pues eran los desarraigados, los desviados, los vagabundos... estos despertaban sospechas, temores y han sido objeto de múltiples intervenciones y clasificaciones según sus posibilidades para el trabajo o la asistencia. Las prácticas y concepciones con respecto a esta población resultan claves dado que nos permiten dar cuenta de la diversidad de formas de organización social, política y económica existentes en los diferentes periodos históricos.

A continuación, se desarrollarán estas cuestiones para permitirnos conocer esta problemática muy significativa dado que algunos de los modos actuales en que es entendida, tratada y asistida esta población, en Occidente, tuvieron sus orígenes en estos procesos.

### 3.1. Tratamiento del vagabundeo

La cuestión del vagabundeo y la mendicidad fueron temáticas centrales para el continente europeo a lo largo de varios siglos. Del mismo modo, esta temática forma parte significativa de la historia de Occidente. En esta figura se depositaron muchos de los “males” de las diferentes épocas. Su condición de estar “sin ataduras” desplegaba los más grandes temores y cuestionamientos de la población en general como de los gobernantes que buscaban reprimirlos para lograr el *orden social* muchas veces visto como amenazado por su presencia.

Desde fines de la Edad Media, los poderes en Europa occidental, hicieron de la represión del vagabundeo y la mendicidad el núcleo de sus políticas sociales. Eran perseguidos a través de diferentes métodos: fueron ahorcados, expulsados, encerrados, etc. Estas medidas fueron implementadas por largos siglos pero sin mucho éxito. El problema quedaba irresuelto dado que lo

que alimentaba el vagabundeo y la mendicidad era la miseria de masas y el bloqueo de la entrada al mundo del trabajo para los no inválidos. La respuesta a este problema fue el libre acceso al trabajo (Castel, 2004:73). Como vemos, se puede establecer una vinculación entre la historia del vagabundeo en Europa y la organización del mundo de trabajo. Del mismo modo, su presencia fue significativa para la elaboración de las primeras políticas de asistencia en el continente.

Según Castel (2006) ya había vagabundos y *aislados* desde el año 1000. Estos se encontraban fuera de la comunidad y de las zonas más habitadas por la población de ese entonces. Existían personas que tenían una movilidad provisional o definitiva -religiosos, estudiantes- estos representaban la figura del *extranjero* pero el vagabundo tenía la particularidad de pertenecer a los pobres y no vivir de su propio trabajo. En las sociedades preindustriales existía, según Castel (2004), una inseguridad interna que estaba introducida por los individuos y los grupos que estaban fuera de los sistemas de dependencias y de protecciones comunitarias. En las sociedades pre-modernas dominaban los lazos entrettejidos alrededor de la familia y los grupos de proximidad que protegían a los individuos por su pertenencia a una comunidad, estas protecciones eran denominadas como de proximidad. En las ciudades la pertenencia a oficios hacía que los individuos estuvieran inscritos en sistemas fuertes de protecciones. En sociedades con estas características el peligro se enraizaba en la figura del vagabundo, individuo que se encontraba fuera de la inscripción territorial y del mundo del trabajo. Por ello “la cuestión del vagabundeo fue la gran preocupación social de aquellas comunidades, movilizó a una cantidad extraordinaria de medidas de carácter dominante represivo para intentar erradicar -por otra parte, en vano- esa amenaza de subversión interna y de inseguridad cotidiana que supuestamente representaba los vagabundos” (Castel, 2004:18). El vagabundo era percibido como amenaza en estas sociedades al ser asociado con la desintegración social porque actuaban y existían por fuera de todo sistema de regulaciones colectivas.

Con el paso del tiempo las sociedades se fueron complejizando y se alejaron cada vez más de la *sociabilidad primaria* enraizada en la familia y la comunidad. A partir de este momento la asistencia a los carecientes fue objeto de prácticas especializadas. Estas eran estructuras asistenciales diferenciadas, es decir, que no todos estaban en calidad de ser *asistidos*. Dentro de las poblaciones sin recursos algunos eran rechazados y otros aceptados para ser ayudados. Principalmente, esta distinción estaba dada a partir de dos criterios: uno era la pertenencia comunitaria, esto es, tenían prioridad los miembros de la comunidad “caídos en desgracia” y se rechaza a los extraños; y, el otro criterio, se vinculaba con la capacidad para el trabajo, es decir, que quién estaba inhabilitado para trabajar era asistido como es el caso de los ancianos y los niños. Un

rasgo central en este tipo de asistencia era el domicilio de la persona. Este debía ser de alguna aldea o comuna cercana y la persona debía identificarse, o mejor dicho, ser identificada como miembro de la comunidad para poder ser asistido. Se lo atendía pues existía el peligro de que la persona se aísle o caiga en la miseria absoluta. De este modo, se intentó suplir las ausencias de lo que fue la *sociabilidad primaria* y sus protecciones comunitarias. Esta clasificación entre las poblaciones puede tener sus analogías con los modos de estructurarse el campo de asistencia social actual. Veremos cómo durante varios siglos persistirá esta clasificación incorporándose nuevas categorías y diferenciaciones.

### 3.1.1. Clasificaciones

Para Castel (2006) las prácticas en relación a la pobreza estaban fuertemente vinculadas al cristianismo. La actitud cristiana fundó una clasificación discriminante de las formas de pobreza y de quiénes merecían ser ayudados. Apareció así la figura del “mal pobre”, este era quien no aceptaba la situación que atravesaba como una “decisión” divina. Por su parte, el “buen pobre” era el digno merecedor de la caridad, este a través de las marcas en su cuerpo podía mostrar su sufrimiento, enfermedad, discapacidad mental o física y su incapacidad para el trabajo. Era muy común la exhibición de estas *marcas* en el cuerpo como legitimadoras de la situación que se atravesaba y de la necesidad de asistencia. Otro de los rasgos que debían mostrar para recibir asistencia se vinculaba con la humildad y con dar prueba de su condición de desdicha. A esta idea también se suma la ya mencionada proximidad geográfica para recibir asistencia, aquí aparece la idea de *prójimo* de la visión cristiana. Para Castel (2006) el cristianismo es el fundador del campo asistencial en Occidente desde la Edad Media, así “la concepción y la práctica cristinas de la caridad se han moldeado en general en las categorías constitutivas de la asistencia” (2006:59).

La máxima virtud cristiana que era la *caridad* era desplegada por los ricos de ese entonces a través de la limosna, de este modo, estaban más cerca de la salvación eterna. Según Pinilla de Caviedes (2004), esta situación fue denominada por algunos como la “Economía de Salvación”. Se trataba de que el rico a través de limosnas y herencias podía ejercer la virtud cristiana de la caridad y por este medio alcanzar la salvación. Así la pobreza pasó a ser necesaria, al tiempo que el pobre comenzó a ser valorado únicamente como medio.

En el siglo XVI la gestión de la asistencia deja de ser monopolio exclusivo de la iglesia para incorporar a las autoridades laicas en el accionar social. La idea de la asistencia según la referencia

territorial continuó más allá de los cambios. Esta política se reforzó en muchas ciudades, de este modo, se asistía a la indigencia domiciliada en cada comunidad. La persona debía ser reconocida por la comunidad para poder ser socorrida pues encontrarse sin vínculos era causante de desconfianza. Según Cabrera (1998) se toleraba al pobre conocido y se detestaba al vagabundo “sin fuego ni lugar” y “sin honor”.

Como vemos se sostiene la idea anterior de la organización de la asistencia reforzada en ciertas categorías de pobreza. También era central para determinar la asistencia la incapacidad para trabajar de la persona, esta debía ser legítima sino la persona era acusada por ociosidad y falta de voluntad para el trabajo y era severamente castigada. En definitiva, para ser ayudado había que “asociar una incapacidad completa para trabajar con una máxima inserción comunitaria” (Castel, 2006:63). Otra de las categorías utilizadas era la del “pobre vergonzante”, estas eran personas que perteneciendo a un sector social pudiente y honorífico “cayeron en la desgracia” y aunque no eran físicamente incapacitados para el trabajo no lo hacían y recibían asistencia. Sus vinculaciones comunitarias les permitían recibir esta ventaja por sobre los pobres sin este tipo de trayectorias sociales. Esta figura de la historia europea también fue encontrada como categoría de asistencia para el caso argentino.

Desde este siglo, para Cabrera (1998), se comienza a hacer una clasificación entre la pobreza *legítima* frente a una *ilegítima*. La legitimada se basa en la condición de ser involuntaria a diferencia de la otra que era una realidad evitable y se trataría de una opción de vida libremente elegida, así es que se la asociaba con la pereza y la ociosidad. De este modo, “al menos desde entonces, el pobre marginado será, de modo esencial, una **categoría moral**<sup>47</sup> (socialmente construida), en torno a la cual resulte viable organizar dispositivos de asistencia y/o represión, miedos, fantasías, discursos, etc.” (Cabrera, 1998:22). En este sentido, es que para Cabrera (1998), en siglo XVII, se desarrolló en España una tipología de pobres que era habitualmente utilizada. Esta distinguía entre *pobres vergonzantes* (eran las personas venidas a menos que eran ayudados con disimulo dado que antes pertenecían a otro sector social), los *pobres de solemnidad* (pobres oficialmente reconocidos como tales y con un aval para pedir limosna y ser asistidos) y, por último, los *pobres marginados* (estos eran los “miserables” que no recibían asistencia solo represión y cárcel, eran los vagos, prostitutas, etc.). Para el autor, la distinción entre pobreza digna y pobreza indigna sigue siendo utilizada en la actualidad como el principal mecanismo legitimador de las dos

---

<sup>47</sup> Negritas en el texto original

formas de intervención, es decir, asistencia para los dignos y represión a los indignos. Los que “no pueden trabajar” a pesar de querer hacerlo integran el grupo de los pobres *dignos*.

### 3.1.2. Cuestión laboral y el vagabundeo

Desde el siglo XVI se planteaba la obligación de trabajar, existía la necesidad de introducir a los ociosos en una vida de laboriosidad y de ética del trabajo. Según Rosanvallon (1995), en este siglo, existía la preocupación por responder a la indigencia mediante el trabajo y no la limosna. Pero esta necesidad de proporcionar trabajo a los pobres no se consideraba como una simple deuda moral de la sociedad sino más bien que lo que se mostraba era una visión disciplinaria de lo social. Así, es que se pretendía “poner a trabajar a unas clases virtualmente peligrosas, para controlarlas y moralizarlas; existe la preocupación de fijar en un territorio a los vagabundos y gente sin vínculos” (Rosanvallon, 1995:132).

Ya desde 1563 el *Estatuto de artifices* inglés planteaba la obligatoriedad del trabajo, un aprendizaje de siete años y evaluaciones salariales anuales por parte de funcionarios públicos. Esta ley se aplicaba a los jornaleros agrícolas, a los artesanos tanto en los distritos rurales como en las ciudades (Polanyi, 2007). El Estatuto se complementó con la *Ley de pobres* de 1601. Esta, en realidad, apuntaba a la “gente común” -también a los indigentes- de la época y no a la actual delimitación de esta categoría. Según Polanyi (2007), principalmente, la ley se ocupaba de lo que hoy se llamarían los desocupados y los inempleables (aparte de los ancianos y niños). Según las concepciones de la época se dirigía a las personas que no obtuvieran un ingreso suficiente para mantenerse en el ocio a diferencia de los sectores más pudientes y adinerados. El Estatuto y la Ley fueron el “Código Laboral” de la época. Estas organizaban la persecución de los vagabundos junto a la afirmación de la obligatoriedad del trabajo. Decretaban que quien pudiera trabajar debía hacerlo para ganarse su sustento, en efecto, estaban obligados a hacerlo a cualquier salario posible. Del mismo modo, en Francia, una ordenanza del Parlamento de París de 1515 afirmaba la necesidad de dar trabajo a los individuos ociosos, estos no eran considerados como “desocupados” sino que se hacía una diferencia entre inactividad económica y delincuencia, entrando en esta última categoría los vagabundos, villanos y pícaros.

En Inglaterra para llevar cierto control se creó la *Ley de asentamientos* en 1662. Esta hacía referencia al domicilio legal de la persona y restringía su movilidad. Además, de *fijar* a las personas a su lugar de origen (Castel, 2006), se imponía una gran restricción legal sobre la movilidad física

para restringir la *ley de pobres* a los límites parroquiales, es decir, que se intentó proteger las parroquias frente a la llegada de indigentes externos (Polanyi, 2007). Las personas no podían abandonar su parroquia sin el certificado de un funcionario de la policía, sino eran asociadas y tratadas como un vagabundos. Como vemos existió una amplia referencia a la cuestión geográfica de las personas para poder ser asistidas o no. Este tipo de ideas fueron las que reforzaron la figura del vagabundo. Esta representaba lo *desterritorializado* por excelencia, en definitiva, “no era de ningún lugar”. De este modo, se *cargó* su imagen con los estigmas de *estar por fuera* del orden del trabajo y de la sociabilidad, esta estigmatización era asociada con la delincuencia y con la desconfianza que generaba en la población.

Más allá de las clasificaciones, *¿quiénes eran los considerados como vagabundos en ese entonces?* Para Castel (2006), existía una construcción negativa de su imagen como de seres totalmente asociales y peligrosos dado que vivían en los márgenes del orden social y podían generar una *desestabilización* social. De este modo, amenazaban el orden público y la seguridad de los bienes y las personas; pero para el autor, más allá de la representación que se tenía, eran “el límite de un proceso de desafiliación alimentado desde adentro por la precariedad de la relación con el trabajo y la fragilidad de las redes de sociabilidad” (Castel, 2006:97). Esta era la situación que atravesaban muchas personas humildes tanto del campo como de la ciudad, muchos de ellos con oficios. Según Castel (2006), eran los que no tenían un lugar asignado en la estructura social ni siquiera como *asistidos*. Los *mendigos válidos* eran trabajadores que se entregaban a la mendicidad por falta de empleo. Eran poblaciones no insertadas que comenzaron a *dar* problemas. De este modo, se impuso la prohibición de desplazamiento en busca de empleo y la represión del vagabundeo.

### **3.1.3. Medidas coercitivas: persecución, destierro, muerte**

Si bien, como vimos, la prioridad era el ingreso de los mendigos en un trabajo, se desarrollaron otras acciones frente a la mendicidad. Una de ellas fue la persecución, esta era acompañada por la represión, el destierro, los trabajos forzados, la prisión y hasta la pena de muerte. Estas eran las clásicas medidas aplicadas dado que la mendicidad era considerada como un delito grave. Según Cabrera (1998) esta visión favoreció la presentación de los vagabundos como el segmento peligroso y amenazador de la pobreza. Otras de las medidas implementadas fue enviar a los mendigos a sus

ciudades de origen, así cada comunidad debía hacerse cargo. Asimismo, otra de las acciones fueron las detenciones policíacas, era muy común encerrar a los mendigos que se encontraban a más de *media legua* de su domicilio. Numerosos autores consultados hacen referencia a estas medidas y legislaciones hacia la mendicidad como “sanguinarias”. La imagen negativa que tenían junto a la gran represión y persecución de la que eran parte, tenía una “función disuasiva y preventiva con todos los otros individuos desesperados y, más allá de ellos, con todas las poblaciones acechadas por la miseria y la inestabilidad” (Castel, 2006:106).

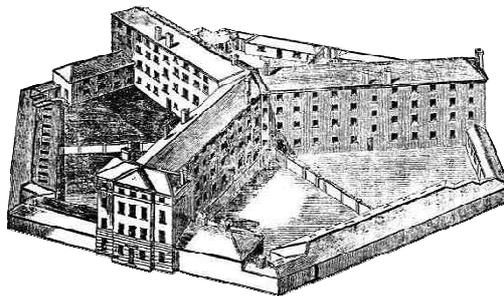


“Familia pidiendo limosna”  
Siglo XVII- Rembrandt Harmensz van Rijn

En el siglo XVII se desarrollaron en Europa las intervenciones más rotundas contra la mendicidad. En las visiones de la época tuvo un gran consenso la práctica de confinamiento. Por ello, este fue un periodo identificado como el “gran encierro” de los pordioseros efectivizado en varias ciudades europeas. El encierro fue una de las formas en la cuales fue atendida esta población que era vista como “los inútiles para el mundo”. Debían trabajar y rezar, este era el modo en que se creía se los podía “enmendar” dado que en este siglo se insistía en que para favorecer el crecimiento de la utilidad social se debía poner a trabajar a las personas ociosas. En este sentido, es que uno de los dispositivos utilizados con estos fines fueron “los depósitos de mendicidad”. A estos lugares eran enviados los vagabundos arrestados por las autoridades encargadas de mantener el orden, se encerraban a los mendigos más peligrosos y se los obligaba a trabajar en actividades forzosas. Allí recibían un sueldo -menor que el de otros trabajadores- por el trabajo realizado. Eran sitios que representaban un lugar intermedio entre los hospitales de beneficencia y las cárceles y que permitían protegerse de los *asociales* (Cabrera, 1998).

En Francia en 1656 se crearon establecimientos llamados “Hospital General”. Allí se encerraban a los mendigos para ponerlos a trabajar, de este modo, se entendía que se resolvía el problema y se organizaba el trabajo y la fuerza de trabajo que eran consideradas como las herramientas claves para asegurar el crecimiento del país.

Continuando con esta línea es que en Inglaterra, a finales del siglo, se crearon los “workhouses”. En 1834 se realizó la redacción del informe de la Ley de los Pobres que se convirtió en la “nueva ley de pobres”. Para Rodríguez Caballero (2003) la “nueva ley” transformó de manera importante el sistema de ayuda legal vigente hasta entonces. Esto se logró a través de dos medidas: la primera, la suspensión de la ayuda exterior a los necesitados y su sustitución por un sistema de casas de trabajo donde se ofrecía ayuda a cambio de la realización de algún trabajo, aunque en condiciones más desagradables que las existentes en cualquier empleo; la segunda, el traspaso del sistema de ayuda desde las autoridades locales a un órgano central de nivel nacional. La vigencia de estas leyes se prolongó hasta que fueron reemplazadas por el *Estado del Bienestar* después de la Segunda Guerra Mundial.



Esquema workhouse

#### **3.1.4. Cambio de perspectiva: la Revolución Industrial**

Según Castel (2006) si bien las sociedades anteriores a la Revolución Industrial<sup>48</sup> desarrollaron formas diversas de “situaciones” salariales, no permitieron la constitución de la condición salarial. Ya a partir de la Revolución Industrial el asalariado era pensado desde la libertad y el contrato, estaba impulsado por la necesidad de vender su fuerza de trabajo. Para ello era necesario permitir el movimiento de liberación de la mano de obra. Esta se podía lograr si se suprimían las

---

<sup>48</sup> La Revolución Industrial se produjo a partir de la segunda mitad del siglo XVII y principios del XIX. Periodo en el que Inglaterra en primer lugar, y el resto de Europa continental después, sufrieron grandes transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y sociales.

reglamentaciones que imposibilitaban la circulación de los trabajadores. Como señalamos la “ley de asentamientos” impedía la formación de un mercado ya que imponía restricciones legales para la movilidad física de las personas. De este modo, se puede decir que, en los siglos XVII y principios del XVIII, hubo una transformación de la concepción de trabajo que debía reorganizarse a partir de la postura que lo visualizaba como fuente de *riqueza social*, por ello, era necesario un mercado en el cual se pudiera intercambiar productos libremente. Esta nueva concepción impulsaba la destrucción de los modos de organización del trabajo hasta entonces conocidos, por ello aparece la concepción del libre acceso al trabajo.

Para Rosanvallon (1995), a partir de 1789, en la discusión de la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano existe un gran acuerdo en que la sociedad debe ayudar aquellos que se encuentran en desamparo. De este modo se proclama el “derecho a la asistencia” sin dejar de mencionar el derecho a vivir del propio trabajo; “se presenta así una especie de economía general de la inserción social cuyo verdadero eje lo constituye el trabajo: es a partir de éste como se piensan en primer lugar la solidaridad y la interacción sociales” (1995:130). Estas ideas pueden ser consideradas como las primeras expresiones del Estado de Providencia, como es denominado por Rosanvallon (1995), principalmente la que afirma que la tarea de proveer la subsistencia del pobre es una deuda nacional.

Hacia 1795, cuando la Revolución Industrial estaba avanzada, se creó en Inglaterra la *ley de Speenhamland*, que consistía en un sistema de subsidios que complementaba a los salarios de acuerdo con un escala dependiente del precio del pan, así se aseguraba un ingreso mínimo a todas las personas aunque estuvieran empleadas. Los empleadores podían reducir los salarios todo lo que quisieran porque los trabajadores estaban seguros contra el hambre. A partir de esta ley se entregaba un subsidio que consistía en un suplemento salarial que tenía como contrapartida estar *domiciliado* y la prohibición de la movilidad geográfica. Con este subsidio que generalizaba la ayuda salarial se revertía la tendencia originada por la *ley de pobres*. Por ejemplo, perdió sentido la distinción entre el taller o el hospicio, las categorías de indigentes y desempleados capacitados para trabajar creando el aumento de la *pobreza dependiente* (Polanyi, 2007). Las parroquias eran las encargadas de administrar el subsidio y tenían sus propios medios para determinar quiénes podían trabajar y quiénes no. Por ello se crearon diversas categorías de necesitados. Esto con el fin de establecer al *verdadero necesitado* de subsidio. Desde las parroquias se hicieron grandes esfuerzos por diferenciar a los desempleados capacitados de los que no lo eran. Una vez definido esto, se encargaban de asistir a la persona, así fue que se crearon talleres o se impulsaba la búsqueda de

trabajo por parte de la parroquia en la comunidad. El sostenimiento estaba exclusivamente en manos de estas instituciones, en estas recaía gran responsabilidad.

Para Polanyi (2007), con estas características, la *ley de Speenhamland*, impedía la creación de un mercado de mano de obra. Una vez abolida en 1834 se estableció en Inglaterra un mercado competitivo de mano de obra. La abolición de esta ley fue el nacimiento de la clase trabajadora moderna y de la economía de mercado<sup>49</sup>. Para Polanyi (2007) es importante analizar esta ley ya que antecedió a la economía de mercado. Cuando esta ley fue abolida abruptamente se terminaron los subsidios y, por ende, muchos de pobres fueron abandonados a su suerte.

En los siglos XVII y principios del XVIII, se comenzó a tomar conciencia de la gran vulnerabilidad en la cual vivía un gran porcentaje de la sociedad (Castel, 2006). Este hecho fue central para el tratamiento y el entendimiento del vagabundeo dado que se dejó de hacer foco sobre su figura pues se visualizó la precariedad general de la población. En este sentido, es que en el siglo XVIII aparece la idea de los trabajos públicos para tratar la pobreza, estas ideas se separan de los orígenes disciplinarios de ciertas medidas. Por ejemplo, en 1776, se abolieron los “depósitos de mendicidad” que perpetuaban la tradición del mercado forzado.

La abolición de la mendicidad comienza a estar relacionada con el trabajo. En este siglo aparecen los “talleres de caridad”. Estos estaban dirigidos a los individuos “sanos” que la situación económica los lleva a la ociosidad. Dentro de los talleres existía una clasificación de los individuos

---

<sup>49</sup> Según Polanyi (2007), el liberalismo económico fue el principal organizador de una sociedad empeñada en la creación del sistema de mercado. “El liberalismo “[...] evolucionó hasta convertirse en una verdadera fe en la salvación secular del hombre a través de un mercado autoregulado” (Polanyi, 2007:190). El autor analiza, en su libro “La Gran Transformación”, cómo fue la evolución del patrón del mercado, dado que antes -hasta final de la Edad Media- prevalecían otros patrones institucionales, es decir, que los mercados no desempeñaban un papel importante en el sistema económico. Solo a partir del siglo XVI los mercados fueron numerosos e importantes, bajo el sistema mercantilista se volvieron centrales para el gobierno pero la idea de un mercado autoregulado estaba ausente. Los mercados eran simplemente accesorios de la vida económica. Solo hacia el siglo XIX comenzaron a tener importancia. Siguiendo este planteo es que se pregunta *¿qué es la economía de mercado?* Para Polanyi (2007) es un sistema económico controlado, regulado y dirigido solo por los precios del mercado, la producción y distribución de los bienes. Este mercado posee la expectativa de que las personas se comporten de un modo que permita obtener las máximas ganancias monetarias. Asimismo, supone la existencia de dinero, que funcione como poder de compra y que la producción esté controlada por los precios. La distribución de los bienes dependerá también de los precios. Así los precios aseguran el orden de la producción y distribución de bienes. De este modo, los precios forman ingresos. La autoregulación implica que toda la producción se destine a la venta en el mercado y que todos los ingresos deriven de tales ventas. Hay mercado para todos los elementos de la industria y también para la mano de obra, la tierra y el dinero. Otro grupo de supuestos en torno al mercado autoregulado es lo referente al Estado y sus políticas. La condición máxima es que nada inhiba la formación de mercados ni que se formen ingresos si no es a través de las ventas. Por tanto, ninguna medida ni política deberá influir sobre la acción de los mercados. Ni el precio ni la oferta o demanda deben ser regulados. Solo se permiten medidas que aseguren la autoregulación del mercado. Otra de las cuestiones a destacar es que este tipo de mercado requiere de la separación institucional de la sociedad en una esfera económica y en otra esfera política. En otras condiciones como las tribales, feudales o mercantilistas el sistema económico no estaba separado de la sociedad. En la sociedad del siglo XIX la actividad económica se encuentra aislada. Este patrón solo puede funcionar si la sociedad se subordina a sus requerimientos, es decir, que una economía de mercado solo puede existir en una sociedad de mercado.

que se acercaban en busca de trabajo o del pago del jornal, de este modo, estaban las personas *sanas* que debían trabajar a destajo y las personas que recibían un jornal por tener una capacidad inferior. Las clasificaciones ocuparon un lugar central para los filántropos, existía la necesidad de distinguir el “verdadero pobre” que merecía ayuda y el “falso mendigo”. Si todos podían tener trabajo era más sencillo establecer esta línea divisoria, de ahí la idea de los “talleres de caridad”: había oferta de trabajo aunque con una remuneración menor al mercado.

Dos ideas circularon en ese entonces: la primera establecía que la mendicidad era un delito si era preferida frente al trabajo y, la segunda, sostenía que la sociedad debía asistir al infortunado pero no debía nada al ocioso. De este modo, cuando un indigente era capaz de trabajar y no estaba ocupado debía dársele socorro solo en forma de trabajo. En cambio, el indigente capaz de trabajar que así no lo hace no tenía derecho a recibir socorro y debía negársele toda ayuda. Como vemos, el trabajo era concebido como uno de los principales vectores de la recalificación moral.

Siguiendo con Rosanvallon (1995), se sostiene que hacia mediados del siglo XIX la noción de inactividad voluntaria seguía siendo muy imprecisa, no existía una distinción clara entre mendigos, indigentes y trabajador sin empleo. Ya para comienzos del siglo XX la vaguedad estuvo disipada, esto se debió a que entró en escena la noción de *desocupación*. Esta era una inactividad forzada, independiente del individuo y su accionar dado que se la entendía como un disfuncionamiento del mercado laboral y de una causa macroeconómica. Esta incorporación redefine la acción social, por ejemplo, en relación a las indemnizaciones por desempleo.



“Los mendigos” (1859) Francisco Lameyer

Hacia XIX, para Cabrera (1998), el tema de la pobreza pasará a quedar incluido dentro de un problema mucho más amplio que fue llamado la “cuestión social”. Un dato interesante es que hacia el siglo XIX en el Código Penal español, deja de considerarse un delito el vagabundeo y pasa a ser solo una circunstancia agravante de otro hecho. Así finaliza una vieja tradición represiva. Sin

embargo, Cabrera (1998), agrega que el tratamiento y comprensión de la pobreza extrema en la Modernidad, nos ha dejado “[...] el espíritu de sospecha y recelo con que son mirados desde entonces los que socialmente se presentaban como pobres: mendigos, lisiados, vagabundos” (1998:30).

Como podemos observar a partir de este breve relato histórico, existió, en el continente europeo, una gran vinculación entre el vagabundeo y la organización del trabajo. La insistencia en la necesidad de generar trabajadores, ya sea en el campo como en la ciudad, derivó en la persecución y encarcelación de los vagabundos. Estos representaban todos los *males* de la época enraizados en la ociosidad, la falta de vínculos sociales conocidos y sostenidos y de un "lugar en el mundo". Es de rescatar que estas características fueron las que generaban temor y sospecha al resto de la sociedad. Su figura simbolizaba el peligro del *desorden social* por ello existía la necesidad de reprimirlos como medio para disuadir al resto de la sociedad. Otras de las cuestiones centrales de estos periodos fueron las *clasificaciones de los pobres* realizadas a partir de leyes y normativas y desde las categorías morales y religiosas. Grandes esfuerzos se realizaron para identificar y clasificar al pobre legítimo y, por ende, merecedor de asistencia, del pobre “aprovechador”. Las clasificaciones se centraban en los rasgos físicos o psíquicos y en la capacidad para trabajar, pero principalmente hacían hincapié en el aspecto geográfico, es decir, era necesario conocer a qué aldea o comunidad pertenecía el pobre o indigente.

### 3.2. Los vagos en el devenir argentino



“Diógenes y el linyera”<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Tira cómica publica en la contratapa del diario Clarín por más de 30 años. La tira trata sobre las aventuras de “El linyera”, un vagabundo que habita una plaza de la ciudad, y su perro, Diógenes. Esta tira, se puede decir, es una sátira de la realidad social y política, desde la óptica de estos dos personajes con reflexiones en tono irónico. La construcción del personaje del “linye” es reflejo del imaginario que existe alrededor de la persona que habita en las plazas, a la vez cristalizaba el trato de la sociedad hacia ellos.

Tradicionalmente, las personas denominadas en “situación de calle” son asociadas con la imagen del anciano alcohólico que vive solo con sus cajas y bolsas en una plaza de la ciudad, este fue denominado, a la largo de nuestra historia como vagabundo, ciruja, mendigo o croto. Era visualizado como un hombre errante, que no le gustaba trabajar y que prefería una vida de ocio y relajó. ¿Pero siempre fue así? ¿De dónde surgen estas denominaciones? En este apartado buscamos realizar un sucinto recorrido histórico sobre el tratamiento del vagabundeo en la historia argentina, asimismo, veremos los diferentes modos de asistirlos, enunciarlos y considerarlos en cada periodo.

### **3.2.1. “Como pájaros errantes”: Los vagos, linyeras y crotos**

Hugo Nario (1988), en “Bepo, la vida secreta de un linyera”, describe la vida de José Américo Ghezzi, más conocido como Bepo, un argentino que por veinticinco años fue *croto* o *linyera* sobre los trenes cargueros de la Argentina. Bepo, es concebido como el linyera más conocido de nuestra historia<sup>51</sup>. Fue un picapedrero, nacido en Tandil en 1912 y militante del anarquismo, que anduvo recorriendo La Pampa argentina de tren en tren *trasmitiendo* sus ideas:

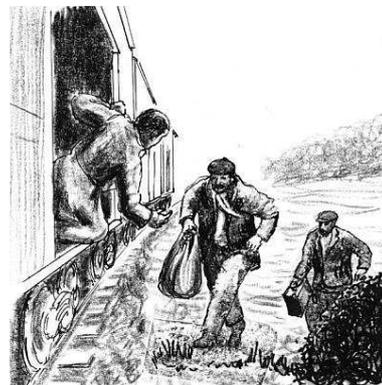
*“Ser uno solo y nada más, porque una piedra, un viento, un ruido, ya son compañía”*  
(Testimonio Bepo Ghezzi, en Baigorria, 2008)

*“Cuando le conté mi vida de linye se asombraba de que pudiera andar sin casa, sin familia, sin saber lo que iba a comer mañana. “Si yo tuviera que andar así-me decía-, me hubiera muerto de miedo”. Yo miraba su pieza triste, su cama de hierro. Todas las noches allí”*  
(Testimonio de Bepo Ghezzi en Nario, 1988).

---

<sup>51</sup> Su figura ha sido central en la historia popular argentina. En este sentido, es que se lo evoca y recuerda a través de la Biblioteca Popular Bepo Ghezzi en Tandil, Agrupación Crotos libres de Mar Del Plata, en la película “Que vivan los crotos”, que dirigió la cineasta Ana Poliak. En la “Cumbre de los Crotos en Mar del Plata” (1996), Bepo estuvo presente junto a otros “crotos” para dar a conocer sus experiencias de vida. Cabe resaltar que uno de los actuales paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se llama: Bepo Ghezzi. En el ingreso del parador se pueden ver escritos en las paredes relacionados con el linyera “más famoso”.

Los trenes a principios del siglo XIX llevaban a miles de pasajeros en búsqueda de un trabajo temporario a lo largo del país. Muchos de ellos finalizado el verano se trasladaban a zonas maiceras del país para ser mano de obra de la cosecha, luego buscaban otros rumbos para continuar la recolección. Durante este recorrido, caminaban, dormían a los costados de las vías, se agrupaban en la *ranchada* (sitio en donde acampaban<sup>52</sup>) con otros en su misma situación a la espera del próximo tren. Allí, compartían el fuego, las charlas, el descanso y la comida. Una vez terminada esta etapa algunos regresaban a sus pueblos rurales y otros no lo hacían y quedaban en la vía esperando un



nuevo año de cosecha. Según Baigorria (2008), hacia las décadas del treinta y cuarenta, el trazado ferroviario era recorrido por una masa que oscilaba entre doscientos mil y trescientos ochenta mil sujetos que “por sus actividades, indumentaria y códigos de comunicación podían ser llamados, lisa y llanamente, vagabundos. O en criollo, crotos y linyeras” (2008:9). Para este autor, esta práctica era un comportamiento generalizado entre los jóvenes extranjeros y nativos de los sectores sociales más bajos de aquellos años.

Muchos obreros, chacareros o comerciantes que quedaban sin trabajo comenzaban a realizar este trabajo, “en los años de crisis llegaban a ser miles, decenas de miles. Solía vérselos también a orillas de las vías junto a pequeños fuegos en los que hervía, dentro de recipientes negros de tizne, el agua o la comida. Parecían transitar un mundo de silencio, era evidente su hambre, tangible su frío y manifiesta su soledad” (Nario, 1988:8). Desde los relatos de Bepo Ghezzi, que Nario (1988) transcribe en su libro, se puede advertir que el “estilo de vida” del trabajador golondrina era ligado con la imagen del vago, haragán, ratero, eran concebidos como “unos perdidos”. Pero también, su situación y experiencias, eran asociadas con la vida en libertad: viajaban, leían (especialmente lecturas vinculadas al anarquismo), difundían sus ideas, se reunían en grupos, etc. En definitiva, desde una visión romántica e idealista, eran caminantes libres, pensadores y aventureros “sin ataduras”. Remitían al viajero que andaba en los trenes “renegado del mundo convencional y quizás imaginando otro distinto, ideal” (Rubinich, 2008:95). Este grupo era heterogéneo, había maestros, alfabetizadores, grupos de teatro, fundadores de bibliotecas, fugitivos de la ley, ladrones, artesanos, lectores, etc. Su particularidad era recorrer el país *desparramando* su “estilo de vida” y sus ideas.

---

<sup>52</sup> Ver los términos “crotos” más utilizados en el Glosario del Anexo 1.

### 3.2.2. Los inmigrantes

Hacia 1860/70, según Moreno (2009) se va delineando en el país un mercado de trabajo capitalista en el que el salario comienza a imponerse como central. En este contexto los más “aptos” para el trabajo eran los que tenían mejores posibilidades de conseguirlo, en cambio, los más débiles como los enfermos o con discapacidades físicas o psicológicas conformaban un “ejército de individuos marginales”. Estos grupos dependían, entonces, de la mendicidad o la asistencia de alguna institución para sobrevivir. En este contexto, aparecía cada vez más fuerte la figura del migrante que llegaba en búsqueda de trabajo. A principios de siglo XIX, muchos migrantes europeos llegaban para la época de la cosecha, una vez que esta época terminaba regresaban, de ahí la denominación de trabajadores estacionales o golondrinas. La forma de recolección de la época requería de este tipo de trabajador, “la presencia real es habilitada entonces por una economía primaria agroexportadora en la que confluyen tres elementos centrales: la recolección manual de cereales; la red ferroviaria tendida en función de ese modelo y la inmigración europea [...]” (Rubinich, 2008:55).

Los inmigrantes italianos traían sus ropas y pertenencias en un “atadito” al que llamaban *linghera* (probablemente viene de ropa blanca “linghería”). De este modo, se comenzó a llamar a los caminantes pasajeros de los cargueros ferroviarios. Estos deambulaban por la ciudad en búsqueda de algún empleo. Por su parte, entre los criollos el modo de denominar el atadito de ropa era “mono” (posiblemente porque lo llevaban en los hombros).

Otra de las denominaciones, originada en 1920 aproximadamente, fue la de *croto*. Se consideraba que esta derivaba del Gobernador de Buenos Aires, José Camilo Crotto, quien dispuso que los braceros pudieran viajar gratis en los trenes de carga. Este término se utilizaba dentro de la jerga como un verbo: “crotiar” (“veníamos de crotiar y si cuadraba juntaríamos maíz por el lado de Santa Fe” palabras de Bepo Ghezzi (Nario, 1988:14)). Baigorria (2008), diferencia la denominación “croto” de la de “ciruja”. Esta última, según el autor, remite al oficio de recolectar botellas, diarios viejos, entre otros residuos y desechos para revenderlos en corralones y depósitos. Del mismo modo, los diferencia de los mendigos. Los “crotos” podían pedir para comer pero esto era ocasional, preferían trabajar para conseguir lo que se quería o bien lo “expropiaban”. Para el autor, el término “croto” tiene una connotación política; según el relato de un “croto” la utilización de este término se inició a partir de una caricatura en el diario La Prensa. En esta el gobernador fue

dibujado cargando un paquetito al hombro, junto al título “se va el Crotto”, en relación a la intervención de Irigoyen a la provincia. Esta, según lo recordado, fue la primera vez que se asoció el término “croto” al de linyera. Sin embargo, también aclara, que linyera remitía a los cosecheros que una vez terminada la cosecha volvían a sus casas, en cambio, el “croto”, era más vinculado a la trashumancia. En este sentido, es que Baigorria (2008) señala que la particularidad del “croto” es la de la elección pues este “siguió “voluntariamente” el camino que lo llevaría a un lugar de no-pertenencia. El “croto” no se definió por la carencia que implica la preposición “sin”. Su estilo fue más la renuncia que el despido y más el abandono del hogar que la pérdida de la vivienda” (Baigorria, 2008:17).

Linyera y *croto* fueron las dos denominaciones típicamente empleadas para designarlos en las zonas rurales, estas con el tiempo se fueron popularizando en las ciudades<sup>53</sup>. Más allá de las denominaciones una de las características que compartían eran la de ser temidos por el resto de la sociedad que los observaba con rechazo, dado que eran asociados con la delincuencia, la “mala” vida. En definitiva, se desconfiaba de quién no tenía una vivienda y una ocupación fija. Por ejemplo, hay relatos de cómo eran temidos y rechazados principalmente en las ciudades, su presencia siempre suscitaba alguna sospecha, por eso eran expulsados de la ciudad. En sus relatos Bepo, recuerda que en 1934 se iba a hacer en Buenos Aires el Congreso Eucarístico y la orden era “dejar la capital limpia de mendigos y vagabundos, y de habitantes de las casuchas de lata que se habían levantado de a centenares en Puerto Nuevo” (Nario, 1988:44). A partir de esta orden muchos trabajadores que vivían en el puerto en búsqueda de un trabajo fueron metidos en vagones y llevados a diferentes provincias, así se aumentó el número de los que fueron a *crotiar*. Muchos de los inmigrantes pasaron esa suerte y comenzaron a vivir la vida *linye*.

### 3.2.3. Vagos y malentretenidos

En otros momentos de la historia argentina, no fueron denominados como linyeras o *croto*s. Como pudimos rescatar estos fueron términos propios de principios del siglo XX y muy vinculados a la vida rural. En el siglo XVIII, en la Argentina, eran denominados como “vagos y malentretenidos”. Gustavo Alonso en su trabajo “El delito de vagancia durante el último cuarto del siglo XVIII” analiza la transgresión que implicaba el vagabundeo en la Ciudad de Buenos Aires durante el período

---

<sup>53</sup> Rubinich (2008) afirma, tomando un trabajo de 1970 de Alicia Maguid, que el apelativo de *croto* reemplazó al de linyera y comenzó a utilizarse a partir de 1921.

1779-1787. En los expedientes analizados en este trabajo se puede detectar que por esos años las causas eran caratuladas como de "vago" y/o "vago y malentretenido". A partir de este análisis pudimos observar el funcionamiento de la justicia colonial en la persecución de este tipo de delito.

Hacia el siglo XVII, en las *leyes de Indias* -legislación promulgada por los monarcas españoles para regular la vida social, política y económica en América y las Filipinas- se establecía en la ley II título IV del libro VII de 1680 que:

*"Los españoles, mestizos, mulatos y zambaigos vagabundos no casados que viven entre los indios, sean echados de los pueblos, y guárdense las leyes y las justicias castiguen con exceso con todo rigor, sin omisión, obligando a los que fueren oficiales a que trabajen en sus oficios, y si no lo fueren aprendan en qué ejercitarse o se pongan a servir, o elijan otra forma de vida, como no sean gravosos a la república, y den cuenta a los virreyes de todos los que no se aplicaren a algún ejercicio y por el estrago que hacen de las almas estos vagabundos ociosos y sin empleo, viviendo libre y licenciosamente, encargamos a los prelados eclesiásticos que usen su jurisdicción cuando hubiere lugar a derecho, y si los virreyes, presidentes, o gobernantes averiguaren que algunos son incorregibles, inobedientes o perjudiciales, échenlos de la tierra y envíenlos a Chile, Filipinas u otras partes"* (Gori, 1974 en Alonso, 2001).

Como vemos se hacía referencia a los vagabundos como personas que podían ser tanto españoles como mestizos o mulatos pero con la particularidad de ser ociosos, no estar casados y no tener empleo. A estos que "viven libre" se los obligará a adoptar otro estilo de vida vinculada al trabajo en sus oficios sino se "pondrán a servir" o serán castigados y hasta echados por incorregibles. Otra ley de la época hacía referencia específica a los castigos a los cuales serían sometidos los vagos. Estos podían ser azotes, trabajo forzado y la *vergüenza pública*. Los castigos iban en aumento según la reincidencia en la vagancia. Asimismo, otro de los castigos se vinculaba con el destierro como pena para los vagos que no se fueran de la ciudad.

En la Real Orden del 30 de abril de 1745 "[...] la figura delictiva se va ampliando y ya no solamente son indios o negros sin trabajo los acusados, sino que se incluyen los blancos dedicados al juego, los ebrios y soldados con licencia, los que portan armas prohibidas, los amancebados y otros que irán configurando un cuerpo de delitos anexos al de vagancia" (Alonso, 2001:7). Es decir, que el eje ya no estuvo en quienes no tenían dinero sino que también aparece la idea del que teniendo un patrimonio concurre a las casas de juego o "anda los lugares sospechosos". Del mismo modo, se suma al que siendo "vigoroso, sano y robusto de edad" pide limosna; al que tiene oficio y no lo ejerce; al hijo de familia que no sirve en su casa ni en el pueblo; como también se pena a la

“ociosidad voluntaria” como la de los “gaiteros, bolicheros y saltimbancos”. Como vemos la representación del vago o la vagancia se amplía, incorporando en ella hasta los propietarios. “Estos rasgos no se pierden sino que se acentúan posteriormente y el concepto se amplió por R.O. de 24 de noviembre de 1778 a los peregrinos sin pasaporte. En 1783 se incluye a los curanderos, amaestradores de animales y a los que, con pretexto de ser estudiantes, se dedicaban a vagabundear por el Reino. Y en 1788 a los artesanos y menestrales que, teniendo oficio, no trabajaban la mayor parte del año por desidia, vicio y holgazanería” (Alonso, 2001:7). Para Alonso et al (2007) a partir de 1740 el dispositivo que se puso en marcha a partir de esta década estaba más asociado con el mantenimiento del orden social que con la transformación del vago en un “trabajador útil”.

A mediados del XVIII el término "vagamundo" dominaba pero irá desapareciendo para ser sustituido por el de "vago y malentretenido" a fines del mismo siglo. En definitiva se puede afirmar que lo que estaba principalmente penado era la *ociosidad* sin importar el origen de la persona o su patrimonio. Según Moreno (2009), en la época colonial se realizaba una distinción entre el *pobre de solemnidad* que era conocido por un sector de la sociedad y reconocido como susceptible de recibir ayuda, mientras que existían los *pobres vergonzantes* los cuales no eran objeto de misericordia porque no eran reconocidos por la comunidad, estos eran los considerados como “vagos o malentretenidos”, es por esto que eran perseguidos por no trabajar o por no tener una ocupación conocida.

#### **3.2.4. Ley de vagos**

Hacia 1815 se dicta en nuestro país la primera *ley de vagos*, esta es la versión local de la antigua *ley de vagos y maleantes* española. Uno de sus artículos especificaba que:

*“todo individuo que no tenga propiedad legítima de qué subsistir, será reputado en la clase de sirviente, debiéndolo hacer constar ante un juez territorial del partido. Es obligación que se muna de una papelera de su patrón, visado por el juez. Estas papeletas se renovarán cada tres meses y los que no tengan documentos serán tenidos por vagos”.*

Los identificados como *vagos* a partir de esta ley debían ingresar al ejército o trabajar como peones rurales. Los trabajadores debían movilizarse con *papeletas*, es decir, autorizaciones que certificaban su trabajo, sino se les aplicaba la ley. En esta época la militarización estaba en disputa con la

necesidad de mano de obra. Según Alonso et al (2007) en las décadas de 1610 y de 1820 aparece “[...] la combinación de las necesidades militares y laborales; de esta forma, sobre los “vagos” se descarga el reclutamiento pero además la desertión incrementa y amplía cada vez mas esta figura” (2007:118).

Hacia abril de 1822 se redacta otra ley que actualiza la de 1815, esta ley fue firmada por Bernardino Rivadavia entonces ministro de gobierno del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Martín Rodríguez. 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”<sup>54</sup>. En esta ley se especificaba que los vagos serían destinados al servicio militar. Si no era útil para el servicio militar este sería destinado para trabajos públicos. Aquí se evidencia que la ley tenía como objetivo incrementar los reclutas para el ejército como así también conservar el orden social que esta figura amenazaba, de este modo, “[...] se van introduciendo nuevas nociones: los vagos no solo son una clase improductiva, “gravosa” y “nociva” (aunque ahora ya no para el rey o la religión sino para la “moralidad pública”) sino que se han convertido en una auténtica amenaza al orden social y en un obstáculo de la “reforma general”” (Alonso et al, 2007:115).

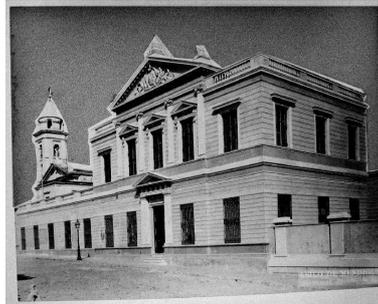
Como vemos, a partir de lo descripto, “la vagancia había sido objeto de una legislación represiva desde el mismo periodo colonial y poscolonial, cuando la expansión de la frontera agrícola requirió cada vez más trabajadores. Se trataba de imponer la disciplina laboral y evitar el robo de ganado y de bienes” (Moreno, 2009:47). Existía la intención de defender el orden y la propiedad, lograr mayor mano de obra o miembros del ejército, es por esto que la policía, los comandantes o los funcionarios disponían del peso de la ley para controlar la disciplina social, por ello la población que deambulaba sin destino era confundida con la delincuencia, la vagancia y la mendicidad. Para (Alonso et al, 2007) en el periodo analizado se va construyendo la imagen del vago muy fuertemente asociada a la del ladrón.

### **3.2.5. Nueva política, el primer asilo de mendigos**

---

<sup>54</sup> Algunas versiones sostienen que el decreto promulgado con las firmas de Rodríguez y Rivadavia el 18 de abril de 1822, sobre “vagos y malentretidos”, iba a constituirse en un eficaz instrumento para arrojar a las filas del ejército a los pequeños propietarios a quienes se les codiciaban sus tierras, porque molestaban cuando éstas se encontraban en medio de las grandes propiedades (Alamo, S/F). Esta postura avanza en la identificación de las “reales” necesidades que encontraban en ciertas leyes.

En este marco es que se creó, hacia 1858, el primer *Asilo para Mendigos* de la Ciudad de Buenos Aires, más específicamente, en el barrio de la Recoleta.



Asilo de Mendigos.  
Samuel Boote 1844-1921<sup>55</sup>

Este asilo dependía de la Municipalidad de Buenos Aires y la dirección estaba a cargo de las *Hermanas de la caridad de San Vicente de Paul*. Según Mariluz (2009) el objetivo para la creación de este asilo fue la *reclusión* del mendigo. Esta visión era indicativa del interés casi punitivo o de castigo que inspiraba su creación y de la ideología imperante en aquella época. Se buscaba desplazar del espacio público a estas personas que andaban sin un rumbo fijo y que resultan peligrosas. Esta inspiración punitiva, era reforzada con la obligatoriedad, por parte de los internos, de usar un uniforme identificatorio de la *calidad* mendigo y de “llevar visible el número que les pertenezca, los hombres en la gorra y las mujeres en el brazo derecho” (Mariluz, 2009:9).

A continuación, transcribiremos algunos de los artículos centrales del reglamento del Asilo de Mendigos de Buenos Aires que nos permitirán conocer el modo en el cual eran concebidos los “asistidos” y cómo era organizado el lugar.

---

<sup>55</sup> El arquitecto que remodeló esta obra fue el italiano Juan Antonio Buschiazzo (1845-1917). Este fue director del Departamento de Obras Públicas de la Municipalidad (1880) y miembro fundador de la Sociedad Central de Arquitectos (1886). Buschiazzo es reconocido como el organizador de la gran modernización de Buenos Aires durante la intendencia de Torcuato de Alvear. Entre sus obras más significativas se encuentra la del Cementerio de la Recoleta, el de Chacarita, la apertura de la Avenida de Mayo y remodelación de la Plaza de Mayo. Asimismo, planeó reformas y construcciones de diversos edificios públicos, iglesias, mercados, parques, bancos, etc. hasta la planificación de barrios. También construyó el Patronato de la Infancia, el Asilo de Niños Expósitos y números hospitales. Estos cambios a nivel arquitectónico evidenciaban las nuevas visiones que se tenían para la ciudad en su nueva dimensión como sede del gobierno nacional. Asimismo, mostraban las propuestas hacia la asistencia social de las poblaciones más vulnerables. En este sentido, podemos mencionar la refacción del Asilo de mendigos para que la fachada quede unida al muro del cementerio logrando una continuidad entre las instituciones.

<http://www.arquitectura.com/historia/protag/buschiazzo/buschiazzo.asp>

**Art. 2:** La comisión Directiva admitirá todos los pobres de solemnidad, de ambos sexos, y sin distinción de nacionalidad o creencias religiosas que se presenten pidiendo asilo, siempre que sea posible y haya capacidad en el establecimiento.

**Art. 4:** A las cinco y cuarto de la mañana se anunciará, por el toque de una campana, la hora de levantarse, y nadie podrá efectuarlo antes, a fin de no turbar el reposo de los demás. De las seis a las siete, cada uno arreglará su cama, vaciará su vaso de noche en la letrina, lavándola enseguida en la pileta destinada a ese objeto, y cuidará de no dejar cosa alguna debajo, en derredor o encima de la misma cama, debiendo todos los objetos colocarse dentro de la mesa de noche, limpios y en orden.

**Art. 6:** A las siete se tocará la campana para reunirse en el comedor, hacer una plegaria, y recibir el desayuno en orden y silencio.

**Art. 7:** Después del desayuno, se entregarán a las ocupaciones que se les designe, y todos los que puedan trabajar están en la obligación de prestar algunos servicios al establecimiento sin pretender ninguna retribución.

**Art. 12:** A las cinco, se tocará la campana para hacer las plegarias de la noche.

**Art. 14:** Desde las seis de la tarde, pueden acostarse libremente, pero al sonar la campana de las ocho, debe cada uno retirarse a su dormitorio respectivo, sin perturbar de ninguna manera el reposo de los demás.

**Art. 18:** Los asilados no tiene días fijos de salida fuera del establecimiento; pero la superiora está autorizada para concederle un permiso tres veces en cada año; siendo entendido que no se debe abusar de dicho permiso, y si alguno a la vuelta se presentare en mal estado, se le prohibirá salir en adelante.

**Art. 22:** El portero observará cuidadosamente que no se introduzca bebida, de ninguna clase, sin autorización de la Superiora; y que ningún asilado salga del establecimiento sin haberse verificado la revisión de los objetos que lleva consigo.

**Art. 24:** Todos deben presentarse con el saco puesto y la cabeza descubierta, guardaran silencio, ocuparán el lugar que les sea señalado y no podrán cambiarlo sin licencia.

**Art. 32:** los asilados deben permitir, cada vez que se necesario, la revisión de su cama y mesa de noche, sin hacer la menor observación.

**Art. 34:** Es prohibido arrancar flores de los jardines, echar basuras y dañar a las plantas de cualquier modo que sea.

**Art. 35:** Ningún asilado puede entrar a la botica, concia, despensa, huerta y talleres de carpintería, sastrería, etc.

**Art. 45:** Todos deben llevar traje de costumbre, teniendo especial cuidado del aseo personal. Los hombres tendrán el pelo corto, se lavarán y peinarán todos los días, se harán afeitar una vez por semana, y esta operación se hará de día y concurriendo cada uno por turno a su salón respectivo.

**Art 48:** Los asilados, hallándose reunidos por una común desgracia, bajo un mismo techo, donde la caridad pública les proporciona una vida cómoda y tranquila, deben todos respetarse mutuamente para vivir en paz y buena armonía; y están en el deber, cada vez que ocurra alguna desavenencia, de presentar sus quejas ante la Hermana Superiora, y no hacerse jamás la justicia por sí mismos.

**Art 49:** Los asilados que no se conformen a las disposiciones de este Reglamento, faltando al orden por él establecido, o haciéndose un motivo de escándalo por su conducta, serán expulsados por su conducta, del establecimiento por la Comisión Directiva.

Como podemos observar, cada actividad estaba perfectamente reglamentada. El orden y la disciplina cobraban gran centralidad para las administradoras de la institución. Con frecuencia se establecían normas vinculadas al silencio (este es varias veces requerido en el reglamento), la distribución de los “asistidos” en el espacio de la institución, cómo debían comportarse, comer, asearse, dormir o salir. Tenían prohibido estar en los dormitorios durante el día, colgar cuadros, imágenes u objetos en las paredes y tener animales domésticos. En cuanto a la pertenencia religiosa, se establecía en el artículo 2 que se admitían a las personas sin distinción de credo religioso. Sin embargo, en el reglamento se pautaban los horarios para rezar y se concurría a misa diariamente. Otro de los artículos detalla el horario de apertura de las puertas de la institución, estas era a las siete de la mañana y el cierre a las seis de la tarde en invierno y a las ocho en verano. Nadie podía ingresar sin dar conocimiento a la superiora, la entrada libre estaba “absolutamente prohibida”. Los días de visita de los asilados eran los domingos y jueves de una a tres de la tarde, estas se efectuaban en la puerta de entrada o en la sala de recibo. A lo largo del reglamento se especifica que se hace en cada situación citada en el caso de los enfermos, estos se encontraban internados en la enfermería. Lo mismo con quiénes tenían alguna discapacidad física. Por ejemplo, estos solo podían salir acompañados por algún familiar. No debemos olvidar de mencionar la obligación de trabajar que tenían los asistentes. Como vemos eran instituciones que ejercían un gran control de los asilados, al punto de remitir a un espacio carcelario<sup>56</sup>.

### 3.2.6. Nueva Ley de Vagos

Hacia octubre de 1860 la Cámara Legislativa de la Provincia de Entre Ríos sanciona nuevamente en nuestro país una *ley de vagos* bajo la presidencia de José de Urquiza. De esta ley es interesante transcribir la clasificación que se hace de los vagos. Así eran consideradas:

---

<sup>56</sup> En este punto es interesante hacer una breve referencia al libro de Erving Goffman, “Internados”. En él el autor, introduce el concepto de *instituciones totales* a partir del caso analizado: los hospitales psiquiátricos. Estas son definidas como un “lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente. Las cárceles sirven como ejemplo notorio, pero ha de advertirse que el mismo carácter intrínseco de prisión tienen otras instituciones, cuyos miembros no han quebrado ninguna ley” (2004:13). Para este autor, un tipo de institución total son las instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser incapaces o inofensivas, estas son hogares para huérfanos, mendigos, ancianos o ciegos. Veremos, más adelante, cómo ciertas características de estas instituciones continúan funcionando en la actualidad.

- *Las personas de uno y otro sexo que no tengan renta, profesión, oficio u otro medio lícito con que vivir;*
- *Los que teniendo oficio, profesión ó industria, no trabajan habitualmente en ella, y no se les conocen otros medios lícitos de adquirir su subsistencia;*
- *Los que con renta, pero insuficiente para subsistir, no se dedican á alguna ocupación lícita y concurren ordinariamente á casas de juego, pulperías ó parajes sospechosos.*
- *Además se agrega, en el artículo 2, que los serán considerados vagos con circunstancias agravantes:*
- *Los comprendidos en el art. anterior que entrasen en alguna oficina pública ó casa particular, sin el permiso respectivo;*
- *Los que se disfracen ó tengan armas ó ganzúas u otros instrumentos propios para ejecutar algún hurto ó penetrar en las casas.*

Asimismo, en la nueva ley se especificaba cuál sería el castigo para el vago. Este sería destinado para el trabajo público por el transcurso de tres meses, este plazo podía aumentar hasta ser de un año si era un vago en “circunstancias agravantes”. Si reincidían en la vagancia se les aumentaba el tiempo de servicio, en caso de nuevamente reincidir, serían destinados por tres años al “servicio de las armas”. La reincidencia era altamente penada en esta ley como en las anteriores. Otro punto a resaltar de la ley es que aparece por primera vez la figura femenina de la vagancia. Las mujeres corrían otra suerte que los varones dado que eran destinadas a trabajar en casas de familias por el mismo plazo de tiempo que los vagos varones pero con la posibilidad de recibir un salario convenido entre la autoridad respectiva y el patrón.

Luego, en el mismo mes, a esta ley se le hacen agregados a través de un decreto. Principalmente se aclara que todos los peones o jornaleros deberán tener un certificado -papeleta- que certifique que poseen un contrato de trabajo, es decir, que la persona se encontraba trabajando. El certificado debía aclarar si el *conchavo* era por mes o por tiempo indeterminado. El certificado era entregado por el Departamento de policía o por la autoridad civil en cuya jurisdicción se encontraba trabajando la persona.

Las vinculaciones entre la vagancia y la actividad rural continuaron siendo muy fuertes. Un ejemplo de ello es que hacia 1879, el Gobernador Tejedor, le ordenó al jefe de policía de la Provincia de Buenos Aires aplicar en la ciudad la definición de “vagancia” que el Código Rural de 1865 utilizaba para la campaña. Este afirmaba que “será declarado vago todo aquel que, careciendo de domicilio fijo y de medios conocidos de subsistencia perjudique a la moral por su mala conducta y vicios habituales” (Rodríguez Zappietto, 1999: 151 en Sozzo, 2005). Si el vago o mendigo era considerado “inhábil” para el trabajo, la policía lo enviaba al Asilo de Mendigos y en el caso de que fuera “hábil” para el trabajo, o habiendo sido enviado al Asilo de Mendigos hubiera salido y “reincidido”, se aplicaba una sanción policial de multa o arresto” (Ruibal, 1993:37 en Sozzo, 2005).

Hacia 1938, se crea el segundo hogar de la ciudad para albergar a esta población, este se llamaba *Asilo Municipal de Indigentes Félix Lora* (actualmente Hogar Félix Lora), este asilo se construyó en un terreno donado por la familia de Félix Lora y el edificio fue edificado por la Municipalidad de Buenos Aires en 1935. Este se encuentra ubicado en la Avenida Paseo Colón al 800 y continúa abierto hasta la actualidad como hogar de tránsito para habitantes de la calle varones.

Más allá de los asilos, la detención de los vagos, una práctica habitual de la policía, continuó hasta fines del siglo XX, más específicamente, hasta 1996. Para ese año "[...] habían sido suspendidos los edictos policiales que penaban la mendicidad y el vagabundeo. De ese modo, la figura del vagabundo, de quien hace de la calle su hogar, dejaba de ser -al menos formalmente- una figura sancionable y pasaba a ser comprendida como un emergente más de la pobreza, caracterizada por un supuesto estado de exclusión, de desafiliación de una red de relaciones sociales" (Biaggio y Verón, 2010:12). Los edictos policiales fueron suprimidos hacia 1996. Estos eran veintitrés y, en su mayoría, estaban en vigencia desde 1932 y fueron ratificados en 1956. Penaban principalmente la ebriedad, la prostitución y la vagancia. A partir de ese año la policía necesitaría de una orden de un juez para detener a una persona. Los edictos eran considerados como esenciales para las fuerzas policiales como medio para detener la delincuencia. La "vagancia y mendicidad" era penada con entre 15 a 30 días de arresto, por su parte, la prostitución era penada con 6 a 21 días de arresto. El código contravencional (ley 10/98), sancionado en 1998, fue el "reemplazante" de los edictos policiales.

Un año después a estas medidas, se crea el primer programa para personas "sin techo" en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, inaugurando una nueva etapa en cuanto al tratamiento de la temática.

La intención de este apartado fue hacer una pequeña revisión histórica sobre el tratamiento de la temática a lo largo de nuestra historia. Revisamos algunas cuestiones del período colonial, época no tan remota si se tiene en cuenta la continuidad de ciertas prácticas en la asistencia y conceptualización del "asistido". En todo este lapso vemos cómo operan y pugnan discursos imperantes, tanto para legitimar (naturalizar) una situación de persecución, como para buscar "rápidas salidas". Asimismo, se intentó ahondar en la figura del "croto" o linyera, como clave para entender lo que era la vida rural de estas personas que viajaban por el país trabajando y expandiendo sus ideas libertarias. Este personaje, pocas veces trabajado, cuenta mucho sobre ese

periodo. Del mismo modo, nos permite hacer una exploración de su figura en la actualidad o bien de la existencia de reminiscencias.

### 3.3. Los *desviados* en el análisis sociológico

En este apartado presentaremos los clásicos abordajes teóricos desde los cuales eran analizados los “inadaptados sociales”, es decir, los adictos, ladrones, vagos, etc. Un modo de entender a los “desviados” fue a partir del concepto ampliamente utilizado de *anomia*<sup>57</sup>. Esta noción ha servido para explicar la denominada “conducta desviada” entendida como el resultado de factores biológicos, psicológicos individuales o de complejos psiquiátricos (Marshall, 1967). Luego, comienza a ser analizada como un fenómeno integrante de la sociedad y de la estructura social, es decir, como la incapacidad de la estructura social para proveer a ciertos individuos lo que les era necesario para lograr ciertas metas sociales.

*Emile Durkheim* y *Robert Merton* fueron los teóricos identificados con la formulación de la anomia como instrumento teórico para analizar la desviación social. Para Merton, partiendo del concepto de anomia de Durkheim, las conductas desviadas tales como el crimen, la delincuencia, los desórdenes mentales, el alcoholismo y el suicidio, son inadaptaciones a la estructura social; “las modernas sociedades urbanas ensalzan metas de éxito competitivo para elevar el status social tales como la riqueza material y la mejor educación pero, debido a diferencias en el status racial y étnico y particularmente de clase social, los medios que ofrecen a cada cual para alcanzar esos objetivos en forma legítima, son limitados” (Marshall, 1967:11). Los sectores socioeconómicos inferiores, que poseen pocas oportunidades de adquirir bienes materiales y que tienen bajo nivel educativo, son los que poseen mayor presión, esto los conduce al desvío. La conducta desviada sería la conducta apartada en forma significativa de las normas establecidas de acuerdo a su status social. Según Marshall (1967), a diferencia de Durkheim, para Merton la naturaliza biológica no representaba una categoría importante para explicar la desviación, para Merton la anomia explicaba más sobre el orden social que sobre el individuo.

---

<sup>57</sup> Esta noción identificada con los orígenes de la sociología Durkheim empleó este término en su primera obra “La División del trabajo social” en 1893. En este libro trabaja sobre los modos de cohesión social de las sociedades, especialmente, la francesa, cuando la división del trabajo contribuye a la diferenciación social. El autor plantea que hay formas anormales de la división del trabajo. En relación a esto es que introdujo el concepto de anomia. Esta era vista como la falta de integración o la adaptación de funciones a causa de las crisis industriales, los conflictos entre el trabajo y el capital y la creciente especialización de las ciencias (Marshall, 1967). Mayor importancia tuvo este concepto en su obra posterior “El suicidio”. La anomia, se vincularía con la “falta de normas”, este estado surge cuando la desintegración del orden colectivo permite que las aspiraciones del hombre no logren cumplirse.

Dentro de estas teorías, existen diferentes tipos de adaptaciones individuales para alcanzar las metas de éxito socialmente establecidas. Una de ellas es el *retraimiento*. Este tipo es significativo para comprender un cierto tipo de conducta desviada que más que una adaptación y sería un rechazo a las metas culturales impuestas como a los medios institucionales. En esta categoría es que se ubican los vagabundos, quienes serían el ejemplo del abandono de las metas culturales antes apreciadas. Así, “el individuo a internalizado plenamente las metas culturales de éxito, pero encuentra inaccesibles los medios institucionales para lograrlos” (Marshall, 1967:32). De este modo, renuncia a la meta y se encuentra frustrado. Su vía de escape es el derrotismo y el retraimiento. Esta forma de adaptación es rechazada por la sociedad porque es improductiva y no competitiva. Una particularidad de esta adaptación es que está constituida por individuos aislados y no unificados aunque tomen contacto con la subcultura de este grupo de desviados.

Dentro del universo sociológico, la *Escuela de Chicago* tuvo la particularidad de desarrollar estudios centrados en la marginación y en las patologías sociales. Esta Escuela ha sido considerada como la pionera en los estudios de tipo urbano con la implementación de la metodología cualitativa para el análisis de las culturas marginales. En esta línea es que se realizó el clásico estudio de la subcultura del “hobo” a cargo del joven investigador Nels Anderson (1936). “The Hobo” es una clásica obra sociológica de la “cultura marginal” que describe y analiza la vida de los trabajadores golondrinas en ese país. El “hobo” es entendido como parte de un tipo de “cultura” específica que tiene sus formas de reproducción y de cambio, sus códigos, normas, lenguaje y ética. Su particularidad estaba dada por su inestabilidad laboral que lo llevaba a una vida de movilidad (Viotti, 2008). El “hobo” era una figura habitual del proletariado estadounidense durante el fin del siglo XIX y principios del XX. Era un trabajador eventual e itinerante que no tenía puesto de trabajo fijo ni residencia estable, era un trabajador migratorio, en general nacido en los Estados Unidos, que se movía por el país sin seguir ningún plan fijo. Este estudio etnográfico también analizaba los servicios sociales y de las organizaciones sociales que tenían como centro a los “hobos” de la ciudad de Chicago. Anderson sostenía, luego de su estudio, la necesidad de desarrollar un programa de asistencia centrado en la reinserción a partir de la coordinación de los servicios existentes.

### **3.4. El caso argentino, un *enigma psicológico***

En nuestro país son recientes las investigaciones que tienen como protagonista a esta población. Uno de los primeros estudios fue desarrollado a principios del siglo XXI y fue de índole psicológico.

Este enfoque se adentra en las estructuras psiquiátricas de los sujetos para evaluar por qué llegaron a esta situación y por qué permanecieron allí. Aquí se revisan las causas de índole familiar: crianza, infancia, quiebres, pérdidas, es decir, causas de índole individual. Se podría decir que aunque se menciona un contexto social problemático, vinculado a la desocupación y al aumento de la pobreza, no es desde aquí desde donde se intenta interpretar la situación del “sin techo” (como es llamado) sino que se hace un análisis centrado en el individuo y en su historia de vida. Una de las representantes, en el análisis psicológico de esta problemática, es Patricia Malanca<sup>58</sup>, quien con un grupo de psicólogos entrevistó a “sin techos” en la ciudad en el marco del Programa estatal Buenos Aires Presente (BAP). Muchas de las cuestiones analizadas fueron vistas como *enigmas psicológicos* dadas sus características y la puesta a prueba de lo considerado como no patológico. Uno de estos *enigmas* se vinculaba con la observación realizada en terreno de que *un porcentaje significativo de personas que viven en la calle lo hace por propia decisión, de este modo, plantean que se pone en juego una elección forzada, como muchas, pero elección al fin* (Alberino, 2001). Sostienen que el sujeto elige vivir en la calle a pesar de tener otras alternativas como es la oferta de ayuda gubernamental. De este modo, hacen una diferenciación entre aquellos que se encuentran en “situación de calle” por propia voluntad y no aceptan bajo ninguna circunstancia ingresar al programa -y por ende, tener la oportunidad de reinserción social- y aquellos que por determinadas circunstancias coyunturales no han tenido otra opción que esta. Esta diferenciación es realizada por los profesionales a fin de plantear estrategias de abordaje diversas.

Desde este abordaje se entiende que no cualquier sujeto dispone, en el conjunto de los determinantes simbólicos, de aquellos que hacen posible quedar en “situación de calle”. En ello se hayan comprometidos y articulados aspectos que hacen al *deseo del otro*, en tanto determinante, y a la responsabilidad subjetiva. Se estaría hablando, según Freud, de una *predisposición*. Serían series complementarias entre el factor predisponente (lo constitucional y las vivencias infantiles) y las experiencias accidentales o traumáticas (Alberino, 2001). Consideran que existen ciertos predisponentes psíquicos que determinan una elección (no tan voluntaria) y un marco social que atraviesa al sujeto en cuestión, donde influyen factores tales como la marginalidad y la vulnerabilidad en la que se encontraba.

---

<sup>58</sup> Licenciada en psicología, supervisora del Programa para las “Personas sin techo” desde el año 1997 al año 2000. Directora del Programa “Buenos Aires Presente (BAP)” desde el año 2000 al 2005. Desde el año 2006 se desempeñó como directora general del Sistema de Atención Inmediata del GCBA. Durante su gestión estuvo encargada del diseño y planificación de los paradores nocturnos del GCBA.

En cuanto a las patologías encontradas (alcoholismo crónico, trastornos psicóticos severos - delirios, alucinaciones-, melancolías, demencias, trastornos límites de la personalidad, etc.), el equipo, no pudo determinar el origen, es decir, si son efecto de la "situación de calle" o si estas fueron los factores que llevaron a la producción de dicha situación. En este sentido, se preguntan si, por ejemplo, el alcoholismo es causa o consecuencia (refugio) de la "situación de calle". Afirman que son sujetos que atravesaron traumas infantiles, violencia, abandono o abuso. Observan conductas autodestructivas y trasgresoras y sostienen que el "sin techo" saca provecho de su condición. Se trata, según ellos, de individuos con estructuras yoicas lábiles, mecanismos de defensa cristalizados así como un profundo corte con los vínculos sociales. De ahí que sostienen, por las imágenes de desamparo, abandono y miseria, que son seres solitarios, *nómades actuales*, aunque compartan un espacio con otro que se ubica en sus mismas condiciones. Su aspecto y vestimenta señalan las pérdidas de vínculos, hábitos, afectos y pertenencias o propiedades. En resumen, la patología del "sin techo", según el equipo de psicólogos, es de sujetos con tendencia *antisocial*.

Del mismo modo, se han encontrado trabajos realizados desde el Departamento de Salud Mental de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires<sup>59</sup>. Estos trabajos reflejan una investigación médica realizada a partir de los casos consultados en el Departamento y las dificultades que se encontraban para precisar un diagnóstico o una indicación terapéutica. Por estas razones se decidió realizar un estudio con la finalidad de conocer mejor las principales características clínicas y epidemiológicas de este grupo y así optimizar la prestación asistencial. El propósito de este trabajo era presentar los resultados de la evaluación de los trastornos mentales prevalentes en un grupo de varones "sin vivienda" que concurrían regularmente al comedor transitorio del Hogar San José en la Ciudad de Buenos Aires entre el año 1994 y 1995. Se investigó la prevalencia de síndrome cerebral orgánico, depresión mayor, distimia, abuso y dependencia de alcohol y drogas, trastornos por el uso de tabaco, esquizofrenia, somatizaciones, ansiedad generalizada, pánico y personalidad antisocial. Entre los principales resultados hallados señalan la prevalencia de trastornos mentales indican que los problemas relacionados con el alcohol, sea

---

<sup>59</sup> "Prevalencia de trastornos mentales en personas sin techo" (1997). Lic. Mercedes Cristina Carrasco Dra. María Cristina Pecci Lic. María Victoria Marseillan Prof. Dr. Rodolfo Fahrer. Departamento de Salud Mental Centro Colaborador de la Organización Mundial de la Salud Hospital de Clínicas José de San Martín Facultad de Medicina - Universidad de Buenos Aires. 1er Congreso Internacional "Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina". Universidad Nacional de Quilmes – Argentina.

abuso o dependencia, ocupan el primer lugar. Entre los trastornos afectivos, la ansiedad generalizada fue el de mayor prevalencia seguido de distimia y depresión mayor. Los datos presentados aquí indican que prácticamente la mitad de las personas “sin techo” incluidas en este estudio, el 48%, tenía una historia de problemas por abuso de alcohol, cuarenta de cada cien tenía dependencia al tabaco y el abuso de drogas ilegales alcanzó al 7%. La investigación señala que el abuso de diferentes sustancias psicoactivas puede estar dado como una manera de amortiguar el impacto de vivir en el entorno de la pobreza extrema. También detectaron que muchos de los “sin techo” son pacientes regulares de los hospitales. Por último, afirman que en los servicios de salud mental de los hospitales, los postulados subyacentes a la relación médico-paciente pueden estar desajustados a la realidad económica social y cultural de los pacientes “sin techo”. Esto puede obstaculizar la accesibilidad al servicio impidiendo el establecimiento de un vínculo estable entre el médico o el psicólogo participante. Por ello señalan la necesidad de la capacitación en servicio para preservar la necesaria existencia de un vínculo terapéutico indispensable para sostener el proceso de rehabilitación de los pacientes “sin techo”.

Por otra parte, en el país, recientemente se han desarrollado estudios de tipo etnográfico que se centran en las vivencias de los protagonistas, en el análisis de los establecimientos y en las estrategias de sobrevivencia de la población. Estas investigaciones realizan reconstrucciones antropológicas de la “vida en la calle” o bien analizan la vida en un hogar de tránsito o parador nocturno perteneciente al GCBA<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Griselda Palleres, Santiago Bachiller, Mariana Biaggio, Martín Boy, Mariel Bufarini de la ciudad de Rosario, son algunos de los jóvenes investigadores que en la actualidad trabajan sobre esta temática, especialmente, desde una mirada antropológica. Con ellos hemos desarrollado encuentros, debates, mesas, etc. relacionados con el tratamiento de la problemática en la actualidad.

## PARTE II

### MARCO TEÓRICO

#### Capítulo 4. Exclusión Social

Los cambios estructurales de las últimas décadas, especialmente los vinculados al mundo del trabajo, condujeron al debilitamiento de las formas de integración social y de los mecanismos de solidaridad característicos de otras épocas. Las instituciones tradicionalmente generadoras de integración se encontraron en crisis, de este modo los principios básicos de la solidaridad fueron puestos en cuestión. Los soportes que necesitaban las personas para vivir en sociedad -asociadas al empleo, al estado, a la familia y a las relaciones interpersonales (Merklen, 1999)- se vieron debilitados. Siguiendo a De Ípola (1998) podemos afirmar que a fines del siglo XXI se da un agotamiento de los mecanismos que sustentaban el lazo social, “los dispositivos tradicionales generadores de solidaridad parecen haber entrado en una fase de desintegración irreversible. Esos dispositivos estaban basados sobre un sistema [...] de protecciones sociales: la solidaridad se fundaba sobre la mutualización creciente de los riesgos sociales” (1998:55). Del mismo modo, se afirmaba que los cambios estructurales han generado nuevas pautas de integración y han traído aparejado transformaciones en las subjetividades (Svampa, 2000). Las transformaciones sucedidas, especialmente las vinculadas al empleo, condujeron al debilitamiento de las formas de integración social, “la movilidad vertical descendente, la fuerte tendencia a la concentración del ingreso, la consolidación de la pobreza en espacios urbanos cada vez más amplios, todo conduce a pensar en fragmentaciones de esa integración social otrora relativamente homogénea, quizás incluso hasta en procesos abiertamente excluyentes” (Andrenacci, 2004:13)<sup>61</sup>.

Cuando la integración social se encuentra *fracturada*, la zona de vulnerabilidad -entendida por Robert Castel (2006) como ubicada entre la plena integración y la exclusión- se expande haciendo que los que se encuentran en esta zona sean más propensos a la exclusión. Estos contextos impactan sobre la posición social de aquellas personas que no cuentan con los apoyos sociales, afectivos e institucionales necesarios para superar la enfermedad o el desempleo. Las personas que comienzan a “habitar las calles” son un reflejo de esta situación, “muchos se

---

<sup>61</sup> Bien es sabido que estos debates no son nuevos. En el campo de la sociología, desde diferentes enfoques, Emile Durkheim y Max Weber han analizado el mantenimiento de la cohesión social y la *ruptura* del lazo social. Durkheim analizó el debilitamiento de los marcos tradicionales de integración y sus posibles consecuencias en relación a la emergencia de la anomia hacia fines del siglo XIX. Sin embargo, son debates que continúan vigentes.

encuentran sin suficientes recursos de apoyo relacional para remontar el bache, las personas que llegan a vivir en la calle lo hacen por problemáticas diversas pero tienen algo en común que es el contar con muy débiles relaciones afectivas o vínculos locales, vecinos, amigos” (Cabrera, 1998:149).

Estudios centrados en análisis antropológicos y sociológicos sostienen que existen múltiples razones por las cuales hay personas y/o familias que llegan a vivir en esta realidad, es decir, que se llega por la combinación de diversas situaciones o dificultades. Entre ellas se destacan las rupturas o conflictos familiares, la pérdida del empleo, la falta de recursos económicos, problemas habitacionales, de salud y de abuso de sustancias como el alcohol u otras drogas. El inicio de esta vida combina los factores individuales, estructurales y de las relaciones sociales. Estos tres factores son parte de un mismo escenario, es decir, que la trayectoria individual está ligada a los cambios en la estructura económica y social (Cabrera, 1998). En este sentido, es que este es un fenómeno que cristalizaría el funcionamiento de todo un sistema social. Por ello no debe ser entendido como una “inadaptación” personal<sup>62</sup> sino como una articulación entre las características individuales y las condiciones estructurales<sup>63</sup>, por lo cual es preciso tener en cuenta la situación del empleo y las condiciones de vida (Castel, 2006). De este modo, este fenómeno, principalmente urbano, vincula lo macrosocial -las condiciones estructurales del mercado de vivienda y de trabajo- con lo microsocioal, es decir, las relacionales que entablan las personas. De este modo, un concepto pertinente para estudiar este tipo de procesos “es el que conecta el proceso individual con los cambios en la estructura” esta es la noción de *exclusión social* (Cabrera, 1998).

---

<sup>62</sup> En décadas pasadas era típicos los estudios que analizaban los motivos que daban inicio a la vida en la calle a partir de modelos explicativos centrados solamente en los factores individuales. El centro de la explicación de ciertos procesos sociales se vinculaba con las patologías desviadas. Este tipo de estudios, realizados principalmente en Estados Unidos, al concentrarse en las características individuales y patológicas reproducían y fomentaban los estereotipos con los cuales era visualizada esta población.

<sup>63</sup> Desde diversas formulaciones teóricas se analiza el vínculo entre las condiciones objetivas, el grado de autonomía que tienen los actores y las interpretaciones que hacen de sus experiencias (Sautu, 2001). Se trata de explicar las relaciones entre la acción humana y las restricciones macrosociales y la construcción de significados culturales. Existen teorías más deterministas que sostienen que la estructura social sería condicionante de la acción de los sujetos. De este modo, existirían situaciones en las cuales las condiciones estructurales estarían en gran medida impuestas a las experiencias subjetivas, “en este caso los márgenes de autonomía e interpretación” son menos independientes de la estructura que otra muy amplia variedad de situaciones humanas” (2001:24); para otras posturas, la estructura permitiría la agencia humana. Para Sautu (2001) la clase social y las posibilidades de experiencias vitales estarían delimitadas y orientadas por la situación en la que tienen lugar. Sostenemos, siguiendo a la autora, que la interacción social, la biografía personal y la estructura social están entrelazadas. La estructura aparece construida e incorporada a la interacción social y sus interpretaciones. Si bien se entiende que la macroestructura establece límites a las posibilidades de interacción, a la autonomía y a la creatividad de las personas, los recursos materiales y simbólicos y la ubicación en el tiempo y espacio ofrecen opciones, que aunque no son ilimitadas, tampoco “constituyen un corsé de alternativas restringidas” (2001:26-27). En este sentido, las denominadas *chances de vida* u *oportunidades* son entendidas como “los atributos sociales y estructurales, en tanto son objetivas y dependen de las pautas de organización social. Constituyen una matriz de oportunidades y limitaciones, son posibilidades u opciones alternativas de interacción social que devienen de la posición en la estructura social” (Freidin, 2000:25).

Siguiendo a Bustelo y Minujín (1996) entendemos que el concepto de exclusión no es *absoluto* sino relativo en un doble sentido. Por una parte, constituye la contrapartida de la inclusión, es decir se está excluido de *algo* cuya “posesión” implica un sentido de inclusión. Este *algo* puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales y no materiales como trabajo, familia, educación, vivienda, afecto, pertenencia comunitaria, etc. No se trata de un concepto dicotómico que divide a los individuos o grupos en dos, pues existe una serie de situaciones intermedias entre ambos estados. En este sentido, “[...] no es que haya un “in” y un “out”, sino un continuum de posiciones que coexisten en un mismo conjunto y “se contaminan” recíprocamente” (Castel, 2006: 446) Para Lo Vuolo et al (2004) la exclusión solo puede entenderse adecuadamente en relación a su opuesto: la noción de “inclusión” en la sociedad; “esta significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones que definen la dinámica social y concierne tanto el acceso a los rendimientos institucionales como la dependencia del modo de vida de las personas con respecto a estos. De aquí, exclusión social se refiere a todas aquellas “condiciones” que permiten, facilitan o promueve que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue la posibilidad de acceder a los arreglos operativos y los rendimientos de las instituciones sociales” (Lo Vuolo et al, 2004:212-213). Para Bustelo y Minujín (1996), constituye un concepto relativo porque varía en el tiempo y en el espacio. Así, las connotaciones que asume el “estar excluido” cambian en el tiempo y según las relaciones que se entablan con los actores con los cuales se interactúa. Por ello toda definición de exclusión debe considerar el funcionamiento de toda la sociedad no sólo la trayectoria individual, ya que las causas por las que algunos grupos tienen esta condición generalmente se encuentran en otro sector de la sociedad. Finalmente, un punto central es que el concepto de exclusión no remite exclusivamente al componente económico de ciertos procesos sino que también repara en las limitaciones relacionales como son las relaciones laborales, de parentesco o de amistad. De este modo, es un término que permite revisar los fenómenos desde su carácter multidimensional.

Para Lo Vuolo et al (2004), la exclusión social no debe entenderse como la ausencia de relación social sino como “un conjunto de relaciones particulares con la sociedad como un todo y, particularmente, con el centro que define el principio fundamental de la organización y dinámica social. Ninguna persona queda fuera de la sociedad sino que existe un ensamble de posiciones relativas, entre las que no hay líneas divisorias claras. Se verifican permanentes flujos entre las distintas zonas de cohesión social” (Lo Vuolo et al, 2004:210). Coincidimos con Lo Vuolo et al (2004) que es preferible hablar de exclusión “en” la sociedad que de exclusión “de” la sociedad. Esta

diferenciación se realiza para evitar la confusión que puede presentar la última opción al ser interpretada como que “los excluidos” se encuentran fuera de la sociedad y, por lo tanto, que no reciben efectos del modo en que ella se organiza. En esta línea, coincidimos con Castel (2006) que la exclusión no es una ausencia total de relaciones sociales sino un conjunto de relaciones particulares con la sociedad como un todo, “no hay nadie que esté fuera de la sociedad sino un conjunto de posiciones cuyas relaciones con su centro son más o menos laxas” (Castel 2006: 447).

#### **4.1. Las especificidades de un contexto**

Para Saraví (2005) la centralidad que este concepto asumió en las últimas décadas, se debe principalmente al hecho de la expansión de la globalización. Si bien, es posible decir que las particularidades nacionales no dejaron de existir ni han perdido fuerza, hay ciertos procesos vinculados a la globalización que “han implicado la expansión y homogeneización de un modelo particular de reforma y reestructuración socioeconómica que ha alcanzado los rincones más remotos del globo. El concepto y el enfoque de la exclusión social surgieron en buena medida para dar cuenta de los efectos que tuvieron estas transformaciones asociadas a la globalización” (Saraví, 2005:1).

Más allá de esta expansión, las particularidades regionales y nacionales también cuentan, y los procesos antes mencionados lejos de seguir un patrón homogéneo se desarrollan y plasman de manera diversa en interacción con aquellas especificidades. Es decir, que la integración o la exclusión no se construyen del mismo modo en todas las sociedades. Por ello el autor, propone revisar las *especificidades locales*, particularmente revisar las características de la construcción del lazo social en cada contexto, de ahí la complejidad de la noción de exclusión, muchas veces criticada por su ambigüedad y polisemia. Las divergencias y contrastes, según el autor, se cristalizan cuando se quiere determinar cuáles son los factores que conducen al debilitamiento de los lazos sociales contemporáneos, estos debates muestran las posiciones encontradas en relación a la solidaridad social. En este sentido, encuentra que pueden hallarse tres posturas al respecto: “la pobreza y la desigualdad, desarrollada por una perspectiva anglosajona que reconoce como antecedente directo la discusión en torno al carácter relativo o absoluto de la pobreza; el desempleo y la precarización laboral (y social), que en los estudios franceses aparecen como las expresiones más evidentes de la crisis de la sociedad salarial; y las limitaciones y/o no

cumplimiento de los derechos de ciudadanía, respuesta asumida particularmente en los estudios y documentos promovidos por diversas instancias de la Unión Europea” (Saraví, 2005:2).

Desde una perspectiva latinoamericana, sostenemos con Merklen (2000), que el término *excluido* en un sentido *estricto* no responde a nuestra realidad social, salvo en algunas situaciones muy específicas. Según este autor, solo debería utilizarse cuando se hace referencia a estar excluido de alguna institución, por ejemplo, se puede estar excluido de la educación o del trabajo porque la especificidad del término hace referencia a estar *completamente* separado de la vida social, una separación nítida de la vida social instituida. En este sentido Duhau y Giglia (2008) sostienen que en las ciudades de América Latina no hay desafiliación total ni en los *homeless*, a diferencia, de los países desarrollados. En este sentido, Saraví (2005) entiende que en las sociedades latinoamericanas, la integración social, es un proceso compuesto por múltiples afiliaciones, así sostiene que “encontrar un factor único y originario de exclusión puede resultar una tarea infructuosa, e incluso inútil. Frente a la falta de derechos sociales, los pobres contaban con la comunidad, la familia, e incluso las relaciones clientelares; frente a un mercado de trabajo poco dinámico, el cuentapropismo y el sector informal eran un espacio de refugio; frente a la pobreza, las estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad, o las organizaciones vecinales constituían un respaldo” (Saraví, 2005:8). Este es un contexto en cual existen “[...] otros muchos lazos sociales más débiles que brindan un sentido de pertenencia. La integración social, en América Latina está teñida de claroscuros; dominada, en algunos países más que en otros, por integraciones parciales. En este sentido la exclusión social puede ser mejor aprendida como el resultado final de un proceso de acumulación de desventajas que va minando la relación individuo-sociedad” (2005:4). En otras palabras, la exclusión social es la *vulnerabilidad de amplios sectores de la población a quedar atrapados en círculos de desventajas*. Así, “se trata de un conjunto de desventajas atadas entre sí, en el cual si bien una de ellas es el disparador inicial todas se despliegan simultáneamente con un efecto acumulativo. Tomemos como ejemplo la pérdida del empleo; este evento puede asociarse con disminución de los ingresos, inserción de otros miembros al mercado de trabajo, cambios en las pautas de consumo (incluso alimenticio), malestar psicológico y conflictos intrafamiliares, etc. [...] en efecto, tanto la composición de este conjunto de desventajas como la intensidad de cada una variará dependiendo de la etapa del curso de vida, y de la estructura de oportunidades y los recursos disponibles. Estos aspectos dotarán de heterogeneidad al conjunto de desventajas atadas al desempleo, como a sus impactos sobre la experiencia individual y familiar” (Saraví, 2005: 7-8).

Es innegable que las personas que “habitan la calle” se encuentran en una extrema vulnerabilidad, se encuentran excluidas del ámbito laboral, de la posibilidad de tener su vivienda, de una salud física y mental íntegra, etc. sin embargo, no se puede afirmar que viven «separados de la sociedad». En este sentido, las personas no están excluidas de la sociedad porque la exclusión no debe ser pensada como un atributo inherente a la persona sino que es un proceso más que un estado social dado. Es la acumulación en sus trayectorias de vida de diversas *rupturas* con las formas esenciales de la vida en sociedad la que los condujo a situaciones de exclusión. De este modo, “no tiene ningún sentido aprehender a los excluidos como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los procesos o trayectorias de exclusión. La situación de los individuos de que se trata, en efecto, debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron<sup>64</sup>” (Rosanvallon, 1995: 193-4). De este modo, se entiende que con el concepto de exclusión social “[...] es posible situar los recorridos individuales, sin perder por ello de vista los procesos estructurales que constituyen la matriz, el contexto necesario para su desarrollo. Al mismo tiempo que mantiene abierta la posibilidad de estudiar el fenómeno en toda su especificidad” (Cabrera, 1998:147).

Scorel (1999), tomando como referencia a Hannah Arendt y Robert Castel, sostiene que la exclusión social está integrada por procesos de vulnerabilidad, fragilización, precariedad y ruptura con los vínculos sociales en cinco dimensiones: económico ocupacional, socio-familiar, ciudadanía, representación sociales y la vida humana. Esta resignificación del concepto de exclusión surge a partir del estudio en Río de Janeiro de la vida cotidiana de un grupo de *moradores de rua*, como son llamados en Brasil. Estos son entendidos por la autora como una manifestación de la existencia de *personas excluidas*. De este estudio concluye que la condición de exclusión es aquella que está “sem lugar no mundo”, con vínculos frágiles o efímeros que no constituyen una unidad social de pertenencia. Para la autora es una condición limítrofe que puede ser verificada empíricamente en la vida cotidiana de estas poblaciones que poseen vidas de grandes o pequeñas desvinculaciones, de lazos afectivos frágiles e irregular soporte material. Coincidimos con la autora brasileña en que

---

<sup>64</sup> Para Rosanvallon (1995) no tienen ningún sentido aprehender a los “excluidos” como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los *procesos* de exclusión. Lo que los marcan son distancias y diferencias y no positividades descriptivas corrientes (ingreso, profesión, nivel de formación, etc.). Esto no permite constituirlos en objeto de acción social. Lo importante es, en primer lugar, analizar con claridad la naturaleza de las *trayectorias* que conducen a las situaciones de exclusión en tanto éstas son cada vez las resultantes de un proceso particular (Rosanvallon, 1995). Por ello sostiene que el enfoque estadístico clásico es inadecuado para su comprensión, pues no sirve de gran cosa “contar” a los “excluidos”. El concepto de exclusión representa por lo tanto una manera particular de reconocer y definir los problemas sociales, así como las categorías de poblaciones correspondientes. En este sentido, la exclusión no es un nuevo problema social, sino más bien otra manera de describir las dificultades para establecer solidaridades, sea de los individuos entre sí, sea de los grupos en el conjunto social.

la exclusión social debe ser vista como un proceso y no como una característica de los individuos o de los grupos sociales. Del mismo modo, coincidimos en que, en cada sociedad, la exclusión social, adopta manifestaciones propias, para ello la idea propuesta de pensar la exclusión como un proceso de constitución de individuos o grupos posibilita transportar la categoría de exclusión a diferentes contextos. Asimismo, sostiene la idea de que el concepto de exclusión es relacional, es una interacción, una relación social entre incluidos y excluidos. A la vez sostiene que nunca se está totalmente excluido, en este sentido, sostiene que “la sobrevivencia física no sería posible fuera de las relaciones de mercantilización de la vida social y la exclusión redundaría en la muerte biológica” (Escorel, 1999:260). Así, lo que esto revela es que existen modalidades perversas de integración social<sup>65</sup>.

#### **4.2. Relaciones, comparaciones y superposiciones**

Para Jelin (2005) la exclusión aunque está relacionada con la pobreza, es un fenómeno diferente; “se refiere a la ausencia de reconocimiento social y político como parte de una comunidad. En la situación límite, implica un proceso de negación de la condición humana a un grupo o categoría de población, justificando así la aniquilación y el genocidio” (Jelin, 2005:93). Para la autora, lo que sí comparten es el plantear un desafío a los ideales de la ciudadanía, los derechos humanos y la participación en la sociedad y en el Estado.

Para Saraví (2005) la noción de exclusión sirve para mirar de un modo particular la pobreza y la desigualdad en la sociedad contemporánea. Para este autor el carácter multidimensional y procesual de la exclusión exige una perspectiva que permita trascender la instantaneidad característica de los estudios tradicionales sobre pobreza, y posibilite deshilvanar la madeja de desventajas que se entretajan y retroalimentan en las trayectorias biográficas. La desigualdad, para Álvarez Leguizamón, remite “a las diferencias en acceso a los derechos básicos tales como salud, educación, cuidado de la vida y la pobreza es una condición en la que existe un impedimento en el acceso a medios productivos, de subsistencia o servicios básicos para la reproducción de la vida. Pero no está definida sólo por una carencia sino también por la producción de una diferencia. En ese sentido, se explica la pobreza a través la desigualdad puesto que la primera remite a los

---

<sup>65</sup> Traducción propia.

dispositivos que conforman la segunda”<sup>66</sup>. Coincidimos con Álvarez Leguizamón (2008) que en la producción de pobreza -y su reproducción- se vinculan diferentes procesos, los factores económicos y contextuales como así también las prácticas discursivas, las representaciones sociales, que naturalizan las relaciones sociales económicas y culturales en las que se basa la pobreza, operando como reproductores de las causas que las producen y de un cierto tipo y rango de desigualdad que las sociedades, en un momento histórico dado, aceptan como “normal” (2008:23)<sup>67</sup>.

Uno de los modos para definir la desigualdad es revisando la noción de *igualdad*. Para Spicker et al (2009) la “igualdad alude a la eliminación de cualquier tipo de desventaja que signifique desigualdad” (2009:155). Para estos autores, las ventajas o desventajas entre las personas, derivadas de las relaciones sociales, producen desigualdades que se traducen en una mejor o peor situación social. La pobreza es percibida a veces como una expresión -o como producto- de la desigualdad, dependiendo desde donde se la mire. Para Escorel (1999), la desigualdad, es inherente a cualquier sociedad sea tradicional, moderna, jerárquica o democrática, feudal o capitalista. Revela cómo se realiza la distribución de la riqueza en un determinado contexto histórico-social, a la vez que permite conocer los valores sociales que orientan esa distribución. Para la autora, la igualdad no es innata o una característica de la naturaleza humana sino que es un producto de los hombres en la sociedad por tanto es una característica de la esfera pública. Las sociedades difieren entre sí según lo adoptado como igualdad en relación a las interacciones sociales o como criterio de distribución.

Por su parte, Fitoussi y Rosanvallon (2003) realizan un análisis de dos tipos de desigualdad. Una denominada como *tradicional o estructural*, que es la que describe la jerarquía de ingresos entre categorías sociales, esta es un modo de desigualdad interiorizado por la sociedad heredado de pasado; y la otra, vista como novedosa, es la *desigualdad dinámica*. Esta proviene de la recalificación de diferencias dentro de categorías calificadas anteriormente como homogéneas. Este último tipo evidencia que los individuos al interior de una categoría social no se enfrenten a las mismas situaciones. Un ejemplo de esto sería la situación de un ejecutivo que habiendo quedado desempleado no vive su situación únicamente como una baja de ingresos sino que se siente excluido del mundo del trabajo de los ejecutivos pero sin lograr pensarse como por fuera de la

---

<sup>66</sup> Definición presente en el proyecto de investigación: Producción de la desigualdad y de la pobreza en la Salta del presente. Dirigido por Sonia Álvarez Leguizamón. FONCYT, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. <http://sonialvarezleguizamom.blogspot.com/>

<sup>67</sup> Traducción propia.

categoría de ejecutivos, de este modo, lo que se está en cuestión es también su identidad. Por esto, las desigualdades dinámicas persistentes suscitan un cambio en la estructura social y en las representaciones que los individuos se hacen de ella. Estas desigualdades producen una *ruptura de la pertenencia* -o exclusión- pues conservan las referencias de la categoría a la cual pertenecían. De este modo, las sociedades se vuelven más complejas dado que a las desigualdades estructurales se les suman las *nuevas* desigualdades.

Para Atkinson (1998) pobreza, desempleo y exclusión social son conceptos que están relacionados pero que no deben ser equiparados. En Europa los términos de pobreza y exclusión social fueron utilizados como intercambiables, sin embargo, no son lo mismo. Para Atkinson, la pobreza, según una definición de diccionario, es la “falta de dinero o posesiones materiales” (lack of money or material possessions), esto llevaría a la “exclusión de la sociedad”. Pero, según el autor, esto no necesariamente es así. Las personas pueden ser pobres y no estar “excluidas”, y pueden estar socialmente incluidas y ser pobres. Por ejemplo, las personas pueden ser excluidas cuando no pueden participar de las actividades habituales vinculadas al consumo que se desarrollan en las sociedades en las que viven. La exclusión social, muchas veces es vista como sinónimo de exclusión del mercado de trabajo, pero esta es sólo una cara de la exclusión social. Las personas pueden enfrentar la exclusión en otras partes de su vida, sobre todo en el ámbito del consumo o en el acceso de los servicios. En este sentido, sostiene una persona que no puede acceder a tener teléfono, en una sociedad en donde la mayoría lo tiene, se le hace difícil participar de la sociedad.

Este autor plantea que se pueden rastrear tres diferencias entre pobreza y exclusión que resultan claves para el sentido dado a la noción de exclusión social en el contexto de esta investigación. A continuación las plantearemos:

-Una de ellas se vincula con la **relatividad**. Las personas están excluidas de una sociedad particular, es decir, en un espacio y tiempo determinado. En el caso de la pobreza, la relatividad puede ser cuestionada. El mérito del enfoque que permite medir la pobreza no es relevante para la exclusión social. No se puede juzgar si una persona está socialmente excluida mirando sus circunstancias en forma aislada. La revisión de cualquier criterio de exclusión puede ser una suma de actividades de los otros, las personas se convierten en excluidas por acontecimientos que suceden en diferentes partes de la sociedad. La exclusión puede, de hecho, ser una característica de grupos de personas más que de individuos. Los economistas tienden a considerar a los individuos y sus familias de

manera aislada. La exclusión tiende a ser manifiesta en términos comunitarios más que individuales.

-El segundo elemento es la **agencia**. La exclusión implica un acto, con un agente o agentes. Las personas pueden ser excluidas cuando abandonan su trabajo o pueden ser excluidos por las decisiones de los bancos que no dan crédito o compañías de seguros que no proporcionan cobertura. También pueden ser excluidas de un trabajo por las acciones que llevan a cabo otros trabajadores, los sindicatos, los empleadores o el gobierno.

-La tercera es la **dinámica**. Esta señala que las personas no se ven excluidas porque constantemente están sin trabajo o ingresos sino porque poseen bajas *perspectivas de futuro*. Con perspectivas se debe entender no solo las propias sino también la de sus hijos dado que la exclusión social se expande a través de las generaciones.

Este último eje es desde el cual se puede emparentar ambos conceptos. Sin embargo, estos términos no deben ser igualados. La exclusión no es simplemente pobreza de largo plazo o reciente. La exclusión social no es solo una cuestión de revisar las trayectorias pasadas sino implica tener en cuenta las expectativas de futuro, se necesitan indicadores que muestren “las visiones a futuro”.

De la misma manera, que los especialistas sobre el tema sostienen la necesidad de distinguir la pobreza de la exclusión social, también se plantea la premisa de no confundirla con la noción de marginalidad. Para Saraví (2005) hay una clara diferencia de enfoques entre ambas, sin embargo, no es una diferencia por oposición, sino que resultan complementarias. Esto es así dado que los estudios sobre la marginalidad “nos ayudan a entender la forma (profundamente desigual por cierto) en que se da la integración social en las sociedades latinoamericanas, la génesis estructural de las condiciones de privación y pobreza prevalecientes, y las claves de un proceso de integración multifiliatorio” (Saraví, 2005:9-10). Para el autor, sin estos avances previos, no podríamos entender los procesos de acumulación de desventajas presentes en América Latina.

Desde la Segunda Guerra Mundial la ideología predominante fue el de la Modernización. Según esta, Estados Unidos representaba la encarnación de la sociedad moderna. Para el caso latinoamericano, desde los primeros años de la posguerra por el camino de la modernidad se experimentó el crecimiento económico junto a transformaciones agrarias, industriales y urbanas.

Sin embargo, en esta región, se hicieron evidentes las graves distorsiones e inequidades existentes; entre 1950 y 1965, se registró la duplicación de la tasa de desempleo abierto de la región, se incrementó la subocupación y la cantidad de asentamientos precarios. En este contexto, aumentaron las críticas hacia las *utopías* de la modernización. La CEPAL<sup>68</sup>, de la mano de Raúl Prebisch, sostenía que la “existencia de un sistema centro-periferia invalidaba la idea de que los países subdesarrollados pudieran alcanzar alguna vez a los desarrollados siguiendo el mismo camino que -supuestamente- estos últimos ya habían recorrido” (Nun, 2001:16). Esto para entender que las naciones se ubicaban en un esquema mundial de intercambios desiguales que tendía a reproducir las diferencias. Hacia los años sesenta, entre varias transformaciones, se dejó entrever la pobreza, el aumento de las desigualdades, la explotación como sinónimos de la modernización, además, de la persistencia del atraso. En este marco fue en cual se comenzó a hablar, en América Latina, de la *marginalidad*. Este término, según Nun (2001) es seductor por su supuesta sencillez. No obstante, es complejo pues remite a otro que le da sentido dado que “solo se es marginal en relación con algo” (2001:19). Nun (2001) intentó darle otro uso al término marginalidad, introduciendo la noción de *masa marginal* constituida desde el universo del materialismo histórico. Esta remitía a la parte de la superpoblación relativa que, en otras situaciones, no produciría esos efectos funcionales (2001:25). De esta manera, denominaba a la parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa a la que “se sitúa a nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico” (2001:87). La particularidad era que el sistema genera este excedente pero no precisaba de él para seguir funcionando. La masa marginal indicaba un bajo grado de “integración del sistema” por un desarrollo capitalista desigual y dependiente que generaba una superpoblación relativa no funcional. Este se vincula con el concepto marxista de *ejército industrial de reserva* que designaba los efectos *funcionales* de la superpoblación relativa de esa etapa del capitalismo<sup>69</sup>. Con este concepto se hace referencia a las relaciones de la superpoblación con la estructura global, sin embargo, no toda población constituye un ejército de reserva. Se torna de este modo cuando existe una relación funcional de ese excedente con el sistema en su conjunto.

En el contexto social descrito por Nun (2001), pero en una realidad diferente a la latinoamericana, en Francia comenzaba a ser utilizado el concepto de *exclusión social*. A partir de

---

<sup>68</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas para América Latina.

<sup>69</sup> “Los vagabundos medievales ilustran el supuesto de una superpoblación “afuncional”” (Nun, 2001:45). Sin embargo, con el avance del capitalismo agrario comienza a incrementarse el número de mendigos y de vagabundos, esto atemorizaba a las clases dirigentes, este excedente “afuncional” amenazaba volverse “disfuncional” (2001:46).

este concepto se definían a quienes habían quedado por fuera del progreso general que experimentaba este continente con bajas tasas de desempleo, empleos estables, buenos salarios y protecciones sociales. Esta categoría, como sabemos, se torna significativa hacia la década del ochenta/noventa cuando se centra en la desgastada sociedad salarial y sus consecuencias.

Como lo sostiene Saraví (2005), las corrientes de pensamiento europeas que han trabajado con noción de la exclusión social, afirmaban que el derrumbe de la condición salarial, a partir de los años setenta, para consolidarse en la década del noventa, generó una mutación de la relación que se tenía con el trabajo y, en consecuencia, de la relación que se tenía con el mundo social. Según Castel (2006) el trabajo era el que ubicaba y clasificaba a los individuos en la sociedad en detrimento de otros sostenes de la identidad como la familia o comunidad. En este sentido, es que el trabajo era considerado como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social<sup>70</sup>, así es que afirma que existía:

“[...] una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de construir lo que yo llamaría metafóricamente “zonas” de cohesión social. Entonces, la asociación “trabajo estable/inserción relacional sólida” caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión [...] la vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad” (Castel, 2006:15).

Como vemos, para Castel, existen tres zonas en las cuales se pueden ubicar los individuos según se vinculan con el mundo del trabajo. En determinados periodos la zona de vulnerabilidad puede ampliarse, en este contexto, grandes cantidades de individuos pueden “caer” hacia la zona de la exclusión social. El efecto de derrumbe de la sociedad salarial, en la década del noventa, como marca el autor, estuvo identificada con ciertos hechos relevantes vinculados al mundo del trabajo como “el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, “inempleables”, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente” (Castel, 2006:14). Para el autor, la sociedad salarial

---

<sup>70</sup> Esta postura frente al mundo del trabajo es sostenida por diversos autores; según Monza (1996) “el estado del empleo de un país es la base de la cual se derivan las condiciones de vida de su población”, asimismo, Beccaria (1996) sosteniendo esta afirmación, agrega que la abundancia de oportunidades de empleo implica que la población activa tendrá suficientes fuentes de recursos (1996:116). Del mismo modo, para Monza (1996) la inserción laboral inadecuada llevaría a la frustración de las oportunidades de desarrollo personal. En definitiva, lo que sostienen ambos autores es la relevancia que posee para las sociedades la condición laboral y sus repercusiones en las condiciones de vida de la población.

es una construcción histórica y no es eterna, no obstante es una referencia viva porque realizó un montaje inigualado de trabajo y protecciones. Sobre esta sociedad es la base sobre la que reposa cualquier democracia de tipo occidental, el trabajo continúa siendo el fundamento de la base de la ciudadanía. Andrenacci y Soldano (2005) sostienen, continuando con ciertas ideas planteadas en párrafos anteriores, que en las sociedades modernas la condición salarial fue la expresión dominante de este patrón integrativo. La relación salarial marcaba desde la desafiliación hasta la pertenencia. En este sentido, es que subrayan que la política social moderna aparece como un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de integración.

La investigadora brasileña Lopes Da Silva (2006) establece una vinculación entre los cambios en el mundo del trabajo y el aumento y consolidación de la “situación de calle”. La autora sostiene que este fenómeno social es la síntesis de múltiples determinaciones cuyas características, con ciertas variaciones históricas, lo torna un elemento de extraordinaria relevancia de la composición de la pobreza en las actuales sociedades capitalistas. En las sociedades contemporáneas a partir de las transformaciones del mundo del trabajo en el contexto de los cambios sociales promovidos por el capitalismo actual, se vuelve la atención sobre la población en “situación de calle” pues se detecta una vinculación entre los cambios recientes -desde el año 1995- en el mundo del trabajo y el fenómeno de la población de calle. De este modo, la autora, entiende que las características y el perfil de esta población en Brasil ayudan a situarla como la composición de la superpoblación relativa del ejército de reserva, evidenciando sus especificidades en la escena contemporánea; entendiendo que la superpoblación relativa asume continuamente, la forma de una población estancada, fluctuante y latente.

#### **4.3. Estigma de lugar**

Por último, introduciremos algunas cuestiones de la noción de marginalidad urbana entendida como central en este estudio. Para Wacquant (2007), desde fines del siglo XX, se ha producido la *modernización de la miseria*, con un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbana. De este modo, hace referencia a familias sin hogar que vagan en búsqueda de un refugio, mendigos en los transportes públicos, comedores de beneficencia llenos con desocupados y subocupados, la oleada de delitos y el auge de las economías callejeras informales (muchas ilegales), aumento de la violencia; todos “desórdenes” en torno a los enclaves de abandono urbanos. Una de las características atribuidas a esta nueva marginalidad urbana se vincula con un *estigma territorial*.

Hay ciertos barrios urbanos en los cuales recae el peso de ser *lugares de depósitos de todos los males urbanos de la época*. Estos son lugares temidos y menospreciados a los que “no se puede ir”. Son barrios del exilio socioeconómico y de la pobreza, son zonas marcadas por el prejuicio contra las minorías étnicas y los inmigrantes. De este modo, son zonas de la ciudad, aisladas y estigmatizadas pues existe un poderoso estigma asociado a la residencia en los espacios considerados como restringidos y segregados. Para Katzman (2001), “las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano. De hecho, [...] una de las expresiones más notorias de la reducción de los ámbitos de interacción informales entre distintos estratos socioeconómicos es la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios” (2001:173). Para el autor, se da un proceso de aislamiento de los pobres urbanos de las corrientes principales de la sociedad llevando, por ejemplo, a la concentración de los pobres en espacios urbanos segregados. La *segregación residencial* es un proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea. En otras palabras, sería la concentración de los pobres en determinados barrios de la ciudad.

La característica de *estigmatizado*, no se limita al lugar en donde se vive, sino que también se aplica a la situación del sujeto inhabilitado para una plena aceptación social (Goffman, 2006). Para Goffman (2006), toda sociedad establece los medios para categorizar a las personas y el complemento de atributos que se perciben como corrientes y naturales. Un atributo es un *estigma* cuando produce en los demás miembros un descrédito amplio. Este recibe el nombre de defecto, falla o desventaja. El estigma puede ser asociado con ciertas características corporales vistas como negativas y/o poco usuales, ciertas marcas en la piel, heridas u olores que son atribuidos a lo estigmatizante. Del mismo modo, ciertas enfermedades como las mentales o psicológicas, tienen esta connotación. Hasta la desocupación, la prostitución, la homosexualidad o la mendicidad poseen atributos estigmatizantes para quien las atraviesa. Estas son particularidades profundamente desacreditadoras y desacreditadas en ciertos contextos sociales.

Para Goffman (2006), se pueden mencionar tres tipos de estigmas: 1) vinculados al cuerpo (deformidades físicas); 2) los defectos de carácter del individuo (falta de voluntad, creencias falsas, deshonestidad, etc.) y 3) estigmas vinculados a la raza, nación y religión. En estos casos los individuos poseen una indeseable diferencia que hace que el resto se aleje sin notar sus otros atributos. Son individuos que están separados de las expectativas “normales” de la sociedad en la

que se inscriben y son considerados como inferiores por el resto. Las connotaciones de inferioridad atribuidas por ciertos estigmas también son asociadas con otras diferencias como es la clase social.

La cuestión se profundiza cuando se piensa en la inserción del “estigmatizado”, es decir, en su adaptación social y emocional a la sociedad. Según Márquez (2000), es central revisar las consecuencias de la percepción de ser permanentemente estigmatizado y reprobado por aquello que se es pues se vive en contradicción y tensión permanente, y esto tiene consecuencias *identitarias*. La descalificación social va penetrando en la propia imagen de sí mismos y también transformando su capacidad de acción. De este modo, el sujeto puede llegar a aislarse del resto y volverse desconfiado, depresivo y/o hostil. Esta *conciencia de inferioridad* (Goffman, 2006) lo lleva a sentirse inseguro, ansioso y defensivo. Muchos vacilan entre el retraimiento (timidez) y la agresión hacia los otros a partir del sentimiento de fracaso y autodesprecio. En el caso de las personas que adquieren un estigma a partir de una situación determinada, por ejemplo la desocupación o la pérdida de la vivienda, se define que estas personas adquieren un *nuevo yo estigmatizado*; son entendidas, según Goffman, como atravesando una tercera pauta de *socialización*, es decir, que estas conocieron/aprendieron lo “normal” y lo estigmatizado desde hace mucho tiempo. Es por ello que es posible que tiendan a tener problemas de re-identificación consigo mismos al tener que aprender a ser portadores de un estigma. Del mismo modo, debe aprender a aceptar a sus “iguales” (miembros de una categoría estigmatizada) que antes esta misma persona rechazaba/estigmatizaba. Aquí aparece una ambivalencia que llega a que la persona por momentos se sienta parte de ese grupo y, en otros momentos, como parte de su anterior grupo de pertenencia en el cual se sienta rechazado, aquí debe reevaluar su pertenencia al grupo, es decir, su nuevo *nosotros*. Esta situación condiciona sus vinculaciones con su anterior grupo de pertenencia (familia, amigos, etc.). Muchos optan por el alejamiento del grupo de pertenencia pasado por vergüenza/humillación o por incomodidad frente a la nueva situación tanto como para ocultar/encubrir la circunstancias en las que se encuentran. Así, el grupo con el cual comparte el estigma le permite sentirse en libertad de acción y sin la necesidad de sentirse expuesto. Igualmente, puede que no se sienta parte de este nuevo grupo o no en su totalidad. Muchos rechazan a su “nuevo” grupo para intentar diferenciarse del mismo dado que apoya las normas del resto de la sociedad; pero si su situación lo lleva a mantenerse unido a lo que rechaza: “no puede ni aceptar a su grupo ni abandonarlo” (Goffman, 2006:128). En este sentido, es que algunos llevan adelante una “doble vida” como miembro de su grupo pasado y de su grupo con el

cual comparte el estigma. De este modo, no desarrolla en ninguna de estas pertenencias la posibilidad de lograr lazos duraderos y dadores de sentido con un *otro*.

#### **4.4. El “otro” en el mundo social**

Entendemos que a lo largo de la historia de la humanidad “[...] hay un “yo” y un “otro/a”, un “nosotros/as” y un “ellos/as”, una clasificación del mundo en dos categorías de personas. Esta distinción básica permea la vida “normal”. Los pueblos y las culturas definen y construyen esos “nosotros” y esos “otros” como parte de sus procesos históricos” (Jelin, 2005:2). Para la autora, es imposible establecer un principio de identidad sin designar un principio de diferencia. No obstante, quiénes quedan de un lado o del otro, y cuál es la actitud frente a esos *otros*, depende de las circunstancias históricas.

Para Álvarez Leguizamón (2008), el pobre es aquel entendido como interno y a la vez extraño a una cultura, es el “otro” que debe ser nombrado y clasificado. En este sentido, es la alteridad de los poderosos. Para la autora, las discursividades institucionalizadas constituyen un entramado que cuenta como los distintos actores se vinculan las personas consideradas pobres, “estos vínculos sociales se superponen a las relaciones de clase, de linaje, de vecindad y a diversas relaciones políticas (partidarias, de militancia de clientela)” (2008:14). De allí que propone revisar las representaciones sociales que conducen a precisar las clasificaciones que realizan las personas para diferenciar a las personas y a los grupos. Estas clasificaciones se asocian también a un tipo particular de intervención y a una construcción de “tipos ideales” diferenciados: trabajadores, pobres válidos, de solemnidad, etc. La autora sostiene que “los sistemas clasificatorios son productos del devenir de luchas históricamente construidas, no sólo producto de un recorte de una determinada relación de fuerza entre grupos, en un momento histórico acotado” (2008:15).

Según Cabrera (1998) desde siempre a la condición social de los pobres se le ha intentado establecer distinciones y diferencias al interior, se le han buscado matices y singularidades que pudieron servir para clasificar y distinguir entre unos y otros “tipos” de pobres. Estas características pueden ser ciertos rasgos físicos, profesiones, movilidad espacial, actitudes públicas, etc. Según este autor, “cada imagen social de la pobreza que llega a ser dominante en un momento dado, acaba plasmándose no sólo en discursos, tratados y propuestas de reforma social y política, sino que inevitablemente acaba dejando un rastro de instituciones en las que termina por fructificar, y que no hacen sino traducir institucionalmente su especial manera de entender el problema. De ahí

que cada cambio de paradigma conlleve también cambios en la red institucional de asistencia a los pobres marginados” (Cabrera, 1998:85).

A partir de estos rasgos y comportamientos es que se definen y orientan las diferentes estrategias empleadas para atenderlos, se crean programas, se sustentan percepciones, se realizan intervenciones, se define lo entendido como “problema social” y se ejecutan acciones basadas en estos argumentos, etc., “esta construcción cristaliza y legitima las percepciones y las modalidades de intervención que adopta el Estado y la sociedad como paradigmas de políticas” (Cardarelli y Rosenfeld, 2009:42). De este modo, cada institución posee un estilo de trabajo, una filosofía, una manera de comprender el problema de la *miseria extrema* que se refleja en los términos empleados y en las personas que son seleccionadas como usuarios de un determinado servicio.

Cada agencia posee su modo particular de entender la pobreza y a los pobres y que en buena medida es fruto de su origen histórico y de su recorrido efectuado (Cabrera, 1998). Del mismo modo, para Cardarelli y Rosenfeld (2009) todo programa o proyecto social opera sobre la idea de una concepción social y política sobre quiénes son los “otros”, esta se vincula con las categorías de personas que se consideran requieren de la intervención estatal y con las representaciones sociales de la vida cotidiana que poseen estas en función de sus necesidades y expectativas. Así se realiza una demarcación discursiva y operacional de la identidad de los actores y el tipo de relaciones que entablan.

Para dar cuenta de la complejidad que asume la relación entre los diferentes actores ya sean estatales como de la sociedad civil con los universos simbólicos que inciden en la construcción de los “otros”, Cardarelli y Rosenfeld (2009) reconocen tres esferas. La primera fue denominada como la esfera *retórica*. Esta resulta clave dado que se centra en los atributos con los que se califica a la población desde el discurso. Es decir, como desde lo retórico se ubica y clasifica a los sujetos en la sociedad en detrimento de otras identidades que no son consideradas en el “discurso” de los programas, por ejemplo, la dimensión laboral. Los funcionarios y técnicos encargados del diseño e implementación de los programas, son los encargados de denominar a la población, establecen descripciones, sentidos y explicaciones con los cuales los agentes sociales y la población beneficiaria serán identificados a lo largo del tiempo, son los que realizan “el recorte” de quienes entran y quienes están por fuera de los beneficios de los programas. Lo central de este proceso es que esto no queda solo allí sino que se da un interjuego entre esta identidad dada y la identificación del sujeto, en cierto modo, al sujeto le “conviene” ser asociado con esta y el lugar en que lo coloca, “ya que esto los inscribe en una estructura dadora de sentido en una espacio

recortado" (2009:47), aunque sea un sentimiento de pertenencia frágil. Los agentes, a partir de estas delimitaciones crean significados y *definiciones* de identidad en función de lo que hacen y en función de cómo son percibidos por lo que hacen.

La segunda esfera es la *burocrática o de gestión*. Esta programación está enmarcada en la idea de una clara reducción de las complejidades, esto brinda la idea de una eficacia inmediata sobre la realidad. Es por esto que las autoras identifican una serie de programas que relatan *historias unitarias*, perdiendo de vista la diversidad de la historia social. Para identificar a los beneficiarios desde los programas se crean categorías jurídico-administrativas que enmarcan a los sujetos y borran su pertenencia concreta a un colectivo, así se va constituyendo una "impersonalidad" neutral en los espacios de formulación y gestión de los programas que es legitimada y fortalecida a partir de los criterios técnicos que las definen y establecen modalidades de actuación.

La última esfera es la del *control social*, esta atraviesa a las demás, y denota los distintos mecanismos a través de los cuales los actores con mayor poder ejercen su influencia para legitimar y promover visiones, ideas y proyectos. Uno de ellos puede ser el condicionamiento de la ayuda externa según se cumplan o no las prescripciones. El control social se manifiesta principalmente, según las autoras, en los efectos que estos enfoques y prácticas tienen en la inhibición de la acción colectiva productora de solidaridad y cambio social. Se vincula con la desactivación de la participación para evitar el exceso de demandas y generar el peligro de ingobernabilidad. Esta forma puede alentar la concentración de poder de ciertos agentes que son muy cercanos a los proyectos sociales, las autoras los denominan, *agentes high*. Esto propicia a la jerarquización social de los agentes y a la exclusión de otros que permanecen por fuera de este mecanismo. Para las autoras un rol importante para este marco es el papel que juega el crédito o los subsidios dados por el Estado a las ONG, pues este está avalando a un grupo por encima de los otros. Esto sucede especialmente con las OSC que son reconocidas por su papel técnico, su calidad, su eficiencia y trayectoria y de este modo acceden a cierta facilidad a los fondos; a la vez estas poseen relaciones fluidas e interpersonales con funcionarios.

Los programas implementados les asignaron un rol central a diferentes actores; uno de estos es el de los agentes sociales que son los que "están ahí" todos los días produciendo y reproduciendo los programas y sus perspectivas. Para Cardarelli y Rosenfeld (2009) estos agentes al ser legitimados como eje de los programas sociales van constituyendo una "identidad dividida" que combina el rol de promotores sociales con el de delegados del Estado descentralizado. Lo

interesante es que “en el interjuego de fusiones Estado/grupos sociales, estos agentes se van conformando como una producción social-estatal, con identidades segmentadas [...] los agentes sociales elaboran una representación de sí mismos, marcan la distribución de sus roles y de las posiciones sociales, expresan creencias comunes y fijan especialmente modelos formadores” (2009:40). Al interior de los grupos de agentes sociales y/o profesionales también se pueden distinguir, dentro de los propios programas, disputas en cuanto, por ejemplo, al tipo de atención brindada y al modo de llevarla a cabo como así también a la manera en que son *entendidos* los beneficiarios.

Marchese (2006) analiza las disparidades que existen entre un grupo de trabajadores sociales y de psicólogos en la atención a la emergencia inmediata de personas adultas en “situación de calle”. Según la autora, mediante su discurso, los psicólogos se postulan como portadores de un saber tradicional y concreto: la figura de *Sigmund Freud* representa el *lugar del saber*. A partir de esta premisa desacreditan a los trabajadores sociales dado que no poseen este saber para avalar sus opiniones e interpretaciones sobre la resolución de los casos analizados. Según Marchese (2006) el discurso de los trabajadores sociales proviene de otro marco teórico y, sobre todo, ideológico. El conflicto entre estas dos subredes -como son identificadas en el trabajo- es localizado, en este programa, “en torno al valor a asignar al signo “indigente”. Este signo tiene un significado histórico pero dentro de la red global la disputa es si su valor es de “desposeído” o de “psicótico”. Los trabajadores sociales tienden a asignar el primer valor, mientras que los psicólogos el segundo” (Marchese, 2006: s/p). En este trabajo, la autora analiza los informes de los casos atendidos en la vía pública por el equipo del programa, de este modo, identifica que los informes conforman un tipo de discurso en el cual el signo “indigente” es definido por lo negativo y que aparece como causante de acciones con valoración social negativa. Las construcciones de valor identificadas se relacionan con ser analfabeto, alcohólico, sucio, con conductas de riesgo, esquizofrénico, desorientado, desequilibrado, etc. Del mismo modo, eran caracterizaciones como *perdidos* o a la *espera*. Asimismo, se señala que, en los informes, existiría un modelo subyacente dado que todos los “indigentes” supuestamente “psicóticos” son descriptos en forma casi idéntica, esto haría referencia a un macro-sujeto de la enunciación.

Para Tenti Fanfani (1991) detrás de cada estrategia de intervención asistencial del Estado existe una concepción de pobreza, acerca de lo qué es, sus causas y consecuencias. En el desarrollo del Estado-Nación moderno, por ejemplo, predominó una concepción exclusivamente moral de la pobreza. En el contexto norteamericano, las políticas contra la pobreza, revestían tradicionalmente

de dos paradigmas teóricos. Una de ellas, la *culturalista* sostenía que los pobres compartían un conjunto de actitudes y valores comunes que los distinguían del resto de la población. Su estilo de vida estaba orientado solo al presente y no daba valor al trabajo, al sacrificio, a la familia o comunidad. Para esta postura, la falta de proyección es lo que los llevaría a la pobreza y no la falta de ingresos o bienestar. De este modo, se señalaba la existencia de una “cultura de los pobres” que es irracional, inconsistente, desinteresada frente al trabajo y pasiva. La otra visión es la *situacionista*. Esta entendía que los valores y las prácticas de los pobres eran las respuestas racionales que cada individuo da frente a las oportunidades objetivas que caracterizan la existencia. Para esta postura no es que existe una “cultura de los pobres” sino un conjunto de respuestas “racionales” a las situaciones de vida. Estas serían el resultado de cálculos entre alternativas que se les ofrecen según el lugar que ocupan en la sociedad. Para Tenti Fanfani (1991) lo que asimila a estos paradigmas es la falta de una explicación estructural del fenómeno de la pobreza, lo que comparten, a la vez, es el supuesto de que la pobreza es un fenómeno individual. En estas concepciones se dejaban de lado las consecuencias de índole estructural para remitir a causas individuales del sujeto que las padece. En definitiva, se responsabiliza, a la persona del mal que padecía. A partir de la década del treinta, cambia el diagnóstico de la pobreza hacia una concepción *psicológica* de la pobreza. Esto habilita el ingreso de los especialistas y el uso de tecnologías para atender los casos dado que ya no alcanzaba con la *buena voluntad*. Se refuerza, de este modo, la presencia del Estado en los asuntos sociales.

En este sentido, es que existen diversas interpretaciones de lo qué es la pobreza y cómo medirla. Estas varían considerablemente según el contexto de producción, al mismo tiempo, que cada una reviste un debate en cuanto a su aplicación. Esto deviene en que existe una enorme dificultad para conceptualizar la pobreza pues existen divergencias en cuanto a los indicadores que se deben utilizar. Por ejemplo, qué se considera un hogar pobre requiere de definiciones previas vinculadas a posturas teóricas. En este sentido, parte de las discusiones se centran en definir si la pobreza es de carácter absoluto o relativo.

La definición de pobreza es controversial; para Spicker et al (2009) se centra en la idea de la satisfacción de las necesidades fisiológicas del individuo, “se alude a las necesidades físicas básicas de subsistencia sin incluir a las necesidades sociales” (2009:223), es decir, sin hacer referencia al contexto social. Para estos autores las definiciones de *pobreza absoluta* suelen caracterizarse por establecer nociones prescriptivas basadas en las “afirmaciones” hechas por los expertos acerca de las necesidades mínimas de la población. Por otro lado, la *pobreza relativa* entiende, según sus

adscriptos, que la pobreza está socialmente definida y es identificada con la desventaja y la desigualdad. Desde algunas perspectivas, se sostiene que es viable aunar ambas posturas entendiendo que es posible la aceptación de las dimensiones de las necesidades de carácter absoluto y las cuestiones vinculadas al medio (posibilidades reales de una determinada sociedad en un momento determinado en el tiempo) como relativas.

Otro modo de entender la pobreza, según Spicker et al (2009), es la definida como *pobreza contextual*. Esta analiza la pobreza según la vinculación que posee con las estructuras culturales, económicas y políticas de una sociedad. En este análisis el mundo de los no pobres, sus instituciones y su rol como creadores y reproductores de la pobreza son tenidos con cuenta. De este modo, resulta central el análisis de las relaciones entre pobres y no pobres. Por último, señalaremos, a la denominada *pobreza integrada*, otro modo de interpretar la pobreza. Esta “se refiere a la pobreza que afecta a las personas asalariadas o cuya pobreza está oculta debido a su participación en redes sociales. En esta conceptualización, la pobreza se asocia generalmente con la exclusión [...] no sería entonces posible identificar a los grupos de pobres que puedan ser distinguibles del resto de la sociedad” (Spicker et al, 2009:236).

Cada una de estas interpretaciones supone un modo de “medir” la pobreza. Esta se realizará dependiendo de las dimensiones analíticas que cada una considere como centrales. Para Rofman (1999) el concepto de pobreza abarca dos universos diferentes estrechamente vinculados, estos implican dos formas de expresión de la pobreza. Por ejemplo, un hogar es pobre cuando no logra satisfacer algunos o todos los requerimientos de subsistencia para los miembros del hogar. Siguiendo este entendimiento de la pobreza, el mejor modo para cuantificar el fenómeno es a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Estas permiten conocer las presencias o ausencias de algunas de las necesidades dentro del hogar. Los indicadores de las necesidades básicas son: hacinamiento, vivienda precaria, ausencia de saneamiento básico, deserción escolar y la “falta de capacidad de subsistencia”. De este modo, un hogar es pobre cuando no cubre alguna de estas necesidades. La otra postura en relación a la pobreza es la que establece un nivel de consumos mínimos considerados como de subsistencia. Esta se vincula con el ingreso, es decir, que si este no es suficiente como para cubrir dichos consumos, se considera un hogar pobre. La Línea de Pobreza (LP) es la que determina este parámetro a partir del valor de la canasta básica de bienes y servicios (definida con anterioridad a la medición). Esta canasta abarca los alimentos, el vestido, el transporte, la vivienda, la salud y la educación. En resumen, un hogar pobre es el que sumando los ingresos de los miembros del lugar, se ubica por debajo de esta línea.

La LP y el NBI son los métodos para medir la pobreza, más utilizados en la actualidad. Sin embargo, cada uno reviste diferentes críticas, entre ellas podemos mencionar que la LP es restrictiva frente a la idea que solo los hogares por debajo de la línea, marcada por el acceso a la canasta básica, son pobres. Esto lleva a pensar que pueden existir familias que si bien cuentan con ingresos que los coloca por encima de la línea de pobreza, no poseen, por ejemplo una vivienda adecuada para albergar a los miembros de la familia, lo mismo puede suceder con los servicios esenciales para la reproducción de la vida cotidiana. Entre las críticas al NBI se identifican las vinculadas a los indicadores identificados como “necesarios” para la subsistencia de un hogar, por ejemplo, no sé ahonda en cuestiones vinculadas a ciertos disfrutes de índole cultural, lo que implicaría una medición que fuese más allá de las carencias económicas y que hacen a la calidad de vida de la población. Otras de las cuestiones, es la falta de graduaciones en torno a la calidad de lo que se posee, es decir, que no es lo mismo un hogar que posee electricidad a partir de una conexión ilegal que otro que lo posee legalmente. En muchas investigaciones, para lograr profundizar en ciertos fenómenos, se han utilizado varios métodos de medición, como así también se han utilizado técnicas de recolección de datos cualitativas que permitirían una captación de las particularidades socio-culturales, graduaciones y complejidades del fenómeno de la pobreza entendido como multidimensional.

#### **4.4.1. “Certifico que soy pobre”**

Tenti Fanfani (1991) sostiene que la concepción que plantea que el carenciado debe dar “muestras de su miseria”, no es algo reciente. Este autor analiza cómo, hacia 1960 en Estados Unidos, en los primeros programas que asignaban ayuda a las familias con padres desempleados, estas debían evidenciar su situación de pobreza para acceder al beneficio. Este vivía bajo sospecha de querer apropiarse de la ayuda que no le correspondía, por ello debía, frente a los agentes estatales, dar prueba de su situación. Estas pruebas eran interpretadas por estos funcionarios y, de este modo, se comprobaba si poseía los requisitos para recibir ayuda. Estas pruebas en muchos casos vulneraban la privacidad de la familia. Su vivienda, su cuerpo, sus hábitos de vida, eran evaluados. Para Tenti Fanfani (1991), esto hace que el campo de la asistencia sea definido desde los dominantes, de este modo, se perpetúa al *asistido* como una especie de estatuto de minoridad; “de allí que siempre pueda aparecer algún rasgo de desprecio o condescendencia en las interacciones entre administración y beneficiarios, a lo que muchas veces se agregan condiciones humillantes, largas

esperas, complejas formalidades burocráticas y manipulación unilateral de la información. En virtud de ello, el beneficiario se constituye en un sujeto dependiente de las agencias encargadas de los programas de ayuda social” (1991:102). Asimismo, agrega que las relaciones entre los beneficiarios y la administración, son individualizadas y despersonalizadas evitando una conciencia común y solidaria. Esto recuerda también a las iniciativas privadas que muchas veces realizan una manipulación paternalista de las necesidades de los pobres.

En este tipo de intervenciones, el vínculo que se entabla con la institución ya sea estatal o privada y el tipo de concepción que esta tenga de su beneficiario, constituirá un modo específico de ser “necesitado”, es decir, que la persona que requiere de algún servicio *acondicionará* su actitud en función del modo con el cual es identificado en la institución a la cual se acerca para recibir asistencia. Hay ciertos gestos, actitudes corporales y relatos que deben ser puestos en escena para obtener el beneficio, para *constituirse* en el beneficiario que esa institución construyó. En términos de Erving Goffman, se puede decir que la persona intentará regular y guiar las respuestas y acciones de los otros, es decir, que la persona tratará de expresarse según la clase de impresión que los observadores buscan para lograr que actúen según sus necesidades o planes. Siguiendo el enfoque dramático, se puede afirmar que la persona para transmitir ciertas impresiones utilizará una serie de recursos, el medio, el vestuario, los gestos, el lenguaje, apariencia, etc. La persona como un actor que interpreta una obra teatral en un escenario frente a la audiencia desarrolla un papel -o bien actuación- a partir del cual se expresa y se presenta. Según Goffman (1970) “la información acerca del individuo ayuda a definir la situación, permitiendo a los otros saber de antemano lo que él espera de ellos y lo que ellos pueden esperar de él” (1970:13) En el caso de los beneficiarios de los programas, estos conocen qué es lo *esperado* para recibir el beneficio, en definitiva, saben cuál es la impresión que se debe proyectar a los agentes sociales estatales o bien a los miembros de OSC. Por ejemplo, para lograr el certificado que los legitime como en “situación de calle” o como un “necesitado real”, hay ciertos gestos, actitudes y relatos que la persona debe mostrar -hacer visibles- frente a su auditorio. En resumidas cuentas, la persona debe “exponer” su pobreza pues la necesidad debe ser constatada para ser considerado como un beneficiario *digno* de atención. Pero esta no debe ser presentada de cualquier modo, es necesario, conocer qué es lo que el auditorio busca y quiere encontrar. Constantemente se evalúa si la persona *realmente* está en situación de calle o no, es decir, que se revisa si es una persona que realmente necesita o bien si es un “aprovechador” de ahí la necesidad de poseer un *certificado* que demuestre que la persona hace más de un año que está habitando la calle.

En toda organización existe una definición de hacia quién está orientada la acción, este *otro* puede ser entendido como un “necesitado”, “asistido” o como un “ciudadano” que tiene problemas en su barrio, con el incumplimiento de algunos de sus derechos, etc., “lo cierto es que en cada uno de ellos, a pesar de profundas diferencias, ese *otro* es siempre definido como un sujeto en estado de privación de diverso cuño, peligro, amenaza o discapacidad, lo que constituye la base de legitimación de la acción de la institución; y es a partir de tal definición que comienza a ser construida la población objetivo (target) y el tipo de relación que la vincula con él” (Carderelli et al, 1995:165). En este punto es central el origen, misión y por quiénes está conformada la organización, no es lo mismo una organización en la cual sus miembros son los beneficiarios/población objeto directos del accionar realizado (asociación de vecinos) o bien una organización en la que sus miembros se reúnen para asistir a un *otro* que tiene la condición de ser pobre, discapacitado, anciano o niño, es decir, los que “ayudan” a los necesitados sin serlo. Estas organizaciones reconocen la existencia de sectores sociales diferentes a los que pertenecen los miembros de la misma. En este sentido, es que Carderelli et al (1995) señala que existen diversos modos en los cuales se da la relación entre la institución y la población objeto, estos son: *alteridad incluyente* o *excluyente*. El caso típico de alteridad excluyente puede ser identificado en las organizaciones de orientación asistencialista “caritativa” y/o con base religiosa. Estas poseen mayoritariamente voluntarias mujeres, de edad media a alta, de buena posición económica. Lo interesante es que si bien pueden tener base explícitamente religiosa o no, se encuentra una profunda raíz religiosa de ayuda al prójimo (Cardenelli et al, 1995).

Zapata (2005) señala que “la acción de pedir, con relativo éxito, en Cáritas supone primero constituirse como necesitado y hacerlo asumiendo una relación específica con una voluntaria” (2005:50). Esto establece un tipo de relación particular -emparentada con la virtud, el sacrificio y la entrega- hacia el *otro* entendido como “necesitado”. Las voluntarias, por ejemplo, pueden llegar a desconfiar y sospechar de la verdadera necesidad que manifiesta un sujeto, por ejemplo, se sospecha de la honestidad de la persona si es demasiado silenciosa o no “muestra” todo. Según el Goffman (1970) “cuando un individuo proyecta una definición de la situación y con ello hace una demanda implícita o explícita de ser una persona de un determinado tipo, automáticamente presenta una exigencia moral a los otros, obligándolos a valorarlo y tratarlo de la manera que tienen derecho a esperar las personas de su tipo [...] los otros descubren, entonces, que el individuo les ha informado acerca de lo que “es” y de lo que ellos deberían ver en ese “es”” (Goffman, 1970:25).

#### 4.5. Creadores de estrategias de vida

En todos los casos existe una adaptación y una estrategia desarrollada, en este sentido es que los sujetos y familias cotidianamente organizan sus recursos para el logro de ciertos objetivos referidos a la reproducción de sus miembros. Específicamente, en contextos de crisis socioeconómica, para atenuar los impactos de las transformaciones estructurales y dar solución a las necesidades de reproducción cotidiana, las familias y sujetos emprendieron infinidad de estrategias; dentro de estas, la pertenencia a redes de intercambio y a organizaciones sociales constituyó una herramienta central para satisfacer dichas necesidades (Di Virgilio, 2008). Por ejemplo, para que una familia -o un sujeto- pueda mantenerse o mejorar su posición en el espacio social debe mantener y/o mejorar el conjunto de recursos que posee y a partir de los cuales define qué estrategias desplegar (Di Virgilio, 2003) para hacerlo articula en modos diversos relaciones familiares y sociales.

A partir de la década del sesenta, estrategias de sobrevivencia o de vida o estrategias familiares de vida, fueron conceptos que comenzaron a ser utilizados en numerosos estudios que se dedicaban a revisar los mecanismos de reproducción social que buscaban superar la brecha entre los análisis micro y macro de la realidad social (Urcola, 2010). A partir de la realización de un análisis sobre los niños en “situación de calle” en la Ciudad de Rosario, Urcola (2010) entiende que las estrategias de vida son el conjunto de prácticas y acciones económicas, sociales, culturales y demográficas por medio de las cuales los sujetos o familias, condicionados por la posición social desfavorable, tienden (de manera explícita o implícita) a conservar o aumentar su patrimonio (de bienes materiales, culturales y simbólicos) y a la concreción de planes y proyectos con el fin de mantener o mejorar su posición en la estructura de relaciones sociales. Con posición social desfavorable se entiende la carencia de medios de producción y falta de participación plena en el mercado de trabajo y falta de participación plena en el mercado de bienes culturales y en la vida institucional de la sociedad en general. Las estrategias de vida “son acciones dinámicas, elaboradas permanentemente, tendientes a la maximización de los recursos (escasos) que el contexto social de existencia individuales, familiares o comunitarias. En este sentido, las estrategias de vida son adaptación y reacción, creatividad y resignación, asimilación y creación que se concretan en prácticas y acciones de los sujetos en relación con su contexto en situaciones sociales dadas” (Urcola, 2010:117).

Las estrategias de vida difieren de las estrategias de sobrevivencia, aunque a veces se las puede utilizar como intercambiables. Las estrategias de sobrevivencia serían el costado adaptativo

de las estrategias de vida a las condiciones sociales dadas y que en condiciones de pobreza, tienden a la reproducción de la misma e incluso a la consolidación de relaciones de dependencia y dominación, junto a tener expectativas y proyectos corto o mediano plazo (Urcola, 2010). A diferencia de esta, el concepto de estrategias de vida parte de la idea de que es posible elaborar estrategias de cambio con acciones orientadas a la modificación y a la innovación.

Los habitantes de la calle en su vida diaria desarrollan estrategias de vida que les permiten su reproducción física, material, cultural y simbólica a partir de la puesta en práctica de múltiples acciones y estrategias que combinan lo disponible junto a la innovación. Es decir, que se puede afirmar no solo despliegan acciones que les permiten la “sobrevivencia” en esta situación sino que también desarrollan diferentes estrategias laborales, habitacionales y sociales, etc. Lo que interesa resaltar a partir de lo planteado por el autor, es que el concepto resalta que los sujetos poseen un carácter activo e inventivo ante situaciones nuevas. En este sentido, son reacción y creatividad que se concretan en prácticas y acciones. Esto hace referencia lo que Minujín (1990) llama el “aspecto creativo de las crisis sociales”, el autor sostiene que “lo social” también es capaz de lograr morfogénesis imprevisibles e inéditas.

## Capítulo 5. Recorrido teórico sobre la sociedad civil y sus organizaciones

En la Argentina, la existencia de Organizaciones de la Sociedad Civil no es reciente ni novedosa, muy por el contrario, antes de la formación del Estado Nacional entidades privadas sin ánimo de lucro y con propósitos de bien público ya intervenían en las políticas culturales y sociales (Thompson, 1995:19). Estas organizaciones eran de gran diversidad y respondían a múltiples intereses e ideologías. González Bombal (1995) sostiene que entre el Estado y el mercado siempre hubo un extenso tejido asociativo que incluyó diferentes tipos de asociaciones. De este modo, coincide con Thompson (1995), en que el de las organizaciones es un fenómeno antiguo pero con nuevas denominaciones.

Sin embargo, en las últimas décadas en la Argentina la visibilidad de las OSC ha sido un fenómeno creciente (Thompson 1995a, González Bombal y Roitter, 2000; García Delgado y De Piero, 2001). Existen diversas interpretaciones sobre el por qué de la centralidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Entre ellas podemos mencionar a González Bombal y Garay (1999) que sostienen que la consolidación y profundización de la democracia, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar a las OSC en el campo político y social. A su vez Rosenfeld (2005) entiende que el resurgimiento de la sociedad civil se vincula a distintos fenómenos políticos: “a) la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales encuentran cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues responden cada vez más a las utilidades de sus élites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y límites del rol del Estado y de la sociedad a la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de legitimidad de las fórmulas de gestión económica y d) el cuestionamiento público del universo de los políticos y la política por prácticas corruptas y de espaldas a la ciudadanía” (Rosenfeld, 2005: 5). Otros sostienen que esta revalorización se vincula con un lugar *cedido* por el Estado. Este a partir de diferentes procesos reconfiguró su rol dejando de lado, a partir de las privatizaciones y la terciarización, lugares que le eran propios. En este marco, se revalorizan las capacidades de la sociedad civil para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras más allá del Estado y el mercado (Thompson, 1995b). De Piero (2005) señala que luego de la Dictadura Militar (1976-1983) es que empezó el debate en torno a las transformaciones de la sociedad civil, se comenzó a ver los cambios en los tipos de participación, en sus nuevas características, el vínculo con el Estado, etc. Este tipo de

planteos se dieron en toda América Latina a raíz de la reinstalación de las democracias en varios de sus países. En estos contextos de amplios debates en donde cada cual iba buscando su lugar es que aparece el mercado cada vez más como protagonista de los nuevos procesos y cuestionando al Estado en su accionar.

A continuación, en este capítulo, ahondaremos en las cuestiones presentadas en las líneas precedentes. Asimismo, revisaremos ciertas líneas teóricas consideradas como centrales a la hora de analizar el campo de las OSC. Del mismo modo, presentaremos los debates en torno a las diferentes definiciones de sociedad civil y sus organizaciones, para, finalmente, profundizar en un eje clave en esta investigación, como son los encuentros y vinculaciones entre Estado y sociedad civil.

### **5.1. El surgimiento**

El proyecto neoliberal, formulado a partir del Consenso de Washington e implementado en función de los diferentes contextos nacionales, en la década del noventa, reconfigura la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este contexto, “la transferencia de las responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado, al lado de la privatización de la empresas estatales” (Dagnino et al, 2006:60) fueron pensadas como medidas fundamentales para el adelgazamiento y la reducción del Estado, además, de una alternativa para resolver su déficit fiscal. Era necesario lograr un Estado que sea más “eficiente”. Para ello la concepción reinante era la que sostenía la idea de lograr un Estado *mínimo* centrado en unas pocas funciones, dejando al mercado una función preponderante. En este sentido, es que el mercado asumió primacía en el camino de la búsqueda de eficiencia y modernización, este pasó a ser el organizador de la vida económica pero también social y política. Así, en los noventa “[...] prevalece la lógica del mercado, se desmoronan los Estados de bienestar y se apela a nuevas formas de gestionar las políticas sociales orientadas a las poblaciones pobres, convocando a las organizaciones de la sociedad civil como reaseguro de eficiencia y eficacia” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998). Con anterioridad el Estado mantenía el monopolio de la formulación e implementación de políticas sociales. A partir de esta *crisis del Estado* es que se plantearon nuevos dilemas en relación a la definición de objetivos y la gestión de políticas sociales. En este punto el cambio se evidenció según Chaves Teixeira (2002) en que “[...] los gobiernos, en varias instancias, se desresponsabilizaron de la elaboración de políticas públicas mas universalistas, con la justificación de que el país no tenía recursos para atender a la totalidad

de la población” (2002:115). En este contexto se concebía que las organizaciones civiles eran las más *preparadas* para atender las cuestiones sociales, gastando menos y con más eficiencia. Las OSC comenzaron a ser pensadas como con grandes virtudes para ocuparse de lo “social” dada su transparencia, bajo costo y cercanía con las poblaciones afectadas, eran las que tenían las respuestas frente a la corrupción y la pobreza<sup>71</sup>.

Según Carderelli y Rosenfeld (2009) a raíz de la reestructuración política institucional y programática de los últimos años se fueron modificando los canales de formación y transmisión de demandas. Así es que se comienza un proceso de “fortalecimiento de la sociedad civil”. En este sentido, es que se crearon programas que tuvieran a las OSC en un lugar privilegiado, estas eran “la malla de contención de la pobreza”. Para García Delgado (2005), en la Argentina en la década del noventa, la política social estuvo dominada por el paradigma del “focalizado gerencial”. El supuesto era que para “luchar” contra la pobreza había que descentralizar, focalizar y fortalecer la sociedad por medio de programas de asistencia. Ello, según De Piero (2005) significaba lograr entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado una articulación de carácter técnico y gerencial. Como vemos la idea no consistía en profundizar el financiamiento del Estado hacia las OSC, sino que se pensaba que las OSC amplíen sus funciones en cuanto a su intervención en lo social y a sus nuevas fuentes de financiamiento (Organismos Multilaterales de Crédito, Unión Europea, Fundaciones extranjeras, etc).

Hacia la década del noventa los distintos organismos financiadores de crédito “comenzaron a tener mayor grado de incidencia en la política sociales, participando en su financiamiento y diseño, y articulando su intervención con instancias de ejecución tanto con las agencias estatales en sus tres niveles, como con Organizaciones de la Sociedad Civil” (De Piero, 2005: 128). Desde estos organismos se propiciaba la participación de las OSC en la ejecución de los programas sociales. Así, lentamente durante este decenio surgieron nuevas orientaciones que devinieron en los llamados Fondos de Inversión Social. Este tipo de políticas lograron una inserción gradual de las OSC reforzando la aceptación social y la viabilidad de la formulación e implementación de los programas

---

<sup>71</sup> En el año 1998 se desarrolla, en la Ciudad de Buenos Aires, el *IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector* “Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI”. Este encuentro reunía en Buenos Aires a los miembros del mundo académico, empresarial, funcionarios de organismos multilaterales de crédito, político y a las OSC de diferente tipo, para comenzar a pensar en el tema propuesto. En este Encuentro una de las ideas a resaltar por los panelistas fue que “ante el fracaso del Estado poderoso y benefactor, parecemos caer ahora como solución en el mercado eficiente y sabio, que con su mano invisible crea y distribuye la riqueza dando a todos la oportunidad de participar en un desarrollo acelerado que nos conduzca al progreso al progreso deseado” (1998:191) Según estos planteos el mercado se hace cargo de la creación de riqueza y empleo pero no “puede” “atender las necesidades de comunidades marginadas con escaso o nulo poder adquisitivo”. Entonces que se puede hacer: “la respuesta podrá parecer simplista pero no hay más alternativa. Hay que movilizar a la sociedad civil e su conjunto, a dar con generosidad todo lo mejor de cada uno y aceptar que la responsabilidad sociales es de todos y no puede relegarse” (1998:191).

sociales (Salas, 2006). En este contexto, se modificó el mapa de la sociedad civil con la incorporación de nuevas ONG, nuevos proyectos políticos, políticas sociales más selectivas (población en riesgo), etc. Esta concepción de sociedad civil tuvo un gran impacto generando un crecimiento acelerado y un nuevo papel en las organizaciones, la emergencia del tercer sector, las fundaciones empresariales, valores solidarios, el voluntariado, etc. Esta concepción implicaba la idea de una sociedad diferenciada del sector público y del mercado.

Las distintas OSC, ya sea administrando recursos del Estado o de privados, asumieron la tarea de actuar sobre ciertas problemáticas sociales a través de diversas modalidades de intervención. Muchas OSC desde hacía años ya desarrollaban tareas sociales; sin embargo, tanto el estímulo recibido desde el Estado como de los Organismos Internacionales de Crédito, que resultó inédito, condujo a una transformación de las relaciones entre actores públicos y sociales (González Andrada, 2006). Para De Piero (2005) emergió un nuevo tipo de sociedad civil, “que implicó la aparición de nuevos actores sociales con una dinámica renovada, en particular a partir de los cambios en la relación Estado/sociedad” (2005:22).

## 5.2. Tendencias analíticas

Dagnino et al (2006) realizan una crítica al modelo teórico que separa radicalmente a la sociedad civil de la sociedad política, “construyendo una dicotomía simbólica entre una sociedad civil homogénea y virtuosa y un Estado igualmente homogéneo, que encarna todos los vicios de la política concebida como mera lucha de poder” (Dagnino, 2002 en Dagnino et al, 2006:13). En este sentido, es que plantean una insatisfacción frente a la tendencia analítica que trata a la sociedad civil como un actor unificado, sin admitir su heterogeneidad intrínseca, ignorando sus relaciones y continuidades. Para los autores, tener en cuenta los proyectos que circulan en la sociedad como un *todo*, que permean tanto a la sociedad civil como a la política, puede contribuir a obtener una visión más elaborada, y no tan dicotómica, que tenga en cuenta su heterogeneidad interna. Esta heterogeneidad está dada pues se encuentra atravesada por diferentes *proyectos políticos*. Esto contribuiría a tener una visión más compleja y realista del proceso sin que se lo piense desde la dualidad o con la preeminencia del Estado. Uno de los modos propuestos para reconocer esta heterogeneidad se vincula con identificar los distintos *proyectos políticos*<sup>72</sup> en disputa. En el Estado,

---

<sup>72</sup> Según Dagnino et al (2006), la noción de *proyecto político*, vinculada estrechamente con la concepción gramsciana, designa los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos. A partir de esta definición se hace énfasis en el

por ejemplo, conviven instituciones que se han formado en distintos ciclos o periodos políticos, “[...] superponiéndose estructuras e instituciones, aprobándose leyes contradictorias o paralelas, abriéndose espacios novedosos en ciertas áreas mientras que en otras subsisten prácticas nítidamente autoritarias” (Dagnino et al, 2006:22). Además, de que existen diferentes niveles de gobierno como son el provincial, municipal, local, etc. como así también hay direcciones y áreas de gobierno que realizan acciones diferenciadas. Esta multiplicidad deriva en una gran diversidad política con proyectos y accionares diferenciados que deben convivir. De este modo, al interior del Estado hay diversidad de concepciones y vinculaciones con la sociedad civil. Esta idea apunta a echar por tierra la visión del Estado como un todo homogéneo para comenzar a comprender sus particularidades, sus conflictos y vínculos con la sociedad civil. Según Gramsci (1975) “el estado como tal no tiene una concepción unitaria, coherente y homogénea” (Gramsci, 1975:28).

En cuanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se puede decir, siguiendo a Dagnino et al (2006), que las nuevas configuraciones de sociedad civil se dieron por efecto de cambio del Estado que transformó a la sociedad civil y, en otros momentos históricos, la sociedad civil fue la que reconfiguró el Estado. En este sentido, es que afirmamos que una reconfiguración en el Estado reconfigura a la sociedad civil y viceversa. A partir de esta afirmación es que los autores cuestionan otra de las usuales tendencias analíticas. Esta hace referencia a una visión dicotómica entre el Estado y la sociedad civil como si fueran entes completamente separados uno de otro o con lógicas muy diferentes. Para los autores estas esferas son mutuamente constitutivas. Esto es planteado por Gramsci, quien posee una definición de Estado *ampliada* que se dirige a la relación entre Estado y sociedad civil. Siguiendo a Alonso (1996) podemos decir que Gramsci posee una visión inclusiva de la sociedad civil y el Estado. Para él existe una imbricación: el Estado es la sociedad política más la sociedad civil. De este modo, el Estado es visto en un sentido amplio, es la unión, es la identificación entre la sociedad política y la sociedad civil. De este modo, el Estado no es identificado como “una máquina exterior a las relaciones sociales y a la organización de la sociedad” (Alonso, 1996: 15). En este marco, es que para Gramsci, según coinciden Dagnino y Alonso, el poder no está condensado en el Estado sino que está diseminado por el conjunto de la sociedad, por ello, plantea que el poder también se encuentra presente en el espacio de la sociedad

---

papel del sujeto y de la agencia humana como dimensiones centrales de la política. Esta se encuentra estructurada por las acciones de los sujetos, es decir, que se reafirma, a partir de la noción de proyecto político, la unidad entre acción y representación. La idea de proyecto no se reduce a estrategias de actuación política sino que expresan significados que integran matrices culturales más amplias. Los proyectos se anclan en configuraciones culturales existentes pero a la vez introducen nuevos elementos transformando el repertorio cultural de la sociedad. Los proyectos políticos son colectivos y se caracterizan por su vinculación con la acción política. A la vez que las dimensiones colectivas e individuales en los proyectos políticos tienen una relación.

civil. Para Gramsci el poder transita entre estas esferas. Del mismo modo, entiende que el conflicto se encuentra, o mejor dicho es intrínseco, tanto a la sociedad civil como al Estado. Como vemos entiende a estos ámbitos como espacios de conflictos y de relaciones de poder.

En relación a todo lo anteriormente dicho, Dagnino et al (2006) presentan otra tendencia con la cual generalmente es trabajada este tipo de cuestiones. Esta establece una imagen idealizadora de la sociedad civil como separada del Estado y como unidad, polo de la virtud y cuña del potencial democratizante. Según los autores esta tendencia conlleva una *visión apologética* de la sociedad civil. Para ellos, existe un claro consenso entre los partidos, los gobiernos, las agencias multilaterales de crédito y los actores civiles que “valora altamente los aportes de la sociedad civil a la democracia” (Dagnino et al, 2006:24). Los autores sostienen que tras la idea de “unidad” de la sociedad civil se oculta una gran diversidad de proyectos y una idea pobre de sociedad civil. Se evita, de este modo, comprender que la heterogeneidad de la sociedad civil y del Estado configura un mapa complejo de colaboración y confrontación. Según Alonso (1996), en la sociedad civil no todos tiene los mismos intereses, ni el mismo poder, “es la arena de lucha de clases, sectores y grupos. La sociedad civil se ha visto como el lugar de encuentro entre lo privado y lo público, como la esfera de relaciones sociales y sus conflictos” (Alonso, 1996:21). Asimismo, sostiene que en la sociedad civil se han visto expresiones de una dinámica emancipatoria pero también es allí en donde se halla explotación y opresión de todo tipo, esto evidencia su carácter contradictorio. De este modo, es que se debe evitar asignarle papeles globales unidireccionales. La sociedad civil implica pluralismo, “en ella se genera conflictividad. Al interior de la sociedad civil se suscitan múltiples luchas, a través de las cuales un tipo de organismos privados prevalece sobre otros. En la sociedad civil se da la lucha por la hegemonía y la lucha contrahegemónica. Hay intereses antagónicos y en disputa por controlar la producción y orientación cultural” (Alonso, 1996:16). Por su parte, desde esta tendencia analítica, el Estado es visualizado como la “encarnación del mal” y un obstáculo a la participación y a la democratización, de este modo, es valoraba la virtud de la sociedad civil frente a la *maldad* del Estado que es visto como un ente administrativo homogéneo e indiferenciado.

Según los autores, a partir de estos cuestionamientos a ciertas tendencias analíticas se podría revisar el proceso de construcción democrática como el resultado de un “intricado juego de fuerzas en disputa” (Dagnino et al, 2006:18) en lugar de reducirlo a un conflicto entre la sociedad civil y el Estado. Para los autores, ahondar en la complejidad y diversidad de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado es una condición necesaria para comprender las tensiones y disputas de la

construcción democrática en América Latina. Ya que el proceso democrático es “[...] interminable, no lineal, complejo, lleno de tensiones y disrupciones, y que contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidos en la representación electoral” (Dagnino et al, 2006:20). Entendiendo, en este sentido, que la disputa política es un ingrediente intrínsecamente constitutivo de la construcción y de la profundización de la democracia.

### **5.3. Definición de sociedad civil: la búsqueda**

Numerosos conceptos sociales generan grandes controversias para poder ser definidos, uno de ellos es el de *sociedad civil*. En realidad, este no es un concepto acabado, muta constantemente según los contextos y concepciones. Según Nogueira (2003), el concepto de sociedad civil se ha diseminado por mucho tiempo y ha llegado a formar parte del sentido común, del imaginario y del discurso político de las sociedades contemporáneas, llegando a perder precisión. Muchos la utilizan pero entienden por él cuestiones diferentes, por ejemplo, “es en su nombre que se combate al neoliberalismo y se busca diseñar una estrategia a favor de otro tipo de globalización, pero también es basada en ella que se hace elogio de la actual fase histórica y se minimizan los efectos de las políticas neoliberales” (2003:66). De Piero (2005) coincide en que existe una gran dificultad de asirse de una noción definitiva sobre el concepto de sociedad civil que pueda explicar el conjunto de prácticas, ideologías y concepciones que dentro de ella se debaten. Siguiendo a este autor (2005), definir qué se entiende por sociedad civil es una tarea compleja pero a la vez muy necesaria. La complejidad reside en realizar un recorrido por toda la filosofía política moderna para abordar las mutaciones del concepto como su relación con el Estado. En este sentido, es que plantea que, en general, para todos los filósofos de la Modernidad, fue un dilema resolver los niveles de dependencia y autonomía entre el Estado, sociedad civil y mercado.

Uno de los pensadores reconocidos en este tipo de reflexiones es Antonio Gramsci. Este filósofo italiano sostenía, según Alonso (1996), que la sociedad civil era heterogénea y relativamente autónoma. En ella identifica dos planos: la sociedad civil compuesta por organismos privados, por instituciones y medios que definen y transmiten valores, costumbres y modos de vida y la sociedad propiamente política en donde se ubica los órganos de dominio y la coerción; “la distinción gramsciana entre sociedad civil y Estado ubica en la primera las funciones de consenso, de la persuasión, de la dirección de la hegemonía, y en el segundo las de la fuerza, coerción, dominación y dictadura” (Alonso, 1996:14). El concepto de sociedad civil fue concebido por

Gramsci con el fin de interpretar las imponentes transformaciones de las sociedades del capitalismo desarrollado. Según Nogueira (2003), Gramsci, percibía movimientos en cuanto a la expansión de la clase obrera, la expansión del asociacionismo, la organización de intereses, la socialización de la política, etc. En este sentido, veía un movimiento unificador hacia nuevas formas de convivencia pero atravesado por tendencias individualistas y competitivas. Su concepto de sociedad civil posibilitaría la plena expansión de las individualidades pero acomodaría los factores que promueven las unificaciones superiores. Pero las unificaciones no eran agregaciones sino que su énfasis era la superación política. La política era entendida como campo del Estado en sentido amplio, dado que es el principal motor de agregación y unificación de las sociedades. En este sentido, es que la sociedad civil gramsciana “no se sustenta fuera del campo del Estado y tampoco en oposición dicotómica al Estado” (Nogueira, 2003:75).

Como vemos la búsqueda de una definición no es un recorrido fácil dado que existen diversos debates y posturas. Es por ello que De Piero (2005) presenta agrupados los debates sobre la sociedad civil en tres tradiciones teóricas:

- *Perspectiva liberal:* en ella la sociedad civil se encuentra en contraposición al Estado y a lo público, representa el espacio privado y de la libertad, allí los individuos pueden llevar adelante sus intereses y deseos. Es una visión muy vinculada a la sociedad de mercado que considera al Estado como el que impide el desarrollo y el bienestar de los individuos. Esta visión fue el respaldo de las transformaciones acontecidas en la década del noventa.
- *Perspectiva comunitaria:* la sociedad civil es vista como una comunidad, se forma parte en función de determinados valores o creencias compartidas. La sociedad civil es el espacio de la solidaridad y el intercambio entre personas que poseen lazos comunes. La sociedad civil es un espacio autónomo que presenta un entramado de múltiples actores sociales. Los debates al interior se ligan con el tipo de vinculación que poseen con los que están por fuera de la comunidad, cómo se distinguen de los “otros” o cómo protegen a sus miembros.
- *Perspectiva radical:* Aquí la sociedad civil es vista como el espacio desde el cual se puede lograr una transformación social radical hacia una nueva sociedad y con el fin del capitalismo. Esta perspectiva se centra en el marxismo y en Gramsci como el mayor exponente. Esta es una visión que se encuentra en retroceso o en crisis en la actualidad.

Giner (2004) agrega a lo planteado que las tradiciones marxistas y las liberales tienen en común el señalar que la sociedad civil surge como resultado de la evolución de las sociedades occidentales y

de la profundización del proceso de individualización (reforzamiento de los derechos individuales) y el de secularización. Asimismo, coinciden en la autonomía relativa de la sociedad civil frente al Estado. Por último, las tradiciones sostienen que la contrapartida de las instituciones de la sociedad civil es la empresa entendida como la unidad principal del orden económico. Además, de estas, las tradiciones comparten la imprecisión en cuanto a la definición de sociedad civil, esto está dado, entre otras cosas, por la ambigüedad de sus fronteras. Según Giner (2004) parecería que el concepto de sociedad civil es ese espacio en el que “cabe todo, o casi todo, a excepción del estado. Esa es precisamente su esencia fundamental, el “no ser estado” (2004:120). La propuesta de la autora es no “[...] conceptualizarla negativamente, es decir, en oposición al estado, sino en redefinirla también positivamente, esto es, situarla “en el contexto de las ideas y prácticas mediante las cuales se establece la cooperación y la confianza en la vida social [...] en este sentido, todas las comunidades humanas están implicadas en establecer su propia versión de una sociedad civil” (Hann, 1996:20-22 en Giner, 2004:122).

Como se puede observar qué forma parte del universo de las organizaciones todavía se encuentra en debate. Dada la heterogeneidad de este campo se considera que es muy difícil agruparlas en una categoría única. Sin embargo, este esfuerzo se hace continuamente y de ahí surgen las nomenclaturas tan características: organizaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones del tercer sector, organizaciones de la sociedad civil (OSC), etc. Tanto académicos como el Estado, como las agencias internacionales de crédito como los medios de comunicación formulan definiciones sobre el campo de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Según los intereses de cada ámbito es que se les asigna ciertas características, vinculaciones y fines. Por ello este campo se encuentra en continua disputa.

Según Giner (2004) el surgimiento de las diferentes conceptualizaciones “[...] es producto de una etapa distinta del desarrollo de pensamiento social, reflejan por tanto las preocupaciones, énfasis e intereses propios de su época de nacimiento, aunque también condensan las sucesivas remodelaciones de que han sido objeto, tendientes a mejorar su precisión y alcance” (Giner, 2004:117). Por ejemplo, el término ONG fue acuñado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1946 para definir y delimitar a las organizaciones sociales que sus proyectos eran financiados por organismos internacionales. En la década del ochenta este término comenzó a ser utilizado por los centros de asesoramiento a los movimientos sociales (Chaves Teixeira, 2002). En el caso de Estados Unidos, según Alonso (1996), se las conoció como *tercer sector* porque se las ha ubicado frente al Estado y al mercado como un sector que se ubica entre lo público y lo privado. La

naturaleza específica del tercer sector, para la González Bombal (1995), es que “[...] siendo una actividad sustentada por la iniciativa de los particulares tiene una dimensión pública en la medida en que emprende como un servicio voluntario a los demás” (1995:65). Según Thompson (1995) la idea de un cierto tipo de organizaciones en la denominación tercer sector es una creación intelectual que tiene el objetivo de identificar rasgos comunes y valores comunes en un conjunto de instituciones que poco tienen que ver entre sí. Sin embargo, plantea entenderlas como un “sector institucional diferenciado de las instituciones del sector público estatal y del sector privado comercial” (1995:20). Dagnino et al (2006) sostienen que la noción de tercer sector fue implementada dado que contribuye a reducir el perfil crítico que la noción de sociedad civil tenía a mediados de los noventa, para ellos, “el tercer sector carga con la condición de ser apolítico, la sustitución del término sociedad civil por tercer sector, al lado del mercado y del Estado, indica la nueva función y designa el intento de retirar de la sociedad su papel como constitutiva del terreno de la política” (2006:64). El concepto de tercer sector posibilita la suspensión de lo político, así al unificar organizaciones diferentes y de orígenes diferentes en una misma categoría borran de escena lo conflictivo de la heterogeneidad. “Así, el concepto de tercer sector despolitiza la vida pública, borra las diferencias, crea una nueva forma de homogeneidad de la sociedad que se caracteriza por la ausencia de proyectos políticos, de intereses distinguibles y de valores y culturas distintas” (2006:26). Para los autores esto fue buscado por los gobiernos dado que temían la politización de la interlocución con los movimientos y con las organizaciones de trabajadores, y buscaban minimizar los espacios de conflicto. Alejar el conflicto es parte del proyecto neoliberal porque no se reconoce el conflicto como constitutivo de la democracia. Según Dagnino (2004), la redefinición de la noción de sociedad civil y lo que ella designa tiene su centro en el contexto de la hegemonía del modelo neoliberal. También, en este escenario, se ha dado la reducción del concepto de sociedad civil al de ONG, en donde el significado de sociedad civil se ve vinculado a esas organizaciones o a ser un mero sinónimo de tercer sector. En este mismo sentido, es que desaparecían del escenario los movimientos sociales de protesta y portadores de demandas universales.

Como reflejo de estos cambios, cobran central importancia dentro del tercer sector, las denominadas fundaciones empresariales. En nuestro país existen desde hace larga data, sin embargo, han aumentado y experimentado transformaciones en las últimas décadas. A raíz de la crisis económica que atravesaba la Argentina en los ochenta, se desarrolló lo que fue denominado como *neo beneficencia*. Los sectores sociales de altos ingresos llevaron a cabo la creación de

fundaciones pero con la peculiaridad de incentivar la eficacia y efectividad de sus proyectos, de este modo, una lógica gerencial se instalaba en el funcionamiento de las fundaciones. Según Salas (2006) las fundaciones son “[...] instituciones creadas y financiadas por una empresa con el propósito de realizar donaciones y efectuar otras actividades filantrópicas separadas de la empresa que hace las veces de su sponsor” (Salas, 2006:10). Roitter (1995) señala que es posible entender la actividad de las fundaciones como un *mercado de la beneficencia* dado que “las decisiones que deben tomar los agentes que lo integran procuran responder a las mismas cuestiones que están presentes en cualquier mercado, en este caso: cuánto donar, a quién donar y cómo hacerlo” (Roitter, 1995:180). Según González Bombal (1996), desde una concepción estrictamente económica, las donaciones son vistas como un puro mercado en donde unos donan y otros reciben y está regulado por la oferta y la demanda. Como vemos la empresa asume nuevas funciones vinculadas con lo social, “en los últimos años las empresas han comenzado a ampliar el horizonte de sus intereses, tendiendo a incluir un amplio conjunto de temáticas e interlocutores anteriormente percibidos como ajenos al ámbito de sus preocupaciones” (Roitter, 1996: 8). En este contexto es que una gran cantidad de las más importantes empresas argentinas decidieron destinar parte de sus ingresos a actividades consideradas como de bien público pues percibieron los beneficios que conllevan: mejoramiento de la imagen corporativa de la empresa<sup>73</sup>, incremento de la implicación del personal, el fortalecimiento de los lazos con los clientes (Roitter, 1999), la obtención de ventajas impositivas y el aumento del prestigio social.

Para Giner (2004) la concepción más ampliamente aceptada de tercer sector es la que lo define como un ámbito que no ocupa ni el Estado ni el mercado. De este modo, se creó la denominación Organizaciones NO gubernamentales y las Organizaciones NO lucrativas o sin fines de lucro. Más allá de estas concepciones Giner (2004) afirma que no puede ser considerado como un “simple añadido” a la relación Estado-mercado. Por el contrario, constituye una realidad intrínseca de la sociedad con sus propios objetivos y estrategias. En este sentido, es interesante tomar a Tenti Fanfani (1998) quién señaló en el *IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*, que le preocupa cuando se usa un esquema y se dice que hay tres sectores como si fueran “tipos puros”, nos dice que “en la realidad en la sociedad no existen las cosas, ni siquiera existe una persona suelta. Siempre es una persona en relación. Existe en una red de relaciones, existe una ONG en una red de relaciones con otra ONG con el Estado, con una empresa que está en el barrio

---

<sup>73</sup>González Bombal afirma, citando a Lipovetsky (1994), que “en la década de los ochenta hay un *aggiornamento* de las técnicas de caridad, una bisagra a partir de la cual la caridad-business es fuente de publicidad. La caridad se ha convertido en uno de los más grandes, de los más mediáticos espectáculos contemporáneos [...]” (González Bombal, 1996:7).

[...]” (1998:225). Plantea que se puede terminar “preso” de este lenguaje y creer que son sustancias independientes y autónomas. Además agrega que el interés puro no existe, “no hay mercado sin Estado, no hay solidaridad sin Estado, sin ciudadanía” (1998:226). De este modo, coincidimos con Tenti Fanfani (1998) que es necesario pensar este campo “en términos relacionales aun cuando el lenguaje muchas veces no nos induce a ello” (1998:226).

Más allá de las diferencias en los modos de enunciarlas ¿qué es lo que se identifica cómo común entre los diferentes significados atribuidos? Para Alonso (1996), es el “no pretender con su acción conseguir lucro o ganancia, el que no intentan usurpar ninguna representatividad, que se han ido integrando alrededor de proyectos específicos, que defienden su autodeterminación e independencia, y que se han convertido en un fenómeno de dimensiones amplias” (1996:24). Según Dagnino, existen varios elementos consensuados en torno a lo que se entiende por Organizaciones de la Sociedad Civil: a) son entendidas como autónomas del Estado y del mercado; b) se entiende que la sociedad civil es el espacio de las organizaciones; c) son voluntarias y, por último, d) se hace referencia a que la sociedad civil no puede existir sin un grado de *civilidad*, es decir, sin normas compartidas para la convivencia, estas no son escritas pero sí compartidas, son parte importante de la cultura de una sociedad y tienen el objetivo de permitir una vida en sociedad; de este modo, un individuo busca organizarse y formar parte de la sociedad civil, cuando identifica sus intereses pertenecientes al orden social.

Para Giner (2004) a partir de los escritos de Berger y Luckmann (1997) la sociedad civil, las asociaciones voluntarias, las redes sociales y el tercer sector comparten el hecho de ser “estructuras de mediación”. Estas variadas organizaciones son agrupadas bajo esta categoría dado que “[...] todos ellos recubren un mismo campo de acción, cuyos contenidos y formas tienden a precisar con sus énfasis particulares” (Giner, 2004:117). Estas estructuras intermedias se integran, según la autora, a las que Berger y Luckmann (1997) denominaron como “instituciones intermedias”, estas son mediadoras entre el individuo y los patrones de experiencia de acción existentes en la sociedad, “permiten que los individuos transporten sus valores personales desde la vida privada a distintas esferas de la sociedad [...] A través de estas instituciones los individuos contribuyen activamente a la producción y al procesamiento del acervo social de sentido” (Berger y Luckmann, 1997:101). Estas instituciones cuentan con una amplia gama de alternativas a diferencia de las antiguas instituciones que cumplían con esta función, es decir que, la posición monopólica en la producción de sentido que el Estado democrático había conseguido y sometido al imperio del derecho, y que antes tenían las iglesias, ahora es trasladada por el Estado a distintas instituciones.

Las nuevas instituciones ya no se encuentran en el centro de la sociedad como lo hacía la iglesia, por el contrario, hoy las instituciones desempeñan acciones limitadas y especializadas. Según los autores, la sociedad moderna ha “inventado” nuevas instituciones dadoras de sentido pues una de las características de nuestro tiempo es la puesta en juicio de todas las certezas y el cuestionamiento de las identidades<sup>74</sup>. La crisis de sentido del mundo actual surge, según Berger y Luckman (1997), de los procesos de modernización, pluralización y secularización de la sociedad. Las estructuras básicas de estas sociedades ofrecen las condiciones para la aparición de la *crisis de sentido* y la posibilidad de que esta se propague. Sin embargo, existen algunos procesos específicos de neutralización que han creado estructuras que han impedido que esta se difunda y afecte a toda la sociedad, una de estas estructuras, y la más importante, son las denominadas como “instituciones intermedias”. Estas son las que actúan entre las grandes instituciones, las comunidades y los individuos.

#### **5.4. Organizaciones de la Sociedad Civil**

Entendemos que el universo de las OSC está conformado por un amplio abanico de organizaciones con diversidad organizativa, origen, tamaño, intereses, grado de institucionalización y de estrategias de intervención. En el seno de la sociedad civil conviven variadas relaciones y concepciones respecto del Estado y su accionar. Como así también coexisten “[...] diferentes culturas o tradiciones políticas, algunas participativas y democráticas, otras clientelares, corporativas y autoritarias, las cuales se derivan de diferentes proyectos políticos” (Dagnino el al, 2006:32). De este modo, se entiende que “[...] el universo de la sociedad civil no es ni homogéneo ni políticamente neutro, ya que en su interior se reproducen las mismas disputas políticas que en el Estado o en el mercado. La diversidad de organizaciones da cuenta de ello” (De Piero, 2005: 23).

Vale la pena decir que, más allá de la infinidad de definiciones, contradicciones e intereses en cada uno de los enfoques vistos, en el marco de esta investigación decidimos utilizar el término de *Organizaciones de la Sociedad Civil*, entendiendo, como sostiene De Piero (2005), que se las

---

<sup>74</sup> Según Bauman (2006), se vive en una época en la cual la modernidad es identifica como *líquida*, es decir, que la fase actual de la modernidad es asociada con la fluidez, la transformación constante y el fin de la era de la modernidad sólida. En estos tiempos no hay pautas estables, configuraciones predeterminadas, en la actualidad, las pautas y configuraciones chocan entre sí, se contradicen y se remodelan según los cambios y giros de la vida del individuo. En este sentido, Bauman (2006) señala que los “códigos y conductas que uno podía elegir como puntos de orientación estables, y por los cuales era posible guiarse, escasean cada vez más en la actualidad” (2006:13). Se sale de la época de los “grupos de referencia” preasignados y estables. Como vemos la “modernidad fluida” ha traído un profundo cambio en la condición humana.

define así a partir del espacio en el cual reconocen su origen y su identidad. Asimismo, coincidimos con este autor, en que al hacer referencia a las organizaciones estamos excluyendo a los partidos políticos, a los sindicatos, a la iglesia y a las asociaciones profesionales, dado que se los entiende como áreas diferenciadas con un sistema propio que las explica y les asigna un rol en la sociedad. El término de Organizaciones de la Sociedad Civil se utiliza para hacer referencia a las organizaciones entendidas como privadas (institucionalmente independientes del Estado aunque reciban fondos públicos), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios) y voluntarias (Leiras, 2009). En este sentido, esta categoría coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo (Leiras, 2009: 15).

Coincidimos con De Piero (2005) en que una noción de sociedad civil es la que se construye “a partir de la conformación de grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado, vale decir, cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital. Pero esos grupos no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de las sociedades modernas -Estado y mercado-, ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen [...]” (2005:27). En esta definición se entiende a la sociedad civil como autónoma y que busca la defensa de su multiplicidad interna, sin olvidar que se construye en su devenir de las relaciones que establece con el Estado y el mercado. A partir de esta definición, De Piero (2005), se distancia de la visión de sociedad civil como un espacio completamente diferenciado y escindido del Estado y como comunidades cerradas y corporativas. Sostiene que “[...] a toda concepción de sociedad civil le corresponde una forma o tipo particular de Estado, haciendo que ambos se correspondan y complementen” (De Piero, 2005:31). Este entendimiento de sociedad civil permite comprender la conformación de los espacios de integración generados por la propia comunidad, que no se explican a partir de la autoridad estatal ni a partir del mercado aunque se vinculen con ambos. En este sentido, establece que la sociedad civil no debe interpretarse como correlato de la sociedad de mercado ni como oposición al Estado, tampoco excluye el énfasis transformador de la sociedad y de las relaciones de poder en su conjunto.

## **5.5. Encuentros entre la sociedad civil y el Estado**

Luego de los planteos realizados en las líneas precedentes y una vez establecida la centralidad para esta investigación de la concepción que vincula a la sociedad civil con el Estado entendiendo que

los cambios en un ámbito configuran cambios en el otro; es que coincidimos con De Piero (2005) en la necesidad de elaborar un estudio que dé cuenta de la *dimensión relacional* de la sociedad civil, con el Estado, el mercado o dentro del marco de las organizaciones. Es por esto que nos centraremos en las relaciones, vinculaciones o encuentros que se dan entre el Estado y la sociedad civil en el *campo de atención* a los habitantes de la calle. Dado que se considera que las diferentes estrategias de acción que desarrollan las organizaciones, que son producidas por y producen el campo de la asistencia social, supone un entramado social que vincula de manera particular a las OSC, al Estado y a los “asistidos” (Zapata, 2005).

Para reflexionar en relación a los *encuentros* que se pueden dar entre el Estado y la sociedad civil nos centraremos en Chaves Teixeira (2002). La autora en su trabajo, sobre el caso brasileño, se concentra en las vinculaciones que se dan entre el Estado y las Organizaciones de la sociedad civil y las dificultades que estas conllevan. La autora encuentra que existen tres formas de *encuentro* entre estos ámbitos:

- *Encuentro presión*: forma menos formal que involucra presión, supervisión y crítica de la ONG hacia el Estado y, en algunos casos, proposición, colaboración y acompañamiento de los pasos de las instituciones del gobierno. En ellas no hay un contrato formal con el Estado, de este modo, se percibe o se permite conservar la capacidad crítica de las organizaciones. Aquí la organización goza de mayor autonomía pero a la vez de una relación más inestable con el Estado.

- *Encuentro prestación de servicios*: esta se caracteriza por la prestación de servicios de una ONG. El Estado se relaciona con ella como si estuviera contratando los servicios de una empresa (consultoría, servicio específico, etc.). Aquí las ONG son evaluadas, hay criterios de selección de los proyectos, pretensión de optimización de recursos, etc. El Estado puede ser concebido como el “empleador” de las organizaciones por lo cual las relaciones entre ellos son muy asimétricas comprometiendo la autonomía de las organizaciones. Aquí no hay poder compartido sino una dependencia y una subordinación a las directrices estatales.

- *Encuentro Participativo*: este involucra la consolidación del proyecto elaborado conjuntamente entre el poder público y la organización. Esta participa en la elaboración y ejecución de los proyectos, la concepción original partió de la propia organización y el ente gubernamental asumió un mayor compromiso y responsabilidades. Aquí se dan dinámicas de negociación entre ambos.

Para la autora en estos encuentros se hallan diferentes dificultades, entre ellas, menciona la burocracia estatal (trabas, obstáculos, formularios innumerables, lentitud); la relevancia del tema (hay temáticas que son más prioritarias para el gobierno que otros, aquí se deba dar un esfuerzo de la OSC para afirmar la relevancia de su problemática a través de movilizaciones y presión); falta de afinidad con el proyecto y visiones de mundo diferentes de los propuestos por la OSC con el gobierno; poca preparación y falta de sensibilidad por parte del Estado (falta de conocimiento de la problemática); falta de preparación de las OSC (por ejemplo, en el modo en que se debe elaborar/presentar un proyecto, informes, rendiciones, vínculos con técnicos gubernamentales); y la alta rotatividad de programas de gobierno dentro del Estado (incertidumbre sobre el futuro del proyecto, cambios en el ministerio, etc.). Para Cardarelli y Rosenfeld (2009), los productos de los *encuentros* que se dan entre agentes sociales y el Estado “son, generalmente, listados de necesidades y propuestas que, aunque pudiesen haber atravesado en su formulación procesos conflictivos y cuestionadores al contexto sociopolítico y económico, son procesados finalmente como demandas que serán absorbidas por todos los actores, esquivando las tensiones que contienen. Este conjunto de demandas e iniciativas conforma una agenda predecible” (2009:56).

Las autoras, en un artículo del año 2002, desarrollan el concepto de *Gestión Asociada* para hacer referencia “a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de gestión asociada” (Poggiese, 2000 en Cardarelli y Rosenfeld, 2002:2). Sería la conformación de escenarios gestión mixtos con una nueva cultura de lo político, de lo público y de lo social ampliando la base en la toma de decisiones para profundizar el sistema democrático. En este contexto la participación se concreta en todas las instancias del proceso: análisis situacional, propuesta estratégica, factibilidad, gestión, monitoreo y ajuste. Para las autoras, la gestión asociada, como concepto y práctica, requiere de una profunda reflexión que permita hacerla posible, a partir de la convicción de que la política social es una construcción colectiva. El modelo propuesto de gestión asociada presupone construir un cambio cultural. La gestión asociada es un proceso, en el cual un conjunto de organizaciones y actores cooperan por alcanzar un objetivo común.

Más allá de esta postura teórica, las autoras analizan que en la Argentina como en casi toda América Latina, la ecuación Estado- sociedad civil ha mostrado un claro desequilibrio hacia el lado

del Estado y una debilidad en general muy fuerte hacia las organizaciones sociales. Así afirman que “generalmente las relaciones entre el Estado y el sector no gubernamental han sido de cooptación recíproca o adoptaron modalidades verticalistas, clientelares y/o corporativas” (2002:4). Asimismo, sostienen que el eje agrupativo pasa generalmente por intereses particulares, presentan poca articulación entre sí y su campo de actuación es mayoritariamente “micro”.

### **5.6. Participación: un área de igualdad**

Rosenfeld (2005) ahonda en la búsqueda de una definición de **participación**, esta es considerada como una categoría analítica de amplia ambigüedad. Según la autora, la participación es una relación y una práctica social política que se “produce” en un *espacio de encuentro e intercambio entre actores* en la esfera pública y que ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos. La autora la entiende como una relación de práctica y producción social entre sujetos y organizaciones que construyen un puente entre campos para establecer “áreas de igualdad”. De este modo, sostiene que la sociedad civil “es el ámbito en el cuál se producen los *intercambios* (simbólicos, materiales, favores, prestigio) *entre la esfera privada y la pública (estatal y no estatal)*. Estos son realizados y concretados por una gama extraordinariamente heterogénea de sujetos y organizaciones con intereses particulares, económicos, de clase, edad, culturales, que coexisten en tensión *modelando* con su acción la esfera pública y las *estructuras e institucionalidades* propias del ámbito de la sociedad civil y del Estado” (Rosenfeld, 2005: 7).

Asimismo, para la autora, la elección que realicen los sujetos en cuanto al intercambio entre la esfera privada y la pública se encuentra formada por su posición relativa en la estructura social. Así sostiene que “las organizaciones (e individuos) según sea su posición social y el *quantum* de capital social y cultural que porten, se sentirán más o menos condicionados (o libres) a la hora decidir su integración como “participantes” en políticas públicas, especialmente las sociales” (Rosenfeld, 2005:7). Como vemos para la autora la decisión de integrarse como participante en una política pública estatal está modelada por la posición social del sujeto. Así señala, que a los pobres les quedan pocas opciones, en cambio, los que no lo son, poseen otras razones para participar como son las cuestiones del poder y las disputas por algún tipo de hegemonía (discursivas, prestigio, manejo y gestión de fondos, etc.). Además, agrega que el sujeto accede al ámbito de la participación por decisión propia con expectativas, deseos, intereses, etc. Dicha opción no necesariamente es una decisión racional con base en un cálculo costo-beneficio. Dagnino entiende

que para las personas la necesidad, el deseo, los intereses son importantes, como así también plantearle sus “cosas” al otro. Para la autora, la sociedad civil tiene la particularidad de permitir visibilizar las carencias y las necesidades que si no quedarían en el ámbito de lo privado; la organización es un pasaje de lo individual a lo colectivo, de lo privado a lo público. El debate, la confrontación entre un conjunto de intereses, deseos y proyectos políticos, se unen para que el Estado los oiga.

Pero, en definitiva, *¿qué motiva a la participación?* Para Rosenfeld (2005) hay dos cuestiones centrales que apuntan a responder a esta pregunta. Una de ellas sostiene que los procesos participativos se desarrollan sobre la base de intereses y expectativas individuales y colectivas, y un grado de legitimidad otorgado a la oferta realizada por el Estado. Las experiencias y biografías de los sujetos y organizaciones que allí convergen, así como el momento del ciclo de la construcción de la política al que los actores son convocados darán las particularidades al “encuentro”. Otra de las cuestiones puede ser la oportunidad de ser parte de un proceso de identificación: la explicación de la existencia del interés común y de las expectativas de desarrollo de ese interés remite, por su parte, a que los individuos construyen sus objetivos, hacen elecciones (no necesariamente racionales) y toman decisiones de acuerdo con la percepción de su ambiente, con las *expectativas socialmente construidas*.

Alessandro Pizzorno (1976) se cuestiona por la participación pero en términos políticos, es decir, la denominada **participación política**. Para este autor, este tipo de participación es una acción que se cumple en solidaridad con otros en el ámbito de un Estado o clase con la intención de conservar o modificar la estructura -y los valores- del sistema de intereses dominantes; esta acción se da al interior de las relaciones de poder. Para el autor, en la acción política los ideales pueden no existir pero lo que debe estar presente siempre es la solidaridad que posee consecuencias sobre los criterios de valoración de los intereses, es decir, “sobre los valores en cuanto medida de los resultados de la acción de cada uno y, por lo tanto, en cuanto instrumento necesario de orientación y de previsión en las relaciones sociales” (1976:40). En este punto, el autor, introduce la noción de “áreas de igualdad”. Con esta se basa en la afirmación de que “hay” sociedad cuando los participantes saben que existe una regla igual para todos. Esto implica, para Pizzorno, que si bien el sistema de intereses es un sistema de desigualdades, se puede formar un sistema de solidaridad que actúe sobre él, logrando un área de acción en la cual las desigualdades son negadas. Un sistema de solidaridad opera sobre la estructura y sobre los valores de un sistema de intereses, de esto, el resultado es un proceso que se denomina “áreas de igualdad”. Para poder organizar una

comunidad solidaria, los miembros deben ubicarse como iguales frente a los valores de un determinado sistema de intereses. La solidaridad, así, se torna concreta a partir de la organización por ejemplo de un sindicato, movimiento o partido. Las “áreas de igualdad” serían, entonces, una condición necesaria para la participación. Esto es así dado que no podría constituirse una organización sin que exista la idea de la asociación entre iguales, o sea, que sus miembros sean considerados como iguales entre sí frente a los fines en común que plantean. De este modo, “la asociación de fines anula, en línea general, la valorización de la desigualdad, y coloca a todos los participantes, lógicamente, y a veces hasta psicológicamente, sobre un nivel igual en el quehacer organizado específico” (1976:43). Esto, para el autor, resulta irrefutable para el caso de un partido u organización en la cual se reúnan personas que viven en idénticas condiciones sociales. En cambio, en los que provienen de posiciones sociales distintas, es la elección ideológica la que afirma la voluntad común de igualdad.

A lo largo de la vida de la organización, la solidaridad y las “áreas de igualdad”, deben ser reafirmadas para incentivar la participación; un modo de reconstituir la igualdad, la solidaridad y la participación es apelar a la creación de tensiones con el ambiente externo. De este modo, se refuerzan los valores en común y se revitalizan los fines colectivos en los cuales se funda la idea de igualdad de sus miembros. En definitiva, el autor afirma que: *solo se participa cuando se está entre iguales*. Del mismo modo, se participa cuando se confirma que también para los demás, como para uno mismo, actúan los valores de solidaridad. Así, cuanto más una persona participa junto con otros de la acción, con vistas a ciertos fines colectivos, y cobra más conciencia de estos fines, se acrecienta la participación. De esta manera, el autor, sostiene la idea de una cualidad *acumulativa* de la participación política.

### **5.6.1. Formas de participación**

El hecho de agruparse permite a las personas que lo hacen sentirse entre iguales, identificarse con el otro y así crear una solidaridad. Por ejemplo, para Pizzorno (1976) una ***participación subcultural*** es la que agrupa a personas que, según los valores predominantes, se sienten en condiciones de inferioridad frente a otros que no poseen un atributo o atributos que los unen con los que sí los tienen. Este atributo puede estar relacionado con la etnia, la lengua, la ocupación, la política o hasta la generación. Las bases de la subcultura están dadas en que se presentan como para anular algunos de los efectos negativos del juego dominante de intereses. Presentan fines particularistas,

es decir, que sus acciones no buscan proponer valores válidos para los demás sino para el grupo en cuestión.

Otro tipo de participación presentada por el autor es la vinculada a fines universalistas. Esta busca revertir, proponer o establecer otros valores a la cultura dominante. Esta característica la tienen la **participación en movimientos sociales** que propone la reforma de la sociedad. El movimiento busca hacer prevalecer una identificación y solidaridad política por encima de las identificaciones y solidaridades privadas a diferencia de la participación subcultural en la cual la identificación estaba dada como “natural” y a priori por otros. En cuanto a los participantes de los movimientos sociales, Pizzorno, plantea que son generalmente personas de sectores sociales bajos, aunque, por su condición universalista, es posible que también formen parte de estos otros sectores sociales. La participación subcultural como en movimientos sociales son formas posibles de participación política pero de diferente tipo.

Además, de estos modos de participación, Pizzorno, identifica dos más. Uno de ellos es la **participación profesional** en la política que es definida por el hecho de *vivir* de la política. Y la otra es la **participación civil** en la política, esta está integrada al sistema de relaciones que vinculan a la sociedad civil con el Estado a partir de la demanda pero con vistas a una confirmación de la estructura social existente. Un ejemplo, de esta son los grupos corporativos, de interés o las asociaciones voluntarias integrantes del sistema. Esta se diferencia de la participación subcultural porque los intereses que ella expresa son los que reciben una apreciación positiva en el sistema dominante. Otra de las diferencias se vincula con la intensidad en la participación: en la civil la participación es más elevada cuando más alta es la posición social a diferencia de la subcultural que es opuesta en este punto.

Cardarelli y Ronsenfeld (1998) presentan seis tipos de participación que son muchas veces complementarios y que sirven como herramientas para sistematizar las diversas formas de participación:

- El primer tipo es el de la **participación para la sobrevivencia**. Esta se vincula a la autogestión de los pobres en torno a la generación de recursos físicos, económicos y organizacionales para la subsistencia. En ella participan también las organizaciones privadas y/o públicas. Aquí las agencias financiadoras aportan a las ONG que son mediadoras entre los grupos necesitados y los fondos. Los programas transferían fondos a las organizaciones promoviendo la organización comunitaria.

- La segunda es la **participación localista**. Esta se relaciona con el enfoque vinculado al desarrollo y a la acción social territorial. Lo “local” es visto como un ámbito de realización de la democracia gracias a la descentralización y la desburocratización.
- La tercera es la **neobeneficencia participación**. Esta es entendida como un nuevo paradigma de la focalización en el contexto que planteaba la necesidad de reducir el gasto social del Estado por la crisis fiscal en la que se encontraba. Es así que la orientación *focalista* de los programas en los grupos más “vulnerables” se basa en una crítica a la prestación universal de servicios. Al centrarse en las categorías de necesitados o carentes es muy poco lo que se puede propiciar para la participación social de estos grupos. Los pobres contruidos como “beneficiarios” desde la racionalidad técnica se colocan en campos de participación reducidos y predefinidos por el déficit (juntarse para dar de comer, para construir infraestructura, etc.)
- La cuarta es la **participación privatizada**. Aquí aparece la revalorización de la sociedad civil por parte del Estado a través del denominado “tercer sector”. Este es el representante de la eficacia y la eficiencia. Así se establece una *relación/articulación* entre las OSC y el sector gubernamental. Dado que las organizaciones cuentan con el Estado como una fuente recursos. Se plantea una forma de encarar políticas o programas desde un “modelo mixto” que también incorpora a actores del mundo académico, empresario y la vecindad.
- La quinta es la **participación “enredada”**. Frente a los limitantes que supone la participación tradicional surge la RED como propuesta que integra en la participación las dimensiones micro y macro, subjetivas y colectivas, que produce mayores interacciones e impacto en la agenda pública. Estas redes integradas por OSC, grupos y personas son ámbitos de articulación horizontales. Se respetan la identidad individual de las organizaciones y las personas que la integran y nuclean intereses compartidos en relación a la transformación social. Esta es definida como una práctica social novedosa que puede resultar muy valiosa.
- Otra de las participaciones, y última, es la **gerencial**. Esta supone la redefinición, por parte de las OSC, de sus perfiles y estrategias más vinculadas a la eficacia. Así, alude a la adopción de criterios del mercado en las actividades productivas y de servicios. Las OSC deben potenciar su impacto en los proyectos que lleven adelante, para ello deben asumir ciertas premisas de la “Gerencia Social”. Es decir, adquirir habilidades de conducción, liderazgo, planeamiento, etc. muy vinculadas al marketing social que relevan las preferencias de los “usuarios”.

Como vemos existen diferentes modos en los cuales se puede participar. Para revisar la participación de la sociedad civil hay ciertas dimensiones que, según Rofman (2007), deben ser tenidas en cuenta. Una de ellas propone realizar una distinción al interior de la sociedad civil a partir de la diferenciación entre las instancias que agrupan preferentemente a organizaciones o grupos constituidos, de las que involucran a personas individuales en su calidad de ciudadanos o destinatarios de las políticas. Otra de las dimensiones son las que se vinculan con distinguir entre las participaciones como encuestas, audiencias públicas, referéndum o bien la participación en órganos participativos como son los consejos consultivos, comisiones, etc. Las diferencias entre ambas instancias están dadas porque la creación de órganos participativos implica un proceso sistemático y permanente de interacción; a la vez que los actores involucrados son, mayormente, organizaciones. Los procedimientos, por su parte, convocan a la participación de la ciudadanía en forma amplia y masiva, pero en momentos puntuales y, en general, sólo para aprobar o rechazar iniciativas estatales<sup>75</sup>. Para Rofman (2007) esta diferenciación entre varias instancias participativas permite ver que no solo existen organismos que viabilizan la intervención de los actores organizados, sino que también cabe incluir en este universo a los mecanismos de la participación ciudadana que permiten incluir a los ciudadanos -o a sectores de la ciudadanía- en las decisiones públicas, aún si no están organizados.

Para Dagnino et al (2006) el proyecto neoliberal, afianzado en la década del ochenta y profundizado en los noventa, cambia la idea de participación. El Estado comenzó a crear y financiar proyectos y las OSC eran las encargadas de llevarlos a la práctica dado que eran pensadas como eficientes y más cercanas a la población afectada. El proyecto o programa salía desde el Estado y las OSC lo ejecutaban, de este modo, el poder no era compartido, muy por el contrario, las organizaciones habían sido convocadas para participar pero terminaban siendo funcionales al proyecto neoliberal. Según Teixeira (2002), la concepción de participación compartida por los bancos multilaterales y sectores de la burocracia estatal, se restringió a la ejecución de proyectos.

---

<sup>75</sup> En esta línea argumental es que Cabrero (2004), en Rofman (2007), identifica tres niveles distintos de participación según grados de intensidad. Una de ellas es la de *intensidad baja*: cuando los beneficiarios se posicionan más en función de receptores que como sujetos, se trata de una modalidad propia de los programas asistencialistas; otra es la *intensidad media*: cuando los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades, como por ejemplo en los programas de autoconstrucción, autoempleo, cooperación. Y por último, la *intensidad alta*: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica, no sólo eran consultados sino que deciden en relación a la orientación y prioridades del programa. Cuando las instancias participativas pueden ser ubicadas en esta última categoría, es que podría hablarse, según este autor, de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización.

La participación fue entendida como una forma de garantizar una mejor relación costo-beneficio, es por esto que se exigió a las organizaciones que sean eficaces, con cuadros profesionales bien calificados, que identifiquen las necesidades locales, con una buena organización interna, etc.

Para Cardarelli y Ronsenfeld (1998) la participación de la sociedad civil en esta época, se redujo a su presencia a ámbitos territoriales micro, acotando los temas/problemas de los pobres y las ofertas vigentes. Paralelamente intentaron escindir, en esas poblaciones, la esfera de la satisfacción de sus necesidades puntuales del campo político de la reivindicación de derechos. Según las autoras, se presenta por parte de los funcionarios el fenómeno del “miedo a la participación” dado que cualquier demanda que trascienda el interés, en bienes y servicios particulares, es vista como un cuestionamiento al modelo vigente. Según ellas, esto es una contradicción dado que la participación era promulgada por los programas sociales; fue el Estado quien construyó hegemónicamente las ofertas y demandas y los procesos y alcances participativos de los programas.

Más allá de estas posturas, para Rofman (2007), existen diversos argumentos que provienen de diferentes ángulos ideológicos que apuntan a los fundamentos de la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en las políticas públicas. Así establece que “[...] desde el enfoque más liberal que jerarquiza el aporte de eficacia y transparencia que supone la implicación de actores no gubernamentales en la gestión, hasta los discursos transformadores que visualizan estas estructuras como vías para la participación social y la ampliación de ciudadanía de los sectores sociales empobrecidos, destinatarios de los programas, que encuentran así la posibilidad de hacer oír su voz en el proceso de gestión de políticas públicas (2007:5). Para la autora, estas modalidades de gestión obtuvieron diversos resultados; estos fueron desde el “[...] efectivo empoderamiento de los grupos destinatarios y de ampliación de los mecanismos democráticos, hasta casos donde la participación de los actores sociales se reduce a formas tuteladas y controladas de involucramiento, que responden al único objeto de aumentar la legitimidad de la dominación política” (2007:5).

En este contexto, para Dagnino et al (2006), la idea de participación, para ciertos sectores y posturas, fue asociada con el *voluntarismo*. De este modo, quién quisiese participar podría hacerlo como voluntario o voluntaria. Así, según la autora, se vaciaron otros espacios para la participación como para la militancia política. En este contexto las discusiones sobre pobreza cambiaron, al mismo tiempo, se dejó de lado la idea de repensar/reflexionar en torno a la desigualdad.

### **5.6.2. Un modo de ser parte: *el voluntariado***

Miles de personas, en la actualidad, donan su tiempo al servicio de un *otro*. Asimismo, la mayoría de las OSC se apoyan para realizar sus trabajos en el aporte del voluntariado. Sin embargo, este un tema poco trabajado cuando se analiza el funcionamiento de las OSC. En América Latina según los estudios del Instituto de Servicio Global de la Universidad de Washington en St. Louis, hay una intensa y creciente actividad de la sociedad civil sostenida en el voluntariado<sup>76</sup>. Asimismo, se estimó que, hacia fines de la primera década del siglo XIX, existían un millón de organizaciones y asociaciones de la sociedad en actividad<sup>77</sup> (Kliksberg, 2009).

Según Carderelli et al (1995) existen tres enfoques desde los cuales se investiga y se producen trabajos teóricos sobre el voluntariado. El primero es el que entiende al voluntariado como un recurso social frente a la crisis del *Estado de Bienestar*, la disminución en el gasto social y las responsabilidades del Estado, llevan a la movilización de recursos humanos e institucionales para la resolución de problemas sociales. El segundo enfoque, sostiene que el voluntariado es un eje para el desarrollo y sostenimiento de la democracia, en este sentido, se hace énfasis en las organizaciones y el voluntariado como portadoras de valores indispensables para la vida y las prácticas democráticas. Por último, se concibe a las asociaciones voluntarias como sujeto de estrategias de fortalecimiento y capacitación, aquí se contempla que las asociaciones sean revisadas en sus aspectos gerenciales y operativos para lograr nuevos perfiles y capacidades en los actores para incrementar su eficiencia y eficacia<sup>78</sup>.

Este no es un fenómeno reciente, se podría decir que desde siempre existieron estas actividades no remuneradas. A principios del siglo XX, en nuestro país, se comenzó a hablar

---

<sup>76</sup> Un ejemplo de esto es el denominado "voluntariado empresarial" afianzado en la década del noventa. En los últimos tiempos el mundo empresarial ha fomentado el desarrollo de tareas de voluntariado por parte de sus empleados pues estas tienen el beneficio adicional de generar "empleados más entusiasmados por la actividad que están realizando y por lo tanto más comprometidos con su trabajo" (Juárez, 2001:10). Es por esto que cada vez más empresas comenzaron a crear programas de voluntariado entre su personal de distintas categorías (gerentes, administrativos, etc.).

<sup>77</sup> Según una encuesta, publicada a fines del 2008, 2,5 millones de personas, según la consultora TNS Gallup, realizan actividades de voluntariado en el país. La nota periodística aclara que si bien la Argentina se encuentra en el puesto número 40 en el ranking de naciones que más actividades de voluntariado realizan, y cayó en forma considerable tras el fin de la crisis, sociólogos y economistas comenzaron a destacar el peso económico de las actividades de los voluntarios, que llegan a representar hasta un 2% del producto bruto en países como la Argentina y Brasil. El dato fue estimado en un estudio realizado por la universidad John Hopkins en 35 países. Diario Perfil, sección el Observatorio, 21 de diciembre de 2008.

<sup>78</sup> Más allá de los modos teóricos desde donde encarar la temática, Kliksberg (2009) sostiene que el voluntariado es un enigma para muchos. Por ejemplo, para una parte la economía ortodoxa, es un actor secundario y marginal que poco puede influir en la realidad. Para este autor "los economistas convencionales no entienden que impacto puede tener un sector que se mueve totalmente fuera del mercado, y cuyas unidades de producción no razonan en términos de maximizar sus ingresos, ni siquiera con frecuencia de costo/beneficio, sino que utilizan continuamente categorías éticas, y son movidas por estímulos morales" (Kliksberg, 2009:2).

formalmente de *servicios voluntarios*<sup>79</sup> como determinadas actividades sistemáticas que tenían como finalidad prestar algún tipo de colaboración gratuita y desinteresada a la comunidad. En esta época se consolidaron varios movimientos voluntarios que aún permanecen vigentes como son la Cruz Roja o los voluntarios de hospitales o de instituciones de caridad. Posteriormente a la década del treinta se da una redefinición del servicio voluntario apareciendo dos ideas vinculadas: la incorporación de la juventud y la relación entre el servicio voluntario y el desarrollo<sup>80</sup>. Finalmente, a fines del siglo XX, se enfatizó el carácter formativo del servicio voluntario y su propensión a actuar en el proceso de transformación social (Espinoza Vergara, 1982).

El fenómeno del voluntariado es central dentro del tema estudiado dado que muchas OSC, con diferentes objetivos y recursos, trabajan cotidianamente con gran cantidad de voluntarios, estos son, en muchos casos, los que reproducen y sostienen la existencia de las organizaciones. Es interesante para ahondar en este mundo conocer cómo funciona este personal, qué tareas realizan, cómo fueron convocados, cuáles son sus intereses, sus incentivos para participar, la percepción que poseen de ese otro “asistido”, etc. De este modo, se tendrá una mirada más abarcativa de la temática de las OSC dado que estas personas son las que “están ahí” ejecutando programas, administrando fondos, entregando comida o ropa, recorriendo las calles, *seleccionando* “asistidos”, consolando, escuchando, interactuando con funcionarios, los medios de comunicación, creando sentido y agenda pública, etc. Existen diferentes tipos de voluntarios, según Carderelli et al (1995), se pueden identificar un “alto voluntariado” vinculado a las personas que cuentan con importantes redes y contactos que les permiten hacer aportes a las organizaciones, son los que se encargan de entablar vínculos con funcionarios, empresas, legisladores, posibles donantes, etc. Por otro lado, se encuentra el “bajo voluntariado”, este es el que realiza las actividades más de índole administrativa, siendo prestadores de los servicios, realizar el mantenimiento de la institución, etc., es decir, actividades que requieren de una baja calificación. Generalmente, este tipo de voluntariado está exento de la posibilidad de tomar decisiones que atañen al funcionamiento de la institución, por ejemplo, no votan ni poseen lugar en el cuerpo directivo.

---

<sup>79</sup> Por *servicio voluntario* se entiende a toda actividad que, fundamentada en el superior objetivo de incorporación de una comunidad a las tareas de desarrollo económico y social, se realiza gratuitamente durante un tiempo determinado por una o varias personas con miras a beneficiar a otros integrantes de su comunidad (Revista Voluntarios, 1969 en Espinoza Vergara, 1982:14).

<sup>80</sup> En nuestro país, hacia 1930, el Museo Social Argentino (actualmente la Universidad del Museo Social Argentino) crea la Escuela de Servicio Social, la primera del país y de Latinoamérica, y en 1933 instituye una Junta de Ayuda Social. Esta escuela fue reconocida por su trabajo y formación en la *Conferencia Internacional de Servicio Social* realizada en Francia.

Más allá de estos *tipos* se puede decir que tradicionalmente lo que aúna a los diferentes voluntarios son las imágenes con los cuales son concebidos: los voluntarios son asociados con ideas de altruismo, sensibilidad a las necesidades sociales, promotores de derechos, etc. (Carderelli et al, 1995). Son personas vinculadas a los mejores atributos, que sin buscar compensaciones económicas “ayudan” a otro generalmente necesitado/careciente de algo.

### 5.6.3. La caridad, una “virtud”

Zapata (2005), quién realiza una etnografía sobre el voluntariado católico, específicamente analizando el voluntariado ejercido por mujeres en la organización social *Cáritas Argentina*<sup>81</sup>, sostiene que en esta organización las actividades que se desarrollan son afianzadas a partir de una virtud entendida como teologal, es decir, la caridad, el amor gratuito y no interesado brindado al prójimo. La caridad, que debe ser cultivada y perfeccionada, se resume en el “dar sin esperar nada a cambio”. Para los líderes de la organización el voluntariado, a diferencia de los “políticos” y del Estado, posee una generosidad capaz de asistir, promover y “acariciar a los pobres” a través de la fuerza moral. El mundo de la caridad posee la particularidad de ser asociado con la idea de lo social, lo femenino y lo desinteresado porque se presenta como despolitizado. Para la autora, el voluntariado se vincula con la “construcción de identidades que promueven relaciones sociales específicas, saberes, estados emocionales singulares y un proceso de circulación, concentración y redistribución de determinados bienes” (2005:20). Estos participantes están ligados a la caridad cristiana y desde allí son estimulados y concebidos como promotores de la ayuda social. Para la autora, existe una *política de la caridad* que forma parte del campo social en el que diversos agentes definen los sentidos que deben asumir los gestos altruistas y los bienes gratuitos. La Iglesia Católica encara sus acciones y estrategias en torno a la ayuda social a partir de la noción de caridad. El principal contrincante en estas acciones y concepciones es el Estado, es así que se entiende que “la caridad del voluntariado es significada como un modo católico de subsanar problemas de índole estatal, constituyendo a ese agente social y su espíritu moralmente intachable en un interlocutor, un contrincante y un colaborador válido en las labores que compete a las asistentes sociales y al fuero estatal” (2005:42).

Según la autora, existen, en esta organización, una serie de creencias y supuestos, firmemente sostenidos, que fundan la existencia de la caridad y la asistencia social. Una de ellas

---

<sup>81</sup> Esta organización cuenta con 32.000 voluntarios y más de 3500 parroquias ubicadas en todo el país. Esta institución fue distinguida como la mayor organización no gubernamental del país (Zapata, 2005:21).

establece que existen actos libres y generosos que se diferencian de los actos interesados que buscan una retribución. De esto deviene la idea de que existe un dominio no económico que es moral, desinteresado y altruista. El voluntariado funda su existencia en que los gestos altruistas y los bienes gratuitos son posibles. La particularidad de las categorías de caridad está dada en que estas modifican su significado en función de las personas que las usan y las situaciones. Es decir, que es un término que posee una ambigüedad intrínseca y que esto está dado porque se hace una distinción tajante entre el reino del lucro y el interés y, por otro, el mundo desinteresado y gratuito. Para la autora, la caridad cristiana “[...] define un universo social significativo y supone una serie de relaciones sociales entre las personas que aspiran a legitimar su existencia dentro del mismo” (2005:24-25). De este modo, la caridad es entendida como la categoría por la cual los agentes legitiman su manipulación y se apropiación de bienes materiales gratuitos. Zapata (2005) sostiene que las voluntarias de Cáritas entienden que son ellas las que saben ayudar (dar) y que lo hacen en forma desinteresada y solidaria. Esta concepción forma parte de su saber práctico, su prestigio y legitimidad. Para las voluntarias, en cambio, los profesionales o funcionarios estatales que cobran por sus tareas y poseen formación, no poseen una identidad constituida a partir de virtudes morales sino a través de un cuerpo de saberes objetivos que no son comparables a la fidelidad y entrega de las voluntarias. Para finalizar, resaltaremos que, según la autora, el origen de la utilización del término caridad se localiza en el desuso de la categoría de beneficencia a partir de la incursión en lo social de la iglesia en la década del noventa. En este decenio se reinterpreta el significado atribuido al término en relación al problema moral con el cual era asociado el clientelismo y el asistencialismo estatal.

Otros de las acciones entendidas como estimuladas desde una generosidad desinteresada se vinculan con la ofrenda, limosna o donación. En el caso de los habitantes de la calle es muy común que los transeúntes les den comida, monedas o ropa. En las calles de la ciudad esta es una forma de vincularse muy común. Este “vínculo” consiste simplemente en, sin ni siquiera la necesidad de entablar un diálogo, una persona le da “algo” a la otra. En este punto resulta interesante introducir ciertas reflexiones de Mauss (1991). Este autor analiza las sociedades primitivas y el intercambio de dones haciendo énfasis en los vínculos entre las tribus a partir de la obligatoriedad de devolución del regalo dado por otra tribu. Si bien el autor analiza sociedades arcaicas es posible extender las observaciones que hace a nuestras propias sociedades pues “una parte importante de nuestra moral y de nuestra vida se ha estacionado en esa misma atmósfera, mezcla de dones, obligaciones y de libertad” (Mauss, 1991:246). En las sociedades con las cuáles trabajó los distintos grupos se

hacían presentes en forma voluntaria pero la devolución era rigurosamente obligatoria porque eran “prestaciones que han revestido casi siempre la forma de presente, de regalo ofrecido generosamente, incluso cuando, en este gesto que acompaña la transacción, no hay más que ficción, formalismo y mentira social y cuando en el fondo lo que hay es la obligación y el interés económico” (Mauss, 1991:157). Si bien este es el eje principal de su análisis, Mauss trabaja también con lo que se denomina la “teoría de la limosna” ya que encuentra una vinculación. Esta teoría postula que la limosna es el resultado de una noción moral de don y fortuna y de una noción de sacrificio. Cuando las personas dan una limosna no esperan nada a cambio, es decir, que queda explícito que no existe la obligación de una devolución. Es interesante cuestionarnos sobre los efectos que tienen estos actos de “no esperar nada a cambio” sobre quienes los reciben. Mauss afirma que “los dones que no se devuelven siguen transformando en inferior a quién los aceptó, sobre todo si se recibieron sin ánimo de devolverlos [...] La caridad, todavía hoy, es hiriente para quien la acepta, inclinándose todos los esfuerzos de nuestra moral para suprimir el patronazgo inconsciente e injurioso del rico ‘limosnero’” (Mauss, 1991: 246). Y en otro apartado agrega “el dar es signo de superioridad, de ser más, de estar más alto, de magíster; aceptar sin devolver o sin devolver más, es subordinarse, transformarse en cliente y servidor, hacerse pequeño, elegir lo más bajo” (Mauss, 1991: 255).

Una entidad que se caracteriza por “dar sin esperar nada a cambio” es la Iglesia Católica; esta institución afirma que sus acciones se basan en la caridad y en el servicio desinteresado a los más necesitados. En nuestro país distintas organizaciones religiosas fueron las pioneras en la asistencia a las personas que habitan en la calle ofreciendo ropa, comida o alojamiento. Para adentrarnos en este punto nos centraremos en lo trabajado por Pierre Bourdieu en su libro *Razones Prácticas* (2002). El autor analiza el carácter paradójico de la *economía de la ofrenda*, del voluntariado y del sacrificio que muestra la Iglesia Católica actual. Según Bourdieu, la empresa religiosa obedece en lo esencial a los principios que él extrae de la economía precapitalista, “la verdad de la empresa religiosa estriba en tener dos verdades: la verdad económica y la verdad religiosa, que la niega” (Bourdieu, 2002: 188) En la *economía de la ofrenda*, en la cual el intercambio se transfigura en un ofrecimiento a una entidad trascendente, es en donde se logra la eufemización de la relación económica, los actos caritativos tienen su *recompensa en el más allá*. El éxito del negocio religioso es “que los agentes religiosos crean en lo que hacen y no acepten la definición económica estricta de su acción y de su función [...] Las tareas sagradas son irreductibles a una condición meramente económica y social: “el sacristán no tiene un “oficio”; lleva a cabo un

servicio divino” (Bourdieu, 2002: 189) El autor afirma que estas empresas al funcionar a partir del voluntariado y las ofrendas poseen grandes ventajas con respecto a otras en la competencia económica. En definitiva, la empresa religiosa puede funcionar del modo en que lo hace porque se *niega* como empresa y, por ende, niega su base económica. Aquí es interesante cuestionarnos por el vínculo que se entabla entre los habitantes de la calle, es decir, los “necesitados” y las entidades religiosas pensadas desde esta negación. Del mismo modo, nos preguntamos qué implica la donación, cómo se piensa el dar y el recibir desde la iglesia, qué tipo de sujeto es el que dona y cuál es el que recibe.

## PARTE III

### ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

#### Capítulo 6. Desde el campo: Organizaciones de la Sociedad Civil

El universo de las OSC en la Ciudad de Buenos Aires está conformado por un amplio abanico de organizaciones con diversidad organizativa y de estrategias de intervención. Un segmento reducido de este complejo mundo son las organizaciones que se ocupan de los habitantes de la calle. Este segmento es heterogéneo, poblado por organizaciones de distinto origen, tamaño, intereses, prácticas y grado de institucionalización. Entre ellas podemos destacar a los grupos eclesiales tradicionales (ligados a la iglesia católica) que han continuado y acentuado su importancia en la difusión de acciones sociales y a otras organizaciones de nuevo tipo que se han ido consolidando adquiriendo una fuerte presencia (Wyczykier, 2006).

Este *campo de atención* estuvo monopolizado por las organizaciones de asistencia especialmente las vinculadas a las OSC religiosas, estas fueron las pioneras en la asistencia a esta población cuando no era tan notoria su presencia en las calles de la ciudad. Sin embargo, esta exclusividad se vio modificada con la llegada del Estado y sus primeros programas para la atención de los “sin techo”. En sus primeras gestiones, para la creación de los programas, funcionarios estatales se acercaron a las OSC; las consultaron, especialmente a las OSC tradicionales, sobre los mejores modos de atender a la población. Querían saber quiénes era, qué hacían, cómo llegaban a las OSC, dónde podían encontrarse, etc. Las OSC fueron las encargadas de transmitir el “saber hacer” de años a los recién llegados que, aunque tenían experiencias en el trabajo con poblaciones en riesgo o problemáticas, no tenían conocimientos específicos sobre el tema<sup>82</sup>. Las que lo tenían eran las OSC como el SIPAM (Servicio Integral de Ayuda Mutua).

Pasados los años, afianzándose en el *campo*, el Estado se fue convirtiendo en un actor clave, muy poderoso. Los programas estatales comenzaron a marcar las reglas a seguir, a marcar los tiempos, a marcar el “circuitito” a recorrer, a establecer quién era este habitante de la calle y cómo

---

<sup>82</sup> En la Argentina, el *campo de atención* de esta problemática es muy reciente, por lo tanto existen muy pocos profesionales especializados en su tratamiento. Los profesionales no poseen lugares para capacitarse para atender a esta población, por lo cual la atención -y el diagnóstico- se encuentra supeditada a la carrera de origen de los profesionales (psicología, trabajo social, médico, etc.), esta situación genera la falta de un tratamiento integral sobre cada caso y un “saber hacer” colectivo y organizado según ciertas pautas o concepciones previamente consensuadas. Esto será profundizado más adelante.

debía ser atendido, etc. Este actor cobró más importancia al punto de las OSC las que deben “buscarlo” para recibir su atención o subsidios. La relación cambió: ahora el Estado fortalecido decide con quién se relaciona, a quien subsidia, se podría decir que “la pelota está en su cancha”. En este escenario en disputa el Estado es entendido por las organizaciones como un actor que se encarga del tema, que aunque no sabe demasiado cómo hacerlo cuenta mayor poder y recursos. La vinculación con las OSC nunca fue en conjunto o de un modo articulado, sino que quedó en el plano de la “asistencia” del Estado a las OSC a partir de sus subsidios (pago de servicios/impuestos, pago por alojamiento de personas en los establecimientos de las OSC, alquiler de establecimientos para funcionar, pago a los empleados de las OSC, entre otras). Sin embargo, la vinculación no fue más allá, cada uno continuó con su autonomía y se relacionan según la necesidad del caso, por ejemplo, a partir de la “derivación” -como es llamada en el marco de los programas- de habitantes de la calle de un establecimiento estatal a otro de las OSC.

Con el correr de los años, y las transformaciones socioeconómicas que derivaron en el aumento de esta población y su heterogeneidad, surgieron nuevas organizaciones centradas en la reivindicación/defensa de derechos sociales que se “habían perdido” y organizaciones que impulsaron formas de trabajo asociativo como medio de *salida* a esta situación principalmente entendida como por la falta de trabajo o por su precariedad.

Teniendo en cuenta las particularidades del campo es que para lograr el análisis más pormenorizados de los casos de estudio, y dado que el universo de organizaciones sociales está conformado por casi treinta organizaciones, es que se construyó una tipología de las organizaciones que trabajan o asisten cotidianamente a los habitantes de la calle en la actualidad<sup>83</sup>. Los tipos construidos fueron: *organizaciones tradicionales*, *organizaciones de promoción de derechos sociales* y *organizaciones de emprendimientos sociales*. Para cada uno de ellos se identificó una concepción de sujeto beneficiario de la atención. Por ello, a cada uno le corresponde un *tipo* específico de *asistido*, así identificamos a los “asistidos carentes”, “asistidos de derechos” y, por último, “asistidos emprendedores”.

A continuación, se presentará la caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil que conforman este *campo de atención* a partir de la tipología construida en el marco de esta investigación. Luego se realizará una descripción de cada uno de los casos seleccionados en función

---

<sup>83</sup> Los detalles metodológicos de cómo fue construida la tipología pueden ser revisados en el Apartado Metodológico de la presente tesis.

de su pertenencia a un tipo determinado de organización social. En estos tres tipos se intentó plasmar el universo de organizaciones sociales que trabajan con los habitantes de la calle, sus vinculaciones con el Estado y con otras OSC, sus concepciones sobre del “asistido”, organización al interior de la organización, las formas de participación de sus miembros y sus principales acciones.

## 6.1. Caracterización de la tipología

### a) Tradicionales/prestación de servicios

Este tipo está constituido por organizaciones que realizan tareas vinculadas a la filantropía y al voluntariado, su modo de intervención es la atención primaria. En estas organizaciones, especialmente, vinculadas a lo religioso, los habitantes de la calle pueden encontrar un lugar a donde dormir, comer, recibir ropa, servicios de peluquería, lectura o recreación, junto a un servicio religioso (confesión o rezos).

Su organización interna, aunque varía el cómo en cada organización, es de tipo jerárquica: hay quienes toman las decisiones a un nivel superior como pueden ser obispos, sacerdotes o ministros o personal laico a cargo de las instituciones y el resto de los miembros de la OSC las sigue. Están conformadas por religiosos pertenecientes a la orden que corresponda, por miembros de la organización religiosa, voluntarios y trabajadoras sociales. Principalmente, están compuestas por mujeres jóvenes y/o adultas. Están integrados por religiosos de diferente tipo y por voluntarios generalmente religiosos de “alta” jerarquía (cuentan con importantes redes y contactos que les permiten hacer aportes a las organizaciones, son los que se encargan de entablar vínculos con funcionarios, empresas, legisladores, posibles donantes, etc.) y “baja” jerarquía (son los que realizan las actividades más de índole administrativa, prestan servicios, realizar el mantenimiento de la institución, etc., generalmente, este tipo de voluntariado está exento de la posibilidad de tomar decisiones).

Estas organizaciones poseen la particularidad de ser entendidas como *apolíticas*<sup>84</sup>, es decir, que no se definen según preferencias políticas, ni tampoco lo hacen sus miembros. En este sentido,

---

<sup>84</sup> Siguiendo a Max Weber (1919) entendemos que política significará la “aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen. Esto se corresponde esencialmente con la acepción habitual del término. Cuando se dice que una cuestión es política, o que son “políticos” un ministro o un funcionario, o que una decisión está “políticamente” condicionada, lo que quiere significarse siempre es que la respuesta a esa cuestión, o la determinación de la esfera de actividad de aquel funcionario, o las condiciones de esta decisión, dependen directamente de los intereses en torno a la distribución, la conservación o la transferencia del poder. Quien hace política aspira al poder; al poder como medio para

es que las acciones que realizan son asociadas, por los miembros de la organización, con las prácticas de *tipo caritativas* (actos libres y generosos que se diferencian de los actos interesados que buscan una retribución, se sostiene que existe un dominio no económico que es moral y desinteresado). En estas instituciones se concibe que el voluntariado, a diferencia de los “políticos” y del Estado, posee una generosidad capaz de asistir y promover la “ayuda a los pobres y necesitados” a través de la fuerza moral. El mundo de la caridad posee la particularidad de ser asociado con la idea de lo social y altruista porque se presenta como *despolitizado*. Esta es una cualidad que se rescata frente al clientelismo y asistencialismo estatal. Los participantes están ligados generalmente a la caridad cristiana y desde allí son promovidos, estimulados y concebidos como promotores de la ayuda social para subsanar los problemas de índole social que no son resueltos por el Estado. Por ello se conciben como interlocutores y colaboradores válidos frente al Estado y su accionar y frente a sus presentantes como son los trabajadores sociales y funcionarios.

Estas organizaciones poseen un vínculo cercano con el Estado, algunas hasta reciben un subsidio para su organización, por ello se las denomina como *convenidas*. Sin embargo, se ha notado que en su mayoría este tipo de organizaciones poseen una gran autonomía en la toma de decisiones al interior de la organización, es decir, que pueden llegar a entablar relaciones con el Estado pero estas no son prioritarias ni necesarias para la reproducción de la organización. De este modo, pueden manejarse según su propio reglamento y normas, por ello son ellas las que eligen a sus miembros y a sus “asistidos”. En su trabajo, su organización y sus concepciones son independientes, no se podría decir que consultan al Estado en su cotidianeidad ni permanentemente definen su trabajo en conjunto sino que cada uno lo realiza de un modo *libre* salvo algunas excepciones o casos que lo ameriten. Están vinculadas a través de las derivaciones del GCBA, es decir, reciben en sus establecimientos a los habitantes de la calle según se necesite. Por ello no se podría decir que realizan trabajos en conjunto. Son organizaciones que responden a lo establecido por la propia organización y sus referentes.

En relación a su vinculación con otras OSC presentes en el *campo de atención*, se observa una gran independencia. Prácticamente no existen articulaciones con otras organizaciones, salvo las que pertenecen a su propia órbita. Aunque su trabajo cotidiano es entendido y sentido, por sus miembros, como *solitario*, se posicionan frente a las organizaciones como las que “saben hacer” en este *campo de atención* dado que fueron ellas las pioneras en la atención a esta población. En este

---

la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder "por el poder", para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere”.

sentido, con las organizaciones más recientes tienen poco en común, a la vez que las *nuevas* organizaciones generalmente no se fundan en un marco religioso.

Asimismo, no son críticas frente al accionar del Estado, por el contrario, sus acciones no se vinculan con la demanda o la tensión sino más bien con acciones de corte asistencial y caritativo. Albergan, alimentan y asisten a la población en sus comedores y hogares sin generar acciones notorias a gran escala y sin requerir amplios financiamientos estatales, eclesiásticos o de donaciones privadas. Las organizaciones tradicionales en el *campo de atención* a los habitantes de la calle se centran en la atención primaria desde hace años y de modo continuado. En este sentido, es que tienen un rol prioritario frente al Estado.

En cuanto al tipo de participación que realizan podemos vincularlo con lo que Cardarelli y Rosenfeld (1998) denominada, *neobeneficencia*. Esta es entendida, en relación al vínculo que poseen con el Estado, como un nuevo paradigma de la focalización, es así que la orientación focalista de los programas en los grupos más “vulnerables” se basa en una crítica a la prestación universal de servicios. Este tipo al centrarse en las categorías de necesitados o carentes es muy poco lo que se puede propiciar para la participación social de estos grupos. Los pobres construidos como “beneficiarios” se colocan en campos de participación reducidos y predefinidos por el déficit (juntarse para dar de comer, dormir, etc.)

En cuanto a las concepciones en torno a los habitantes de la calle podemos decir que estos son concebidos como “**asistidos carentes**”. Con esta denominación hacemos referencia a que son fundamentalmente pensados como personas con carencias o necesitadas. Así es que son vinculadas a su privación de vivienda, trabajo y/o familia; pero también se las visualiza como faltas de una *trayectoria de vida*. Es decir, que son pensadas desde su presente de privaciones y no como con trayectorias de vida que incluyen diversidad de trabajos, estudios, conformación de una familia (paraje, hijos, padres, etc.), saberes, recorridos, estrategias de vida, etc. Estas cuestiones no son tenidas en cuenta dado que son concebidos desde su presente de *necesidad*. Este modo de pensarlos se relaciona con la manera de tratarlos y de plantear acciones para atenderlos: se realizan acciones que contengan esas carencias presentes (del hoy) de manera puntual y acotada. Generalmente, se asocia al “asistido” con el varón errante que vaga por la ciudad en busca de un lugar para pasar la noche y comer, por ello, en algunas organizaciones es definido como “deambulante”. Es decir, que este “asistido” remite al estereotipo clásico con el cual es asociada esta población.

## **b) Promoción de Derechos Sociales**

Estas son organizaciones creadas, la mayoría, a partir del 2001 se orientan hacia la reivindicación derechos sociales y a la puesta en práctica de acciones relacionadas con la movilización y la demanda hacia el Estado en función de sus fallas o faltas de atención. Por ello su vínculo con el Estado es de tensión y choque, aunque entablan relaciones con algunos funcionarios específicos de la gestión a partir de una amistad previa o en función de acuerdos post-denuncia o manifestaciones. Por ello se podría decir, que poseen una vinculación con el Estado definida como “Encuentro Presión” (Chaves Teixeira, 2002), es decir, que de forma menos formal la organización realiza una presión crítica hacia el Estado y, en algunos casos, puede llegar a vincularse con el ente estatal a partir de la colaboración y acompañamiento de ciertas acciones. En ellas no hay un contrato formal, de este modo, se percibe la conservación de cierta capacidad crítica por parte de las organizaciones. De este modo, la organización goza de mayor autonomía pero a la vez de una relación más inestable con el Estado. Esto se evidencia en las dificultades que poseen para la reproducción cotidiana de la organización.

Estas organizaciones ofrecen espacios de debate y de intercambio, información sobre trámites y legislaciones, realizan manifestaciones, proyecciones de documentales creados por los miembros de la organización, intervenciones urbanas (pegada de afiches, calcomanías, pintura, estencil, entre otros) como medio de denuncia y visibilización de la problemática, además de la utilización de redes sociales como facebook y blogs para difundir la problemática y la realización de notas periodísticas en medios visuales o en papel alternativos u oficiales, etc. En algunos casos gestionan subsidios para los habitantes de la calle con funcionarios estatales con los cuales poseen un vínculo, juntan ropa y comida para entregar o realizan festivales para recaudar dinero.

Estas organizaciones están conformadas por habitantes de la calle, personas que en el pasado *habitaron la calle*, estudiantes, profesionales y miembros de otras organizaciones sociales. Asimismo, de estas organizaciones también participan militantes de diferentes partidos políticos (generalmente de partidos de izquierda) y estudiantes de diversas carreras sociales (trabajo social, sociología, psicología, antropología principalmente). En este caso, no pudimos distinguir el género principal de los participantes, es decir, que es equitativo el número de varones y mujeres que participan. Un dato a destacar es la presencia voluntaria de habitantes de la calle que quieren participar de estos encuentros.

En cuanto a la organización interna se detectaron prácticas asamblearias para discutir diversos temas de índole general, es decir, discusiones sobre la coyuntura política como así también de acciones a llevar a cabo para difundir la problemática, definir en qué lugares participar, etc. Más allá del debate y la puesta en común de ciertos temas en forma de asambleas que enriquece, según sus miembros, el funcionamiento de las organizaciones, este tipo de organizaciones poseen dificultades a la hora de la toma de decisiones. Esto genera que haya contradicciones en los modos de resolver, lo mismo a la hora de definir quién es el referente del grupo frente a los medios de comunicación, o bien una reunión con funcionarios, etc. Sin embargo, se notó que estas OSC poseen figuras claves o referentes reconocidos por todos, es decir, que cuentan, aunque sea a partir de un acuerdo tácito, con un líder o miembro que tiene más peso a la hora de tomar decisiones y de definir el rumbo de la organización. La legitimidad de este líder, o líderes, se define principalmente a partir de dos cuestiones: la trayectoria de la persona en cuestión (qué hizo antes de formar parte de esta organización, la trayectoria de militancia política, por ejemplo, tiene gran peso) y su grado de participación en el sostenimiento de la organización. Estas organizaciones al ser espacios en los cuales se renueva cotidianamente los participantes, las figuras que poseen más peso son las que generalmente se sostienen en el tiempo, con ello adquieren experiencia en el tratamiento de la temática, son reconocidos por personas externas (funcionarios estatales, habitantes de la calle, periodistas, etc.) a la organización, etc. Más allá de estas legitimidades *ganadas* por los líderes, en cada acción se generan cuestionamientos a sus funciones.

Si bien el planteo último de estas organizaciones es realizar acciones que permitan la “salida” de la situación de “habitar la calle” (vinculadas a la generación de trabajo, cooperativas de vivienda, etc.) y denunciar la falta de cumplimiento de ciertos derechos sociales por parte del Estado; en el trabajo cotidiano deben realizar ciertas acciones entendidas por los propios miembros como asistencialistas, estas son el dar ropa, comida, dinero, remedios, etc. En este sentido, es que también deben realizar ciertas articulaciones con el Estado y sus programas, deben vincularse para, por ejemplo, conseguirle a una familia un subsidio habitacional de los entregados por el Ministerio de Desarrollo Social o bien deben comunicarse con el BAP (programa estatal que recorre la ciudad con sus móviles que asisten en las emergencias sociales) cuando necesitan que algunas de los habitantes de la calle sea asistido o bien ingresado en un hogar o parador. Este tipo de vinculaciones como así también este tipo de relación con el Estado genera en algunos de los miembros de las organizaciones contradicciones en cuanto a los fines últimos que se plantearon dentro de la organización.

Otra de las acciones que realizan las organizaciones, para convocar la presencia y participación de los habitantes de la calle es la realización de encuentros de debate, intercambio y escucha a partir de la realización de una comida colectiva en algún lugar de la ciudad. En estos encuentros en los cuales se ofrece “un plato de comida caliente”, ropa, remedios, etc. el fin último no es la entrega de estos bienes solamente sino que la intención de estas organizaciones es propiciar el intercambio de experiencias entre los miembros de las organizaciones y los habitantes de la calle con el objetivo de que participen en la promoción de sus derechos vulnerados.

En este sentido, es que se puede decir, que si bien en estas organizaciones sociales no deja de existir la atención de un “asistido” al cual hay que convocar, atender, ayudar con diversos recursos, etc., tienen la intención de generar otro tipo de vinculación con el habitante de la calle. Esto es la promoción de su participación y organización con otros en su misma situación -o no- para plantear propuestas que no remitan solo a lo asistencialista sino que apunten a la búsqueda de una *salida* permanente al “habitar la calle”. Por esto definimos como **“asistido de derechos”** a la concepción con la cual son pensados desde estas OSC los habitantes de la calle dado que el énfasis está puesto en la realización de una *asistencia* para la restitución de los derechos sociales incumplidos. En este sentido, es que algunas de las organizaciones presentes en este tipo fueron las impulsoras del proyecto de ley para la “Protección Integral de los Derechos” de los habitantes de la calle.

Estas organizaciones tienen dificultades para lograr tener un espacio físico de encuentro, por ello se reúnen en plazas, bares, algunos espacios de los partidos ceden en ciertas horas, sedes de universidades públicas o bien en las casas de algunos de sus miembros. En cuanto al financiamiento, estas se auto-gestionan en función de los aportes de sus miembros, y no reciben un subsidio estatal para funcionar. En cuanto a la vinculación con otras OSC podemos decir que la relación es activa, especialmente para la realización de actividades de denuncia y reivindicación de derechos. Esto se observa en el hecho de que las OSC que pertenecen a este tipo forman parte de la RED “en la calle”, que es la primera RED de organizaciones de la sociedad civil que se agrupan para trabajar a favor de la búsqueda de alternativas frente al “habitar a calle” que no remitan a los asistencial.

También estas organizaciones tienen la particularidad de articularse con OSC que no necesariamente trabajan con la problemática del “habitar la calle”, por ello se relacionan también con cooperativas de viviendas, asambleas barriales, asociaciones sociales, centros culturales, etc. Igualmente, las relaciones no son con todas las organizaciones que componen este *campo de*

*atención*. Su vinculación es con las OSC que son más fines a sus objetivos, es decir, que no poseen activas vinculaciones con las organizaciones definidas como pertenecientes al tipo tradicional.

### **c) Emprendimientos Sociales**

Son organizaciones que desarrollan micro emprendimientos comerciales para los habitantes de la calle. Si bien estas organizaciones emprenden acciones vinculadas a reivindicación de derechos sociales, en especial el laboral, en su accionar no realizan demandas ni cuestionamientos puntuales hacia el Estado. Su principal característica es que están dirigidas a los habitantes de la calle que buscan desarrollar actividades laborales como la venta en la vía pública de diarios, arreglo de muebles, pinturas, talleres, capacitaciones en oficios, etc. lo que hacen es capacitarlos en algún oficio y, algunas, brindarles una actividad para realizar a cambio de dinero como es la venta de diarios. Algunas de las actividades propiciadas por estas organizaciones permiten la salida laboral inmediata de la población, otras ofrecen la posibilidad de capacitarse y/o (re)contactarse laboralmente o bien con sus conocimientos previos vinculados al trabajo.

Algunas de estas organizaciones poseen un subsidio estatal que les permite desarrollar sus actividades, otras reciben donaciones o subsidios de asociaciones internacionales o bien reciben donaciones de particulares. En este sentido, es que tampoco poseen un vínculo de confrontación y reclamo frente al Estado, más bien con este poseen un diálogo, como así también lo tienen con los organismos internacionales que quieren financiar sus actividades productivas. Por ello no se posicionan como propiciando una alternativa política a la existente. En este sentido, entienden que su tarea no es política ni busca serlo sino que conciben la realización de un trabajo cotidiano que posibilita una inserción social de los habitantes de la calle.

En cuanto a su organización interna podemos decir que están conformadas por profesionales, voluntarios y empleados, algunos pagados por el GCBA, para el funcionamiento del lugar. Más allá de contar con una gran cantidad de personas que participan de la organización se puede decir que estas son organizaciones personalistas. Es decir, que se encarnan en la figura de una persona que asume un rol de director o coordinador general que toma las grandes decisiones y es la que posee los contactos necesarios para la subsistencia de la organización. Estas personas son los referentes para la sociedad en general, para las otras organizaciones y para el Estado. Con ellas hay que consensuar para realizar las diferentes actividades o impulsar emprendimientos. Esto está dado también pues son sus líderes los que consiguen y gestionan los diferentes subsidios.

Las organizaciones de este tipo poseen un lugar fijo de funcionamiento que les permite organizar los encuentros, las capacitaciones o las actividades laborales propuestas. Se podría decir que también los habitantes de la calle que participan de la propuesta forman parte de estas organizaciones pero en calidad de participantes y no como miembros que pueden tomar de decisiones sobre la institución, por ejemplo.

Las vinculaciones en relación a otras OSC se establecen según los contactos o preferencias de estos referentes. Estas organizaciones realizan pocos acercamientos con otras de las OSC que trabajan sobre el tema. Su planteo afirma que poseen diferencias políticas con muchas de estas, a la vez que se encuentran alejadas de las organizaciones que realizan acciones de protesta y reclamo porque entienden que hacen “ruido” pero que no ayudan a la *transformación social real*. Del mismo modo, tampoco poseen una vinculación con las organizaciones sociales tradicionales. Con estas se encuentran alejadas dado que entienden que las acciones que estas realizan son asistencialistas y no colaboran con la “salida” que es entendida a partir del logro de la inclusión social a partir del trabajo.

En este caso, también hacemos mención a que los habitantes de la calle presentes en estas organizaciones son *asistidos*, pero concebidos como “**asistidos emprendedores**”, es decir, personas que tienen la posibilidad de trabajar, emprender acciones para buscar una “salida”, reunirse, aprender, etc. No dejan de ser vistos como alguien a quien hay que asistir/ayudar pero su planteo incorpora la idea de darles la posibilidad de realizar un cambio, desde su visión los emprendimientos artísticos y laborales son esa posibilidad. En estas organizaciones se recuperan las *trayectorias de vida* de los habitantes de la calle, en especial, los centrados en sus saberes de oficios y trabajos realizados con anterioridad; junto a la idea de colaborar en el incentivo del desarrollo *perspectivas a futuro* en esta población.

Sin embargo, cabe aclarar que el trabajo que se les ofrece desde este tipo de organizaciones se vincula con lo denominado como trabajo precario e inestable. Del mismo modo, cuando se hace referencia a las capacitaciones que se les ofrecen, estas pueden resultar lugares de encuentro y de revalorización, pero en términos concretos no representan una salida laboral específica y/o inmediata. Es decir, que si bien son OSC que se centran en la búsqueda de la reinserción social, como ellos dicen, están lejos de conseguirla, salvo en algunos casos. Esto no quita el gran aporte que logran realizar en relación a la construcción de una *posibilidad* para esta población. Por esto se sostiene que los habitantes de la calle que forman parte de esta organización

no dejan de ser visualizados como “asistidos”, es decir, personas que se “insertan” pero de un modo frágil, informal o inestable.

En cuanto a la participación, podemos observar que este tipo de organizaciones responden al tipo de participación *privatizada* (Cardarelli y Ronsefeld, 1998). Estas organizaciones son asociadas con el denominado “tercer sector”. Así se establece una relación/articulación entre las OSC y el sector gubernamental. Dado que las organizaciones cuentan con el Estado como una fuente recursos y de reconocimiento a sus labores (por ejemplo a partir de premiaciones y avales). Se plantea una forma de encarar políticas o programas desde un “modelo mixto” que también incorpora a actores del mundo académico, empresario y la vecindad.

Como se puede observar, cada uno de los tipos de organizaciones posee un *tipo* particular de sujeto sobre el cual despliega su accionar; cada una posee una concepción de habitante de la calle que fue identificada a partir de tres tipos de “asistidos”. La presencia de la noción de “asistido” en todos los casos, se relaciona con la afirmación de que si bien poseen objetivos, accionar y concepciones diferenciadas todas realizan un trabajo vinculado a la *asistencia* del habitante de calle. De este modo, todos los tipos de organizaciones lo conciben como una persona a socorrer, a atender, creen que solos/as no pueden por ello requieren de su asistencia. De este modo, son entendidas como personas “susceptibles de ser atendidas”, es decir, que a pesar de profundas diferencias entre las organizaciones, “ [...] ese otro es siempre definido como un sujeto en estado de privación de diverso cuño, peligro, amenaza o discapacidad, lo que constituye la base de legitimación de la acción de la institución; y es a partir de tal definición que comienza a ser construida la población objetivo (target) y el tipo de relación que la vincula con él” (Cardarelli et al, 1995:165).

La verdadera diferencia estriba en cómo cada una de ellas realiza el acercamiento, el tipo de vínculo que entablan con el sujeto beneficiario de la atención y por el tipo de acciones pensadas para el “asistido”. En este sentido, se diferencian si los conciben como “asistidos carentes”, como “asistidos emprendedores” o “asistidos de derechos”. Esta clasificación en cuanto al sujeto de la asistencia es central para analizar estas organizaciones porque se pudo observar que en función de esta concepción se plantean las diferentes estrategias, acciones, propuestas y ayudas. En este sentido, las organizaciones Tradicionales son las que sus miembros se reúnen para asistir a un *otro* que tiene la condición de ser pobre, es decir, que son organizaciones que “ayudan” a los necesitados sin que sus miembros formen parte de ese colectivo. Así, se haría referencia a un caso de *alteridad excluyente* (Cardarelli et al, 1995); esta se localiza generalmente en las organizaciones

de orientación asistencialista “caritativa” y/o con base religiosa las cuales son consideradas generalmente como despolitizadas. Estas están integradas mayoritariamente por voluntarias mujeres, de edad media a alta y de buena posición económica. Para el caso de *alteridad incluyente* podemos mencionar a los otros dos tipos de organizaciones, en estas, existe un “otro” a quién asistir pero este es considerado como miembro de la institución, por más que en el accionar cotidiano esto se dificulte. Más allá de estas diferencias queda evidenciado que las organizaciones que forman parte de este *campo de atención* son espacios en los cuales se propicia la *participación* de la sociedad civil según sus intereses, estos pueden estar vinculados a la caridad y la asistencia o bien a la militancia política.

Relacionado a esto es que el “asistido” *asume* su rol según lo que *pesquisa* que la organización busca. Se puede decir que al *moverse* como habitante de la calle aprende, a partir de observaciones y la búsqueda de patrones y regularidades, como “adaptar” sus estrategias y técnicas según lo *esperado* por la organización (Goffman, 1981), es decir, lo que esta concibe que se deba evidenciar para ser admitido y legitimado como “asistido” (algunas de las cualidades requeridas se vinculan con “mostrar humildad, “poseer marcas en el cuerpo que muestren la desdicha”, etc.). A partir de la transmisión de ciertas impresiones es que logran obtener la asistencia en cada tipo de institución. Esto se puede observar, por ejemplo, a partir de la llegada de habitantes de la calle, habituados a vincularse con OSC Tradicionales, a las organizaciones de tipo de Emprendimientos Sociales o de Promoción de Derechos. En estos “nuevos” lugares reproducen los modos, actitudes, gestos que las organizaciones Tradicionales requieren para *aceptar* a este “asistido” como tal. Sin embargo, esta “adaptación” no se da solo para este tipo de organizaciones, sino que también se observó una adaptación como “asistido de derechos” o “asistido emprendedor”, en estos casos “aprendió” a expresar sus demandas pero a la vez a mostrarse como alguien que quiere *salir* de esta situación y “progresar” a través del trabajo y por su familia. Estas expresiones son las requeridas para formar parte de estos tipos de organizaciones. En definitiva, como vemos, *“asistido” no se nace se hace.*

## **6.2. Tipos de organizaciones**

A continuación, presentaremos la caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil que son consideradas, en el marco de la investigación, como referentes en cada uno de los tipos construidos. La exposición se ordenará a partir de ciertas características de las OSC: orígenes, tipo

de organización, propósitos, acciones, financiamiento, integrantes, población e interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área. Cada una de estas características fue seleccionada dado que se las considera claves para conocer la concepción y funcionamiento de cada una de las OSC<sup>85</sup>.

1. En cuanto al tipo de organizaciones **Tradicionales**, encontramos a las siguientes OSC:

### Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua (SIPAM)



**Orígenes:** En el año 1988, a partir del aumento de las demandas sociales a las iglesias y la falta de recursos de estas para asistirles, se decide entablar acciones conjuntas con las Parroquias e Iglesias católicas del centro de la ciudad de Buenos Aires. La idea era compartir las experiencias y ver cómo apoyarse mutuamente. Así se incorporaron al grupo: una iglesia Evangélica y otra Iglesia Metodista que trabajaba con la misma población. Esto le dio al grupo el carácter de ecuménico, que se amplió al incorporarse, en 1989, la Iglesia Anglicana. El nombre de Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua - SIPAM, encierra la idea de ayuda o colaboración entre Iglesias para un fin común. En este contexto se crea la categoría de “personas adultas en la calle” o “deambulante” y se desarrolla un programa específico para ellas. Según una de sus coordinadoras: *“sin políticas sociales que cubrieran las necesidades, la única respuesta la daba la Iglesia”*.

El Hogar Monteagudo pertenece al SIPAM. En 1999 hicieron un convenio con el Gobierno de la Ciudad el cual le dio al SIPAM un lugar para establecer el Hogar y equipamiento. El primer convenio establecía que el Gobierno se hacía cargo de la alimentación. Cuando éste se renovó, luego de dos años de puesta en marcha, el gobierno se ocupó también de la seguridad. El Hogar se formó por la inquietud de voluntarios de distintas parroquias de Capital Federal que observaron que los *deambulantes* que atendían no contaban con un domicilio fijo.

**Tipo:** Organización No Gubernamental con personería jurídica desde 1991 y una red de servicios dedicados al *deambulante*.

**Propósito:** En los Estatutos de la organización se afirma que el objetivo es *“la asistencia integral psico-física de marginales adultos que deambulan dentro del ámbito de la Capital Federal. El trabajo se orienta a la promoción de la persona, desde una perspectiva cristiana del hombre, a fin de que pueda recuperar su dignidad como hijo de Dios”*. Llevan a cabo acciones y programas que *“ayudan a dar una “segunda oportunidad” a aquellos seres que por diversos motivos se encuentran*

<sup>85</sup> Cabe aclarar que muchas de las características presentadas son extraídas de las propias palabras de los entrevistados. Se quiso respetar el modo en que cada uno expresó su accionar y la concepción del sujeto “asistido” dado que se consideran claves las expresiones y modismos pues evidencian las diferencias entre las OSC.

*en la calle, despersonalizados y marginados en una sociedad que no los contempla en sus políticas sociales, ni los considera como personas". Su lema es: "una respuesta cristiana a la problemática del deambulante".*

La coordinadora del Hogar Monteagudo sostiene que su objetivo principal es *"lograr la reinserción y el restablecimiento de los vínculos sociales de las personas en situación de calle que se encuentran en el Hogar así como también ofrecer tratamiento social a cada persona y lograr que desarrollen una perspectiva de futuro"*.

**Acciones**<sup>86</sup>: Los hogares son de carácter transitorio y sólo para dormir. En algunos también se les brinda cena y desayuno. Generalmente la permanencia en los mismos va de 15 días a un mes, pudiéndose extender el plazo de acuerdo a la problemática personal de cada alojado. A los hogares se ingresa en horas de la tarde y se puede permanecer hasta el otro día. Luego del desayuno se debe abandonar el Hogar dependiendo el caso.

El Hogar Monteagudo, es un hogar ubicado en el barrio de Parque Patricios que alberga a varones solos adultos que se encuentren "habitando la calle", allí pueden pasar la noche y el día, recibir alimentos y baño. Les brindan desayuno, almuerzo, merienda y cena (la comida es elaborada en el hogar). Brindan jabón, toalla, sábanas, guardería, ropería y una cama (en toda su estadía le corresponde la misma cama). Cada persona tiene su número de legajo y número de cama. A su vez tienen un sobre para ir ahorrando y de esta forma generarles el hábito del ahorro y la *proyección a futuro*. Cuentan con talleres como musicoterapia. Asimismo, hay una pequeña biblioteca de la cual pueden retirar libros. También realizan actividades de recreación con un profesor de educación física. De la misma manera, concurren al lugar un sacerdote y un pastor para darles misa, rezar o trabajar sobre partes de la Biblia. En el hogar les aseguran la permanencia. Las personas que consiguen trabajo pueden usar el Hogar y las que lo deseen pueden ingresar a las 17hs.

**Financiamiento**: convenios con el GCBA. Este les paga los servicios e impuestos del hogar Monteagudo, como también les permite la utilización del establecimiento y en algunos casos los provee con ciertos bienes como colchones. Asimismo, reciben donaciones privadas (ya sea de particulares o de las parroquias). Además, cuentan con ingresos de dinero proveniente de los socios y perciben donaciones mensuales.

**Integrantes**: Voluntarios de baja calificación y sin salario. Generalmente son mujeres y religiosas. Asimismo, el hogar es coordinado por trabajadores sociales pertenecientes al SIPAM, ellos y ellas reciben un sueldo por sus funciones.

**Población**: denominada como "deambulante", esta noción representa al *"adulto solo, sin vivienda, sin familia, con trabajos eventuales y salud deteriorada, que deambulaba con un bolso con sus pocas pertenencias, por el centro de Buenos Aires, buscando satisfacer sus necesidades mínimas en*

---

<sup>86</sup> El SIPAM, como organización pionera en el tratamiento de esta población, posee numerosos materiales escritos sobre la problemática, realizan relevamientos y análisis psicológicos a los asistidos. Asimismo, desde 1999, poseen el periódico mensual "Diagonal". Allí publican los artículos elaborados por el equipo y se presentan los trabajos realizados por las iglesias, parroquias, comedores y todas las instituciones que integran la red.

las Iglesias". Asimismo, es definido como "una persona cansada, arrastrando sus pies, con la vista baja, bolso en mano deambulando por nuestras iglesias, ergo "deambulante" fue el nombre dado a nuestro sujeto" (Cuaderno SIPAM, 1999). En este sentido, señalan que existen tres grupos de deambulantes según el tiempo de permanencia en calle, nivel de desarraigo y grado de dependencia, así están los "crónicos", los "habituales o recurrentes" y los "recientes o nuevos pobres"<sup>87</sup>.

Específicamente en el Hogar Monteagudo se atiende a varones solos, discapacitados o no, en situación de calle. Las varones que asisten al hogar están bajo algún tratamiento médico (la mayoría de las que se encuentran en esta situación poseen HIV). Tienen capacidad para albergar a cien personas y cuentan con cincuenta camarotes dobles.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** poseen relación con diferentes iglesias, especialmente las pertenecientes a su Red, y con el GCBA en relación al subsidio recibido. El Convenio del SIPAM es con el BAP (Programa Buenos Aires Presente) dependiente de la Dirección General de Atención Inmediata del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sólo aceptan derivaciones de este programa. Del mismo modo, han recibido apoyo de Desarrollo Social de la Nación, por ejemplo, para la impresión de sus cuadernillos.

## Ejército de Salvación



**Orígenes<sup>88</sup>:** organización religiosa internacional que cuenta con misiones en diferentes partes del mundo como así también en América Latina, específicamente en Argentina, Uruguay y Paraguay. En la Argentina, funciona desde 1890 y cuentan con cuatro hogares de niños, para señoritas y para ancianos también, asimismo, posee escuelas de música, de estudios bíblicos y tienen su propia revista llamada "El Salvacionista" en la cual difunden sus pensamientos (vinculados a la planificación familiar, el aborto, homosexualidad, pornografía infantil, etc.) y acciones (relacionadas con la difusión de la palabra de Dios, creación de hogares, encuentros, congresos, etc.). Del mismo modo, realizan campañas religiosas o de prevención (por ejemplo: "la semana salvacionista de Oración", entrega del Nuevo Testamento y de información sobre la organización en las calles, prevención del dengue, etc.) en diferentes provincias argentinas y en barrios de la Ciudad. Asimismo, poseen lugares para recibir

<sup>87</sup> Villarroel Buscaglione, S. y Ma. M. Bertolino (1999) "El deambulante, acercándonos a su realidad", SIPAM, Cuadernillo Dos.

<sup>88</sup> Esta organización se originó en Londres en 1865 y se llamó "La Misión Cristiana del Este de Londres". La idea del pastor William Booth era que las personas convertidas en su misión fueran incorporadas a las iglesias que ya existían en Londres. Pero las iglesias no querían recibir estas personas "de las calles" en sus congregaciones. Entonces el pastor creó una iglesia especialmente para ellos. Poco a poco se cambió el nombre a Ejército de Salvación. Este deriva de que William Booth sostenía que el sistema militar funcionaba muy bien para organizar a la población de modo efectivo y afirmaba que se debía realizar una "guerra" contra la injusticia y el mal. De este modo se estableció que los pastores eran oficiales y los miembros soldados. Las iglesias eran cuerpos y William Booth el General. En enero 1890 llegaron los Capitanes Bonnett y Calvert de Londres a Buenos Aires para establecer el Ejército de Salvación en la Argentina que crearon un "asilo para hombres sin techo", esta fue la primera obra en la Argentina.

donaciones (ropa, muebles, etc.) para luego venderlas en las “tiendas de venta económica o benéficas” ubicadas en todo el país. El objetivo del Ejército es: *"soup, soap, salvation (sopa, jabón y salvación). En esta manera responde el Ejército de Salvación todavía a las necesidades de la gente"*.

El Hogar la Esperanza, es un hogar de tránsito ubicado en Parque Patricios, creado en el año 2004, como parte de la organización del Ejército de Salvación. Allí se alojan varones adultos por una pequeña suma de dinero. Asimismo, residen habitantes de la calle que fueron derivados por el Programa Buenos Aires Presente (BAP). Sin embargo, la población objetivo no es la que “habita en la calle”, también reciben población recién salida de la cárcel a través del patronato de liberados o bien cualquier persona que se acerque abone y cumpla las normas de convivencia.

**Tipo:** ONG, una institución cristiana, ligada a la Iglesia Evangélica Metodista

**Propósito:** Según el Teniente director del establecimiento el *"centro salvacionista representa una de las tantas formas de expresión social en los tiempos actuales, ya que la realidad socio-económica de nuestro país en los últimos años ha hecho que lamentablemente muchas personas perdieran sus empleos, trayendo aparejado el no poder pagar un alquiler. Esto también ha generado una mayor demanda de lugares para dormir, (refugios, hogares, etc.)"*.

Los hogares cuentan con el objetivo *"de brindar no sólo una cama confortable con sábanas limpias, un plato de comida caliente, sino también la contención y el abrigo espiritual que nuestro personal especialmente capacitado comparte con quienes lo necesitan y lo solicitan"*. Cabe aclarar que más allá de que los hogares reciben a habitantes de la calle, estos, ni la organización, se encargan exclusivamente de la problemática.

**Acciones:** En el hogar se brinda servicio de desayuno, alojamiento, duchas. También realizan seminarios espiritualidad cristiana.

**Financiamiento:** convenios con el GCBA y pagos de los residentes (la particularidad que poseen estos servicios es que son abonados por la persona que reside en el hogar). La propia organización es la que también financia estos establecimientos y gestiona su funcionamiento a través de donaciones que se hacen a la organización. Además, la organización recibe financiamiento internacional de las oficinas centrales internacionales ubicadas, por ejemplo, en el Reino Unido y Estados Unidos.

**Integrantes:** Empleados, voluntarios y directores. Se organizan según ciertas jerarquías militares (se autodefinen como soldados, reclutas, tenientes, coroneles, etc.), a partir de estos rangos es que se toman decisiones y se define las acciones que cada uno realiza. Esta organización responde a una estructura jerárquica en la cual se establecen las directrices y las posturas de la organización frente al Estado, otras organizaciones y el público en general. Por ejemplo definen que *"las declaraciones de posición son preparadas en el Reino Unido por el Consejo de asuntos de Moral y Social del Ejército de Salvación (MASIC). Son presentadas a las oficinas centrales internacionales del Ejército de Salvación para la aprobación y luego son emitidas con la autoridad del General"*.

**Población:** Se albergan en el hogar “La Esperanza” varones de entre 18 y 60 años. Según su coordinador *“nosotros trabajamos con gente que está con situación de emergencia de vivienda, porque no pueden pagar y quedaron en la calle. Nosotros tenemos dos tipos de personas: Están los particulares, como le decimos nosotros y están los del patronato de liberados. Los del patronato son personas que vienen porque están con una libertad condicional. Financiados por el patronato. El resto son gente que trabaja en “situación financiera inestable, a esta población se les cobra por el pernocte”*. En el hogar residen alrededor de 80 varones.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** Poseen vínculos con otros hogares del Ejército de Salvación y con el patronato de liberados quién les deriva a los presos recién liberados. Además, poseen vínculo con el Programa estatal Buenos Aires Presente (BAP) que son los que les derivan la población, esto se realiza a partir de un convenio de trabajo.

## Cáritas



**Orígenes**<sup>89</sup>: organización católica internacional con sede en la Argentina. Esta organización coordina y organiza la pastoral buscando *“dar respuestas integrales a las problemáticas de la pobreza desde los valores de la dignidad, la justicia y la solidaridad”*. Entre sus objetivos se ubica desarrollar *“el sentido comunitario, para que todos asuman los deberes de justicia y caridad”*; *“el esfuerzo de los más pobres como protagonistas activos de su propio desarrollo personal, familiar y comunitario”* y *“la formación integral de quienes suman su compromiso de servicio en la caridad”*. Esta organización posee 64 Cáritas diocesanas, 3.500 Cáritas parroquiales, capillas y centros misionales y 32.000 voluntarios.

Desarrollan acciones y programas en diferentes áreas sociales: educación, salud, vivienda, emergencia, comunicación religiosa, ayuda inmediata, etc. Esta última es la que se centra en la atención de los habitantes de la calle con el objetivo de *“atender necesidades específicas y urgentes de familias, grupos y comunidades que se encuentran en situación de pobreza, descuido,*

<sup>89</sup> Los primeros movimientos de Cáritas fueron inspirados en sus orígenes por los padres Paules a finales del siglo XIX, con sus organizaciones dedicadas a las obras de caridad, tanto en Francia como en Alemania. En 1885, con la confluencia de todos ellos, se forma el primer Comité de la Caridad con los objetivos de buscar la mejor manera de organizar a todas las instancias de caridad en la Alemania Católica, y de aglutinar a científicos e intelectuales para elaborar y publicar una revista sobre las acciones de caridad la cual posibilitaría su difusión. Cáritas Alemania reúne las ayudas internacionales, principalmente de Francia, Suiza y Estados Unidos comenzando así a generar la idea de la internacionalización de Cáritas. Fue así que en 1950 surgió la Confederación que nuclea las Cáritas del mundo, cuyos estatutos fueron aprobados por la Santa Sede en 1951 durante la Asamblea General constituyente de la misma. En ese entonces, los miembros procedían de 13 países. Siguiendo las líneas definidas por Cáritas Internationalis, la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) creó en 1956 Cáritas Argentina cuyo estatuto expone como objetivo principal *“animar y coordinar la obra social y caritativa de la Iglesia, insertada en la pastoral orgánica a través de formas adaptadas al tiempo y las circunstancias, para lograr el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres, con especial preferencia por las personas y comunidades más marginadas”*. Esta organización es una de las pioneras en la asistencia a los habitantes de la calle a través de los comedores, duchas y hogares ubicados en todo el país.

abandono o marginación social”. Las principales acciones están relacionadas con: asistencia alimentaria (comedores, copa de leche, viandas, etc.), salud (provisión de medicamentos, talleres de prevención, gestión de prótesis, etc.), vestimenta (entrega de ropa y calzado, etc.) y hogares de tránsito creados en la década del setenta.

**Tipo:** Es una organización caritativa de la Iglesia Católica. Tiene un tronco que es Cáritas Nacional, después hay Cáritas Diocesanas, cada Diócesis tiene una Cáritas. Cáritas Buenos Aires es la sede central.

**Propósito:** Desde Cáritas afirman que los hogares buscan promover *“condiciones para la reinserción social de estas personas y acompañamos en la reconstrucción de su proyecto de vida”*. Los coordinadores del hogar sostienen que *“trabajamos sobre tres ejes, uno que tiene que ver con la salud, que es por lo que llega, en general la persona llega con deterioro físico, psíquico. La salud en sentido más amplio, tomada como la toma la OMS, ese sentido de salud. Después trabajamos sobre la revinculación familiar o social, porque hay gente que no tiene familia y ahí es revincularlos socialmente. Y después trabajamos sobre el eje del tema laboral, que en este momento es como el trabajo más fuerte”*.

**Acciones:** Todos los hogares de Cáritas son pensados como un sistema de hogares, de este modo, existe articulación entre ellos. Por ejemplo, poseen un centro de formación profesional que está abierto a toda la población de los hogares que quiera aprender algunos oficios. En los hogares reciben alojamiento, comidas, ducha, ropa y acompañamiento social. Cáritas Buenos Aires posee siete hogares:

- Hogar San Francisco de Asís (alberga 80 varones)
- Hogar Effata (alberga 10 varones con problemas de salud)
- Hogar Año Santo (alberga 64 varones predominantemente mayores de 50)
- Dormi Nuestra Señora de Lujan (alberga 50 varones en proceso de admisión y derivación a otros hogares)
- Hogar Belén (alberga varones con problemas de salud)
- Hogar San José (alberga 20 varones)
- Hogar Buen Pastor (alberga 10 varones adultos liberados).

**Financiamiento:** La propia organización es la que también financia estos establecimientos y gestiona su funcionamiento, a través, por ejemplo de la Colecta Anual<sup>90</sup> o donaciones privadas de dinero o recursos. Salvo los voluntarios, es todo trabajo remunerado. En el caso de los pasantes recibe una suma de dinero arreglada con la facultad. Esta organización posee un convenio de trabajo con el GCBA.

---

<sup>90</sup> Con la colecta, la organización busca la donación de dinero por parte de la sociedad para llevar adelante el funcionamiento de la Institución en los distintos niveles, nacional, diocesano, parroquial y de esta manera llevar adelante distintos proyectos que buscan generar y dar respuestas integrales a las problemáticas de la pobreza, según como definen desde la organización. En este sentido, es que las colectas tienen como lema *“La desigualdad nos duele”* o *“Pobreza Cero. Un compromiso de todos”*. Por ejemplo, en el año 2008 Cáritas Argentina reunió 10.582.996 pesos, un 43,97 por ciento más que en 2007.

**Integrantes:** El hogar está atendido por voluntarios, principalmente mujeres y religiosas. También participan trabajadores sociales (rentados o no) y pasantes y voluntarios de diferentes universidades. Asimismo, poseen equipos de operadores, son personas que están tratando directamente con la población alojada.

**Población:** La población albergada principalmente es de habitantes de la calle entre 21 a 60 años, son definidos por los encargados y coordinadores como “hermanos en situación de calle”.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** Desde el año 2006 poseen un convenio con el GCBA, igualmente conservan independencia en cuanto a la admisión de los habitantes de la calle. Por ejemplo, en el Hogar San José se aceptan varones pero que tienen derivación del Programa Estatal Buenos Aires Presente (BAP). Poseen tres convenios en este momento: uno con la Universidad del Salvador (psicología), con la Universidad de Buenos Aires (práctica profesional, pasantes) y uno con la Universidad de Palermo.

2. En cuanto al tipo de organizaciones de **Promoción de derechos sociales**, encontramos a las siguientes OSC:

### Proyecto 7 - Gente en situación de calle<sup>91</sup>



**Orígenes<sup>92</sup>:** Surge con el propósito de reunir a los habitantes de la calle que estaban atravesando experiencias de modo individual pero que a la vez eran compartidas. Se comenzaron reuniendo en la Plaza de Congreso, porque era el lugar en el que habitaban en ese momento. Según su director y fundador *“estábamos viendo que un grupo de personas en situación de calle nos juntábamos a tomar mate en la esquina de Irigoyen, hablábamos de diferentes cosas y era bueno ver...que podíamos hacer para salir [...] nosotros no queríamos que fuera una agrupación ni nada... queríamos otra cosa...y ahí bueno surgió la ONG...y ahí salió el nombre de `Proyecto 7` es porque para anotar la ONG te piden un nombre y mínimo de 7 personas, entonces bueno... uno dijo: `Proyecto 7`”*. Además agrega *“porque fuimos siete los que*

<sup>91</sup> Desde abril del 2011, esta organización se hizo cargo del antiguo hogar Monteagudo que estaba en manos del SIPAM. A través de un convenio con el GCBA, esta organizó la institución como un centro integral de alojamiento para los habitantes de la calle, tratando de impulsar nuevas acciones menos tendientes a lo asistencial, a través de prácticas de tipo comunitario con los residentes (asambleas, arreglos de la institución, etc.), asistencia psicológica, proyectos laborales y la enseñanza y práctica de oficios, artes, etc. Su nombre actual es el “Centro de Integración Monteagudo” y aloja a 110 varones adultos que tienen adicciones, problemas judiciales y/o discapacidades.

<sup>92</sup> Esta OSC es un referente, nacional e internacional en cuanto a la reivindicación de derechos sociales. Esta centralidad en el campo de atención a los habitantes de la calle se vincula con la figura de su fundador y director, este a partir de su experiencia de vida como habitante de la calle ha logrado un lugar reconocido tanto entre las otras organizaciones sociales de diferente tipo, con el Estado y con otros habitantes de la calle.

*inicialmente nos cuestionamos y nos posicionamos de manera distinta frente a un entramado asistencialista que contempla a la persona en situación de calle como pasiva, carente de potencial, sin historia y sin oficio".* El fundador de la organización al momento de crearla estaba habitando en la calle, atravesó esta situación por cuatro años.

**Tipo:** Asociación Civil conformada por un conjunto de personas que han habitado la calle y otras que continúan habitando allí.

**Año de surgimiento:** 2007

**Propósito:** según su director su objetivo es "diseñar, planificar, gestionar y ejecutar proyectos que propicien una mejor calidad de vida y una dignificación de los/as ciudadanos/as en calle, sembrando conciencia y desnaturalizando la compleja problemática de su situación". Su lema es "*la calle no es un lugar para vivir*".

**Acciones:** Realizan encuentros y protestas para visibilizar la problemática y para potenciar la búsqueda de soluciones, para ello hicieron denuncias, manifestaciones, huelgas de hambre, notas periodísticas, documentales, comunicados, marchas, etc. Sus acciones principalmente se vincularon con la difusión de la problemática pero también impulsaron la creación de la primera ley para "Personas en Situación de calle" (actual ley 3706) para la Ciudad de Buenos Aires y lograron la creación del subsidio habitacional y, luego su posterior ampliación. Actualmente, asisten y acompañan a familias que se encontraban habitando las calles y que comenzaron a vivir en hoteles-pensión. Esta organización no posee un establecimiento propio para reunirse, se encuentran en las casas de sus miembros o en los espacios de otras OSC con las cuales se vinculan.

**Financiamiento:** Se financia a través de los aportes de los propios miembros.

**Integrantes:** Habitantes de la calle en un origen, que luego fueron acompañados por militantes, estudiantes, profesionales, etc. Asimismo, forman parte de la organización de personas que han habitado la calle, por otras que aún hoy siguen padeciéndola.

**Población:** Habitantes de la calle adultos y familias. Son definidos desde la organización como "gente en situación de calle", dado que sostienen, refleja la momentaneidad de la experiencia.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** Poseen vinculaciones con el GCBA pero no de manera formal, es decir, que se relacionan según sea el caso o el pedido; no poseen un convenio. Esta organización se vincula con el Comedor de Barrancas de Belgrano, Hecho en Bs. As., Movimiento Los Sin Techo, Arte Sin Techo, entre otras. Asimismo, se relaciona con algunas organizaciones políticas (CTA, Proyecto Sur, etc.), con ollas populares, con la Asociación Madres de Plaza de Mayo y con el Centro de Estudiantes de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

## Comedor de Barrancas de Belgrano



**Orígenes:** Según sus palabras *“a principios del siglo XXI aparecieron grupos en las Barrancas de Belgrano, llevando ollas con guisos calientes, pan, jugos, postres y con vajilla descartable y se dispusieron a servir una cena, como una muestra de apoyo moral, más que como una forma de combatir el hambre”*. El director de la OSC, fue integrante

de la Asamblea del Bajo Belgrano hasta 2002. A partir de ese año comenzó su actividad para ocuparse de la coordinación del Comedor Comunitario con la olla de los jueves.

**Propósito:** Según su director *“fue a partir de la reacción de vecinos del barrio ante la situación de marginalidad a través de una movida solidaria. Vecinos e Instituciones de Belgrano tomaron la decisión de dar apoyo y contención a estas familias y particulares que estaban necesitando no caer en la desesperación para poder subsistir”*.

**Año de surgimiento:** 2002

**Acciones:** Principalmente se encargan de dar comida, repartir ropa y medicamentos. Se realizan charlas sobre temas médicos y se brinda apoyo escolar.

Si bien esta organización no realiza, a simple vista, acciones diferentes a otras de tipo asistencial, se pudo observar un gran grado de compromiso en cuanto a la solución de esta problemática a partir de la participación de sus miembros en la redacción del proyecto de ley para “Personas en Situación de calle”, el reclamo y protesta frente al Estado a partir de notas periodísticas, comunicados y denuncias judiciales por “abandono de persona” por falta de atención a habitantes de la calle, maltratos y muerte de asistentes al comedor que se encontraban habitando la calle. Asimismo, realizan el seguimiento de casos de familias habitando la calle, acompañamiento en la realización de trámites o tratamientos médicos, obtención de trabajos para los habitantes de la calle, seguimiento escolar de los niños que asisten, etc. También fomentan, en la plaza en la que funcionan, encuentros con habitantes de la calle para festejar fechas patrias, cumpleaños, navidad, fin de año o reyes como así también las jornadas denominadas de “Emergencia Social”, en ellas hay música, actividades con los niños y encuentros de discusión y reflexión sobre la “situación de calle”. Esta organización se centra en esta problemática pero también suma a su accionar reclamos vinculados al barrio en el cual se ubican o temas más abarcativos como la trata de blancas, la discriminación, consumo de drogas y jóvenes, etc.

**Financiamiento:** Los comedores se sostienen gracias a las donaciones de vecinos e instituciones de éste y otros barrios de la Ciudad, con donaciones de alimentos, ropas, medicamentos, atención médica y psicológica.

**Integrantes:** voluntarios, profesionales (psicólogos, abogados, kinesiólogos, etc.) voluntarios, estudiantes y vecinos del barrio que conformaron la organización.

**Población:** Principalmente, habitantes de la calle y familias que asisten al comedor regularmente. Estos asistentes son denominados como “personas en situación de calle”. Pero también reciben a personas y familias que se dedican a la recolección urbana de cartones o bien que poseen una vivienda para residir pero no tienen alimentos.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** Poseen vinculaciones con el GCBA pero no de manera formal, es decir, que se relacionan según sea el caso o el pedido; no poseen un convenio. Se relacionan con la organización Proyecto 7, asociaciones barriales establecidas en el barrio de Belgrano, con estudiantes de la Universidad de Buenos Aires (por ejemplo con la Carrera de Diseño Gráfico de la UBA) y con la organización ECOBOLSAS que desarrolla un emprendimiento social con la elaboración de bolsas recicladas.

3. En cuanto al tipo de organizaciones **Emprendimientos sociales**, encontramos a las siguientes OSC:

#### La Cooperativa de Trabajo “Arte Sin Techo”



**Orígenes:** La idea surge, en el año 2002, a partir de la noticia que recibe, quien luego sería su presidente, trabajando en el GCBA de que existía un programa “El camino de los murales”, que buscaba blanquear las paredes de la ciudad con mensajes políticos. A la presidente se le ocurre pintar murales en vez de blanquear por ello convoca a pintos reconocidos y a estudiantes de arte para que realicen propuestas y bocetos, como no era posible realizarlos sin ayuda es que convoca a los “sin techo” que asistían a un merendero en la Manzana de las Luces para que sean ellos quien los pinten. Con el correr de los años se constituyeron como una organización social conformada con muchos de los pintores que participaron en su origen y realizaron alrededor de treinta murales ubicados en la ciudad.

**Propósito:** Según sus miembros su objetivo es “*revincular a los habitantes de la calle con redes culturales, productivas o familiares. Se busca que logren estructurar un proyecto de vida y fundamentalmente que los participantes tengan ganas de hacer. Su objetivo es social a partir del arte entendido como un medio*”. Asimismo, sostienen que “*Arte sin techo es una apuesta al pasaje que habilita a una re vinculación con el mundo a partir de la emergencia de nuevas preguntas*” (escrito realizado por uno de sus miembros).

**Tipo:** Asociación Civil Sin fines de lucro y cooperativa de trabajo.

**Año de surgimiento:** 2003

**Acciones:** En la sede de la organización en Almagro, se impulsan diversos programas vinculadas al fomento de actividades artísticas: “sillas intervenidas”, “artes sin rejas”, “embajadores” y “zapatillas intervenidas”. El desarrollo de las obras de artes con presentadas para su venta en diversos museos y centros culturales de la ciudad.

En la organización se desarrollan talleres de luthería: que enseñan el uso de herramientas manuales y eléctricas para la construcción de instrumentos musicales de percusión y cuerda; talleres de carpintería: en este se transmiten habilidades para la realización de productos de arte y sus derivados (este programa fue desarrollado junto a Repsol-YPF en el marco del programa Energía Solidaria); taller de refacción de obras: consiste en reformas edilicias en la sede de la organización; Taller de Arte terapia: es un taller grupal que se centra en la realización de imágenes plásticas como parte de una propuesta terapéutica ; el Taller de cuentos: consiste en la elaboración de cuentos por parte de los habitantes de la calle que traten sobre sus experiencias personales. Finalmente, realizan el “Arte del Encuentro” en el cual se reciben visitantes y se les muestra lo realizado en los talleres mientras se cena y se observa un espectáculo en el mismo lugar en el que funciona la organización.

**Financiamiento:** Recibe subsidios en el marco de la Promoción de la Cultura, las Artes y las Ciencias de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene como objetivo general contribuir económica y financieramente mediante el otorgamiento de subsidios a personas físicas y jurídicas con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la concreción y sostenimiento de proyectos, programas o actividades. Los subsidios obtenidos permitieron el desarrollo de talleres como el de luthería o para la instalación de una imprenta que permita incrementar las posibilidades de comercialización de las obras de pintores “sin techo”. En este sentido, se financia con aportes del Estado (GCBA) a través de un acuerdo marco<sup>93</sup>, con aportes de socios (aportes privados) y por actividades autogestionadas.

**Integrantes:** Constituía por alrededor de treinta profesionales de las artes plásticas, docentes en artes de diferentes disciplinas, voluntarios y estudiantes extranjeros que forman parte de los diferentes talleres.

**Población:** Específicamente trabaja con habitantes de la calle varones, que son denominados como “personas en situación de calle”.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** Se vinculan con el GCBA a través de los subsidios pero también a partir de la elaboración conjunta de los talleres de cuento en los paradores nocturnos pertenecientes al GCBA a partir del año 2008. También se vincularon en el origen para la realización de los murales antes mencionados. Asimismo, se vinculan

---

<sup>93</sup> Por ejemplo, a partir de la resolución 3720 del año 2005, se le concede a la Cooperativa de Trabajo Arte sin Techo la suma de pesos veinticinco mil 25.000 en concepto de subsidio para la instalación de un imprenta que “permita incrementar las posibilidades de comercialización de las obras de pintores sin techo” (textual resolución). Asimismo, recibieron 14.000 pesos para la creación del taller de luthería a partir de un subsidio otorgado el Ministerio de Cultura del GCBA (resolución 3692). El trabajo de Arte sin Techo ha sido declarado de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ha sido reconocida por parte del GCBA como “una buena práctica cultural”.

con la Fundación Banco Ciudad y con el Centro Cultural Recoleta para la exposición de sus obras. Miembros de la organización entablaron vínculos con otras organizaciones que trabajan con la temática como Proyecto 7.

## Hecho en Bs. As.



**Orígenes<sup>94</sup>:** *“La idea fue crear una revista que trate la exclusión y ayude a los afectados por esa situación a obtener un ingreso, llega de Londres, donde la revista The Big Issue fue creada en 1991, y de otras ciudades europeas como Milán con Terre di Mezzo. El hilo conductor del proyecto es editar una revista que las personas en situación de calle y sin trabajo quisieran vender y que los lectores quisieran comprar”.*

**Propósito:** uno de los objetivos más destacados de la revista *“es cortar la dependencia que genera el asistencialismo y promover la autonomía de los vendedores. En caso de generarse excedentes como resultado de la actividad de la empresa social Hecho en Bs. As., éstos son reinvertidos en programas sociales para los vendedores y la comunidad en situación de exclusión”.* Asimismo, dentro de la revista afirman que esta se *“creó para brindar una oportunidad de inserción laboral a personas en situación de calle, desempleados, y excluidos que a través de la venta y la autogestión obtienen un ingreso”.*

**Tipo:** Asociación civil y empresa social que trabaja con “personas en situación de calle” y personas sin trabajo ofreciéndoles un mecanismo de generación de un ingreso mediante la distribución de la revista.

**Año de surgimiento:** 2000

**Acciones:** los vendedores se desempeñan en una actividad de venta, se les inculcan técnicas y conocimientos orientados a entrar en ese circuito para incorporar a las personas al mundo del trabajo. Hecho en Bs As es una revista mensual de interés general, actualidad, medio ambiente, enfoques sociales, arte, espectáculos y cultura, escrita por periodistas profesionales. Dentro de las secciones hay una específica que cuenta las historias de vida de los vendedores, se publican sus poesías y cuadros artísticos.

La revista posee un cuidado estético muy notorio, presenta temáticas actuales, investigaciones y ofrece información de tipo social; cada edición posee en su tapa a alguna celebridad del mundo del espectáculo como actores, músicos, periodistas, etc. a los cuales se les

---

<sup>94</sup> La revista fue declarada de Interés por la Secretaría de Desarrollo Social del GCBA, fue declarada de interés cultural por la legislatura de la CABA y fue declarada de interés por el Senado de la Nación. Al interior de la revista hay publicidad de la cual se obtiene un ingreso. Hecho en Bs As es miembro de la Red Mundial de Publicaciones de la Calle.

hace una nota. La revista es vendida<sup>95</sup> en las calles sólo por “personas en situación de calle” y desempleados que a través de la venta obtienen un ingreso. Asimismo, en su sede brindan servicios sociales, terapias de apoyo, terapias alternativas, actividades culturales y de capacitación.

**Financiamiento:** recibió apoyo del *British Council Argentina* (2005), *Index on Censorship/Index on Arts* (2006), *Fondo Metropolitano de las Artes y las Ciencias* (GCBA, 2007) y *Fortalecimiento Sociedad Civil* (GCBA, 2009). También la revista ha obtenido el Premio Pequeñas Donaciones del Banco Mundial (2001). La revista tiene un precio de tapa de 5 pesos; de los cuales \$3.50 pesos son para el/la vendedor/a; asimismo, se financian con la avisos<sup>96</sup> publicados en la revista y por las suscripciones.

**Integrantes:** editores, diseñadores, reporteros gráficos, diseñadores y dibujantes.

**Población:** Personas en situación de calle y sin trabajo que trabajan como distribuidores de Hecho en Bs. As. Como vemos si bien el centro es la venta de revistas por parte de los habitantes de la calle, también trabajan personas que se han quedado sin trabajo pero no necesariamente están sin vivienda o lugar para residir. Según los directivos “los vendedores/as son personas carentes de oportunidades”, según ellos *“vivir de forma vulnerable no es solo en la calle o debajo de la autopista. Puede que la persona esté albergada de forma temporaria en un hogar de tránsito, esté en una casa ocupada o esté a punto de ser desalojado de su casa. Dormir en las calles no es más que una de las tantas manifestaciones de la actual crisis de vivienda, desempleo y falta de oportunidades de nuestra sociedad”*.

**Interrelación con otros sectores del gobierno y/o grupos actuantes en el área:** Poseen un vínculo esporádicos con otras organizaciones sociales que trabajan con la temática como Proyecto 7. Asimismo, posee contacto con instituciones privadas de diferente tipo como también con áreas específicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como la de capacitación, salud y centros de gestión para trabajar cuestiones específicas.

### 6.3. Construcciones desde la Sociedad Civil

En el presente apartado se analizará el proceso de creación del primer proyecto de ley<sup>97</sup> para habitantes de la calle de la Ciudad de Buenos Aires, este fue denominado: “Protección integral de derechos para personas en situación de calle”. Este proyecto tiene la particularidad de haber sido

---

<sup>95</sup> Todos los vendedores llevan una identificación con un número que reciben luego de su capacitación y luego de firman un código de conducta, por ejemplo, se señala que el vendedor no puede mendigar, estar bajo efectos del alcohol o ser menor de edad.

<sup>96</sup> Anunciantes: Levis, I-Sat, Bapro - Provincia Seguros, British Council Argentina, FONCAP, Banco Nación, Ministerio de Trabajo-Secretaría de Empleo, PNUD, Banco Hipotecario, entre otros.

<sup>97</sup> Existían otras leyes vinculadas a las habitantes de la calle, pero estas se limitaban a la reglamentación y/o creación de subsidios, programas o alojamientos.

gestado por la sociedad civil, principalmente a partir del impulso de los propios habitantes de la calle y las OSC que trabajan específicamente con esta población<sup>98</sup>. Se presentará esta experiencia dado que se considera como un caso interesante dentro de esta problemática para conocer el *entramado de relaciones* que se entabla entre la sociedad civil y el Estado. También permitirá ahondar en los procesos de participación que se gestan desde la sociedad civil en la temática de los habitantes de la calle.

Asimismo, en esta sección, profundizaremos en la conformación de la primera RED de organizaciones de la sociedad civil que trabajaban con los habitantes de la calle. En febrero del 2010 se conformó una red de organizaciones llamada: RED “En la calle”. Esta RED surge como un lugar de encuentro y articulación entre diferentes organizaciones a través de la puesta en común de experiencias y la búsqueda de soluciones para los diferentes problemas encontrados en su accionar cotidiano. En este sentido, es que consideramos que la RED, conformada por organizaciones de diferentes características y trayectorias, resulta un caso interesante para revisar las vinculaciones entre OSC en el *campo de atención* de los habitantes de la calle.

El interés en este tipo de análisis en relación a la problemática de los habitantes de la calle está dado por el carácter inédito de ambas acciones y por los múltiples efectos que estas generaron en relación al fenómeno. Del mismo modo, el interés se vincula con que estas experiencias cristalizan las transformaciones que ocurrieron en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en relación a este fenómeno en los últimos tiempos.

Siguiendo a González Bombal y Garay (1999), podemos decir, que estas acciones, la creación del proyecto de ley y la conformación de la RED, se desarrollan en un contexto en el cual se promovió una mayor participación de las organizaciones en el diseño, ejecución y control de la política social. Esto contribuyó con su visibilidad y en la asunción de nuevos roles. En este nuevo escenario, el marco institucional en el que se desenvuelven las relaciones de estas OSC con el Estado se ha ampliado y los espacios para la participación en procesos de consulta, decisión, gestión y control de las políticas públicas se han multiplicado.

Existen diferentes mecanismos para poder influir en la “cosa pública”, estos pueden ser a través de: incidencia indirecta (campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas); la participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales; la influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos; el

---

<sup>98</sup> Este proyecto de ley tiene la particularidad de surgir de un proceso participativo integrado por habitantes de la calle y por personas que atravesaron esta situación, diferentes organizaciones de la sociedad civil, miembros de la Comisión de Ciudadanía Plena de la legislatura Porteña (gestión 2009) y profesionales/investigadores sobre la temática.

desarrollo de casos judiciales; el desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes.; el impacto de las innovaciones alcanzada en proyectos de pequeña escala probadas por OSC al campo mayor de programas gubernamentales; y a nivel del seguimiento de políticas y programas, las OSC también han desarrollado diferentes estrategias de control social (González Bombal y Garay, 1999).

Nos preguntamos en el caso de los habitantes de la calle ¿cuáles fueron los modos de participación implementados? *¿Cómo se dio el proceso? ¿Cómo y en qué se participó? ¿Quiénes participaron y por qué? ¿Cuál fue el fin de la participación?* Estos interrogantes son los que guiarán el recorrido en cuanto a la descripción y análisis de cómo fue la experiencia de creación del proyecto de ley y la constitución de la RED<sup>99</sup>. En ambos casos permiten conocer los movimientos que se dan desde la sociedad civil en relación al tema, es decir, que a partir de estos podremos revisar los modos de participación y los modos de vinculación con el Estado.

En marzo del 2009 un conjunto de organizaciones, habitantes de la calle, ex habitantes de la calle, investigadores y miembros de diferentes sectores estatales comenzaron las primeras reuniones para discutir conjuntamente cómo encarar un proyecto de ley que tuviese como protagonistas a la problemática de los habitantes de la calle<sup>100</sup>. En estos primeros encuentros se debatieron las principales cuestiones que se debían incluir<sup>101</sup>. Para ello, se desarrollaron debates en torno a otros proyectos de ley o leyes de diferentes países, se realizaron varios grupos de discusión que buscaban pensar la manera de adaptarlos al caso argentino. En estos intercambios cobró protagonismo la separación entre las posturas de quienes atravesaron la situación de “habitar la calle” y quienes no lo hicieron como es el caso de la mayoría de los miembros de las OSC y las asambleas barriales. Se identificaron varios momentos de tensión vinculados a estos contrapuntos. Con esto se evidencia que una de las situaciones repetidas cuando se trabaja con esta temática son

---

<sup>99</sup> Se registraron a lo largo del trabajo de campo algunos antecedentes organizativos de los habitantes de la calle, estos fueron pocos. El más sobresaliente de estos fue, en el año 2004, una “huelga de hambre”, durante siete días, que permitió la creación del subsidio habitacional para personas solas con la atención irrestricta de personas, antes de esta episodio se daban solo 20 números por día.

<sup>100</sup> Más específicamente formaron parte de los primeros encuentros: Proyecto7, Asamblea Plaza Dorrego, Centro Cultural El Surco, Olla popular Barrancas de Belgrano, representantes del INADI, asesores Diputada Parada, Asamblea Juan B. Justo y Corrientes, Médicos del Mundo, Manzana de las Luces, etc.

<sup>101</sup> Los temas tratados se vincularon con la no discriminación hacia los habitantes de la calle, la búsqueda de una atención integral, el uso del Espacio Público (seguridad: referencia a ataques de la UCEP), lograr especificidad de las políticas (tener en cuenta diferencias entre niños, familias, tercera edad, adolescentes, adultos, etc.), personalizar la atención, lograr una mesa de decisiones participativa con habitantes de la calle, la necesidad de control por parte de la sociedad civil los programas, establecer medidas a corto, mediano y largo plazo, promover contratos o convenios con PYMES para facilitar capacitaciones y la salud mental como un eje prioritario, exigir el cumplimiento de programas y planes que estaban en vigencia pero que no se cumplían: subsidios, hogares, atención en salud, entre otras.

las diferencias entre el que “la vivió” y tiene la experiencia y el que quiere hacer aportes sin haber atravesado la vivencia, como es el caso de, por ejemplo, los asistentes sociales que trabajan en los programas y/o los abogados que participaron del armado del proyecto.

De estos primeros encuentros participaban alrededor de cuarenta personas. Si bien este número de participantes era visto como positivo por el gran grado de participación que reflejaban, se complicaba el debate o el intercambio, en especial cuando se conjugaban posturas que pedían reivindicaciones a largo plazo con otras que sostenían que lo que se debían resolver eran las situaciones más urgentes.

En este contexto no se pudo avanzar en demasía con el primer borrador del proyecto de ley. Este proyecto se retoma recién en junio/julio del 2009 pero de la mano de unas pocas OSC<sup>102</sup>. En esta nueva etapa las organizaciones comenzaron a reunirse en las oficinas de la Comisión de Ciudadanía Plena de la legislatura porteña dirigida por la legisladora Liliana Parada del partido político Proyecto Sur. Allí la organización “Proyecto 7” convocó a otras organizaciones y a profesionales y académicos que venían desde hacía varios años trabajando sobre el tema del “habitar la calle”. De este modo, miembros de la legislatura porteña, abogados y estudiantes de ciencias políticas, junto a miembros de OSC que trabajan con el tema y profesionales de las ciencias sociales (una antropóloga y una socióloga), comenzaron a pensar, charlar, discutir y redactar el proyecto de ley. Cada uno aportó con su experiencia tanto profesional como vivencial en cuanto a lo que sería central/necesario que figure en el proyecto de ley para habitantes de la calle adultos. Este tipo de discusiones permitieron ahondar en el tema continuamente contraponiendo la teoría y la práctica en cada propuesta de artículo del proyecto. De este modo se ratificó, desde las diferentes miradas, que la problemática del “habitar la calle” es multidimensional y que a la vez es el reflejo de la falta de cumplimiento con los derechos ciudadanos presentes en la legislación como son el acceso a la vivienda, al trabajo, a un salud integral, etc. En este sentido, una de las mayores dificultades fue plantear un proyecto que sea lo suficientemente abarcativo para contemplar la heterogeneidad del fenómeno y a la vez los casos particulares. Del mismo modo, se cuidó que no sea una “reproducción” adaptada de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires porque la problemática también posee sus especificidades, por ello se definió como objeto de la ley: *“proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”*.

---

<sup>102</sup> Principalmente la organización “Proyecto 7”, pero también participaron en algunas de las reuniones la “Olla de Belgrano” y “ECOBOLSAS”.

En este proyecto de ley tiene una fuerte importancia el rol del Estado como ente encargado y como articulador entre los diferentes ministerios y áreas de gobierno; pero también en este proyecto las organizaciones de la sociedad civil cobran un rol protagónico como interlocutoras calificadas frente al Estado. En este sentido, el punto “i” del artículo 4 del proyecto sostiene que el Estado de la Ciudad de Buenos Aires debe garantizar: *“La participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública”*. Del mismo modo sostiene que el Estado debe garantizar: *“La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle”*.

Otras de las particularidades que posee el proyecto se vinculan con la *definición* de hacia quienes estaba dirigido el proyecto de ley. En el artículo 2 punto “a” se sostiene que *“a los fines de la presente Ley se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno”*. La particularidad se encuentra en el punto “b” que señala que: *“a los fines de la presente Ley se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional; que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; y que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento”*. Como vemos se amplía la definición de hacia quienes estaba dirigido el proyecto, esta extensión se vincula con la idea de incluir a quienes se encontraban “en riesgo” a la situación de calle. Cuestión bastante novedosa y discutida. Es decir, que el objeto tiene en cuenta las potencialidades que poseen ciertas problemáticas habitacionales para conducir al “habitar la calle” si no son atendidas a tiempo.

Luego de las reuniones semanales a lo largo de siete meses, el nueve de diciembre 2009 la organización "Proyecto 7" presentó el proyecto de la ley en la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se sostuvo existen diversos mecanismos por los cuales se puede influir en una política pública (González Bombal y Garay, 1999). En el caso de la creación proyecto de ley y las posteriores acciones realizadas para lograr el apoyo de la opinión pública y su discusión en la legislatura, sostenemos que lo que las organizaciones lograron fue la "incorporación del problema en la agenda". Si bien es cierto que desde el año 1997 existían programas destinados para esta población en el ámbito de la CABA el tema de la "situación de calle" no figuraba en la agenda del GCBA ni de otros partidos políticos. Este era un tema *invisibilizado* y aislado como "cuestión social" prioritaria de ser atendida. A partir de ciertos *movimientos* que realizaron las OSC, hacia el año 2009 y 2010, el tema "apareció" en los medios, en los discursos oficiales y en el de los opositores.

Estos *movimientos* implicaron un amplio "repertorio de acciones", se optaron por prácticas que no implicaran grandes gastos ni en tiempo ni en dinero. Entre ellas podemos mencionar la difusión del proyecto vía mail, facebook<sup>103</sup>, pegada de autoadhesivos y reparto de volantes en la vía pública, manifestaciones, encuentros en la legislatura, elaboración y proyección de documentales recolección de firmas y apoyos al proyecto, asambleas con OSC y habitantes de la calle, etc. Todas ellas se hicieron con los miembros de las OSC participantes, en especial, con las que formaban parte de la RED "en la calle". Se podría decir que una de las estrategias que generó mayores resultados en función de las repercusiones que tuvo, fueron las notas periodísticas en diversos medios gráficos (diario Página 12), televisivos (Visión 7, C5N, Canal 26, etc.) y radiales.

---

<sup>103</sup> Grupo en la red social Facebook se llamó: "yo apoyo el proyecto de ley para personas en situación de calle". Este grupo creado por la RED "en la calle" impulsaba el apoyo del proyecto de ley por parte del público en general y fomentaba la difusión de la problemática de la situación de calle. El grupo actualmente cuenta con casi 6000 miembros.

**NOCHE SOLIDARIA  
GENTE EN SITUACIÓN DE CALLE**

**JUEVES 12 JUNIO 2008**  
**Plaza de Mayo**  
a partir 18 hs.

**ES DURO ENCONTRAR UN HOGAR  
PERO MÁS DURO ES PERDERLO**

La rutina de verlos el día a día en nuestras calles o plazas los ha vuelto invisibles. Ya no los vemos, no los queremos ver porque no nos importan o porque quizás pensamos que nada podemos hacer por ellos...

Las personas en situación de calle tienen un nombre y una historia en esta vida, pero también tienen derechos que a menudo la humanidad dejó a un lado y que debemos recordar y recuperar.

No olvidemos que la pobreza está al cruzar la calle, con alquileres cada vez más altos y salarios cada vez más bajos, un trabajo regular y decente ya no garantiza encontrar un techo bajo el que dormir.

Hoy más de 4.000 personas en la calle y más de 100.000 personas con problemas de vivienda, solamente en la Capital Federal.

Porque se vino el invierno y la situación recesiva. Hoy dormimos todos en la calle y exigimos que se cumplan los derechos que deben cumplirse.

**Porque es imprescindible, porque se debe, porque se puede...  
Hoy quedate con nosotros.**

Volante invitación FRAZADAZO

**Ley para personas en  
Situación de Calle (YAI)**

¿Sabía Usted que...

- ... actualmente en la ciudad de Bs.As. hay más de **15.000 personas** en situación de calle? (y que de ellos 4.500 son niños y 2000 son mujeres)?
- ... en el último año en la ciudad de Bs.As. murieron **113 personas** en situación de calle a causa del frío y falta de asistencia?
- ... que en la actualidad no hay capacidad suficiente en albergues, paradores y hogares para alojar a las personas sin techo?
- ... que no existe ninguna política pública que ayude a la salida definitiva de esta situación y sólo existen dispositivos que funcionan como parches?
- ... que el año pasado **desalojaron a más de 30.000 personas**, y la mayoría de ellas se encuentra actualmente en situación de calle?
- ... el **Ministerio de Desarrollo Social** de la Ciudad de Bs.As. reconoce una cifra de 1950 personas que viven en esta situación, pero a su vez admite oficialmente que **subsida a 7.300?**
- ... que hoy si una familia queda en situación de calle, a veces con más de 3 criaturas, en Desarrollo Social se les da turno para dentro de 3 meses?
- ... que diariamente en el Ministerio de Desarrollo Social se emiten pilas de cheques para subsidios sin control alguno?
- ... que tanto la Constitución Nacional como la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dicen que todos y todas tenemos derecho a una vivienda digna y que el estado tiene la obligación de proveerla?

**¡APOYÁ LA LEY. SUMATE A ESTA CAMPAÑA!**  
proyecto7usas@gmail.com

**LA CALLE NO ES UN  
LUGAR PARA VIVIR**

Volante "Apoyo al proyecto de ley"



Manifestación "El Frazadazo"

El proyecto de ley tuvo amplio apoyo y difusión por diferentes ámbitos (portales de abogados, grupos integrados por la sociedad civil, académicos e investigadores, legisladores porteños y nacionales, etc.). Se debe aclarar que el proyecto también contó con el apoyo de varios funcionarios, legisladores y asesores pertenecientes a diferentes bloques políticos: Proyecto Sur, Coalición Cívica, Frente para la Victoria, etc. En este sentido, es que se puede plantear el funcionamiento de una articulación entre las distintas organizaciones sociales, asambleas barriales y funcionarios y políticos. Esta conjunción fue positiva para lograr la aprobación del proyecto de ley hacia principios del 2011. Luego un año de largas discusiones al interior de la legislatura porteña se logró la aprobación de este proyecto, que es la actual ley 3706 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>104</sup> (texto completo en anexo 3 de la tesis).

<sup>104</sup> La ley fue aprobada el 13 de diciembre del año 2010, luego tuvo un veto parcial el 13 de enero del 2011 a partir de la no conformidad del bloque oficialista con el artículo 5, centrado en el Derecho a la Ciudad y al uso del Espacio Público por

### 6.3.1. Trascender lo existente: la conformación de la Red “en la calle”

El primer encuentro de OSC que trabajan sobre las denominadas “personas en situación de calle” en la Ciudad de Buenos Aires se realizó en el año 2008 en el marco del Seminario Internacional: *La ciudad y la “nueva cuestión social” en los albores del tercer milenio: un desafío pendiente*, organizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). En este primer encuentro las OSC pudieron contar sus experiencias, su accionar, sus problemáticas cotidianas, etc., esto resultó muy enriquecedor, pero quedaron evidenciadas las grandes diferencias que existían entre las diversas OSC presentes<sup>105</sup>. Hubo grandes tensiones con las OSC más vinculadas a lo religioso. Estas explicaban que si bien tenían concepciones diferentes sobre el tema, las problemáticas cotidianas que debían enfrentar eran las mismas que el resto y, para resolverlas, se encontraban “solas”. Esa *soledad* a la cual hacían referencia se vinculaba con la falta de recursos y experiencia para resolver ciertos casos muy problemáticos en los cuales intervienen infinidad de dimensiones. Cabe destacar que estas organizaciones desde varios años trabajan con el tema y ya han desarrollado estrategias, sorteado obstáculos, habían tenido vínculos con el Estado, etc., sin embargo, continuaban sosteniendo que tenían grandes dificultades para llevar adelante sus tareas.

Las OSC no religiosas enfrentaban la misma situación, también afirmaron que se encontraban *solas* frente a la heterogeneidad de situaciones. El interlocutor con el cual discutían era el Estado pero las disputas se daban entre las propias OSC y sus diferentes concepciones sobre cómo trabajar con la temática, pero principalmente se daban en las metas últimas que tenían los diferentes tipos de organizaciones, es decir, las diferencias irreconciliables se daban entre las que tenían objetivos a largo plazo vinculados a “terminar con la situación de calle” y las que tenían objetivos vinculados a “cubrir la urgencia” sin plantear otro tipo de acciones. Por ello, más allá de este encuentro no se lograron acciones conjuntas posteriores. Cada una de las organizaciones

---

parte de los habitantes de la calle. Finalmente, se aceptó la remoción de este artículo y la ley fue sancionada el 12 de mayo del 2011.

<sup>105</sup> En este taller participaron miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil que en la actualidad trabajan con personas en situación de calle. Estas fueron: Cooperativa de Trabajo Arte Sin Techo; Corporación Moviliza (Chile); Corporación Nuestra Casa (Chile); Fundación El Pobre de Asís; Hecho en Bs. As.; Instituto de apoyo a la actividad cultural de la Manzana de las Luces – IAAC; Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) (Brasil); ONG Proyecto 7; Rede Rua de Comunicação (Brasil); Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua – SIPAM; Refugio Sol de Noche; El Hogar de San José; Médicos del Mundo; Hospital Gral. de Agudos José María Ramos Mejía - "Programa Preventivo Asistencial de Adultos en situación de Calle" y Amigos Anónimos.

continuó con su modalidad de trabajo sin intentar articulaciones con otras de diferente tipo. De este modo, continuó existiendo un *campo de atención* segregado y disperso.

Más recientemente, en febrero del 2010, se conformó una RED de organizaciones con el objetivo de trabajar en función de la “situación de calle”. La RED “en la calle” fue una apuesta novedosa para este *campo* dado que logró reunir en un mismo espacio a organizaciones de diferente tipo. Su idea era congregar a las OSC que venían trabajando sobre el tema o bien que estaban interesadas en hacerlo. La propuesta de la RED, la cual fue convocada por la organización “Proyecto 7”<sup>106</sup>, fue *trascender* lo que era entendido por muchos de los participantes como *acciones asistencialistas*. Esta parte de la idea de transformar la realidad de los habitantes de la calle a partir del planteo de medidas superadoras. Pero este camino no les resultó fácil. Tuvieron que aunar diferentes concepciones en cuanto al accionar pero también en cuanto a las posturas políticas que cada organización poseía. La idea de la RED era conformar un espacio de acción y debate entre las diferentes OSC que atendían a la problemática sin que cada una de ellas perdiera su autonomía. Una de las primeras consignas consensuadas fue la afirmación de que “este era un espacio apartidario” conformado por personas u organizaciones que podían tener alguna inclinación política determinada, es decir, que se aceptaban personas que “pueden militar en algún partido político a fin”.

Más allá de la consigna de ser “apartidarios”, ¿cómo se pensaba la RED en relación a “lo político”? Cuando por alguna razón (desalojo, proyecto de ley, movilización, alguna denuncia o la posibilidad de tener reuniones para trabajar en conjunto con el GCBA, etc.) se debían “sentarse a hablar o negociar” con el Estado -sean partidos políticos, funcionarios, legisladores, etc.- las opiniones eran diversas y enfrentadas. Entre ellas sobresalían las que pensaban al Estado como un ente al que había que enfrentar o denunciar, desde estas posturas era visualizado como atravesado por la “maldad” de ahí la necesidad de resistencia frente a sus acciones. Otras visiones, sostenían la necesidad de entablar un *diálogo* con el Estado para “lograr cosas”, estas posturas sostenían que sin el Estado no se podía hacer mucho. En este punto se remarcó la importancia que podía tener “estar cercanos”; sostenían que había un vínculo con el Estado que era necesario y útil. De este modo, afirmaban que eran “apartidarios pero a veces sabemos que hay que juntarse con partidos

---

<sup>106</sup> RED “en la calle” se conformó a inicios del mes de febrero de 2010 gracias a la convocatoria realizada por la organización “Proyecto 7” quien convoca a participar de un encuentro de discusión y debate a varias organizaciones, ollas y asambleas que desde algún lugar trabajaban o tienen interés por la “situación de calle”. Este primer encuentro se desarrolló en la sede de la OSC “Masa al Sur” ubicada en el barrio de Almagro, dicha organización está formada por miembros de la Comisión de la Legislatura porteña, varios de sus miembros eran militantes de Proyecto Sur, CTA y la Coordinadora.

políticos y el gobierno aunque no nos guste”. En este sentido, sostenían que era necesario articularse pues “solos no se puede”.

Sus miembros sostuvieron -luego de varias discusiones- que estaban “haciendo política” por el hecho de reunirse con un fin social. En este punto, por lo menos al inicio, muchos no estaban de acuerdo dado que conformaron su organización con el objetivo de reunirse *huyendo* de la política habitual considerada como terminada, obsoleta y corrupta. Desde esta base habían conformado su organización. Con el correr de las reuniones se sostuvo que lo que se estaba haciendo era “política” porque consensuaron que “el Estado somos todos”.

En definitiva, la RED se conformaba como un lugar de encuentro entre organizaciones, ollas, asambleas, asesores políticos, estudiantes, profesionales, habitantes de la calle, etc. para aunar fuerzas y acciones para dar respuesta a problemáticas que muchas veces los excedían por falta de conocimiento o medios. Su propuesta fue “organizar una RED o FRENTE para reunir recursos de todo tipo para luchar”. La idea era conocer qué hacía la otra organización, en qué se podía colaborar, como así también aprender de la experiencia de las otras organizaciones. En este sentido, buscaban conocer los criterios de trabajo de cada una y aunar en criterios comunes para organizar la RED. La propuesta era pensar cuál era el camino que se quería recorrer, cuáles eran los objetivos comunes más allá de las preferencias políticas, cómo organizarse, cómo fortalecerse como grupo, cuáles eran sus recursos y sus estrategias, etc. Sus objetivos fueron:

1. Organizarse para dar a conocer el problema, generar mayor visibilidad y poder de demanda y presión hacia el Estado por parte de las organizaciones.
2. Fomentar que las organizaciones no sólo sean espacios para dar ropa, comida, o baño sino que también sean espacios de participación, de escucha, de debate, de reclamo y para dar información;

Se pretendía conformar una RED con “agenda propia” para no esperar que “algo pase”, adelantarse a los hechos por ello su propuesta era “trabajar en el antes” de ahí su apoyo e impulso al proyecto de ley, la realización de talleres de capacitación, asistencia en casos de desalojo, organización de festivales para recaudar fondos, realización de asesorías legales, asistencia a las familias “hoteladas”, gestión de subsidios habitacionales, organización del “frazadazo”<sup>107</sup>, etc.

---

<sup>107</sup> Un hito central para el fortalecimiento de la RED, fue la organización del “Frazadazo”. La RED fue la organizadora de esta manifestación en reclamo al gobierno de Mauricio Macri en función de la asistencia a la “situación de calle”. En esta se congregaron alrededor de 1500 personas entre organizaciones, asambleas, legisladores (Fernando “Pino Solanas”, María José Lubertino, Liliana Parada, Claudio Lozano, etc.) de diferentes corrientes políticas, público en general, profesionales y habitantes de la calle (estos últimos fueron convocados por las OSC que forman la RED pero también

La RED se creó como un espacio de encuentro y discusión, pero luego fueron incorporando acciones de diferente tipo (por ejemplo, asistencia en el entierro a la familia que viviendo en la calle perdió a su hijo de 26 días, además de asesoría legal frente al caso), junto al hecho que con el tiempo y su accionar fueron tomando fortaleza y visibilidad frente a otras organizaciones<sup>108</sup> y el Estado que debió considerarlos como un actor con quién debían vincularse (una de las principales cuestiones que capitalizó la RED fue la presencia en su grupo de la organización “Proyecto 7”, esta era ampliamente aceptada por otras organizaciones, y especialmente por el Estado, como una referente frente al tema). De este modo, en su accionar la RED interactuó con una diversidad de actores institucionales de áreas diferentes del gobierno como son el ejecutivo, el legislativo y el judicial (por ejemplo, vinculación con jueces de menores por casos específicos).

---

miembros de la RED se acercaron a las *ranchadas* para convocarlos a participar, otros cuando vieron la movilización se acercaron por los carteles o por ver a algún conocido). A partir de esta manifestación, la RED buscaba darle visibilidad al tema especialmente al inicio del invierno, sabiendo que es la época más sensible que tiene la problemática, sumado a que recientemente había muerto un bebé que “habitaba la calle” con su familia. Según los organizadores, la sensación que se tenía era que “había que hacer algo” que muestre/denuncie lo que estaba sucediendo. Para muchos de los que venían trabajando en el tema esta manifestación fue un hecho “histórico”, para ellos: “nunca la situación de calle fue tan convocante”. A partir de esta movilización el tema se establece en la *agenda gubernamental* como a ser trabajado pero también aparece como tema para muchas organizaciones de la sociedad civil que se centran en otros temas como la vivienda, desalojos o el trabajo. La consigna que se repetía era que: “a todos nos puede pasar”, “todos podemos caer en situación de calle”. Los cantos de las personas que claramente no eran habitantes de la calle que gritaban o cantaban “la calle no es un lugar para vivir”, “basta de hombre, mujeres y niños viendo en la calle”, “basta de muertes en la calle”. La manifestación tenía el fin último de lograr una reunión entre las OSC participantes, los legisladores y la Ministra de Desarrollo Social. Para lograrlo varios miembros de la RED junto a legisladores ingresaron a la Jefatura de Gobierno para tener una reunión en ese momento para discutir los puntos centrales del “exigitorio” (nombre puesto a los puntos a reclamar con la movilización, la idea era no pedir a través de un petitorio sino exigir a través de un “exigitorio”). Luego de una larga espera no se consiguió la reunión para ese momento sino que se quedó para una reunión para la otra semana para comenzar a consensuar los diferentes puntos con los encargados de cada área: ministerio de desarrollo social, Instituto de la Vivienda, BAP, etc. Finalmente, se obtuvo una reunión de la que participaron integrantes de la Red acompañados de la CTA Capital, y por parte del Gobierno, funcionarios de Jefatura de Gabinete, del IVC y el Jefe de Gabinete de Desarrollo Social. En dicha reunión se logró un espacio de diálogo en el cual los participantes pudieron señalar la necesidad de abandonar el sistema socio-asistencial que no intenta “recuperar un proyecto de vida”. Se pudo lograr el compromiso de apertura de los paradores durante las 24hs del día, durante el invierno y la evaluación de mantener la apertura a futuro, con un replanteo del sistema en los mismos. Se admitieron los problemas con el sistema de salud y la atención en hospitales, respecto de las personas en situación de calle, y se comprometió una evaluación con el Ministerio respectivo. Se admitió, por parte del Gobierno, que los desalojos administrativos realizados por el Ejecutivo, aumentaron el número de personas en “situación de calle”. Como resultado de esta primera reunión se estableció el inicio de reuniones para trabajar de un modo conjunto. Más allá de lo que se logró en relación al “exigitorio”, fue central la fortaleza que generó al interior de la RED, este fue la piedra fundacional del trabajo de la RED. Se vio lo que se podía lograr, los visibilizó y los fortaleció. Ahora sí eran un grupo. Se vieron en los medios, vieron las repercusiones, se vieron marchando juntos, sosteniendo una bandera que los unía con una consigna, con un fin que los aunaba. Las diferencias no acabaron, tampoco las tensiones pero los propios miembros de la RED comenzaron a darle a esta una legitimidad. Este acto público los afirmó, los identificó y les dio impulso para plantear nuevas acciones: festivales, nuevas marchas, reclamos, juntada de firmas, el proyecto de ley, etc.

<sup>108</sup> La RED estaba conformada por alrededor de once OSC ubicadas en diferentes barrios de la CABA y mantenían relaciones cercanas con otras OSC de diferente tipo como son el CTA Capital, MOI, MTL, MTD Aníbal Verón, Asamblea de Flores, Frente Popular Darío Santillán, entre otros. Se vincularon en asambleas para discutir temáticas que conciernen a su accionar, realizaron acciones conjuntas, apoyaron los trabajos de cada uno etc. Uno de los primeros encuentros con otras OSC como las mencionadas se dio en asambleas para organizar el “Frazadazo”.

A medida que el tiempo pasaba y la RED se involucraba cada vez en diferentes temas, se volvió un referente y se vinculó de un modo más cercano con los propios habitantes de la calle en una suerte de ser intermediaria entre ellos y el GCBA. Cumplió un rol central en el rastrillaje de situaciones presentes en las calles de la ciudad y logró que varias familias, alejadas de la posibilidad de ingresar a establecimientos del GCBA, puedan ir a vivir hoteles pagos por GCBA.

Como vemos, la RED, se basaba en la idea de hacer algo *diferente* por la “situación de calle”, esto implicaba realizar acciones de visibilización de la temática, de fortalecimiento los derechos sociales de esta población que se encontraban vulnerados y la realización demandas puntuales hacia el GCBA. Estas últimas se basaban en el reclamo hacia la falta de atención a los habitantes de la calle, las deficiencias de los alojamientos, el bajo monto o intermitencia de los subsidios asistenciales, las acciones violentas de los grupos de control, etc. En este sentido, entre las problemáticas identificadas como prioritarias la RED señaló las muertes de habitantes de la calle cada año (sostienen que son alrededor de cien), el cierre de paradores, la intermitencia del subsidio habitacional, la UCEP<sup>109</sup>, el aumento de los desalojos y el cierre de los hospitales Borda y Moyano, la falta de atención de los habitante de la calle en hospitales públicos, etc. En relación a estas problemáticas identificadas como prioritarias para el año 2010, se planteó la necesidad de articularse para cubrir también situaciones vinculadas a la “emergencia” (entrega de comida, ropa, dinero, trabajo, remedios, etc.). La RED intentó desde el inicio superar *lo asistencial* que era el tipo de acciones que consideraban que realizaban ciertas organizaciones y el Estado. Para ello planteaban acciones de demanda y lucha frente al Estado pero sin dejar de realizar acciones de “ayuda directa” que muchas veces eran exigidas por las situaciones que atravesaban los habitantes de la calle con los cuales se relacionaban.

En materia financiamiento, la RED no contó con ningún apoyo económico salvo el aporte de sus miembros según se requiriera. En este sentido, es que muchas acciones resultan difíciles de llevar a cabo o sostener en el tiempo. A partir de la puesta en práctica de estas acciones es que empezó a ser necesario cada vez contar con dinero para los traslados o para las familias que estaban viviendo en los hoteles pero sin ningún ingreso para comprar comida. En estas situaciones se sintió la falta de un financiamiento para poder continuar con las tareas de un modo más efectivo y menos desgastante para sus miembros. Del mismo modo, entre las dificultades que enfrentó la RED podemos señalar: la falta de consenso frente ciertos criterios (orientación general), la poca estabilidad de sus miembros, las nuevas asociaciones con otras OSC, la falta de una relación

---

<sup>109</sup> “Unidad de Control del Espacio Público” del GCBA.

fortalecida con el GCBA, definición de las acciones que buscar llevarse a cabo, diferencias entre sus miembros en cuanto al tiempo y recursos invertidos a la RED, problemas de coordinación, dificultades para articular el trabajo urgente (desalojos, falta de comida y alojamiento, enfermedades) y las de largo plazo (participación/creación de programas), informalidad en los procedimientos, etc. Otras de las dificultades señaladas por los miembros se hallaban en cómo lograr una mayor participación de las “personas en situación de calle” en los encuentros y en el reclamo de sus derechos. La propuesta era que las distintas organizaciones fomenten la organización de las “personas en situación de calle”. En este sentido, se promovía un acercamiento hacia esta población para conocer qué es lo que *necesitan realmente* pues se sostenía que son capaces de organizarse si tienen un motivo y si encuentran un espacio en donde participar y ser escuchados. También se propusieron convocar a otras organizaciones a participar, como así también a personas independientes que les interese formar parte.

Por último sostenemos que la RED responde al tipo de participación, definida por Cardarelli y Rosenfeld (1998), como “*enredada*”. Esto es así dado que este tipo se caracteriza por ser una propuesta que integra en la participación las dimensiones subjetivas y colectivas y que produce mayores interacciones e impacto en la agenda pública. Las redes están integradas por OSC, grupos y personas y son ámbitos de articulación horizontales. Según las autoras, en estos espacios novedosos se respeta la identidad individual de las organizaciones y las personas que la integran y nuclea intereses compartidos en relación a la transformación social, frente a los limitantes que supone la participación tradicional.

## PARTE IV

### PROGRAMAS ESTATALES: EN SUS ORIGENES Y EN LA ACTUALIDAD

#### Capítulo 7. Cambios en el acontecer: políticas sociales en la historia argentina

A continuación presentaremos un recorrido por las políticas sociales a lo largo de la historia argentina, haciendo especial hincapié en las que se vinculan especialmente con esta población. Específicamente, nos interesa conocer, a partir de las políticas sociales diseñadas e implementadas, cómo era tratada y considerada la pobreza según cada momento histórico en nuestro país.

Una particularidad del caso argentino es que a lo largo de nuestra historia existió una gran vinculación entre las políticas sociales y las Organizaciones de la Sociedad Civil. En este sentido es que González Bombal (1995) señala que “lo que caracteriza más precisamente la Argentina en el pasado es la carencia de la distinción misma entre lo social y lo estatal” (1995:68). En este sentido es que la realización de un “rescate histórico” del origen de las OSC se vincula con que estas estuvieron fuertemente influenciadas por las tendencias del ámbito político y económico. Estas tendencias condicionaron su accionar y sus orientaciones, es decir, que se vieron influenciadas por los diferentes modelos de desarrollo y sus concepciones. Del mismo modo, se vieron condicionadas por el rol del Estado y su intervención en lo social. En este sentido, la propuesta realizada para este capítulo es revisar la interacción que se fue dando a lo largo de nuestra historia entre las OSC y el Estado en la conformación de un *campo de atención* vinculado a la asistencia a la pobreza, la salud y la educación.

Para Cardarelli y Rosenfeld (1998) los sectores clasificados como pobres han sido desde siempre el objeto privilegiado de las políticas sociales del Estado Argentino. Las primeras políticas sociales se centraron en organizaciones benéficas influenciadas por la caridad cristiana. Para Di Estefano (2002), “absolutamente todas las formas asociativas coloniales estaban cargadas de connotaciones religiosas: habían nacido y se desarrollaban inmersas en la atmósfera espiritual de la cristiandad católica, en una densa «catolicidad ambiente» que invadía la vida social y condicionaba las actitudes de grupos e individuos” (2002: 33). Como lo señala Moreno (2009) a lo largo de nuestra historia la asistencia a los pobres, enfermos, huérfanos, etc. congregaba tanto al Estado como a las instituciones asistenciales públicas o privadas como las pertenecientes a la Iglesia Católica. Esta fue de gran centralidad cuando se revisa los orígenes de la caridad en nuestro país. Se

puede afirmar que en la época preindependentista “las primeras actividades de carácter filantrópico estuvieron profundamente marcadas por las actividades religiosas” (Thompson, 1995:21). Con la colonización española, se trajeron consigo las ideologías y modelos institucionales en torno a la caridad y a la institucionalidad. La iglesia católica, contando con el apoyo de los monarcas españoles, fue la que en nuestro país levantó conventos, parroquias, asilos y colegios. Las órdenes se financiaban a través de los fondos de la iglesia, del cabildo pero también de donaciones. Como vemos estas mezclaron lo público y lo privado cotidianamente. Según Thompson fueron “el instrumento primordial de la intervención social del Estado colonial” (1995:23). En cuanto a los pobres eran considerados inferiores en relación a la superioridad religiosa de los “notables”. Para De Piero, en esta época la creación de organizaciones sociales se limitada por la temática vinculada a la asistencia social y por lo sectorial, lo religioso y la clase dominante (De Piero, 2005:216).

Para Moreno (2009), durante el siglo XVII y buena parte del XVIII, el Estado se encargó muy poco de la población pobre y enferma. Las tareas de asistencia social estaban en manos de las cofradías más importantes. Según Di Stefano (2002), las cofradías o hermandades, que eran términos que se utilizaban como sinónimos en la colonia, tenían varias funciones. Eran asociaciones de fieles que tenían un carácter devocional, prestaban servicios litúrgicos o caritativos (como el alumbrado de una iglesia o la sepultura de difuntos pobres). A estas se sumaban otras más vinculadas a tareas espirituales o de ayuda mutua como la asistencia a los miembros enfermos. En este sentido, la más importante fue la *Hermandad de la Santa Caridad*, creada en 1727 en la Ciudad de Buenos Aires. A raíz de las grandes epidemias se dedicó a prestar servicios médico-asistenciales a los más necesitados. También esta cofradía se encargó, gracias a una concesión de la Corona Española, del Colegio de Niñas Huérfanas y del Hospital de Mujeres.

Hasta ese momento las instituciones religiosas eran las únicas encargadas de los servicios sociales. Pero a partir de 1779 con la creación de la Casa de Niños Expósitos, el Estado comenzó a tener más participación en la política social. Esto se dio dado que, según Moreno (2000), hacia fines del siglo XVIII en la Ciudad de Buenos Aires, había gran cantidad de niños que eran abandonados en la vía pública y también gran cantidad de niños huérfanos. A esta situación se le sumaban los testimonios de personas que aseguraban que había niños fallecidos en las calles de la ciudad. En este contexto fue que las autoridades virreinales decidieron crear la Casa de Niños Expósitos. De

este modo, el Estado comienza a tener injerencia pues los niños abandonados<sup>110</sup> en la calle evidenciaban un problema social que no se podía seguir disimulando.



**Casa Niños Expósito (1873) Samuel Boote**

Desde la Revolución de Mayo de 1810 se inicia un proceso por el cual se lleva a cabo la transferencia de las obras caritativas a organizaciones laicas pero con mayor control estatal. De este modo, “los gobiernos revolucionarios cambiaron las reglas de juego introduciendo modificaciones de carácter laico, sin prescindir por ello del aporte de las instituciones católicas preexistentes” (Moreno, 2009:31-32). A partir de esta época y especialmente en los años posteriores, el Estado comenzó a realizar intentos para intervenir de un modo más decidido frente a los problemas sociales aunque sin asumir directamente estas funciones. Rivadavia, siendo primer ministro de gobierno del gobernador Martín Rodríguez, en 1822, suprime la *Hermandad de la Santa Caridad*, orden religiosa considerada como el pilar central de la caridad y la asistencia social de la época. Rivadavia fue, según Moreno (2009), “el gran impulsor de un cambio profundo en la concepción de beneficencia otorgándole un carácter público, en el cual el Estado habría de tener un rol institucional permanente” (2009:32). En este periodo también es que comienzan a gestarse grupos de discusión y acción política, usualmente bajo la forma de logias masónicas secretas. Estas logias, además de ser espacios de la sociedad civil para la actividad política, también prestaron servicios sociales, fundando asilos y escuelas (Campetella y González Bombal, 2000).

---

<sup>110</sup> Un dispositivo muy característico de la época, y de esta institución, fue el denominado como *torno*. Este consistía en una cubeta metálica giratoria en donde se colocaba al niño abandonado, este era recibido por un ama de cría a través de una mampara. Con este sistema las personas que dejaban al niño no podían ser identificadas y quedaba asegurado el anonimato filial.

## 7.1. La Sociedad de Beneficencia

Este mismo ministro fue el que en 1823 creó la *Sociedad de Beneficencia*, entidad privada creada por el Estado para cumplir funciones públicas a cargo de las damas de alta sociedad. La creación de esta institución, que secularizaba la acción de beneficencia, evidenciaba la distinción que se buscaba realizar entre el Estado y la Iglesia. De este modo, la Sociedad de Beneficencia se encargó de las escuelas (llegando a tener a su cargo un total de 58 escuelas), de los establecimientos asistenciales, de la Casa de los Niños Expósito<sup>111</sup>, del Hospital de mujeres dementes, del Hospital de Mujeres y la cárcel correccional de mujeres. Como vemos las damas de alta sociedad fueron las que tuvieron a su cargo la política sanitaria y asistencial del país.

Según Thompson, la creación de esta institución marca un hito central en la historia del sector en la Argentina ya que se hace cargo de modo privado y autónomo, pero con fondos públicos, de la asistencia social en nuestro país. Asimismo, recibían donaciones privadas, legados y realizaban actividades para recaudar fondos. En este sentido, es que Campetella y González Bombal (2000) afirman que la creación de la Sociedad de Beneficencia fue un punto de inflexión en la historia de este sector pues adelantó algunos de los rasgos que de allí en más caracterizarían a la relación entre sociedad civil y Estado en la Argentina: “es clave su ambiguo estatuto situado entre lo público y lo privado, rasgo que, de diferentes maneras, volveremos a encontrar a lo largo de la historia del sector en la Argentina” (Campetella y González Bombal, 2000:4). Según De Piero (2005) la Sociedad de Beneficencia puede ser pensada como la *primera organización de la sociedad civil* que fue fundada por un Estado incipiente. Los vínculos de esta institución con el Estado fueron

---

<sup>111</sup> En el período que se extiende de 1900 a 1930 se consideraba al espacio asilar como el mejor modo de controlar al niño, en especial, si eran pobres urbanos. Era el mejor medio para vigilar a los niños que no habían sido moralizados a través del Estado por medio de la familia, las instituciones hospitalarias o la escuela. Una vez que el niño entraba en las instituciones de la Sociedad de Beneficencia comenzaba un largo circuito dentro del aparato disciplinario: hasta los dos años ingresaban en la Casa de Expósitos, de esta eran derivados al Instituto Mercedes Lasalla y Riglos, allí estaban desde los dos años hasta los siete años. A partir de los siete años se realizaba una división por género: los niños concurrían al Asilo General y las niñas a la Casa de Huérfanas. A la edad de diez años los niños ingresaban al Asilo de Huérfanos y estaban allí hasta los 18 años. Una vez cumplida esa edad tenían la posibilidad de quedarse en el Hogar de Ex alumnos o bien terminar con el circuito institucional y “regresar” a la sociedad. Según González (2000), el objetivo final del circuito institucional era que los niños, en especial, los varones, se convirtieran en individuos útiles, es decir, “buenos obreros”. El proceso de clasificación y ordenación permitía la separación entre quienes eran aptos y quienes no, como también la identificación de los futuros delincuentes, “[...] distinguir lo normal de lo patológico, lo que puede ser excluido y lo que puede ser asimilable” (González, 2000:140). La instrucción que recibían era de carácter militar. Se intentaba prevenir contra el delito y la locura. Dentro del asilo todos los aspectos de la vida de los niños estaban regulados y reglamentados. La vida estaba atravesada por castigos no físicos (los castigos físicos estaban prohibidos por reglamento) y recompensas. El niño era entregado a un establecimiento de beneficencia para que se vele por su futuro. El fundamento para esta práctica se hallaba en el control de los comportamientos peligrosos: el niño de los sectores populares era identificado con la figura del delincuente. Se podría decir que, en la época, existía una fuerte asociación entre niño abandonado y niño delincuente.

variando según quién estuviera al mando. Sin embargo, se sostiene, que la institución constituyó la política social más importante de todo el país. La entidad, desde 1880 hasta mediados del siglo XX, fue la encargada principal de las actividades de beneficencia en el país<sup>112</sup>. Si bien esta institución era central no se puede negar la existencia de, a principios del siglo XX, una gran cantidad de instituciones asistenciales, muchas de las cuales estaban formadas por laicos que mantenían fuertes lazos con la Iglesia Católica y recibían importantes subsidios estatales (Campetella y González Bombal 2000).

Una cuestión importante a resaltar en torno a la Sociedad de Beneficencia se vinculaba con el papel asignado a la *mujer* en esa época. Según Moreno (2009), el hecho de incorporar a la mujer en la *cosa pública* era de por sí revolucionario y moderno y hablaba del rol activo que tenía la mujer para una nueva concepción de sociedad civil. Las mujeres tenían un rol central en la asistencia a los pobres “merecedores”<sup>113</sup>, sin embargo, no eran cualquier mujer, eran las esposas de terratenientes, comerciantes y propietarios de la ciudad. Según Thompson (1995), su pertenencia social era asociada con educación, cualidades morales y devoción cristiana. Esta combinación “se reproducirá históricamente en el conjunto de las ONGs que se dedicaran a la atención de los pobres y permanecerá como un rasgo característico de la estrategia asistencial que sucede a la beneficencia como modelo dominante de acción social” (Tenti Fanfani en Thompson, 1995:28). Se consideraba que la caridad era una virtud que formaba parte de la “naturaleza” de las mujeres. Del mismo modo, sus prácticas tenían un fuerte contenido ideológico vinculado a los atributos éticos morales del sujeto, estos fueron los que lo llevaron a su situación de necesidad y miseria. En este sentido, es que requería de una acción ejemplificadora que lo sitúe en la senda correcta y que a la vez prevenga que se vuelque a acciones que transformen su situación (Thompson, 1995:35). La Sociedad de Beneficencia tenía como objetivo “[...] resaltar la “virtud”, en tanto en ese entonces ya estaban dirigidos a la conciencia de vastos sectores populares con el objeto de socializarlos en un sistema de valores necesarios para el mantenimiento del orden y la disciplina social. Estos valores giraban alrededor del trabajo y la familia, como pilares del progreso y la civilización, y de la salud del cuerpo y la mente [...]” (Moreno, 2009:69). De este modo, se afirma que “la misión de la organización, sus propósitos, denotan una cierta ideología de la acción y, por lo tanto, tiene claras

---

<sup>112</sup> Si bien la población beneficiaria principal era la pobre, también atendían en sus servicios a otros sectores sociales. Esto sucedía, por ejemplo, con el servicio de salud. Es por esto que la institución comenzó a entregar un *certificado* en el cual se notificaba que la persona era pobre, así estas personas podían acceder gratis a los servicios sin ser confundidas con otros sectores sociales que sí podían efectuar algún pago. Este modo de identificar a la población se retomará más adelante dado que la entrega de certificados es una política que continúa hasta la actualidad.

<sup>113</sup> “Nadie que estuviera en condiciones de de vivir de su trabajo debía considerar la posibilidad de acudir a ellas para solicitar asistencia” (Isuani, 2008: 170)

implicaciones sobre el impacto y contenido de su tarea” (Thompson, 1995:34). Central es para nuestro análisis retomar la idea de Thompson que establece ciertas continuidades del paradigma de la Sociedad de Beneficencia en las prácticas de muchas de las organizaciones hasta nuestros días.

A partir del 1860, paralelamente al desarrollo de las acciones de beneficencia, surgieron y consolidaron organizaciones sociales de diferente tipo, estas fueron: asociaciones de vecinos de barrio, colectividades de inmigrantes, asociaciones profesionales, asociaciones de socorros mutuos<sup>114</sup>, sociedades de fomento, etc. Cada una de ellas, con mayor presencia de laicos, desarrollaba acciones asistenciales vinculadas, principalmente, con la salud y la educación de sus miembros. Muchas de ellas poseían intereses diferenciados aunque asociados con la solidaridad y la autogestión. Más allá de algunas afinidades, no convivieron pacíficamente sino que entablaron disputas para legitimar su acción y para definir la “verdadera mutualidad” (Thompson, 1995:48). En este periodo la creación de OSC estuvo ligada a la llegada de los inmigrantes que buscaban espacios de encuentro de colectividades, a la creación de espacios de recreación y esparcimiento como clubes deportivos, a la creación de espacios culturales como las bibliotecas populares creadas por el Partido Socialista y nuevas corrientes filantrópicas y de beneficencia como el Patronato de la Infancia (De Piero, 2005:222). Asimismo, se fueron conformando las primeras mutuales por profesión, brindando servicios asistenciales pero también siendo un espacio para desarrollar acciones políticas como sindicales.

## **7.2. El higienismo social**

A finales del siglo XIX, las políticas sociales comienzan a verse influenciadas por la corriente del *higienismo social*. Esta es una rama de la medicina dirigida al control del cuerpo y de mente. Desde esta perspectiva la enfermedad era considerada como un fenómeno social que debía ser erradicado<sup>115</sup>. En este sentido, es que se debían *limpiar* las ciudades, principales zonas infectadas

---

<sup>114</sup> En 1906 en la Ciudad de Buenos Aires había alrededor de treinta sociedades de socorros mutuos, en 1909 pasaron a ser 79 y en 1908 108, asimismo el número de asociados fue en aumento llegando a ser para el último año 247.272. Las de origen italiano constituían entre un 20y 35 por ciento del total (Moreno, 2009:93).

<sup>115</sup> Según Álvarez Leguizamón (2008), el discurso del *higienismo* en la Argentina, responde a lo que Foucault denominaba la biopolítica o política de la vida como arte de gobernar que surge en Europa en el siglo XVIII. “Foucault (1991: 91-95) considera que la aparición de la biopolítica está vinculada con una analítica utilitaria de la pobreza en la que la enfermedad, la salud y el bienestar físico de los pobres tienen que ver con los imperativos del trabajo y la necesidad de producción. Se trata de gestionar sus “cuerpos”, no para disciplinarlos como en la etapa de la anátomo-política, sino para ayudarlos y si es necesario, obligarlos a garantizar su salud” (2008:17).

por muchedumbres (en las ciudades, por ejemplo, se localizaban los recientes inmigrantes extranjeros) y por problemáticas sociales (epidemias, prostitución, delincuencia, vagancia, etc.). Estos reformistas crearon programas y campañas de prevención dirigidas a combatir estos males. En este sentido, es que implementaron cambios al interior de las instituciones como la erradicación del *torno*. Estas transformaciones hicieron que este paradigma médico entrara en conflicto con la Sociedad de Beneficencia y el accionar de las órdenes religiosas. El cambio de perspectiva se fundaba en que la población tenía un valor productivo y era responsabilidad del Estado cuidarla ya que no podía ser dejado en manos de iniciativas privadas dispersas, todo esto condujo a la profesionalización y al conocimiento científico para efectivizar las tareas, llevando a una visión más empírica de los problemas sociales (Thompson, 1995).

Hacia 1880 comenzó a consolidarse un Estado Nacional en nuestro país. Este desarrolló dos innovaciones en política social. Una vinculada al campo de la salud a través de la creación del Departamento Nacional de Higiene y de medidas para preservar la salud pública. La otra fue la implementación de un sistema de educación pública de carácter masivo. Este sistema fue pensado para incorporar a la masiva inmigración y dotarlos de identidad nacional. Este tipo de medidas desarrolladas por el Estado estaban inspiradas en el principio de ciudadanía. Otra de las novedades para el periodo fue que las ideas socialistas y anarquistas introducidas al país por los inmigrantes originaron los primeros sindicatos modernos, así, surgieron organizaciones obreras que fueron una herramienta de lucha y negociación (Isuani, 2008).

### **7.3. “Giro de timón”: el Peronismo**

Desde fines del siglo XIX hasta el gobierno peronista, los beneficiarios de la ayuda social eran constituidos por el Estado y los sectores dominantes como receptores pasivos de apoyo y no como portadores de derechos. El cambio se evidenció a partir del primer gobierno peronista que, ya entrados en el siglo XX, marcó nuevas pautas en cuanto a la participación y la dimensión social.

Si bien es discutible la aplicación del concepto de *Estado de Bienestar* para el modelo institucional argentino a partir del primer gobierno peronista, es innegable que se establece un modo particular de relación entre el Estado, los asalariados y el gasto público en expansión. La participación social fue concebida como el acceso masivo a bienes y servicios resignificados como derechos (Carderelli y Rosenfeld, 1998). Así, fue que “el peronismo generó una movilización de la sociedad y una nueva dinámica para la construcción de los derechos ciudadanos, incorporando la

dimensión social” (De Piero, 2005:223). La particularidad del peronismo para la transformación “[...] fue la extensión de los derechos sociales a través de la masificación de la seguridad social de la población ligada al mercado de trabajo, en un modelo económico que impulsó el trabajo industrial. Los protagonistas de estas transformaciones fueron el Estado en articulación con los sindicatos y los pequeños y medianos empresarios” (Campetella y González Bombal, 2000: 14). En este periodo se establece una fuerte incidencia del Estado en el ámbito social generando una nueva relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Una gran cantidad de organizaciones fueron creadas en adhesión al partido peronista, de este modo, el Estado fue una fuente de identidad y de fomento en la creación de asociaciones (De Piero, 2005:224). En relación a la actividad organizativa de la sociedad civil de la época no podemos dejar de mencionar a las unidades básicas peronistas de cada barrio. Como tampoco la vinculación del Estado con los sindicatos. De esta manera, “la tutela del Estado fue, por lejos, una de las mayores transformaciones de la sociedad argentina. El derecho a un salario justo, el pago de aguinaldo y la protección de la salud constituyeron las conquistas más importantes” (Moreno, 2009:151). Según Isuani (2008) en términos de políticas sociales se inicia un periodo de masificación y consolidación, junto a políticas discrecionales hacia los pobres y un sistema universalista en educación y en salud pública.

### **7.3.1. Fundación Eva Perón**

Un hecho paradigmático de este periodo fue la creación de la *Fundación Eva Perón*. Esta institución, nacida de una iniciativa del Estado, asumió muchas de las funciones que estaban a cargo de la Sociedad de Beneficencia (institución intervenida en este período). La Fundación conservó la particularidad de ser manejada de modo privado y responder a lo que el Estado consideraba necesario. Se financiaba a través del aporte estatal pero también por donaciones del mundo empresario. En esta institución se sostuvo la ambigüedad descripta para otras en relación a estar situada entre lo público y lo privado. Así es que se encargó de la administración de los hogares, escuelas, institutos de internación, y del otorgamiento de bienes y subsidios, especialmente a los específicamente sectores más desprotegidos. La Fundación también contó con una fuerte presencia femenina en especial enraizada en la figura de su presidente, Eva Duarte de Perón, también la primera dama. Más allá de las similitudes entre ambas instituciones no sé pueden dejar de mencionar sus amplias diferencias: la diversidad de acciones realizadas (construcción de hospitales y escuelas, planificación de complejos de viviendas, administración de la vejez, becas escolares,

plan agrario para pequeños agricultores, tren sanitario, etc.) y la necesidad de alejarse todo lo posible de la beneficencia y la caridad tradicionales (Campetella y González Bombal, 2000). Estas acciones fueron enfáticamente definidas por Eva Perón como vinculadas a la *justicia social* y no a la beneficencia, es decir, que desde lo discursivo se mostraron amplias diferencias.

### 7.3.2. Primeros hogares de tránsito



Antiguo Hogar de tránsito, actual Museo Evita

Uno de los novedosos dispositivos introducidos por la institución fueron los llamados *Hogares de tránsito*. En estos establecimientos se albergaba a mujeres con o sin niños de manera transitoria hasta que pudieran valerse por sí mismas. Entre abril y agosto de 1948, la Fundación construyó tres hogares de tránsito, con un total de 1.150 camas. Según Barry (2008) se deja de lado la denominación de “asilo” para hacer referencia a estas instituciones y formas de intervención dado que el asilo era vinculado con la idea de establecimiento benéfico en el que se albergan pordioseros. De este modo se sostenía que “el hogar es la forma de “sol familiar” símbolo de la casa, de la conjunción de los principios masculinos (fuego) y femeninos (recinto) y, en consecuencia, del amor. El hogar implica calidez, y ésta fue pregonada tanto desde el discurso como por la estética que estas instituciones se les imprimió” (Barry, 2008:87). Los hogares de tránsito, de acuerdo a los estatutos de la Fundación, nacieron con el fin de “proteger socialmente a la mujer que con o sin hijos, estuviera privada accidentalmente de domicilio por carecer de medios o por alguna razón que así lo condiga”. Estos formaban parte del área de Asistencia médica y social junto con los hogares de ancianos y el Hogar de la Empleada. Los hogares estaban destinados a dar alojamiento provisional y alimentación en forma gratuita mientras durara el estado de necesidad a toda mujer (con o sin hijos) que careciera de hogar, se encontraba en una pobreza extrema o

atravesara una situación crítica y debía ser asistida. Los varones tenían prohibida la entrada en los hogares, salvo para fiestas; estos eran albergados en hoteles en la barrio de San Telmo dado que no contaban con un sistema similar para su caso.

La tipología desarrollada por las asistentes sociales delineaba el perfil de la *asistida*: madre soltera, abandonada, familia ilegalmente constituida, prole numerosa, niños anormales, ancianidad, invalidez, enfermedad crónica, desocupación, inmigrantes, falta de vivienda (Barry, 2008). Los hogares eran controlados por las *Hermanas del Huerto* quienes impartirían una intensiva enseñanza de moral, buenas costumbres y comportamiento a las internas tanto para su vida al interior del hogar como para cuando *salieran al mundo*. Según Barry (2008), en los hogares se les brindaba también acompañamiento espiritual a cargo de esta Congregación y la posibilidad de obtener los sacramentos religiosos (bautismo, comunión, casamiento, etc.). Una particularidad fue que en los hogares trabajaba parte del personal (asistentes sociales, profesionales y personal de hospitales) de la ex Sociedad de Beneficencia. Cada hogar de tránsito funcionaba con una triple estructura, cada una con su debida jerarquía: las empleadas administrativas, las religiosas y las asistentes sociales. Una vez que la mujer y sus niños tenían la entrevista con la asistente social, se la derivaba al consultorio médico donde se le realizaba un chequeo general completándose una ficha médica con datos sobre posibles enfermedades, vacunas, etc. Barry (2008), sostiene que el alojamiento, vestimenta (el ingresar debían desechar su antigua ropa y recibían ropa de moda, bien diseñada) y la alimentación en los hogares eran gratuitos. Al egresar las mujeres recibían ayuda monetaria o en elementos (ropa, pasajes, viviendas, becas de estudios, etc.). Barry (2008) hace hincapié en que el tipo de decoración, estética y cuidado que tenían los hogares buscaba simular a viviendas de los sectores de altos y medios ingresos. Así es que sostiene que “la estética era subversiva en todo el significado de la palabra; buscaba provocar en quienes allí se hospedaban una reacción, una respuesta; es decir, una acción contundente a desear el cambio de sus existencias” (2008:91). Finalmente, por su gran vinculación con el Estado, hacia 1955, la Fundación fue intervenida y sus inmuebles fueron transferidos al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Meses después los hogares fueron cerrados.

#### **7.4. Nuevas prácticas colectivas**

Hacia 1950/60, según Cardarelli y Rosenfeld (1998) la centralidad se encontraba en la temática del desarrollo y su “correlato” el crecimiento económico. En este marco las políticas sociales eran

concebidas como subordinadas a las productivas. Así aparece la noción de desarrollo de la comunidad, se buscaba al interior de la comunidad promover acciones que tendieran al desarrollo. Todo se realizaba bajo un modelo planificado, técnico y racional. Sin embargo, la ideología comunitarista fue reemplazada por la idea de promoción social, haciendo foco en las formas de intervención que debe asumir el Estado frente a la pobreza mediante programas concretos en “zonas prioritarias” de intervención.

Según Jelín (2003) en la década del setenta y ochenta, se hicieron visibles actores sociales y prácticas colectivas nuevas, tanto en el seno de los movimientos sociales clásicos (obrero-campesino) como en nuevos movimientos de mujeres, generacionales, urbanos, étnicos, de derechos humanos, etc., movimientos que planteaban metas y demandas más localizadas y específicas. Desde ese entonces los movimientos sociales no han dejado de estar presentes en la esfera pública de la región. Se había instalado una “nueva manera de plantear las demandas sociales, políticas y culturales. Crecientemente la sociedad civil se moviliza, desarrollando acciones y demandas ancladas en los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía” (Jelín, 1996: 121).

Un corte decisivo en nuestra historia en cuanto a la participación y movilización social puede ser identificado en el periodo de la Dictadura Militar (1976-1983). En este se inicia un proceso de despolitización de la sociedad junto a una gran reestructuración económica centrada en la *economía de mercado*. En esta época se dio el cierre de sindicatos, partidos políticos y organizaciones, es decir, la clausura de espacios de encuentro, militancia, política y, principalmente, acción colectiva. Muchos de sus miembros fueron perseguidos, *desaparecidos* o muertos. En este contexto se instauraron políticas de corte neoliberal que tuvieron grandes repercusiones a nivel societal. La promoción social redefinió su marco normativo y objetivos de acción, ahora centrados en la descentralización de la acción en las provincias y subsidiariedad de la intervención estatal. La participación de los pobres dejó de ser una dimensión a tener en cuenta por la política social, desde este momento se afianzó la idea de la “intrínseca dignidad”, esto es, que el desarrollo social es una responsabilidad individual por lo cual cada uno, por sí mismo, resuelve sus propios problemas (Cardarelli y Rosenfeld: 1998). En este contexto “las organizaciones sociales sufren, como el resto de la sociedad, importantes transformaciones, tanto en su forma de trabajo como en su relación con el Estado. Se generan también profundos cambios en las prioridades de trabajo inducidos por la realidad y el nuevo modelo imperante” (De Piero, 2005:228).

Un punto decisivo, en relación a la sociedad civil, fue el retorno a la *democracia* en 1983 dado que los movimientos sociales y las asociaciones civiles fueron centrales en la recreación del

espacio político ampliamente debilitado. En este contexto hubo más espacio para la participación de la sociedad civil. El debate y las acciones de la época se centraron en el papel del Estado en la política, la construcción democrática y la reivindicación de los derechos humanos<sup>116</sup>. La década del ochenta encontró al país con graves dificultades no solo en el ámbito político sino también en el económico. A partir de este decenio comienza a desmontarse el llamado *Estado de Bienestar* argentino; “se quiebra un modelo de acumulación, distribución y consumo del producto social, que simultáneamente tensiona y pone en crisis el estilo de gestión estatal y transforma la estructura de la sociedad” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998:69).

En este contexto comienzan a implementarse políticas de ajuste para eliminar, por ejemplo, el exceso en gasto público. Se sostuvo la visión de la separación entre la política económica y social, esta última como un medio para contener las crecientes y sostenidas desigualdades sociales. Un ejemplo de esto fue la creación del programa “Plan Alimentario Nacional” (PAN)<sup>117</sup>, que implementó el gobierno de Raúl Alfonsín en mayo de 1984 y que distribuyó una caja de alimentos mensual a familias pobres durante cinco años. “Entre 1980 y 1990 diversos países de América Latina ponen en marcha Programas de Compensación Social, en general financiados a partir de préstamos otorgados por organismos internacionales, con el fin de contener los efectos del ajuste y aliviar la pobreza. Las intenciones de este tipo de políticas tendían a impactar en la descentralización del diseño e implementación, una mayor participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de los programas y una focalización de la cobertura de los mismos” (Salas, 2006). Según Cardarelli y Rosenfeld (1998), en este tipo de programas el componente participativo estuvo presente en el diseño de los programas, los que en la práctica fueron virando entre una lógica asistencial y promocional. También existieron otros programas que se diseñaron en función de una población o temática específica: Plan Nacional de Alfabetización, Generación de Ocupación Productiva, etc. En este escenario también se crearon varias OSC de promoción y desarrollo. Para las autoras, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, se ha

---

<sup>116</sup> En el proceso de construcción democrática es central mencionar al Movimiento de Derechos Humanos, este fue ocupando un lugar de gran visibilidad en la arena política argentina a partir de sus consignas de recuperación de la memoria y “contra el olvido” de ciertos acontecimientos que deben ser recordados y transmitidos. “Su impacto se puso de manifiesto en la difusión de la información sobre la magnitud de las violaciones durante la dictadura militar, en el carácter que asumió el proceso de conformación de las demandas sociales de defensa de los derechos humanos, en la organización de la solidaridad y promoción del tema a nivel internacional, y en la centralidad que ocuparon los derechos humanos en la conformación de la agenda de la democratización” (Jelín y Azcárate, 1991:29).

<sup>117</sup> “Una caja PAN cubría el 30% de los requerimientos nutricionales de una familia de cuatro personas e incluía 2 kilos de leche en polvo, un kilo de fideos, un kilo de arroz, uno de porotos, dos kilos de harina de trigo, un kilo de carne enlatada, dos kilos de harina de maíz y dos litros de aceite. Cada caja costaba 550 pesos argentinos, que en ese momento equivalían a unos 11 dólares”. Nota al diputado Aldo Neri, entonces ministro de Bienestar Social. La Nación, 15 de junio de 2003. [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=503874](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=503874)

redescubierto en este periodo. Este incluye al sector empresarial y al no lucrativo. La aproximación del Estado hacia estas organizaciones se hizo vinculada a programas para los “necesitados”, este encuentro se realizó, según ellas, más tendiente a una cooptación gubernamental de las organizaciones que necesitaban recursos económicos que a implementar un estilo asociativo para resolver conjuntamente los problemas de la pobreza.

Se puede decir, a partir de este pequeño recorte histórico, que los dos actores principales en la construcción de la política social en la Argentina fueron el Estado y la sociedad civil. El vínculo entre ellos siempre estuvo atravesado por tensiones y conflictos para dar respuesta a las necesidades de los sujetos, en particular, de los más pobres. Sin embargo, no podría “contarse la historia”, sin tener en cuenta sus entrelazamientos.

## Capítulo 8. El ingreso en la agenda

Hacia fines del siglo XX el deterioro en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad condujo a la multiplicación de programas específicos para ciertos grupos, entre ellos, encontramos a los habitantes de la calle. Según Duschatzky (2009), los programas sociales de fines del siglo XX fueron “sogas de auxilio” frente “al mal funcionamiento social”. Las mujeres, los niños, los enfermos, los ancianos, etc. eran la población beneficiaria de estos programas. Principalmente se buscaba atender los casos de pobreza extrema, de este modo es que se crean los *programas de los pobres entre los pobres*. Se seleccionaba preferentemente a los considerados, según Castel (2004) como “más desprotegidos y carentes” para reducir lo más posible el gasto social. La política social se vio reducida a la atención de los casos más extremos de pobreza. De este modo, se desvanecieron los supuestos universalistas tan característicos de otras décadas.

Dentro de este contexto se ubica el nacimiento de los primeros programas para los habitantes de la calle. Estos fueron creados en 1997 en el mandato del primer Jefe de Gobierno<sup>118</sup> que tuvo la Ciudad de Buenos Aires, hacemos referencia a Fernando de la Rúa. Desde el inicio de estos programas específicos hasta la actualidad se han creado, implementado, modificado, etc. las políticas sociales destinadas a esta población; aunque se puede decir que no variaron en gran medida, cada gobierno le ha impuesto su sello.

### 8.1. *Recorridos*: las diferentes gestiones y su accionar frente a la problemática

A continuación, se presentarán las principales políticas y acciones desplegadas hacia los habitantes de la calle en cada gobierno desde las primeras políticas de 1997.

#### 8.1.1. La ciudad estrena jefe y políticas

Fernando De la Rúa se establece como Jefe de Gobierno de la ciudad desde el 7 de agosto de 1996 al 10 de diciembre de 1999. En estos años se crean los primeros programas y políticas para los habitantes de la calle. Del armado de las primeras acciones participaron organizaciones de la

---

<sup>118</sup> Recién luego de la reforma constitucional de 1994, la ciudad se gobernó autónomamente eligiendo tanto el ejecutivo como la legislatura (Pirez, 2009:10). Con anterioridad, la ciudad era un municipio gobernado por un Intendente, elegido por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado. Con la autonomía parcial de Buenos Aires, lograda el 6 de agosto de 1996 durante la presidencia de Carlos Menem, asume como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires su primer Jefe de Gobierno, el luego presidente, Fernando De la Rúa.

sociedad civil que trabajaban desde hacía años con esta problemática como son Cáritas-Argentina, el Ejército de Salvación y el SIPAM. Estas fueron las que asesoraron el flamante gobierno para dar los primeros pasos en relación a la problemática. Asimismo, en el marco de esta gestión, se desarrolló el primer conteo de las personas “sin techo” como eran denominadas en ese entonces. Entre los programas creados en esta gestión que persisten en la actualidad encontramos el Programa de paradores nocturnos y hogares de tránsito y el programa “Buenos Aires Presente” (BAP) creado en el año 1999.

Antes de continuar nos preguntamos: *¿por qué se crearon en esta gestión los primeros programas para los “sin techo”?* Según Golbert (2004) las distintas situaciones de exclusión social presentes hacia fines del siglo XX requirieron de la realización de nuevas políticas sociales que pudieran ofrecer cierta protección a aquellos que habían perdido su empleo o se encontraban en un situación de gran vulnerabilidad social. Se necesitaban políticas orientadas a reforzar los lazos sociales, encuadrados en otros marcos institucionales y en las que participan nuevos actores. Según la autora, hacia los primeros años de autonomía de la ciudad se podía señalar que el Gobierno de la Ciudad contaba con una Legislatura que no sólo le respondía políticamente, sino que se mostraba sensible a la problemática social de los habitantes de la ciudad<sup>119</sup>. Por otra parte, la nueva Constitución establecía una propuesta de políticas sociales. Entre las funciones del primer secretario de Promoción Social, se puede señalar un cambio en la orientación de los programas: “abandonar las viejas prácticas asistencialistas para poner en marcha otro tipo de acciones destinadas a combatir la exclusión social y promover la construcción de una ciudadanía social”. En este sentido, fue que se intentó fomentar la promoción de derechos, la producción de mecanismos de integración social, la asistencia a sectores vulnerables y la participación de los ciudadanos.

Si bien estos eran los objetivos propuestos, en los hechos la cuestión se dificultaba. Una de las razones fue que el nuevo gobierno recibía un organismo con recursos humanos poco calificados y un presupuesto reducido, además, en los comienzos de la gestión el gobierno adoptó una actitud cautelosa en el manejo del gasto. Del mismo modo, existía una relativa autonomía de las distintas direcciones generales en la decisión de los programas y una baja articulación de estos. También se daba una superposición de tareas entre los nuevos ingresantes en la secretaría que disputan tareas

---

<sup>119</sup> Según Golbert (2004), en relación al acompañamiento de la Legislatura a la labor del Ejecutivo, específicamente a la Secretaría de Promoción Social, se destacan la aprobación de las siguientes iniciativas: aumento presupuestario de \$11 millones para la Secretaría de Promoción Social en 1999, Ley de Protección a la Infancia y adolescencia, basada en los principios de la Convención de los Derechos del Niño (diciembre de 1998), Programa Piloto de Diagnóstico Nutricional y Desarrollo Infantil para niños de zonas carenciadas, elaborar un mapa de la pobreza de la ciudad; Casas Abiertas para Adolescentes en Riesgo, prevención y asistencia de la violación y el abuso sexual y el Programa de Recuperación de Derechos (PRED).

con los antiguos trabajadores de planta que no fueron removidos ni promovidos. Otras de las dificultades se vieron en la articulación al interior de la Secretaría, con otras áreas del gobierno local o con el Gobierno Nacional. Más allá de estas especificidades, desde varios sectores se coincidía en que la Secretaría fue “recibida”, por la nueva gestión, como en estado de abandono; por lo cual “el hecho mismo de hacer, de poner en marcha programas, iniciativas, acciones concretas, es valorado ya de manera positiva, independientemente de si el resultado final presenta algunas falencias o si en el camino se encuentran trabas o desajustes (Golbert, 2004:127). A partir del cambio de gobierno, hubo más programas pero también más beneficiarios. Muchos de estos, anteriormente, no se acercaban a la Secretaría y sus dependencias porque sabían que allí no tenían algo (remedios, planes, subsidios, materiales de construcción, etc.) para ofrecerles. Este acercamiento de la ciudadanía se manifestó en el aumento de la demanda y la heterogeneidad de la misma, aparecieron nuevas cuestiones a ser atendidas, por ejemplo, el desempleo y la falta de vivienda. Estas no eran competencias específicas de la Secretaría, solo, por ejemplo, podía brindar asistencia temporaria a las personas “sin techo” que combinaban ambas problemáticas. Estos cambios también se dieron por el empeoramiento de las condiciones sociales en estos años, de este modo, aumentó la presión sobre la Secretaría.

La Secretaría cobró mayor relevancia cuando se acercaban las elecciones presidenciales, esto, según Golbert (2004), generó un interés mayor por parte del gobierno en “mostrar cómo el Gobierno de la Ciudad se ocupaba de los más necesitados intentando marcar diferencias con la gestión del partido gobernante de signo político contrario es una buena propaganda electoral. Sobre todo cuando la única experiencia de gestión que podía exhibir De la Rúa era la de Jefe de Gobierno de la Ciudad” (2004:95). Del mismo modo, la autora señala que estos años la “cuestión social” cobró mayor importancia en los medios de comunicación, estos le dieron cada vez mayor importancia a la problemática social, apareciendo un interés por la sociedad civil. Este interés fue percibido como central para la gestión de la Secretaría, sus funcionarios reconocían que los medios eran los *instaladores de temas*, y esto afectaba su labor cotidiana y las percepciones generales que se tenían de ellas.

En cuanto al trabajo con OSC, por ese entonces, las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil fueron fluidas, según Golbert (2004), el Gobierno de la Ciudad trabajaba con distintas organizaciones: desde aquellas que dependen de la Iglesia Católica, como Caritas, a organismos internacionales como UNICEF; desde organizaciones prestadoras de servicios a organismos de base. Para elegirlos los criterios se vinculaban con la trayectoria y prestigio de la OSC sin tener en cuenta

otras dimensiones, del mismo modo, la articulación con OSC se dio a partir de ciertos aspectos del accionar, por ejemplo, no existía una articulación para el diseño de las políticas sociales.

En resumidas cuentas, para la autora, más allá de las falencias y la falta de previsión en ciertas cuestiones, se puede reconocer que los programas lanzados por la Secretaría, en esos años, resultaban innovadores especialmente teniendo en cuenta el contexto de exclusión social en el que se encontraba la ciudad. Por señalar algunos, Golbert (2004) sostiene que “El Programa Sin Techo es, en este sentido, paradigmático. Si bien fue creado para hacer frente a una emergencia, lo cierto es que no se limitó a brindar una asistencia inmediata sino que se establecieron mecanismos para ayudar a la reinserción social de las personas que estaban viviendo en la calle” (2004:142).

#### **8.1.1.1. El primer programa “Sin techo”**

Hacia mayo de 1997 se lanza el **Programa Sin Techo**. Este estaba planificado para lanzarse entrado el invierno, sin embargo, se adelantó su lanzamiento por la muerte por frío y desnutrición de un joven que habitaba en la calle. Este fue impulsado por el secretario de Promoción Social de la Comuna, Rafael Kohanoff. Se proyectaba dar refugio y comida a los 1000 registrados en el conteo, para ello se debía realizar un acercamiento a la población por parte de los trabajadores sociales y psicólogos que recorrieron las calles, la modalidad era persuadirlos para integrarse al programa sin utilizar ningún medio violento ni compulsivo de ingreso. Entre las primeras reacciones se preveía la desconfianza y miedo por parte de los habitantes de la calle. El Programa Sin Techo<sup>120</sup> estaba situado en la Secretaría de Promoción Social<sup>121</sup> (Subsecretaría de Gestión de la Acción Social) del

---

<sup>120</sup> El programa estaba destinatario a personas mayores de ambos sexos que pernoctan en la vía pública. Este programa estaba integrado por el desarrollo diagnóstico a partir de la realización de dos conteos y posterior alojamiento, alimentación y otras prestaciones básicas además de tratamiento psicosocial en los hogares de adultos propios y en coordinación con OSC. Este programa contaba con la creación de Dormis en el Hogar Rawson que permite alojar a 100 personas, acuerdos con OSC que permiten disponer de 90 plazas. Para ese entonces la cantidad de centros que contaba el GCBA eran hogares propios: Dormis Hogar Rawson, Hogar Félix Lora y Hogar 26 de Julio. Por convenios con OSC se disponía de: Ejército de Salvación: Hogar Copahue, Hogar O’Brien, Hogar Sáenz y Hogar Cardenal Ferrar del Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua (SIPAM).

<sup>121</sup> Los orígenes de la Secretaría de Promoción Social se remontan hacia 1919 cuando se creó la Dirección de Plaza y Ejercicios Físicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta iniciativa se enmarcó en el gobierno del Presidente Irigoyen que sostenía que el Estado debía ser el encargado en los temas referidos a la salud y a la asistencia social, idea que se contraponía con el accionar de la Sociedad de Beneficencia. Más entrados en nuestros años hacia 1983 la Subsecretaría de Acción Social dependía de la Secretaría de Gobierno de la Intendencia porteña y estaba conformada por las siguientes áreas: Dirección General de Deportes y Recreación, Dirección General de Ancianidad, Dirección del Menor y la Familia, Dirección Coordinación Logística, y Departamentos de Juntas Vecinales. Luego en 1989 se constituyó la Secretaría de Calidad de Vida, en cuyo ámbito se incluía a la Subsecretaría con sus cuatro direcciones generales: del Menor y la Familia, Discapacitados y Tercera Edad, Administrativa, y De Aprovisionamiento. Un año más tarde la Subsecretaría fue elevada de rango, y se la denominó Secretaría de Promoción Social. En julio de 1991 se creó una nueva Subsecretaría a la que se denominó de Desarrollo Social, y se le transfirieron los Servicios Zonales que hasta ese momento

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Según Calcagno, el programa se pensó como un *círculo* que constaba de tres momentos específicos. En una primera etapa, se le brinda al beneficiario no sólo un lugar para que se higienice, coma y pueda pasar la noche, sino que además, a través de un grupo interdisciplinario de médicos, psicólogos y asistentes sociales, se trabajaba en relación al cuidado de la salud, se intentaban restablecer pautas de convivencia, y se comenzaba a resolver problemas de documentación. El objetivo del segundo momento, que se desarrollaba en el Hogar Félix Lora, era que el beneficiario vaya recuperando la mayor cantidad de hábitos perdidos posibles, de manera tal que se encuentre en las mejores condiciones para iniciar su rehabilitación laboral, dado que esta fue registrada como la mayor causa de inicio de la vida en la calle. Por ello, la capacitación laboral se presentaba como el objetivo prioritario de esta etapa. Asimismo, se los introducía en rutinas de búsqueda, ayudándolos en la lectura y selección de avisos clasificados, la confección de un currículum y la preparación necesaria para una entrevista de trabajo. Finalmente, la última etapa del *círculo* se correspondía con una estrategia de pre-egreso del programa, en esta se facilita a los beneficiarios que hubieran conseguido un empleo alojamiento gratuito por un cierto período, acompañado de un seguimiento psicosocial. Se trataría, en este caso, de un paso intermedio antes de que la persona llegue a independizarse totalmente del programa<sup>122</sup>. No era posible, ni tampoco se lo consideró conveniente, plantear límites con respecto a la duración de cada uno de los tres momentos. Este *círculo* se pensó para los varones. En el caso de las mujeres, estas ingresaban al Hogar 26 de Julio -que continua funcionando en la actualidad- donde se podían alojar mujeres solas o con hijos. Si bien este hogar contaba también con un equipo de psicólogos y asistentes sociales, la política de resocialización tenía otro perfil: se focalizaba básicamente, según Calcagno, en la escolarización de los menores cuando los hubiera, la revinculación familiar y la asistencia en la búsqueda de trabajo.

Es de destacar que desde el programa se preveía que existieran personas que preferirían no ingresar en ninguno de los dispositivos propuestos. Estas eran entendidas, por los creadores del programa, como personas con un alto nivel de *cronicidad*, producto de un mayor tiempo habitando en la calle y que presentan un deterioro físico y psicológico significativo. Para ellas se preveía un relevamiento periódico de su estado, la atención de sus necesidades básicas y la información

---

dependían de la Dirección del Menor y la Familia. En 1995 la Subsecretaría de Acción Social pasó a llamarse de Gestión de la Acción Social, y al suprimirse en 1992 el área de aprovisionamiento quedó con las siguientes direcciones: la de Tercera Edad, la del Menor y la Familia y la de Asistencia Comunitaria.

<sup>122</sup> En los primeros años, el programa atendió a 1487 personas, en sus distintas instancias de prestación. No obstante lo elevado de la cifra, debe tenerse en cuenta que el grado de repitencia y reingreso era del orden del 35%.

permanente sobre las distintas instancias del programa, se buscaba, mejorar su calidad de vida aunque sigan habitando a la intemperie.

Como se pudo observar, estas primeras intervenciones intentaron cubrir algunas de las diversas situaciones que presenta la problemática. Es decir, que se pensaron intervenciones para mujeres solas o con niños y los varones. A la vez que se pensó un acompañamiento en cada una de las instancias tanto al ingreso en los programas como previas a la *salida*, esta, en este periodo, era fuertemente asociada con la obtención de un trabajo, es decir, que la dimensión laboral era la relevante. Es de rescatar, la particularidad planteada por el programa a partir de la asistencia continua a quienes no quisieran ingresar a los servicios estatales y prefiriesen permanecer “habitando la calle”.

A continuación, se realizará una descripción breve de algunos de los programas, vinculados a la temática trabajada, hacia 1999<sup>123</sup>. Estos fueron los primeros programas con los que contó el GCBA hacia esta población:

#### **Atención en caso de emergencia individual o familiar**

(dependiente de Dirección General del Menor y la Familia)

Este programa, creado en 1986 a partir del decreto 81/86, prevé el alojamiento temporario de familias de escasos recursos en hoteles, esta modalidad fue aplicada por el GCBA (ex MCBA). Era un subsidio dirigido a familias y personas desempleadas de manera transitoria; ancianos con pensiones y/o jubilaciones insuficientes; carencia de vivienda por situación de desalojo, incendio, derrumbe (que no signifique catástrofe natural); enfermedad de personas sin cobertura social; carencia de medios para trámites judiciales o de documentación personal. Para ello se proporcionan alimentos por el término no mayor de 15 días, pago de hotel por un periodo similar cuando no podían ser internados en los hogares de la Subsecretaría, compra de medicamentos y gastos que ocasionen los trámites legales.

Esta ordenanza se complementó con el decreto N° 607/97 que sin modificar el plazo de alojamiento, contempla otras alternativas destinadas a paliar los crecientes niveles de pobreza y dificultad de acceso a la vivienda por parte de familias o personas “sin techo”.

#### **Nuestras Familias**

(dependiente de Dirección General del Menor y la Familia)

Fue creado por la ordenanza nº 43.821 (B.M. nº 18.648) en 1989. Buscaba brindar ayuda material a familias de bajos recursos en situación de vulnerabilidad, para ello se otorgaban subsidios económicos para solucionar problemas relacionados con la vivienda, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, sostenimiento de escolaridad, tramitación de documentación y

---

<sup>123</sup> Información extraída de Golbert, 2004 (Anexo 2) y de leyes, decretos y reglamentación de los programas presentados.

resoluciones personales de problemas de salud. Como contrapartida de la entrega del subsidio, algún miembro de la familia prestaba servicio solidario en alguno de los programas de promoción social. Tenía, hacia 1999, 325 familias (1.653 personas) beneficiarias.

Sus objetivos eran:

1. Asistir a familias en riesgo social, en forma operativa, ágil y dinámica a través de un subsidio económico.
2. Atención a familias en situación de carencia extrema, con riesgo de convertirse en abortiva y expulsora de niños y ancianos, de acuerdo a los siguientes indicadores: población desocupada pero potencialmente activa; por desalojo, incendio u otra contingencia; enfermedad prolongada de algunos de sus miembros; ausencia regular de alguno de los padres; deficiencia alimentaria; carencia de cobertura social; familia numerosa o con ancianos o niños a cargo.
3. La prestación implica: subsidios mensuales por un período de hasta 6 meses, cuyo monto dependía de la evaluación permanente de la Subsecretaría de Acción Social, de acuerdo con informes presentados por los Servicios Sociales Zonales
4. Requisito para la obtención del subsidio: que la familia preste un servicio en algún programa de asistencia comunitaria dependiente de la Subsecretaría; residir en Capital; real situación de vulnerabilidad; documentación probatoria.

#### **Programa Integrador Para Personas o Grupos Familiares en situación de Emergencia Habitacional**

Este programa creado en el año 1997, por el decreto 607, tenía por objetivo tutelar a personas y familias, de escasos recursos, en situación de emergencia habitacional. Este se orientaba a facilitar la rehabilitación/reinserción de aquellas personas y familias que vivían en la calle, a cuyo efecto las caracterizaba como un grupo heterogéneo, que presentaban una ruptura más o menos definitiva en relación a su entorno familiar, social y laboral y que se encontraban en situación de pobreza severa. Contemplaba, asimismo, la “atención especializada y puntual de estos grupos desaventajados”, brindándole alojamiento, alimentación, protección y asistencia y apuntaba al desarrollo de estrategias de abordaje e intervención interdisciplinarias que tendieran a superar la emergencia de los beneficiarios.

Servicios relacionados con problemas habitacionales y atención de la emergencia:

En relación a las ocupaciones y desalojos, existían tres tipos de servicios. Uno de ellos era el albergue temporario para pernoctar para quienes durmieran en la vía pública a partir de red de comedores. Otro era la formación de cooperativas o mutuales y otro el apoyo a ONGs que atendieran la problemática habitacional a partir del diálogo con entidades comunitarias de villas y barrios carenciados, como por ejemplo el MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos). Asimismo, se entregaron materiales para autoconstrucción de viviendas. Es de señalar que en el marco de estos servicios habitacionales se evitó el desalojo compulsivo de 150 personas.

#### **Programa Buenos Aires Presente (BAP)**

Este programa fue creado en el año 1999 a partir del decreto 2018 del 6/10/1999, para canalizar la demanda en forma rápida. Para hacerlo se creó una flota de vehículos equipados para el desplazamiento de la acción social de la Secretaría de Promoción Social. Para ello se realizó la

incorporación del servicio de atención telefónica SAT y UMAS -unidades móviles- para que intervengan en situaciones de emergencia social:

**-Servicio Social de Atención Telefónica (SAT).** Buscaba mejorar los canales de comunicación entre ciudadanos y administración. Poseía una línea telefónica gratuita para la recepción y resolución de demandas de atención de personas en situación de calle, riesgo social y/o derechos vulnerados.

**-Unidad Móvil de Atención Social (UMAS).** Era una respuesta inmediata a personas o familias en situación de riesgo social, asistencia alimenticia, vestimenta, abrigo y contención profesional a personas en situación de calle y/o abandono, además, intervenía en situaciones de emergencia habitacional (desalojos) y brindaba asistencia sanitaria a las personas “sin techo”.

Este programa atiende a las personas en situación de emergencia, es decir, que 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. Este programa a través de sus unidades móviles, que circulan por toda la ciudad, brinda información sobre los servicios sociales, deriva y 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 derivados a los servicios que les brinda el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o bien a las organizaciones de la sociedad civil destinadas para su atención. Este programa, aunque con algunas modificaciones, continúa vigente.

#### **Hogar de Ancianos**

(dependiente de la Dirección de Asistencia Social a Mayores)

Por último mencionaremos un servicio muchas veces vinculado a la problemática de la “situación de calle”. Este programa para ancianos, busca brindar una asistencia integral a aquellos ancianos en situación de desamparo o carentes de apoyo familiar y/o cobertura social. Estaba destinado a ancianos de 60 años en adelante, de ambos sexos. Se le daba alojamiento y alimentación completa, atención médica integral, atención a la situación familiar y social y actividades recreativas. Eran centros de atención a esta población el Hogar Dr. Raimondi, Hogar Dr. G. Rawson, Hogar Gral. M. Rodríguez y Hogar San Martín<sup>124</sup>.

Muchos de los programas y servicios, con algunas modificaciones, continúan hacia nuestros días. Como se habrá podido observar existen algunas superposiciones en cuanto al accionar de los programas y sobre hacia quiénes estaban dirigidos. Esta superposición y la falta de claridad en cuanto a los nombres específicos de los programas es un signo de la atención de la problemática. Hay varios programas, con nombres diferentes, que hacen el mismo trabajo, por lo cual se evidencia el entrecruzamiento de normativas y del accionar.

---

<sup>124</sup> Son lugares de residencia permanente, de puertas abiertas. El servicio consiste en brindar atención integral las 24 hs a través de: Alojamiento Completo con desayuno, almuerzo, merienda y cena; atención médica, kinesiología, psicológica y odontológica, servicio de enfermería las 24 hs.; atención de la situación social y familiar de los residentes, a través del Servicio Social; talleres de recuperación de la lectura y la escritura; realización de actividades recreativas, culturales o labor-terapéuticas. Estaban destinadas a adultos mayores de 60 años, de ambos sexos, residentes o con domicilio en la Ciudad de Buenos Aires.

## 8.2. Continuidades y rupturas

El mandato de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno de la Ciudad tuvo dos periodos, el primer mandato se extendió desde agosto del 2000 hasta diciembre del 2003. El segundo fue desde el 10 de diciembre del 2003 hasta su destitución en marzo del 2006. En estos años de gestión, se puede señalar como central para la problemática, la creación de la **Ley de Emergencia habitacional** (ley 1408). En el año 2004, la Legislatura de la Ciudad Autónoma declaró en estado de "Emergencia Habitacional" a la ciudad. La ley entendía por emergencia habitacional a la situación en que se encuentran los: ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, utilizados con uso manifiesto de vivienda única y que no poseían otros bienes inmuebles a su nombre; habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios y asentamientos de la Ciudad; ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto; alojados en hoteles o pensiones y en situación de calle. Un artículo central en esta ley, el número 7, sostiene que durante la vigencia de la "emergencia habitacional" se suspendían los desalojos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires de todos aquellos inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada la presente ley se encontraran ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica. Esta ley fue prorrogada por tres años más.

Otras de las acciones a resaltar en este gobierno fue el cierre del "programa de Hoteles" y la creación del **subsidio habitacional**. Durante más de diez años la respuesta que dio el Gobierno de la Ciudad de Bs As a la emergencia habitacional de familias de escasos recursos consistió en el alojamiento temporario de hoteles. Furlong (2003), en un informe del GCBA, sostiene que este programa se encontraba agotado por varias razones, entre ellas, por las condiciones de precariedad de los alojamientos e irregularidad en algunos de los hoteles que prestaban el servicio, por mecanismos deficitarios en el sistema administrativo y en el control de los prestadores, por la extensión del plazo de alojamiento fijado por la norma que en muchos casos excedían el año de alojamiento y por la dificultad en la periodicidad y la calidad de la familias alojadas. Esto llevaba a altos niveles de conflictividad entre las familias en lugar de promover su desarrollo social. En este escenario es que se decidió realizar un proceso gradual de modificaciones basados en criterios tales como: autonomía de decisión de los beneficiarios, promoción de soluciones definitivas al problema habitacional, ordenamiento administrativo y del presupuestario del programa, eficacia de los resultados centrados en la familia como beneficiaria activa, a partir de que la transferencia de

dinero directa y no a terceros. Finalmente a través del decreto 895/02 del 31 de julio de 2002, se diseñó una nueva operatoria, actualmente en vigencia, por la cual se cerraba definitivamente el ingreso a hoteles y se creaba un subsidio para familias en situación de calle. De este modo, se destinaba un subsidio habitacional para la familia que se encontrara en situación de calle, desalojo o emergencia habitacional cuyo monto máximo era de \$1800. Las familias que vivían en hoteles podían seguir con ese alojamiento pero también tenían la posibilidad de optar por el subsidio habitacional<sup>125</sup>. Este subsidio podía ser combinado con entrega de materiales o pasajes, en caso de que la familia resolviera la compra de un lote para autoconstrucción o el retorno a su lugar de origen. En el marco de estos cambios es que se realizó en el año 2002, un censo de la población que se encontraba “hotelada”. Se buscaba obtener un diagnóstico de las condiciones sociales en que vivían dado que se señalaba que, con el pasar de los años y el crecimiento de la pobreza y la indigencia, habían aumentado. Un ejemplo de ello fue el crecimiento acelerado de la población beneficiaria del programa: 1160 en enero de 1999 a 6500 en diciembre del año 2000, llegando a 8000 personas en el año 2001<sup>126</sup>.

El cambio en la modalidad de intervención generó modificaciones significativas en la atención de la problemática. Desde ese momento, la persona o el grupo familiar debían, por sus propios medios, buscar un alojamiento. Anteriormente el GCBA poseía un listado de hoteles con los cuales trabajaba para albergar personas bajo esta modalidad; en parte, con el cambio, se propició la especulación de los hoteleros en cuanto a quiénes alojar y/o cuanto cobrarles (más adelante, en este capítulo, se revisará el subsidio habitacional en la actualidad).

Otra de las acciones a destacar en relación al tratamiento del tema fue la creación del **Parador Retiro**. Inaugurado en el año 2003 en un edificio cedido por la Administración Nacional del Puerto al Gobierno de la Ciudad, este parador, que funciona en un gran galpón, contaba con 200 camas para albergar a varones “sin techo”. Este parador continúa funcionando en la actualidad.

Asimismo, en esta gestión, en el año 2005 se crea por decreto N° 106 la **Dirección General Sistema de Atención Inmediata**, dependiente de la Subsecretaría de Promoción e Integración Social. Esta dirección fue creada para la coordinación de programas que trabajan con las personas que se encuentren en situación de gran vulnerabilidad mediante la utilización de los recursos de los Programas “Buenos Aires Presente” y “Sin Techo”. En esta gestión también, en diciembre del año

---

<sup>125</sup> En la actualidad, quedan viviendo bajo esta modalidad alrededor de 200 personas que no quisieron salirse del programa. Con el cierre del mismo no se incorporaron nuevos beneficiarios.

<sup>126</sup> Informe Final, Relevamiento de Familias Bajo la modalidad de Alojamiento en hoteles del GCBA, Lic. Liliana Furlong (2003), Centro de Documentación de Políticas Sociales, Documento 33.

2005, se implementó la **Línea 108** que funcionaba como un sistema de atención social inmediata. Esta línea telefónica atendía las 24hs los 365 días del año, ofreciendo información; atención de trabajadores sociales, psicólogos y operadores sociales, quienes orientan y derivan; asesoramiento sobre servicios para niños que habitan en la calle y sobre otros programas y servicios sociales.

A partir de la destitución del Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, asume su vice Jefe de Gobierno, Jorge Telerman. Su gestión se extendió desde el 13 de marzo del 2006 hasta el 10 de diciembre de 2007. En este periodo, se inauguró, en febrero del 2007, el **Centro Permanente para Evacuaciones de Emergencia** y el primer centro de atención integral para Personas sin hogar, ambos en el barrio de La Boca. El Centro Permanente para Evacuaciones de Emergencia es el primero en su tipo en la ciudad dado que tenía por objetivo la atención de las poblaciones damnificadas por eventuales emergencias: incendios, inundaciones o imprevistos climáticos, el lugar tiene una capacidad de 30 plazas. El Centro de Atención Integral para Personas, también primero en su tipo, era un servicio único, especializado y personalizado de admisión general para aquellas personas sin domicilio fijo que solicitaran ingreso a alguna de las instancias de tratamiento institucional. El Centro de Evacuaciones es utilizado en la actualidad, en cambio, no se ha registrado lo mismo para el Centro de Atención para personas sin domicilio. Más allá de estas incorporaciones, durante esta gestión, se mantuvieron las acciones anteriormente implementadas.

### **8.3. Gestión actual**

La gestión del actual Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, comenzó el 10 de diciembre del año 2007<sup>127</sup>. Si bien se continuaron con los programas ya impulsados desde otras gestiones, hubo dos acciones que resultaron significativas. Durante esta gestión, en diciembre del 2010, se aprobó la primera **Ley para Personas en Situación de Calle** de la Ciudad de Buenos Aires y se reestructuró la **Unidad de Control del Espacio Público (UCEP)** que pertenecía al Ministerio de Ambiente y Espacio Público porteño. A continuación, desarrollaremos algunas particularidades de esta unidad dado que se considera que esta ejemplifica algunas características de la atención a la problemática por parte del este gobierno y también ciertas apreciaciones del espacio público y los usos de la ciudad. La UCEP<sup>128</sup> fue creada con los siguientes objetivos:

---

<sup>127</sup> Su primer mandato fue hasta el 10 de diciembre del 2011; luego fue reelecto como Jefe de Gobierno hasta el año 2015.

<sup>128</sup> La unidad fue creada el 21 de octubre de 2008, por intermedio del Decreto Nº 1232/08. Depende de la Subsecretaría de Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad.

- Controlar y ejecutar el retiro de infraestructura y elementos publicitarios instalados en el espacio público no ajustados a la normativa vigente
- Mejorar el orden y la organización en el espacio público, coordinando y colaborando con las diferentes áreas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público en tareas que resulten afines.
- Colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de elementos, materiales y mercaderías acopiados ilegalmente en el espacio público o utilizado para realizar actividades ilegales en el espacio público.

Los reclamos atendidos por esta unidad podían provenir de diversas fuentes, tales como: atención ciudadana; otras dependencias del Ministerio de Ambiente y Espacio Público; funcionarios del gobierno; directores de las comunas; Juntas vecinales y particulares, etc. Una vez recibido el reclamo, se lo ingresa al denominado “stock acumulado de denuncias” y conforme el grado de conflictividad que posea, se lo clasifica en categorías. Los reclamos eran clasificados según:

- **Urgente:** son Aquellos de carácter inminente que requieren una pronta respuesta operativa. Se encuentran en estado apremiante. Proviene de Funcionarios del Gobierno y Directores de las Comunas.
- **Alta:** son Aquellos de gran conflictividad y alto riesgo que requieren mayor planificación operativa.
- **Media:** son de mediano grado de riesgo y menor numerosidad de usurpadores en el espacio público.
- **Baja:** son de escaso grado de conflictividad y riesgo poblacional.
- **Rutina:** Dado que hay casos en que los indigentes vuelven a “intrusar” la zona que ya había sido recuperada por nuestra Unidad, son aquellos que integran nuestro historial de denuncias. Son verificados permanentemente en cada operativo efectuado cercano a la zona<sup>129</sup>.

Este grupo actuaba en horas de la noche, realizando desalojos, con amenazas y golpes habitantes de la calle que dormían en distintos espacios de la ciudad. 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. Se realizaron más de quince denuncias efectuadas por víctimas de la UCEP en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Estas medidas cristalizan las políticas desarrolladas por este gobierno en relación al espacio público, se evidencia la búsqueda de control social y de *despejar* al espacio público<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> Información extraída del Informe de Gestión UCEP Ing. Jorge Polini, Julio 2009.

<sup>130</sup> Es necesario hacer la aclaración de que no es la primera vez que esta población es maltratada, golpeada y expulsada de los espacios públicos, es decir, que no es una modalidad solo llevada a cabo por esta gestión. Lo distintivo del caso es la creación de una unidad específica para hacerlo que además contó con una operatoria específica y sistemática.

La UCEP fue desactivada oficialmente luego de las numerosas marchas de organizaciones sociales y políticas que pedían su cierre; de las repetidas denuncias de maltratos, golpes y amenazas de personas que sufrieron su accionar; y de que el juez Roberto Gallardo, hacia el 2009, determinara que no podía actuar ningún operativo en la calle sin orden judicial<sup>131</sup>, a pedido del asesor tutelar Gustavo Moreno, que dictó un recurso de amparo a favor de una mujer embarazada que fue desalojada a golpes del lugar que ocupaba bajo la autopista 25 de Mayo, perdiendo a su hijo como consecuencia<sup>132</sup>.

A continuación, se adjunta una planilla en la cual esta unidad volcaba las acciones desarrolladas. Es de destacar que se realizó una muestra de la información de la planilla, sin embargo, la mayoría de lo registrado hace alusión a la expulsión de indigentes y, por ende, a la “restauración” del espacio público. Las intervenciones, según esta información, fueron de 119 entre febrero y marzo del 2009<sup>133</sup>.

| Nº Caso | ASUNTO                                   | Ubicación   | Fecha de Ingreso | Problemática   | Historial                | CGPC | Resultado                       |
|---------|--|---|------------------|--|--------------------------|------|---------------------------------|
| 1       | Plaza Grierson                           | Av. San Juan al 600                                   | 17/02/2009       | Intrusada por indigentes. La plaza tiene un proyecto de puesta en valor que no se puede ejecutar.                      | 17/02/2009               | 1    | exitoso                         |
| 2       | Rotonda Monumento al Trabajo (San Telmo) | Paseo Colón e/ Independencia y EEUU                   | 23/02/2009       | Asentamiento de indigentes de alta peligrosidad. Se sumaron varias flías. de cartoneros con muchos menores y mascotas. | 23/02/2009               | 1    | exitoso                         |
| 3       | Constitución                             | Bernardo de Irigoyen 1200 entre San Juan y Cochabamba | 17/02/2009       | Indigentes sobre vía pública (yacen hace 2 años).  | 17/02/2009<br>11/03/2009 | 1    | exitoso                         |
| 4       | Costanera Sur                            | Av. Calabria y Mignone (monumento a Lola Mora)        |                  | Asentamiento de indigentes   | -                        | 1    | exitoso                         |
| 11      | Parque Las Heras                         | Avda. Las Heras y G. Salguero                         | 03/03/2009       | Asentamiento de indigentes con colchones, cartones y carros.   | 03/03/2009               | 2    | exitoso                         |
| 12      | Parque Rivadavia (CGPC Nº6)              | Campichuelo y Rivadavia                               | 03/03/2009       | Asentamiento de indigentes. Venta de drogas.   | 03/03/2009               | 6    | 6                               |
| 111     | Villa Urquiza                            | Monroe al 4100 entre Blanco Encalada y Holmberg       | 27/02/2009       | Asentamiento de indigentes en carpas con colchones.  | 27/02/2009               | 12   | Se restauró el espacio público. |
| 112     | Villa Urquiza 2                          | Triunvirato 3002, esq. Estomba                        | 09/03/2009       | Gente ingresando en miras de formar un asentamiento.   | 09/03/2009               | 12   | Se restauró el espacio público. |
| 113     | Belgrano (CGPC Nº13)                     | Comodoro Rivadavia/ Cuba y Cabildo                    | 03/03/2009       | Asentamiento de indigentes.  | 03/03/2009               | 13   | Se restauró el espacio público. |

<sup>131</sup> El jefe de Gobierno debió en el año 2011 realizar una declaración indagatoria en el marco de una causa en la que se investigan malos tratos y amenazas a indigentes en situación de calle por parte de la ex Unidad de Control de Espacio Público (UCEP). También fue citado a indagatoria el ex ministro de Espacio Público Juan Pablo Piccardo.

<sup>132</sup> Fuente: Archivos secretos de la UCEP: Ecos de un grupo de tareas porteño 9 de diciembre de 2009. [http://www.anred.org/article.php3?id\\_article=3254](http://www.anred.org/article.php3?id_article=3254)

<sup>133</sup> Información extraída del Informe de Gestión UCEP Ing. Jorge Polini, Julio 2009.

Otra de las cuestiones a destacar en esta gestión fue la gran cantidad de desalojos que se llevaron a cabo. 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 6162 casos; en Capital Federal, durante el año 2008, se desalojaron al menos nueve familias por día (Informe Legislatura Porteña)<sup>134</sup>.

Además, se llevó a cabo, en el invierno del 2010, el procesamiento a personas en “situación de calle” con niños que estando en la vía pública no querían ingresar a algún dispositivo del gobierno, estas acciones se enmarcaron en el contexto del “operativo frío” que buscaba alojar a las personas en las nuevas vacantes abiertas durante el invierno. En el marco de este operativo, los paradores y hogares que generalmente cierran durante el día, estuvieron abiertos las 24hs. Del mismo modo, en ese año, fue procesado un grupo de familias -compuestas por niños y ancianos- por ser “ocupas” de un inmueble, este procesamiento y posterior enjuiciamiento, resultó inédito en cuanto al tratamiento de la situación habitacional de la ciudad.

En esta gestión, el **Centro de Noche Costanera**, que pasa a depender del BAP, cambia para ser un lugar para familias completas (anteriormente la familia era separada, debiendo los varones ingresar a paradores exclusivos), evidencia un cambio en la composición de la población que necesita ser atendida, el Centro era un hogar para varones solos y con discapacidades físicas.

Por último, quisiéramos señalar que, en esta gestión, como se remarcó anteriormente es en la cual se crea y aprueba la primera ley integral para restablecer los derechos sociales vulnerados hacia los habitantes de la calle. A la luz de las otras acciones descriptas para esta gestión, se evidencia lo que se puede denominar como una “esquizofrenia institucional”, es decir, “donde sectores del Estado desarrollan políticas de atención y protección de las personas en situación de calle mientras que, simultáneamente, otros sectores ponen en práctica políticas de represión, violencia y expulsión de estas personas del espacio público” (Rosa y Tiraboschi Ferro 2011, 17-18).

---

<sup>134</sup> “La problemática habitacional además se ve agravada por un aumento de los desalojos en los últimos años. Si para 2007 las familias en situación de desalojo alcanzaban a 3.317, sólo en la primera parte del 2008, 4.772 familias solicitaron el subsidio creado por el Decreto 690/GCBA (para familias en situación de calle). Asimismo en 2008 se produjeron modificaciones en esta normativa que limitan el acceso al subsidio y reducen el número de beneficiarios. También excluyen medidas preventivas ante inminentes desalojos, introducen normas que permiten la absoluta discrecionalidad para la caducidad del beneficio y eliminan el objetivo de orientar a los beneficiarios para encontrar soluciones definitivas al problema de la emergencia habitacional (CELS-AGT, 2009). Paradójicamente, mientras aumentaba la población en situación de calle, los subsidios para este segmento observaron una reducción presupuestaria, que pasó de 24.826.717 pesos en el año 2007 a 20.528.094 pesos en 2009, a la vez que el presupuesto era subejecutado”. Fuente: CIUDAD RICA Y POLÍTICAS SOCIALES POBRES, declaración desarrollado por miembros de la carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 16 Julio 2010. Firmado entre otros por Adriana Clemente – Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y Ana Josefina Arias – Directora de la Carrera de Trabajo Social (UBA).

## Capítulo 9. Caracterización programas y servicios actuales

En la actualidad los programas creados para poblaciones en riesgo habitacional, gestionados desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se encargan de la entrega de subsidios económicos, solo con fines habitacionales, para asistir a familias o a personas que se encuentran habitando en la calle. Para acceder a este subsidio se deben cumplir varios requisitos, uno de ellos es presentar un “certificado de situación de calle”, es decir, que se debe acreditar que efectivamente se habita en la calle. Otro de los servicios destinados para esta población son los hogares de tránsito y los paradores nocturnos. Como se pudo observar estos son un servicio que se utiliza desde la creación de los primeros programas para habitantes de la calle. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires posee los propios y a la vez subsidia otros establecimientos pertenecientes a las OSC que trabajan con habitantes de la calle, esta modalidad también es una práctica que se sostiene desde el inicio.

En la actualidad el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires posee:

1. Tres **hogares de tránsito**, uno para mujeres solas o con niños, uno para hombres solos y uno para familias. Los hogares ofrecen un lugar para dormir por un periodo prolongado de tiempo, alimentos, asistencia psicosocial y médica, como talleres de diferentes tipo. Las personas que allí asisten conviven en el hogar debiendo 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.

El hogar para mujeres (solas o con niños) es el Hogar 26 de Julio, y para varones solos es el Hogar Félix Lora. En cuando a hogares para varones desde las OSC que reciben un subsidio<sup>135</sup> con el Gobierno de la Ciudad encontramos al Hogar Monteagudo perteneciente al Servicio religioso SIPAM. Asimismo, desde las OSC podemos mencionar al Ejército de Salvación también subsidiado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que ofrece un lugar para dormir a cambio de poco dinero. Recientemente se inauguró el primer hogar para familias denominado Centro de Noche Costanera (dependiente del BAP). Cabe aclarar que el Gobierno de la Ciudad

---

<sup>135</sup> El subsidio varía según el convenio que se haya establecido entre el gobierno y la organización. Este puede ser el pago del alquiler del lugar en donde funciona la organización por parte del gobierno o bien este le presta un lugar a la organización, otro de los convenios puede ser el pago de los servicios de luz, gas, etc. Por parte del gobierno a la institución. También el gobierno puede financiar ciertas actividades que realice la institución, etc.

de Buenos Aires también administra un hogar para varones y mujeres mayores de 60 años, llamado Hogar Rawson.

2. Tres **paradores nocturnos**, dos para hombres solos y uno para mujeres solas o con niños. La mecánica del parador difiere del hogar de tránsito principalmente en el hecho que las personas solo pueden pernoctar en el lugar una noche, es decir, que 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 reciben servicios de alimentos y de higiene como también derivaciones a hogares o consultas médicas dependiendo del caso. Al igual que el hogar los horarios de ingreso y egreso son muy estrictos en cualquier época del año (por ejemplo el horario de ingreso es de 17/18 horas y el horario de egreso son las 7 u 8 de la mañana).

En cuanto a los paradores podemos mencionar al Parador Azucena Villaflor que es para mujeres (solas o con niños), el Parador Retiro y el Parador Bepo Ghezzi ambos para hombres mayores solos.

### 9.1. Abordajes centrales: paradores y hogares

En su accionar cotidiano el GCBA trabaja con sus paradores nocturnos y con sus hogares de tránsito, asimismo, lo hace con las OSC con las cuales posee un convenio para derivar población. A continuación, presentaremos las principales características de los hogares y paradores pertenecientes al GCBA<sup>136</sup>.

| <b>Parador Retiro</b>   |
|---|
| Ubicación: Gendarmería Nacional 522   |
| Depende: perteneciente al GCBA - Dirección General de Atención Inmediata (DASI)   |
| Origen:<br>Inaugurado el 11 de junio del 2003. El origen del parador, perteneciente al GCBA, se relaciona con la falta de un lugar para la “gente que estaba en la calle” porque existían los hogares los cuales son poseen un ingreso inmediato. El parador es el primer peldaño de ingreso. |

<sup>136</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de los datos relevados en el trabajo de campo a través de entrevistas a coordinadores de los programas y a coordinadores de cada uno de los establecimientos, como así también de las observaciones en las instituciones. Todos los establecimientos poseen un reglamento, pegado en la pared, que debe ser leído y firmado por la población en su ficha de ingreso. El reglamento se tomó del reglamento que tienen los hogares adaptando las particularidades del parador. En cada uno para el ingreso se le hace una entrevista con los profesionales de la institución y, en algunos casos, se le hace un control médico.

|   |
|---|
| <p>Características:</p> <p><b>Objetivo:</b> dar un servicio de pernocte nocturno, cena, desayuno. El objetivo es que la gente tenga un ingreso inmediato.</p> <p><b>Población:</b> Asiste a varones mayores de 18 años, y ser autoválido, es decir, que pueda trasladarse solo. Tampoco ingresan los que están alcoholizados o drogados o los que tienen un momento agudo de alguna patología psiquiátrica. El reglamento de ingreso establece que deben ingresar sólo los que poseen DNI pero se les da un plazo para hacerlo, se les exige un seguimiento del trámite.</p> <p><b>Servicio:</b> Pernocte nocturno, ducha, cena, desayuno, lugar para dejar el bolso mientras están y asesoramiento profesional. Se dictan talleres sobre temas relacionados al trabajo. Después hay otro taller dado por la UBA que tratan diversas temáticas.</p> |
| <p>Vinculaciones institucionales:</p> <p>Poseen relación con el CESAC, que queda al lado del parador. Trabajaron en conjunto para hacer el relevamiento a la población con tuberculosis. Le derivan casos. De la misma forma, se relacionan con la Secretaría de Deportes a través del programa Barrios en Juego del Gobierno de la Ciudad. Con la Dirección de Sida a través del programa Buenos Aires Sida. Anteriormente trabajaban con la Red Retoño que es una ONG. Asimismo, alumnos de Trabajo Social de la UBA, concurren a hacer prácticas. Trabajan con la Dirección de enfermería de salud del Gobierno de la Ciudad</p>   |
| <p>Equipo profesional:</p> <p>Hay trabajadores sociales, psicólogos y un médico psiquiatra y legista. Y hay encargados y una empleada administrativa que a veces también hace el ingreso. En cuanto a la comida, se encarga las nutricionistas de la dirección que rotan de parador en parador. También hay personal de seguridad las 24 horas y dos policías. Hay personal del gobierno y personal de empresas, de servicio terciarizado, la comida y la limpieza la proporciona una empresa. El personal, el cocinero y el ayudante del cocinero pertenecen a una empresa.</p>  |
| <p>Características del establecimiento:</p> <p>El parador no posee habitaciones, es un galpón que en un sector posee las camas sin separaciones y en otro sector están las mesas para comer. Tiene alrededor de 150 camas (va variando según la época del año y la cantidad de demanda, lleva a tener hasta 200 vacantes). Es un galpón sin subdivisiones, posee 2 baños.</p>   |

|  |
|--|
| <p><b>Parador Bepo Ghezzi</b></p>  |
| <p>Ubicación: Herminio Masantonio 2980</p> <p>Depende: perteneciente al GCBA - Dirección General de Atención Inmediata (DASI)</p> <p>Origen: : Seis de noviembre del 2003</p>  |
| <p>Características:</p> <p><b>Población:</b> varones solos adultos que se encuentran en “situación de calle”, autoválidos (significa que puedan valerse por sí mismos).</p> <p><b>Servicio:</b> Pernocte nocturno, cena, ducha, desayuno y asesoramiento profesional durante su estadía, flexibilizando las condiciones de admisión para la atención de una población vulnerable. El servicio cotidiano incluye una cama con una frazada en época de baja temperatura, hasta mediados de noviembre. Tienen una cena, tienen las duchas disponibles y, a veces, se les da una toalla y un jabón. También reciben desayuno que (mate cocido con leche y un pan). En el parador se realizan o se han realizado diversos talleres (cine, escritura, laborales, reflexivos). También han realizado salidas con la población a diversos espectáculos (obras de teatro).</p> <p><b>Objetivo:</b> La idea fundamental era tratar de que aquellos que estaban en “situación de calle” en forma crónica accedieran a estos servicios. El objetivo es tratar de que salgan del sistema. No es que pasen a un hogar.</p> |
| <p>Vinculaciones institucionales:</p> <p>A través del taller de búsqueda laboral que con el casco histórico, se montan pequeños talleres y los capacitan y en algunos casos los toman y para refaccionar y trabajar en esos lugares. La Dirección General de Enfermería, del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad les provee de dos enfermeros. Se</p>  |

|   |
|---|
| vinculan también con hogares conveniados a través de la DASI.   |
| Equipo profesional:<br>Una trabajadora social, los dos psicólogos, un médico psiquiatra, dos enfermeros y la coordinación. Después los encargados de noche, un cocinero que es de una empresa, empresa terciarizada. Después la limpieza se hace a la mañana del parador, que está terciarizado.  |
| Características del establecimiento:<br>Habitación amplia con cuarenta camas y treinta camas más en una galería que da al mismo espacio. Son setenta las camas disponibles, más diez que se reservan para emergencias después de las once de la noche. No hay habitaciones, es una habitación amplia con camas marineras. Cantidad de personas alojadas al momento de la entrevista: 70 |

|  |
|--|
| <b>Parador Azucena Villaflor</b>   |
| Ubicación: Piedras 1583  |
| Depende: perteneciente al GCBA - Dirección General de Atención Inmediata - DASI  |
| Origen: 7 de junio de 2006. El GCBA no poseía un lugar propio para albergar a mujeres y niños, por esta razón se decidió crear este parador. Se busca atender la emergencia de las mujeres solas y con chicos, día a día, es un sistema de emergencia.   |
| Características:<br><b>Servicio:</b> Desayuno, cena, ducha, jabón, shampoo, toalla, sábanas, frazada. Se dan charlas y se promueve a concurrir a talleres (Por ejemplo: Talleres del Casco Histórico o de música). Asistencia social: Tramitación de documentos para niños y escolarización. Se acompaña a las personas a realizar trámites de subsidios o derivaciones.<br><b>Población:</b> Mujeres solas, mujeres con niños. Los hijos varones hasta 18 años. Dependiendo del caso pueden ingresar discapacitadas. Mujeres mayores de 18 años. La prioridad la tienen las personas más vulnerables como mujeres con chicos y mujeres solas ancianas. Se permite el ingreso de mujeres menores de edad dependiendo el caso.<br>Para acceder al servicio se evalúan las situaciones, es decir, la emergencia. No se manejan por el orden de llegada. Se requiere la vacunación de los niños, tramitación de documentos, estudios médicos realizados, dependiendo del caso el alta médica (aunque no lo tengan al inicio se espera que comiencen la tramitación, el tratamiento y la asistencia a la escuela). Un requisito de permanencia, no de ingreso, es que deben bañarse tanto las mujeres como los niños, para poder pasar la noche. |
| Vinculaciones institucionales:<br>Con el Hospital José T. Borda, el Hospital de Niños y su servicio social. Con un Centro de Salud cercano. Con el CGP, con Tercera Edad, con Mujer del GCBA. Trabajan con el SIPAM (ONG)  |
| Equipo profesional:<br>Psicólogas, médico, trabajar social, auxiliar profesional, administrativa, enfermera. La comida es un servicio terciarizado. La Dirección tiene un sector que convoca a talleres, cursos y seminarios. Concurren todos los días pero el horario es flexible, depende del caso.  |
| Características del establecimiento:<br>Petit hotel. Posee varias habitaciones para las usuarias en distintos pisos. También posee cocina con tv y hall de entrada con mesas. Poseen 24 camas, más catres según la emergencia. En total serían 32 vacantes (si los niños pueden dormir juntos se les permite el ingreso o si se necesita se agregan colchones en el piso), 4 baños – 2 duchas - 1 bañadera, no hay baño para discapacitados. Posee seis habitaciones de 2 a 6 personas. Todos los miembros de una familia se alojan en la misma habitación. Dependiendo de la cantidad deben compartir la pieza con otras mujeres. En general a las mujeres solas se las ubica juntas en la planta baja del parador.   |

|                         |
|-------------------------|
| <b>Hogar Félix Lora</b> |
|-------------------------|

|  |
|--|
| Ubicación: Paseo Colón 811   |
| Depende: perteneciente al GCBA - Dirección General de Atención Inmediata (DASI)  |
| Origen: El lugar fue una donación de Félix Lora. Hacia 1938, se crea el segundo hogar de la ciudad para albergar a esta población, este se llamaba <i>Asilo Municipal de Indigentes Félix Lora</i> (actualmente Hogar Félix Lora), este asilo se construyó en un terreno donado por la familia de Félix Lora y el edificio fue construido por la Municipalidad de Buenos Aires en 1935.  |
| Características:<br><b>Población:</b> varones de 18 a 60 años.<br><b>Servicio:</b> Pernocte, ducha, cena, desayuno, frazadas, sábanas, toallas. Talleres de inserción laboral desde la Dirección. También poseen un taller de música y de artesanía. Reciben asistencia médica y social. Se los acompaña a realizar los documentos, se le hacen un seguimiento de sus aportes, de la pensión o jubilación. También se le gestiona subsidios por discapacidad o habitacional. En el fin de semana toda la población puede quedarse.<br>No hay requisitos de acceso. Sí hay requisitos de permanencia: que desarrolle un plan, que busque “algo para hacer”. En caso psiquiátrico debe hacer un tratamiento. Cada vez que ingresan al lugar debe mostrar sus bolsos al personal de seguridad. Poseen reglamento que debe ser firmado al ingreso. |
| Vinculaciones institucionales:<br>Realizan talleres en el Casco Histórico. Tienen relación con el SIPAM y con la escuela para ciegos. Dependiendo el caso de relacionan con salud con derivaciones.  |
| Equipo profesional:<br>Un médico, dos asistentes sociales, dos psicólogos, un terapeuta ocupacional. Hay encargados. También serenos a la noche que controlan a la población durante la noche. Luego informan a los profesionales sobre lo ocurrido durante la noche. No pudo especificar cuántos serenos y encargados trabajan en el lugar.   |
| Características del establecimiento:<br>106 plazas, posee 4 baños, dos por piso. Hay dos pisos. Poseen piletas para lavar su ropa, tiene siete salas colectivas.   |

### Hogar 26 de Julio

|   |
|---|
| Ubicación: Belgrano 482   |
| Depende: perteneciente al GCBA - Dirección General de Atención Inmediata (DASI)   |
| Origen: 26 de julio de 1996. Fundado en el intendente Domínguez para albergar solo a madres (desde los 21 años hasta los 60 años) con niños (recién nacidos hasta 16 años). No había dentro del GCBA un lugar para atender a esta población, solo estaban los hogares conveniados con las OSC. Se busca la reinserción familiar y/o laboral.  |
| Características:<br><b>Población:</b> Mujeres solas y mujeres con niños en situación de calle.<br><b>Servicio:</b> Desayuno, merienda y cena (durante la semana). En el fin de semana se incluye el almuerzo. Dependiendo del caso se pueden quedar durante el día. La comida se elabora en el hogar. Se brinda alojamiento (habitaciones compartidas). Brindan ducha, ropería y juguetes para los niños. Talleres de música y de reflexión para madres. Asistencia psicosocial, biblioteca, actividades con chicos. Poseen televisión. Se festejan los cumpleaños mensuales y navidades.<br>Existen requisitos de permanencia: Escolarización de los niños, control pediátrico y ginecológico y tramitación de documentación. Se realiza una entrevista de admisión. Pueden permanecer en el lugar nueve meses. Poseen horario de ingreso y egreso ya que se pretende que durante el día busquen reinsertarse. |
| Vinculaciones institucionales:<br>Ministerio de cultura: Programa “Biblioteca para armar”. Se relacionan con registro civil, jardines maternos, hospitales y centros de salud del área, judiciales  |
| Equipo profesional:   |

Dos trabajadoras sociales, una psicóloga y dos administrativas, personal de mantenimiento y personal denominado de Apoyo nocturno (dos por turno). No poseen personal de seguridad. Poseen personal de cocina (pertenecientes GCBA). Nutricionista (perteneciente al GCBA - Programa Sin Techo). Posee personal de apoyo de fin de semana (no son profesionales). Poseen personal contratado.

Características del establecimiento:

Casa antigua remodelada de varios pisos. Posee comedor, patio lugar para recreación.

En el momento de la entrevista había 8 familias alojadas. Cuentan con ocho duchas y nueve inodoros. Poseen habitaciones de la población permanente del hogar (cuatro) y habitaciones para la población del mini-parador (tres).

### Centro de Noche Costanera

Ubicación: España 2265

Depende: Programa Buenos Aires Presente (BAP) - GCBA

Origen: junio de 1999. En ese año, en el mes de abril, se realizó un reclamo que fue denominado el "colchonazo", fue llevado a cabo por parte de personas y organizaciones (por ejemplo la Asociación El refugio) que reclamaban la pronta atención de personas que pernoctaban en la calle. El reclamo, que duró diez días, llegó a los medios de comunicación, así fue que se habilitó este hogar que era un depósito del Gobierno de la Ciudad.

Características:

**Servicio:** El alojamiento, las comidas, el seguimiento psico-social. Enfermería, talleres de educación laboral, de talleres de terapeutas ocupacionales, clases de música y de gimnasia.

**Población:** Se atendía a varones entre 21 y 60 años (en algunos casos se atendieron a varones de hasta ochenta años) que estaban viviendo en la calle o bien que vienen derivados de otros lugares. La persona que llegaba a este hogar lo hacía porque tenía la vacante otorgada previamente desde algún ente, no trabajaban con demanda espontánea

**Objetivos:** "La integración, volver a integrar a la población en el sistema en el cual estaba. Poder otorgarle más herramientas de las que entra. Este es un hogar de tránsito. Esto quiere decir que a mayor o menor plazo, este lugar tiene que ser abandonado. La idea es "de aquí nadie se va a la calle", a no ser que lo decida".

Equipo profesional:

Tres trabajadores sociales, tres psicólogas (una de ellas era la coordinado del hogar), un profesor de gimnasia que viene una vez por semana, el profesor de música que viene una vez por semana, un enfermero, dos personas administrativas, dos empleados que "acompañan a los viejitos al hospital y hacen todo el *tramiterio* en el hospital", una psicóloga social, el casero y después de limpieza y cocina son empresas que ponen su personal. Por último, tres serenos, que son los que están de noche y un enfermero más que está el fin de semana.

Características del establecimiento:

El hogar se encuentra ubicado en un predio muy amplio, que consta de un espacio verde y tres construcciones. En una de ellas se encuentran los baños y duchas. En la segunda se ubica el comedor y sala de estar. En la tercera se encuentra la habitación donde las personas son alojadas y escaleras arriba, las oficinas donde trabaja el personal.

Nota: en la actualidad el hogar dejó de ser un lugar para varones solos con alguna discapacidad para ser un hogar que alberga familias completas, es el único de este tipo en la ciudad. Si bien las familias pueden convivir los varones duermen en otra zona a donde están las mujeres con niños/as.

## 9.2. ¿Cómo funciona un parador?

Cómo funcionan, cómo están organizados, cómo se distribuyen las tareas, qué sucede con los ingresantes, etc., son algunas de las cuestiones que intentaremos presentar en este punto en relación a los paradores nocturnos dado que poseen características particulares frente a los *tradicionales* hogares de tránsito. La propuesta es hacerlo desde el enfoque teórico foucaultiano<sup>137</sup>, principalmente en su análisis de los *lugares de encierro* de la sociedad disciplinaria. Realizaremos un análisis del funcionamiento de uno de los paradores nocturnos más grandes que posee el GCBA que es el Parador Retiro.

Se puede decir, a raíz de las observaciones realizadas en el parador nocturno analizado que este está construido bajo los criterios de la vigilancia y la utilidad dado que la estructura es funcional al requisito de control, es decir, que desde todos los ángulos los residentes pueden ser observados. El personal de seguridad fácilmente puede detectar a dónde está y qué está haciendo cada una de las personas alojadas. La forma en que están distribuidas las camas evidencia lo que Foucault define como “a cada individuo su lugar; y en cada emplazamiento un individuo. Evitar las distribuciones por grupos; descomponer las implantaciones colectivas [...]” (Foucault, 2002:146). La distribución de las camas y la separación entre ellas en un gran espacio abierto define el lugar en el cual cada persona debe estar.

---

<sup>137</sup> Cabe aclarar que no se intentará buscar meramente similitudes con lo trabajado por Michel Foucault dado que los contextos históricos son diferentes sino que se tomarán ciertas nociones para analizar algunas prácticas observadas en estos establecimientos. De este modo, interesa reflexionar sobre los vestigios de la sociedad disciplinaria en la actualidad para ahondar en la comprensión de las acciones actuales destinadas hacia los habitantes de la calle.

En la obra *Vigilar y Castigar*, Foucault analiza el diagrama disciplinario de la sociedad moderna que sustituye, mediante un control inmanente al campo social (el control de la población, la formación de cuerpos dóciles, etc.), a la antigua soberanía. La sociedad disciplinaria fabrica así cuerpos sometidos y ejercitados. Se constituyen métodos de vigilancia y control de las conductas y se distribuye a los individuos en espacios o parcelas diferenciales que se actualizan en forma de clasificación de los cuerpos para transformar a las multitudes en multiplicidades ordenadas a partir de la práctica del examen. “La disciplina, distribuye de modo analítico los cuerpos en el espacio, controla la actividad de los individuos a través de la regulación de su tiempo, sus actos, sus gestos, supone una vigilancia jerárquica, continua y funcional, toma como referencia a una norma y somete a los individuos a exámenes constantes” (Murillo, 1996). El individuo se vuelve más útil y más obediente, es decir, que la disciplina es una anatomía política del detalle que busca encauzar la conducta de los individuos para utilizarlos y controlarlos. El poder de normalización obliga a la homogeneidad, pero individualiza también al permitir las desviaciones, fijar las especialidades y hacer útiles las diferencias ajustando unas a otras. El hecho de ser visto sin cesar es lo que mantiene en su sometimiento al individuo disciplinario. De ahí la función del esquema panóptico, dispositivo que automatiza y desindividualiza el poder ya que nuevamente el control y la vigilancia deja huellas en todas las partes del tejido social pero no se corporiza en ningún lugar en particular y esto produce en los individuos un efecto de vigilancia ininterrumpida. Una de las formas en las cuales procede la disciplina se vincula con la distribución de los cuerpos en el espacio, “al organizar las “celdas”, los “lugares” y los “rangos”, fabrican las disciplinas espacios complejos: arquitectónicos, funcionales y jerárquicos a la vez. Son unos espacios que establecen la fijación y permiten la circulación; recortan segmentos individuales e instauran relaciones operatorias; marcan lugares e indican valores” (Foucault, 2002). Los espacios son organizados para que “la mirada pueda circular mejor, posibilitando una visibilidad total de todos permitiendo deshacer las mezclas y ubicar a cada cuerpo en su lugar [...]” (Murillo, 1996).



Sector camas – Parador

El parador es un amplio galpón que está dividido en distintos sectores. En uno de los sectores se encuentran las camas. Estas son compartidas dado que son las denominadas camas marineras, en cada una duermen dos personas, una en la parte superior y la otra en la parte inferior. Las camas están distribuidas uniformemente en el amplio galpón, es decir, en filas y con el mismo espacio de separación entre ellas impidiendo una circulación diferente a la impuesta. En otro de los sectores hay mesas comunes en donde los residentes desayunan y cenan, en este sector hay una ventanilla desde la cual se les entrega la comida, cada uno hace una fila y por turnos se le entrega una bandeja con el alimento. Uno de los rasgos más característicos de la residencia de las personas en los paradores es el “hacer filas”; toda actividad dentro del establecimiento está mediada por una fila, para ingresar, para comer, para ir al baño, etc. esta es una forma de controlar los desplazamientos de los cuerpos en el espacio del parador.

Más allá del lugar en donde se sirve la comida (tres tableros colocados en forma paralela) no existe otro lugar en donde las personas puedan reunirse, por ejemplo, para conversar. El parador no permite, dada su distribución, un intercambio con otras personas, de este modo, se evita la aglomeración de los individuos y, además, se evitan los espacios ociosos. Cada uno de los sectores está perfectamente identificado y cada uno tiene un uso particular, es decir, que en cada sector se realiza una actividad predeterminada como comer, dormir o higienizarse, “se fijan unos lugares determinados para responder no sólo a la necesidad de vigilar, de romper las comunicaciones peligrosas, sino también para crear un espacio útil” (Foucault, 2002:147). En el parador no hay lugares en donde se puedan hacer actividades simultáneas, cada actividad tiene su lugar y su tiempo preestablecido. Otro de los sectores del parador es una gran jaula, en donde los residentes obligatoriamente deben dejar sus pertenencias durante la noche. De este modo, se logra que en el sector destinado para dormir solo estén las camas, es decir, que no haya pertenencias de las personas. Más allá de la ropa que tiene puesta los residentes no poseen ningún otro elemento

personal durante su estadía en el lugar. Otro de los lugares bien delimitados dentro del parador es el área perteneciente a los profesionales/coordinadores del parador. Esta área se encuentra claramente dividida del sector en el cual se encuentran las personas alojadas. La separación es muy clara en cuanto a la distribución de los espacios y las distancias que dividen un sector de otro: para que un grupo se acerque al otro debe recorrer una amplia distancia. Los residentes no pueden acceder fácilmente al sector en el cual están las autoridades del establecimiento dado que en el ingreso a las oficinas se ubica el personal de seguridad y hay varias puertas para atravesar, los residentes sólo pueden acceder con una autorización especial o si son llamadas por las autoridades.

A raíz de lo descrito podemos afirmar que en el parador se observan barreras simbólicas bien definidas que controlan el desplazamiento de los cuerpos en el espacio. El lugar de los coordinadores es privado y restringido y el lugar en donde se encuentran los residentes es de libre acceso, es un espacio abierto, sin ninguna puerta, que permite que la persona sea vigilada desde cualquier ángulo. Las distintas zonas establecen cuál es el lugar correspondiente a los residentes y sus pertenencias, y cuál es el lugar de las autoridades, cada uno tiene su lugar asignado: las autoridades vigilan, los residentes son vigilados. La distribución en el espacio muestra, entre otras cosas, que el tipo de relaciones sociales que allí se dan son relaciones de poder. Según Foucault, el poder es una relación de fuerzas en las que unos quieren conducir las conductas de los otros. Es notorio el privilegio que tiene la autoridad en este establecimiento, las jerarquías son perfectamente identificables a partir, como se señaló, de la distribución de los lugares en el espacio.

En el parador no hay ningún lugar en donde la persona pueda tener privacidad, de este modo, durante su estadía en el lugar es visto continuamente, es observado al dormir, al comer y al bañarse, al decir de Foucault “se trata de establecer las presencias y las ausencias, de saber dónde y cómo encontrar a los individuos [...] poder en cada instante vigilar la conducta de cada cual [...]” (Foucault, 2002:147).

El funcionamiento de los paradores se vincula con el tiempo uniformado es por eso que cada actividad tiene sus horarios estipulados y estos deben ser estrictamente respetados por los residentes. Las personas ingresan al establecimiento luego de hacer una numerosa fila en la puerta del establecimiento alrededor de las 18hs. Como las vacantes se asignan por orden de llegada es posible encontrar personas que están mucho tiempo antes del horario de apertura del parador haciendo la fila, su intención es no perder la vacante. A las 18hs se abren las puertas y son recibidos por el personal de seguridad, estos registran sus datos y sus pertenencias. Una vez cubierto el cupo

se cierran las puertas y las personas que no pudieron entrar deben retirarse. El horario de salida es el de las 07.00hs, al otro día luego del desayuno, sin importar el clima ni la estación del año, ambos horarios son estrictamente respetados. No sólo los horarios de ingreso y egreso son firmemente respetados sino que todos los horarios dentro del parador están regulados por la institución; hay un horario fijado para comer, para bañarse y para dormir, luego se apagan las luces del parador y no puede haber nadie fuera de su cama. El residente que no respete los horarios estipulados para cada actividad puede ser castigado; uno de los castigos más graves es la prohibición de entrar al parador nuevamente. Como se puede observar este es un castigo correctivo, busca corregir las conductas, en “todos los sistemas disciplinarios funciona un pequeño mecanismo penal” (Foucault, 2002).

En cuanto al ingreso a la institución se puede decir que toda persona que ingrese al parador debe ser registrada y entrevistada. Esto implica que la persona debe responder a una serie de preguntas en una entrevista con el profesional (médico o trabajador social de la institución) y, además, debe completar una ficha de admisión en donde se le pregunta: nombre, apellido, Documento Nacional de Identidad -DNI, ocupación, nivel educativo, edad, su nacionalidad, su estado civil, si tiene hijos, si mantiene contacto con sus familiares, etc. Luego hay anexada otra planilla en la cual se indaga sobre el motivo de la “situación de calle”, si es su primera vez, si es reincidente o crónico (esta es la clasificación utilizada por el GCBA para tipificar a los habitantes de la calle según el tiempo que están en esta situación). También se indaga sobre el “circuito asistencial” que le persona realizó previamente. Se le pregunta si trabajó y en qué y si lo hace actualmente. Otro de los apartados se denomina: salud. Allí se indaga sobre las enfermedades de la persona, si tiene cobertura social y si es discapacitado o no. Se averigua, asimismo, por sus adicciones al alcohol, a drogas, etc. El eje salud es sumamente central en la primera entrevista, el médico es el encargado de detectar las enfermedades de la persona pues se hace una vigilancia médica de las enfermedades y de los posibles contagios. Otro de los apartados se centra la salud mental de la persona. En este caso, el profesional (médico psiquiatra o psicólogo) es el que completa esta información. En pocas líneas de define el cuadro del “paciente”, se da un diagnóstico y un tratamiento. Al final de la ficha hay una hoja en blanco con el nombre de “observaciones”, allí el profesional completa con la información que cree necesaria que otros conozcan sobre la persona. Tener toda esta información de los concurrentes permite clasificar, registrar e identificar los rasgos individuales, y, además, establecer medias y fijar normas, permite “la estimación de las desviaciones de los individuos unos respecto de otros, y su distribución en una “población””

(Foucault, 195:2002). Se detecta al “caso” cuya conducta hay que encauzar o corregir. Luego de completar la ficha, la persona debe realizar la última etapa para su ingreso: leer y firmar las “condiciones de admisión y permanencia”, allí figuran las reglas del parador (lo que se permite y lo que no). Estos reglamentos muestran cómo la institución considera que los individuos deben comportarse y cómo debe ser el funcionamiento interno de los establecimientos. Se busca diferenciar las conductas a partir de dos valores opuestos: el *bien* y el *mal*. En el reglamento se estipula lo que está bien y lo que está *mal* para la institución, es por ello que también se detallan las sanciones a las conductas consideradas como malas. Cualquiera de las reglas que no sea cumplida hace que peligre la estadía de la persona en el lugar por esa noche o para siempre, como se observa el incumplimiento del reglamento lleva al castigo. La penalidad se aplica cuando no se respetan los horarios, cuando la persona no se higieniza, cuando no se cuidan las instalaciones o los elementos brindados, cuando se está alcoholizado o drogado o cuando se ejercen actos de violencia al personal o a los demás residentes, etc. Para Foucault en los lugares de encierro se opera para “la transformación de los individuos: obrar sobre a quienes abriga, permitir la presa sobre su conducta, conducir hasta ellos los efectos del poder, ofrecerlos a un conocimiento, modificarlos” (Foucault, 2002). Toda persona que quiera ingresar el parador debe atravesar las distintas etapas de admisión enumeradas. Como se puede observar en la descripción realizada, se intenta, a partir de la ficha, individualizar los casos. Se los clasifica según el tiempo en la calle, su salud física y mental y sus adicciones. De esta clasificación dependerá el trato que recibirán por parte del personal del lugar.

Vivimos en una época en la cual los lugares de encierro están en crisis y las disciplinas han perdido una parte de su eficacia. Sin embargo, como observamos, hay ciertas prácticas vinculadas a las sociedades disciplinarias y los lugares de encierro, que en la actualidad se conservan aunque con ciertas diferencias.

### **9.3. El accionar de un “circuito”**

La conformación del *campo de atención* de la población que “habita la calle” conserva desde sus orígenes la particularidad de configurar un **circuito**. Este está conformado por la asistencia, pasaje y recorrido por diversas instituciones tanto públicas como privadas. El circuito está conformado por el recorrido entre las instituciones públicas y privadas para pasar la noche, muchas veces se alterna hospedaje en parador/hogar con el pasar la noche en la calle, como así el circuito en la ciudad para

poder comer (almuerzo, merienda y cena) y para conseguir ropa o poder bañarse. Los habitantes de la calle conocen qué lugares de la ciudad acudir para obtener estos recursos, saben combinar horarios, direcciones y servicios según sus necesidades. Saben, por ejemplo, que los jueves se pueden bañar en tal OSC, saben además que ese día atiende tal trabajadora social que los trata bien y les deje elegir la ropa que más les guste, luego recorren la ciudad, entran a un locutorio para ver sus mails y luego concurren al parador para pasar cenar y pasar la noche. Otros combinan el “habitar la calle” (sin concurrir para dormir a una institución) pero sí concurren a alguna OSC para recibir comida, ropa, medicamentos o para saber cómo sigue su tramitación de la entrada a un hogar o su jubilación.

Uno de los *circuitos* predeterminados es el que se impulsa desde los programas del GCBA. Por ejemplo, el ingreso a un parador nocturno, generalmente, no es un acto que se desarrolle de un modo aislado, este se da en vinculación con la asistencia a otros servicios tanto pertenecientes al GCBA como a las OSC. Así nos decía una de las coordinadoras de los hogares:

“El circuito comienza por los paradores, de paradores va a la admisión, que está en Pavón y Entre Ríos en la oficina 26, y de ahí se deriva a los diferentes lugares. Entra por el parador, después se le abre un legajo único en la DASI, que es donde va a tener una cuestión de requisitos médicos (placa, análisis de orina y de sangre, más que nada para ver que no tenga alguna infecto-contagiosa, sino, después de la cura, ingresaba)” (ent.6).

Una vez atravesado este *circuito* la persona tendría la posibilidad de ingresar a algún hogar tanto del gobierno como de las organizaciones que poseen convenios. Este es un caso por derivación, otra de las modalidades de atención es denominada como “demanda espontánea” que significa que la persona no viene derivada de ningún ente anterior sino que se acerca a los paradores nocturnos, realiza la fila correspondiente y así inicia su recorrido institucional.

#### **9.4. Clasificaciones de habitantes de la calle**

En este punto quisiéramos mencionar las características y particularidades con las cuales son identificados y conceptualizados, desde los servicios estatales, la población a ser atendida. Una de las caracterizaciones principales y más utilizadas es la detectar los casos denominados como **crónicos**, los cuales al tener mayores deterioros físicos y psíquicos tienen menos posibilidades de cambiar su situación, estos son considerados como los casos *sin solución inmediata*. Para Malanca

(2001), quien fuera, como mencionamos, coordinadora del BAP, los crónicos son personas que “no tienen interés en volver a tener un lugar estable para vivir porque cortaron lazos con todo y todos, su vida es errar y habitualmente sus propios familiares tampoco quieren tener contacto con ellos”. Por ejemplo, en el censo del año 2000 en la Ciudad de Buenos Aires pernoctaron 1103 personas en la vía pública, de las cuales y de acuerdo al sucesivo registro de datos, se identificó que 700 de esos 1103 casos corresponden a personas con un diagnóstico de un alto nivel de cronicidad. ¿Qué significaba esto? Significa que se había detectado gran cantidad de personas con las siguientes características (Malanca, 2001):

1. largos períodos o lapsos de permanencia en la vía pública
2. ruptura de lazos primarios con las redes sociales o institucionales
3. largos períodos de desvinculación familiar
4. confección de un circuito de supervivencia que lo liga y arraiga fuertemente al lugar o zona de pernocte que la mayoría de las veces obedece y coincide con la elección de áreas con una mejor posibilidad de obtención de dádivas o con la mayor recolección de material reciclable para su posterior venta.
5. gran apego al lugar de pernocte y una persistente negativa a incorporarse a los programas de alojamiento que brindan las diferentes instituciones
6. progresivo proceso de deterioro psicofísico y una renuencia creciente a la situación de entrevista que condicionan negativamente la elección de la opción del pernocte bajo techo.

Asimismo, un coordinador de un parador hacía referencia a que “la experiencia nos demostró que aquellos que son crónicos de calle no acceden a estos servicios porque tienen su red en la calle, tienen su red en el barrio, tienen posibilidad de sustento o de supervivencia en el lugar donde pernoctan” (ent.5). De este modo, “los requisitos solicitados por los hogares del GCBA exigen a los beneficiarios el estar insertos en (o mantenerse cercanos a) una red asistencial local, comprendida por los hospitales públicos, servicios sociales y psicológicos; red que también recorta una posición social en la trama urbana porteña. Esta inserción sería indicador de cierto alejamiento de la cronicidad y daría cuenta de una pertenencia del posible beneficiario en la categoría de leve o incipiente frente a la cual el GCBA ideó un dispositivo de atención (el hogar) con el objetivo del egreso institucional” (Biaggio y Verón, 2010: 5).

Por otro lado, se encuentran los que hace menos tiempo que están habitando la calle y, por ende, no tienen grandes deterioros y, posiblemente, conservan vínculos con familiares; se considera que este grupo tiene mayores posibilidades de reinsertarse. Estos fueron llamados por los equipos del BAP como “**transitorios**”, esta denominación se vincula con la idea de que la persona se dirige “hacia algo”: la cronicidad o la reinsertión.

Se podría afirmar que se hace una clasificación y jerarquización de la población según sus potencialidades, ellos lo denominan como un *diagnóstico diferencial*, pues “no es lo mismo el que padece cronicidad que el que solicita alojamiento para poder bañarse, afeitarse, dormir y dar una dirección en el trabajo donde deberá presentarse” (Malanca, 2001:27). Aquí, entonces, se clasifica a quienes son tendientes a la reinserción, es decir, los que pueden *salir* de la calle y volver a trabajar. Los que se encuentran “temporalmente en situación de calle” son los que atraviesan o atravesaron crisis familiares y/o laborales pero no están sumergidos en la cronicidad, pues han conservado ciertos lazos sociales y afectivos manteniendo trabajos precarios que los sostienen en sus necesidades mínimas, poseen angustia y cuestionamiento. En el otro caso, los crónicos, son vistos como empobrecidos en sus recursos psíquicos debido a la no elaboración de pérdidas y situaciones traumáticas padecidas, no registran angustia ni plantean demanda asistencial alguna<sup>138</sup>. Otra de las modalidades propuestas para llamar a los “no crónicos”, en este mismo documento de trabajo del BAP, es la de “víctimas/actores circunstanciales” dado que “accidentalmente” se encuentra en “situación de calle”. Este es el caso de “una persona que siempre mantuvo un buen nivel socioeconómico, luego pierde su trabajo y de a poco se va distanciando de sus redes familiares. Este individuo queda solo, desamparado, sin recursos laborales y afectivos, en una situación de emergencia habitacional” (Malanca, 2001:31).

Otra de las clasificaciones que posee el GCBA hacia esta población, desde año 2001, es la de los **asentamientos**. En ese año, esta fue detectada como una nueva modalidad de “habitar la calle”. Se trata de grupos, según Malanca, de hasta cinco personas, que se reúnen, juntan montones de objetos, hacen una especie de hogar estable a la intemperie y se turnan para *cirujear*, comprar vino o comida y cuidar el lugar. Estos asentamientos tienen dos lugares representativos: el shopping Spinetto, en el barrio de Balvanera, y el Teatro Colón<sup>139</sup>. Esta nueva modalidad se contrapondría, según estas clasificaciones, a la de “deambulante solitario”, es decir, las personas que “habitan la” calle solas, teniendo o no, algún contacto asiduo con otras personas en su situación o no, pero que no sostiene ningún grupo de pertenencia en la calle.

---

<sup>138</sup> Fuente: “Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle”. Lic. Patricia Malanca (coord). Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/28. Secretaria de Promoción Social de la CABA, versión 2001.

<sup>139</sup> La Nación, 1 de abril de 2001 [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=60823](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=60823)

## Capítulo 10. Desde su perspectiva: Coordinadores en acción

En continuidad con la presentado en líneas anteriores, en este capítulo ahondaremos en las percepciones que poseen los encargados de llevar adelante los programas estatales que trabajan esta problemática. Las percepciones e interpretaciones presentadas son tanto de los coordinadores generales de los programas de hogares de tránsito y paradores nocturnos como de los coordinadores encargados<sup>140</sup> de cada uno de estos establecimientos pertenecientes al GCBA. Nos interesó conocer sus percepciones frente a su trabajo cotidiano, las condiciones en las cuales lo realizan, sus percepciones sobre los “asistidos”, etc. Quisimos conocer las percepciones de los representantes del Estado porteño, quiénes con su accionar y concepciones crean y recrean el *campo de atención* de los habitantes de la calle.

A partir de las entrevistas realizadas se pueden detectar las dificultades que poseen los profesionales en su trabajo cotidiano, que es reconocido como mal pago, con grandes inestabilidades y con grandes promesas como es la deseada “incorporación a planta”:

“Entrevistadora: pertenecen a planta transitoria...

Entrevistada 1: Sí, en **ese limbo que han inventado** y espero que algún día termine, pero no hay personal de planta” (ent.4)

“[...] es un poco complicado porque habla de la **precarización de nuestro trabajo**, ganan más que nosotros [hace referencia a un trabajo ofrecido a los habitantes de la calle], no que vos y yo, pero sí que los profesionales, porque los ponen en blanco, tienen obra social, ganan, mirá dijeron cuánto ganan la hora, nosotros nos quedamos todos así, una de las trabajadoras sociales lo primero que dijo fue “nos vemos a levantar naranjas” (ent.4)

“[...] hay otro tipo de contratación, que es el **contrato basura anterior**, donde los chicos tienen que pagarse un monotributo y donde no tienen **ningún tipo de beneficio, ni protección gremial ni nada**. Entonces también hay dificultades [...]” (ent.1)

El conflicto con la contratación y con el sueldo se vincula también con el tipo de trabajo que desarrollan. Es una labor que requiere la presencia en situaciones extremas como son los desalojos (de hoteles pero también de villas de emergencia), los incendios, las enfermedades, las situaciones violentas o de maltrato, etc. Por ello no sienten que su trabajo este reconocido a través del sueldo que reciben. Así nos relataban: “[...] *coordinando todos los programas y estando full time, porque tengo un handy que si tengo una emergencia me llaman*”. Es un trabajo para muchos que requiere estar disponible en cualquier momento porque está atravesado por resolver lo *urgente*. Esto

---

<sup>140</sup> Tanto los coordinadores generales de los programas como los coordinadores de cada establecimiento como así también varios de los empleados y miembros del BAP son profesionales. Entre ellos se encuentran psicólogos, trabajadores sociales, psiquiatras y médicos.

también pone en evidencia la falta de personal, muchos reconocen la necesidad de mayor cantidad de psiquiatras y enfermeros en los diferentes servicios, esto permitiría mejorar la atención y “estar cubiertos” en caso de emergencias que requieran de mayor cantidad de personal. Por ejemplo, un tema es reforzar la cantidad de profesionales y de servicios para los fines de semana, en los cuales el personal no trabaja. Por falta de presupuesto, no se consigue incorporar más personal, *“hoy por hoy estamos atendiendo todo, las mamás son situación de calle, las mamás con bajos recursos económicos y las mamás, sumado a todo esto, con patologías psiquiátricas...es muy complicado para la convivencia y no sólo tenés que tener todos los elementos sino el personal capacitado...hoy por hoy es un tutti fruti... (Risas)”* (ent.4).

Muchas veces el desgano al que llegaron los equipos profesionales por estas problemáticas genera problemas en la coordinación. De este modo, un coordinador general de un programa nos decía: *“Lo que pasa es que vos bajás una información y ellos como nunca se conseguía nada no te creen. Entonces dejan. Y claro, cuando llegó el día cero y la Directora te pide que pasó con...y no hicieron nada. Entonces en 3 días tienen que hacer”*. La desmotivación lleva a que las cuestiones que se tienen que resolver no se realicen. Por ejemplo, sucede que a muchas personas que ingresaron a los paradores no se les hicieron los trámites necesarios para derivarlos a hogares o darles algún subsidio. Así, los “asistidos” están meses viviendo en una situación supuestamente transitoria:

*“[...] por ahí pasó cinco meses yendo todas las noches y no se le hizo un trámite, una gestión como para mejorar la calidad del...que no siga en el sistema. Entonces **quedan enquistados en la emergencia**, que debería ser por una noche”* (ent.1).

A esto se suma, que los paradores están superados en su capacidad dado que tienen alojadas personas que deberían haberse ido. Esto dificulta las tareas cotidianas en cuanto a la articulación entre paradores y hogares y los equipos que allí funcionan. Otra de las cuestiones que mencionan, se vincula con la superposición entre el reglamento de funcionamiento y la necesidad de hacer transgresiones al mismo por alguna urgencia o porque algún funcionario de alto rango o legislador les pidió el ingreso o reingreso de alguien. Estas transgresiones forman parte de su trabajo cotidiano, algunas son hechas a modo de *favores* entre conocidos y amigos al interior del Ministerio y otras son las que generan conflictos entre sus decisiones y labores cotidianas y las exigidas por otros. Así, nos decía el coordinador general *“[...] hay algo que a uno lo supera que es que vos tenés que cumplir, porque más allá de que haya una normativa, hay que poder hacer excepciones, como*

*en todas las redes, y esto genera mucha confrontación*". De este modo, existen problemas entre el reglamento y la realidad de todos los días. Las transgresiones, para algunos, son vistas como parte del trabajo porque estas fomentan la realización de acciones creativas para resolver algún caso: *"siempre hay excepciones buscándole la vuelta. Si no laborás con creatividad acá... Vas buscando la vuelta para ir encontrando no que el tipo se adapte a la institución, sino nosotros, como institución, ir adaptándonos al campo, que es tan diverso"* (ent.5).

### 10.1. "Es político"

Para ellos y ellas no deja de ser un trabajo que está atravesado por "lo político", es decir, que reconocen que *"[...] si bien es profesional, tiene un atravesamiento político"*. Esto a veces genera problemas en qué decisiones tomar o cómo aceptar los cambios a los reglamentos. Lo "político" aparece como una definición de los cambios que se hacen al interior de los programas en cada una de las gestiones. De este modo, la categoría de "es político" hace referencia a algo que está *mal visto* porque se vincula con la búsqueda de algún rédito político por parte del funcionario de turno. Así nos decía: *"[...] y esta gente que tiene 20 años de trabajo profesional, claro ya pasaron por tantas que se niegan a eso. Entonces empiezan "es político", es político pero también tiene que ver con que la gestión quiere decir bueno, vamos a darles una oportunidad"*. Haciendo también referencia a "lo político", otro de los coordinadores, señalaba, las vinculaciones existentes entre su accionar y el momento en que se encontrara la gestión política, por ejemplo, los momentos de las campañas hacen que los establecimientos estén siempre ocupados:

"Entrevistadora: Ahora acá no hay nadie hasta que suceda algo...

Entrevistado: pasado mañana porque no me dejan en paz; **estamos en campaña a alguien van a poner**" (ent.2)

En este sentido es que se hace referencia a que muchas veces responden a "emergencias políticas" más que a "emergencias sociales", así nos decían: *"Bueno, en realidad, como todas estas cosas, se arma por la emergencia política más que la social"* (ent.5). Como vemos el contexto político, es central a la hora de pensar y definir sus propias tareas. Los cambios e incorporaciones son vistos como "político institucionales". Esto sucede dado que muchas veces esta dependencia del Gobierno, así como el Ministerio, es vista como la *válvula de ajuste* frente a la opinión pública y los medios de comunicación en las de cuestiones índole social. Cuando hay algún problema, denuncia,

nota periodística descalificadora de tus tareas, etc. se comienzan a hacer ajustes y cambios y la mira se coloca en los coordinadores/encargados de estos programas. Esto es vivido como una dificultad para el trabajo cotidiano y los ubica -muchas veces desubica- en *héroes* y *demonios*: *Héroes* cuando logran “sacar” a alguien de la calle, cuando ayudan a una familia o asisten a un anciano; *demonios* cuando no se cobran los subsidios, se hacen desalojos o cuando muere alguien de frío. Localizan las presiones en la idea de que frente a la opinión pública o los mismos habitantes de la calle, ellos y ellas son la “cara del Estado”, esto para muchos es una gran carga.

Estas situaciones son problematizadas y cuestionadas pues muchas veces saben que realizan acciones con las que no están de acuerdo. Una de estas acciones se vincula con lo asistencial, muchos de los coordinadores y profesionales cuestionan sus tareas de asistencia directa y puntual. Les gustaría realizar prácticas que tengan que ver con la reinserción de las personas. Sin embargo, estos saben que su propio accionar está atravesado por los “vicios” del propio sistema. Muchos saben que ellos mismos son generadores de “inválidos sociales”, según nos decía un coordinador de un parador. Otros realizan sus tareas sin tanta preocupación, es decir, que ocupan su rol como agentes del Estado y colocan al “otro” como necesitado o “asistido” que aprovecha su situación para conseguir beneficios. Esto se puede vincular con lo que planteaban Cardarelli y Rosenfeld (2009) con respecto a los agentes estatales, estos van constituyendo una “identidad dividida” que combina el rol de promotores sociales con el de delegados del Estado descentralizado. Para las autoras, el interjuego de fusiones Estado/grupos sociales van conformando como una producción social-estatal, con identidades segmentadas. De este modo, al interior de los grupos de agentes sociales y/o profesionales también se pueden distinguir, dentro de los propios programas, disputas en cuanto, por ejemplo, al tipo de atención brindada y al modo de llevarla a cabo como así también a la manera en que son *entendidos* los “asistidos”.

Especialmente en invierno el Ministerio de Desarrollo Social y el área que se encarga de la problemática del “sin techo” cobran mayor relevancia. Como se dijo anteriormente, esta es una problemática que es abordaba desde la urgencia por ello una época en el año clave es en invierno, el frío los coloca en el *ojo de la tormenta* dado que las poblaciones habitando en la calle se tornan más vulnerables. Por ello todo lo que se vino haciendo en el año se reduce a lo que se *luce* en los meses invernales, el frío *marca la agenda* y, por ende, las acciones. De este modo, es que cada año se *organiza el “operativo frío”, se llama, entonces salen a la noche como a patrullar las calles, ahora también lo están haciendo, y en ese momento hay ingresos masivos, porque viste siempre se evita que el frío mate a alguien. Aún aquellos que no quieren ingresar voluntariamente se los trata*

*de persuadir*". Por ello el frío cambia los modos de accionar y de relacionarse con la población. Es posible que durante el año las situaciones de resuelvan de otro modo y que se busca un vínculo diferente con la población, sin embargo, llegado el invierno cambian las reglas de juego para evitar que "el frío mate a alguien"<sup>141</sup>.

## 10.2. "Es un quilombo, todos los días un quilombo"

El trabajo con esta población y con la emergencia, es difícil y problemático. Cotidianamente resuelven problemáticas de diferentes índoles y muchas veces no sienten que tengan la contención institucional necesaria para afrontar los desafíos cotidianos generados a partir de la heterogeneidad de la población que se les acerca. Una de las cuestiones con las que lidian son las enfermedades. Así nos decía un coordinador general:

"[...] el año pasado tuvimos supuestamente un caso de tuberculosis. Nos enteramos después de que un viejito lo ingresamos en un Hogar de Tercera Edad. Al mes nos llamaron diciendo que tenía TBC. **Entonces se hizo todo un [...] barrido de la población y de los profesionales.** Con la situación crítica de que los profesionales [...] tuvieron que hacer un tratamiento, que es por seis meses, que es bastante agresivo al organismo, pero es como cuestión de precaución. Hay una chica que está embarazada, no lo pudo hacer, pero se contagió la coordinadora, generó... o sea, se brotó la coordinadora" (ent.1).

Sus relatos, muestran inconvenientes cotidianos que van desde pequeñas cuestiones a resolver como problemas con las empresas de limpieza o comida que no cumplen con su trabajo. Cada pequeña transformación requiere de muchas discusiones, llenado de papeles, etc. Cada cambio genera tomas de partido dependiendo de cada coordinador: "Para tener una computadora: ¿no hay en pedido otra? Podemos tardar 6 años en conseguir la otra" (ent.5). Asimismo, otra pequeña cuestión se vincula con una situación cotidiana a resolver:

"Coord.: Pero **tenemos un problema todo el mundo está pidiendo dos frazadas**  
Empleado: y no ya lo dije a Pereira que si empezaba ese bardo, se le sacaba la frazada [...]  
yo se lo dije recién, dice que va a ir hacer una denuncia no sé a donde  
Coord.: está bien, no importa que vaya" (obs. 4)

---

<sup>141</sup> El invierno del año 2010, fue muy particular en este sentido. La idea de *persuadir* se llevo al extremo a raíz de la muerte de un bebé recién nacido que habitaba junto a su familia en la calle. A partir de esto, se iniciaron causas judiciales a los padres con niños que no quisieran ingresar al sistema de atención inmediata. Luego del invierno, muchas de las familias alojadas fueron externadas. Las OSC participaron de la incorporación de las familias pero logrando que sea a partir del alojamiento en hoteles-pensión a partir del cobro de un subsidio. Pasado el invierno, muchas de estas sufrieron y sufren la posibilidad inminente de desalojo por la falta de pago.

El tema de la convivencia también es visto como problemático, al igual, que el tipo de “sistema” que crea el programa. Este es el caso de las personas que viviendo en un hogar y teniendo la posibilidad de irse, con un subsidio, prefieren quedarse donde estaban por más que las condiciones no eran las mejores, según los coordinadores:

**“lo loco fue que mucha gente no se quería ir**, quería seguir viviendo en los Hogares. Viste vos no entendías, vos le decías pero acá tiene que compartir con 100 una habitación, oler a su compañero, este....compartir el baño que a veces es un asco, que alguno se te quiera ser el vivo, algunos tienen relación aunque está prohibido, tenés que mancarte que te ensucien tu cama, de al lado, pero uno hablaba con la gente está, no es mejor aunque lo más precario que sea el hotel irte y pagarte una habitación que si un día querés llevar una mujer. Viste estas cosas que son elementales o decir tenés que comer la comida que te dan en el Hogar. Porque **la gente ya tenía un sentido de pertenencia al lugar**, que bueno, si algo no le gustaba iba y hacía una denuncia y chau, en la Defensoría, ¿viste? Todo el tiempo” (ent.1).

“Los encargados, hay uno grandote que andaba por ahí...es el que se ocupa de dar los ingresos, dar las órdenes a los de seguridad...darles las camas para que duerman, darles las frazadas...**es un lugar desagradable porque controlan todo el tiempo**, igual ellos tienen sus propias jerarquías” (ent.4).

Otra de las cuestiones problemáticas, se vincula con el intercambio entre profesionales al interior de los programas y establecimientos. Esto no es fácilmente logrado, es decir, que son muy pocas las reuniones generales para plantear lineamientos comunes o para discutir el tratamiento de los casos. Según una de las entrevistas el problema se localiza en relación a quiénes están contratados y quienes no, si es un cargo concursado o no, es decir, que la inestabilidad o estabilidad laboral condicionan el accionar al interior del programa y en el trabajo grupal:

“Otra dolencia del Programa es que **no hay discusión profesional de los casos**, es casi una cuestión administrativa. Como la palabra de uno entre pares no es autorizada, no hay mucho respeto a la **coordinación porque no es concursada**, viste, entonces, bueno, la idea es que venga un consultor externo” (ent.4)

En este sentido, es que ninguno de los entrevistados recibe desde la dirección cursos de capacitación. Esta pregunta fue recibida por la mayoría de los entrevistados de un modo incomodo. Muchos reconocieron la necesidad de estar más preparados para atender a esta población y sus problemáticas, por ello por sus propios medios toman diferentes cursos. También reconocieron que falta en las instituciones mayor cantidad de personal calificado para atender este tipo de problemáticas. Sin embargo, otros consideran que con su formación profesional es suficiente:

“Entrevistado: Capacitarnos ¿para qué? No...**nunca nos lo ofrecieron ni sé si tampoco lo aceptaríamos**” (ent.8)

“[...] **A mi no me aporta nada**, esta es la parte políticamente incorrecta. En realidad lo que me parece es que, y esto sí es cierto, **cuando se eligieron buscaron un perfil específico**, a los psicólogos y a los trabajadores sociales y que en general yo creo desde que hace que todavía subsistan la mayoría de los que entraron [...] decía que **debíamos tener contención psicológica por la angustia y el estrés que produce trabajar con esta población**. Yo no fui a ver un trabajo para trabajar en un shopping o para hacer grupos de no sé qué en, viste, en YPF, la verdad es que [...] “hermano yo soy psicóloga si yo me angustio a la noche por la historia de vida de alguien”, nada, me dedico a otra profesión, definitivamente, la verdad que no, nos pasa eso [...]” (ent.4)

En cuanto a la capacitación también hicieron referencia a que si bien pudieron tomar cursos de violencia o género que se dieron desde la Dirección de Asistencia Inmediata del GCBA, no poseen la oferta de cursos que trabajen la problemática de la “situación de calle”. Esto se debe, según ellos y ellas, a que estas experiencias son nuevas y no hay antecedentes al respecto, por lo cual, son los primeros:

“pero no hay en realidad capacitación directa con esta problemática porque la atendemos nosotros...primero somos, hemos tenido muchísima colaboración de distintos lugares, pero nos dicen:...”bueno, **pero esto lo van a tener que ver ustedes porque no hay, es la primera vez**” (ent.7)

Otra de las cuestiones mencionadas se vinculan con la idea que tienen los coordinadores de que muchas veces en las instituciones que trabajan debieron “sacar las papas de fuego” o resolver ciertas cuestiones “atadas con alambres” porque el caso así lo requería o no tenían los medios para resolverlo de otro modo. Esto genera la pérdida de recursos y de tiempo a la hora de atender los casos que se presentan pues la puesta en práctica de acciones conjuntas puede facilitar el trabajo cotidiano y crear espacios de posibles respuestas dado que el acercamiento debe ser integral. Una coordinadora de un hogar decía:

“Este hogar se caracteriza por muy buena relación con...este...**hemos sacado las papas del fuego de muchos y muchos nos han sacado las papas del fuego a nosotros**. De verdad, me parece que la manera de trabajar y no desde una cuestión de “bueno, este es mi lugar y no” Imaginate que con 100 personas o 150, siempre hay situaciones de conflicto pleno, duro y necesitás [*imita una conversación telefónica*] “necesito ya la vacante porque no lo puedo dejar en la calle, necesito un lugar en tu parador” O desde el parador “**tenemos acá a un tipo hecho mierda, necesita un hogar, no puede estar en la calle**” (ent.6)

Muchos de los empleados y/o profesionales de las instituciones estatales resuelven cuestiones, realizan articulaciones, buscan mejorar ciertos aspectos de la institución por sus propios medios y con sus propios recursos, sin contar con la contención necesaria desde el propio Ministerio. Esto dificulta el accionar cotidiano, si además entendemos que esta es un problemática que constantemente requiere de adaptaciones, en especial, dado que está muy vinculada a resolver en la urgencia y la heterogeneidad de problemáticas (violencia, adicciones, discapacidad, ancianidad, problemas de salud mental, desnutrición, etc.). Como decía uno de los coordinadores: *“En general laburamos con la inmediatez. Después si podemos construirnos alguna estrategia con alguno de los muchachos, fantástico”* (ent.5). Como se puede observar reconocen que su trabajo es resolver cuestiones inmediatas, muchas veces solo tienen una oportunidad cuando “la persona está sentada frente a ellos”. De este modo, resuelven qué hacer, así nos decía:

“En realidad **hay cuestiones muy chiquitas que van sirviendo**, qué se yo. Una pavada, por ejemplo, en entrevista de admisión, cuando tenés a la persona enfrente tratás de articularlo lo más que puedas **porque tal vez no lo vuelvas a ver**. Entonces por ahí la primera cosa es D.N.I., que tiene que ver con esto que **hablábamos del reconocimiento, del lo subjetivo”** (ent.2).

Esto evidencia una arista central en este tipo de instituciones que es el trato con las personas alojadas, es posible que a muchas de ellas se las contacta solamente una única primera vez. Por ello, como decía este coordinador, se busca aprovechar esa oportunidad para generar un cambio en la persona. Por el contrario, a otros se los ve una y otra vez, generándose como *crónicos* pero al interior del establecimiento.

### **10.3. Vínculos entre programas o dependencias del gobierno**

En repetidas ocasiones la falta de coordinación entre las diferentes áreas fue identificada como una problemática, según ellos y ellas, las áreas del gobierno deberían trabajar en conjunto porque dependen, por ejemplo, del mismo Ministerio; sin embargo, esto no sucede de un modo fluido, lo que plantean es que el gobierno *“es tan grande y desarticulado”*. Por ello prefieren resolver ciertas cuestiones con diferentes organizaciones o dependencias pero de un modo informal o a *“cambio de favores”*, *“es una cuestión personal”* (ent.4.). Así decían:

“Oficialmente, convenios hechos desde...o sea, reglamentado desde la legal y técnica el aporte económico, con esos dos. Y después **informalmente por ahí se trabaja con otras instituciones**, yo que sé por ahí en una época era...más para las mamá con chicos porque no tenemos mucha como para responder” (ent.3).

“Como tratamiento preventivo...**tenemos como una especie de matrimonio** (se refiere al SESAC)...en realidad con el Hospital Rivadavia...pero lo que pasa es que no tenemos trato, trato directo...derivamos... **hay lugares que son más receptivos** si yo mando a alguien al Fernández es probable que en el Fernández no lo atiendan...sí lo va a atender pero no” (ent.4)

“también es cierto que si es **de institución a institución** el problema que tiene es que no se toma el criterio como debe ser, se toma **como favor vos te relacionas** con mucho, algún día te van a llamar para pedirte un favor y mandarte alguien de allá y vos no querés que te manden [...]” (ent.4)

En relación a la totalidad del “circuito asistencial”, se plantean dificultades vinculadas 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. Muchas veces desde los hogares o paradores de ven impedidos de realizar cualquier articulación dado que no poseen las herramientas para hacerlo. Se ha podido observar que muchas veces trabajan en conjunto con otras dependencias o instituciones por necesidad o por urgencia porque tienen algo que resolver a la brevedad y/o por tener buenos vínculos con *alguien* de tal o cual institución. Así nos decía un coordinador de un *parador*: “*tenemos la red formal y la informal. La formal es desde donde nosotros nos ubicamos como parador del Gobierno. La informal es aquellos puntos que vamos consiguiendo solitos, que van apareciendo*” (ent.5). Asimismo, la falta de vinculación se encuentra entre el Estado y las OSC, salvo alguna derivación o algún tipo de subsidio, no se encontró una articulación concreta y sostenida con las OSC.

#### 10.4. “A los que nadie quiere”

Lo que expresan en el caso de los coordinadores de paradores, es que ellos reciben *lo que nadie quiere* en otras áreas. Como el ingreso a los paradores no es tan estricto: “*Cualquiera, todo puede ir al parador...o sea la misma persona que no puede entrar a un hogar, acá puede...*” (ent.4).

“pero en realidad, **acá viene lo políticamente incorrecto** [...] realmente no les interesa porque **la gente que viene acá en esa situación se va a deteriorar**, es inevitable porque no tiene los cuidados necesarios, porque no es lo mismo estar en un hogar porque acá se tiene que ir o ir, esté en las condiciones que esté, no queda nadie, no puede quedar con

seguridad, entonces se tiene que ir, entonces se queda, yo que sé, en la puerta, paveando” (ent.4)

No solo identifican que trabajan con la población que nadie quiere atender, por ejemplo, varios dijeron que en los hospitales públicos no los atienden y tampoco el SAME<sup>142</sup>, sino que también identifican los lugares en los cuales trabajan y donde se alojan los habitantes de la calle como *insalubres*, rígidos, controladores, etc. En este sentido, es que muchos señalaron que entienden porque los habitantes de la calle prefieren continuar viviendo en la calle antes de concurrir a estos establecimientos en donde son controlados continuamente, conviven con diferentes personas y enfermedades, son revisados al ingreso, etc.

“para ordenar eso hay que dar números, además que se produce toda una temática afuera por los números, o sea, se forman pequeñas mafias, nosotros hemos disgregado eso. Alguien que lo hace todo, alguien que lo hace todos los días, **termina siendo algo insalubre porque terminas masificado totalmente por eso a veces termina siendo saludable el que se va a la plaza a dormir** yo no me banco esto, entonces, porque toda política asilar tiende a masificar porque hay normas de convivencia. O sea, termina siendo insoportable y que una persona lo haga todos los días (ent.2).

En este sentido, es que perciben que se hacen cargo de la deficiencia de otros sectores como puede ser la Dirección de Tercera Edad y la de Discapacidad. También se hacen cargo de los problemas en relación a la falta de Documentos Nacionales de Identidad (DNI). Así sostienen que *“terminamos siendo como el que tapa los baches de otras dependencias”*:

“no, además te digo, hay un quilombo grande, porque tendrían que dar documento a la gente que no tiene documentos **por las elecciones ellos están re tapados**, ellos, no nosotros, ellos” (ent.4)

“porque vos cuando tenés que discapacidad que no da vacante, tercera edad no da vacante, termina siendo que no se mueve, porque hay gente que no se puede mover [...] esto debería ser que ingresa alguien así y **yo debería poder llamar**” (ent.4)

“una discapacitada puede entrar, por esa noche se queda e higieniza pero evidentemente le buscamos otra solución...**tampoco hay personal especializado**...hay mucha voluntad...pero no hay personal para esto...damos la posibilidad de ingresar pero no es el lugar adecuado” (ent.7)

El Programa Buenos Aires Presente -BAP- es el que en sus camionetas recoge al habitante de la calle, es decir, que son recogidas en la calle a raíz del llamado del propio interesado, los vecinos o

---

<sup>142</sup> Sistema de Atención Médica de Emergencia perteneciente al GCBA.

algún funcionario y derivadas a un parador. Si bien este es el “circuito” de atención establecido, este, muchas veces, trae problemas dependiendo de la persona que es traída:

“las trae el BAP, claro, y **después terminan siendo nuestros ¿por qué? Porque hay una deficiencia** que discapacidad, la Dirección General del Discapacidad que tiene presupuesto para hogares de discapacidad que no son ejecutados (ent.4)”

“¿Quién va a ser? El BAP. Trajeron a un señor en silla de ruedas [...] le digo, porque **yo en la puerta no lo quiero**, al otro día ¿sabés qué pasó? Exactamente eso, me llama Laura y me dice: está en la puerta, todavía está esperando, no se puede ir. [...] a mi no me importa, el señor está en la puerta esperando el móvil” y por lo pronto se ocupan, lo llevan a Tercera Edad todo lo que me dijeron que iban a hacer, lo agarran al señor, lo dejan, porque el señor está en la puerta esperándolos, viste, **la que tiene que poner la cara somos nosotros**” (ent.4)

Al trabajar en el lugar que trabajan, su accionar profesional queda también desvalorizado, dado que ellos y ellas desarrollan sus tareas profesionales en un lugar al cual *nadie quiere ir*. Asimismo, muchos de los establecimientos se encuentran ubicados en zonas vistas como “peligrosas” o de difícil acceso. Al mismo tiempo, reconocen, que están mal pagos y que cotidianamente deben lidiar con problemáticas vinculadas a la heterogénea población asistente; pero principalmente deben lidiar con dificultades a nivel burocrático junto a la falta de coordinación entre: los equipos, las áreas y de las dependencias, que no solo pertenecen a un mismo gobierno, sino que funcionan al interior de un mismo Ministerio. Mencionan la precariedad de su trabajo a nivel del salario y la inestabilidad laboral. Todo esto puede conducir en situaciones de angustia. Así nos decían:

“Una vez decíamos que es por **angustia que caiga alguien que es profesional**, ese se puede angustiar pero eso no tiene que ver con la población altamente vulnerable y hecha pelota, no, **tiene que ver con cómo está la profesión** y con lo mal pagos que están los profesionales, a eso , no sé si se entiende la idea” (ent.4).

### 10.5. Concepciones del “asistido”

Lúmpenes, sin cultura del trabajo, aprovechadores de los planes del gobierno, alcohólicos, quejosos, vagos, demandantes, etc. son algunas de las cualidades con las cuales son identificados los habitantes de la calle que asisten a los servicios que ofrece el GCBA. Según nos decía un coordinador “[...] *la gente de la calle, gran parte es muy lumpen, entonces por ahí se les arrimaban a los chicos más jóvenes, le robaban*”. Muchos son enunciados con desprecio, se los menciona

como “estos”, “el sin techo”, “marginales”, “enfermos mentales”, “están hechos mierda”, etc. De este modo, constantemente se reproducen estereotipos en sus discursos y accionar, logrando agrupar en esta caracterización a un gran grupo de personas con trayectorias de vida, laborales, familiares y presentes, muy diversos. Una cuestión recurrentemente señalada es la que afirma que no quieren trabajar, dado que no tienen el *valor o la cultura del trabajo*, o no poseen la “matriz del trabajo”:

“Digamos bueno todo bien si necesita un acompañamiento pero vos ves que la gente que si no hay un trabajo se instala y glorifica y sobre todo todas estas generaciones que **no tienen la transmisión de trabajo** como un medio de vida, como modalidad de subsistencia [...] lo que pasa es que uno por ahí está atravesado por esa matriz del trabajo, este...porque para subsistir no vas a ir a un Hogar a, este bueno, tiene que ver con transmisiones de lo familiar, no sé discurso social” (ent.1)

“Algunos porque quizás jamás sostengan un trabajo porque tienen alguna patología psiquiátrica no grave pero si medio incapacitante en el sentido de que, al principio no se nota, pero, viste, empieza a transcurrir, y decía, **le falta algún patito en la fila**, esa frase así tan común, y otros porque hay mucha gente joven, **la gente joven no tiene cultura de trabajo, no ven en el trabajo un valor, viste, la gente mayor sí**, porque aparte en general ha tenido experiencia de trabajo, muchos han tenido familia, o sea, han tenido una vida medianamente normal” (ent.4)

“entrevistado 1: hay mucho más deterioro.

Entrevistado 2: **mucho más lumpen**. Que no sé si suena lindo el término, pero como **mucho más marginal**” (ent.5)

Se pudo detectar explícitamente o implícitamente el uso de demarcaciones como “ellos” y “nosotros”. Ese “nosotros” no solo abarcaba al equipo de profesionales, o del gobierno, sino que abarcaba a todos los que no estuviesen atravesando esta situación, así decían: “*ellos no son como nosotros... poseen otro imaginario*”;

“[...] es el imaginario que se maneja, no es que sea gente de otro planeta, **su imaginario es distinto al que podemos manejar nosotros** ¿no? y por ahí eso hace difícil la comunicación, en eso radica, por ahí, el problema de, el problema de abordaje, porque son, **un imaginario totalmente diverso** [...]” (ent.2)

La identificación de *matrices diferentes* permite justificar las tareas no realizadas. Las razones se vinculan a la falta de interés de los residentes, o que las personas no van a cambiar y que siempre requerirán de este tipo de servicio. Estas ideas funcionan como justificativas de la falta de acciones más vinculadas a superar la instancia asistencial. En este sentido, relataban:

“Esto de ir a no ofrecer nada, ellos querían ofrecer algo. Y justamente la lógica de trabajo es que **hay que intentar se lo menos asistencialista, que la demanda lo provoque el otro**, o sea, construir una demanda en aquel que quedó por fuera del circuito y que en muchos casos no le interesa volver a pertenecer, entonces toda una construcción para que haya ahí un sujeto que demande algo, más allá de la emergencia que a veces lo tenés que sacar” (ent.1)

“Y después **tenés una población que, nada, que siempre probablemente debería estar en un parador en algún lugar con asistencia**, que no se va a valer por sí mismo si no hay asistencia” (ent.4)

“la demanda es constante. Apenas se abre empiezan a romper pero, con todo, desde lo más chiquito. Desde la toalla que le vamos a dar y el jabón. O el D.N.I. O una entrevista porque se [...] Pero el tema es “me lo tenés que dar”. Porque **la política es tan asistencial que los ubica en ese lugar**” (ent.5).

Como vemos el tema asistencial se conjuga en las acciones que realizan, si bien es algo que cuestionan y que no quiere hacer o reproducir, saben que dentro de sus tareas esto se debe hacer porque hay habitantes de la calle que no buscan una “salida”, solo subsistir dentro de este “circuito” de atención, o porque muchas de las cuestiones con las cuales trabajan requieren de acciones en la emergencia. Esto lleva a que algunos entiendan su trabajo como con metas a corto, mediano y largo plazo. Las primeras serían las asistenciales y las últimas las de reinserción. Estas últimas son vistas, por algunos, como una ilusión y otros ya las dejaron de tener en cuenta desde hace tiempo y “cayeron” en lo asistencial. Sin embargo, otros dicen que tienen la intención de repensar su trabajo cotidianamente buscando no “caer” en esto: *“porque el tema es que a veces no nos damos cuenta y producimos lo mismo, lo mismo que decimos que no hay que hacer”* (ent.5).

En estos términos muchas veces cuestionan su trabajo, sus funciones o el rol que tienen los hogares y los paradores. Algunos se cuestionan su trabajo desde el lugar de pretender más o de no quedarse con las acciones del día a día, definidas como paliativas; otros, definen su trabajo desde las rutinas y acciones que realizan cada día:

**“Nuestro laburo es ha pérdida, absoluto.** Sabemos que de todas las intervenciones que hacemos el noventa por ciento de los casos van al tacho de la basura, no, no pasa nada. El objetivo es tratar de que salgan del sistema y que no...No es que pasen a un hogar [...] en realidad eso es desde el ideal, digamos que uno se pone un objetivo así, muy pretencioso tal vez” (ent.5).

“Parte del seguimiento es ese. **Parte del seguimiento es que la gente se asista** y hagan sus tratamientos médicos. Parte del seguimiento es conseguirle ropa, parte del seguimiento es si no tienen documentación hacer el acompañamiento para conseguirlo, gestionar pensiones para discapacidad, gestionar jubilaciones, este...viste. Ese tipo de gestiones este... o reintentar reinvincular con las familias” (ent.1).

Como vemos dentro de los equipos de profesionales y coordinadores existen diferentes interpretaciones sobre el “asistido”. Las interpretaciones se vinculan con que son *incapaces de razonar*, que actúan solo “por tener dinero”, o bien, otros tratan de entenderlos y de ser comprensivos de la situación que atraviesan. De esto modo, se dirimen la forma de ser profesionales en relación a esta población. Esto, probablemente, muy típico en diferentes ámbitos de la gestión, aumenta los problemas dado que los abordajes difieren dependiendo de la institución y el coordinador que se hizo cargo del caso. Lo que evidencia estas situaciones es que no poseen lineamientos homogéneos para la atención de las diferentes problemáticas. Del mismo modo, la falta de reuniones grupales y la falta de capacitación más específica generan un *campo de atención* diversificado y heterogéneo, en el cual algunos son atendidos de un modo gratificante y superador de la situación en la cual se encuentran y otros son maltratados, abandonados o *cronificados* al interior del “circuito” de atención.

De este modo, se pudieron detectar diferencias en los modos en los cuales son gestionados los diferentes paradores y hogares, esto dependiendo de cada uno de los coordinadores, los cuales tienen autonomía al interior de su establecimiento. Estos son los que deciden qué actividades autorizar, que transgresiones se pueden hacer, con quienes relacionarse, etc. Hay coordinadores que están alejados de la población, otros que son cercanos, los conocen por nombre, por cada situación, etc. Otros simplemente desarrollan sus actividades de coordinación de todo el equipo y no tienen un involucramiento con la población, esta se vincula con los otros profesionales como los trabajadores sociales del establecimiento. Esto, también se cristaliza, dada la autonomía de los coordinadores, en las acciones que realizan, por ejemplo, generar talleres, aceptar diferente tipo de voluntarios, buscar alternativas laborales o habitacionales, etc.

No obstante, las diferencias de criterios y de accionar, los profesionales coinciden en que la problemática de la “situación de calle” es muy heterogénea. Sin embargo, hacen alusión en sus relatos a dos tipos centrales de concurrentes a los servicios. Conciernen en resaltar al grupo de los más jóvenes con adicciones a las drogas junto a la falta de “cultura de trabajo” y el grupo de los más ancianos o mayores que poseen “cultura de trabajo” otorgada en otras épocas de país, y principalmente adicciones al alcohol. En este último caso, no pueden afirmar si la adicción comenzó en la calle o fue lo que los llevó a vivir en la calle.

“[...] yo te puedo decir, los jóvenes, en general, tienen un problema de drogas, en general son familias más desarticuladas, no sé, menos familia, no sé cómo decirte, eh, o más

disfuncionales... cuando la hay, eh, no tienen historia de trabajo, ni reconocen en el trabajo un valor, en general. Eh, **la gente más grande quizás tiene más problemas con el alcohol o los tuvo**, eh, y hay como una especie de... trípode entre, nada, entre el alcoholismo, perder el trabajo y la familia, que vos no sabes cuál es primero, que llevó uno a otro” (ent.4)

“Tenés como generalidades, yo te puedo decir los jóvenes en general tienen un problema de drogas, en general son familias más desarticuladas...menos familias, no se...mas disfuncionales...cuando la hay...**no tienen historia de trabajo, no reconoce el trabajo como un valor**; la gente más grande tiene problemas con el alcohol o los tuvo, eh...y hay como una especie de trípode entre nada...entre el alcohol, la familia, pérdida de trabajo que vos no sabes cual fue primero, quien llevó a uno u al otro” (Ent.1).

Entre los coordinadores de los programas y establecimientos también encontramos otra coincidencia que se vincula con el motivo del inicio de la vida en calle, concuerdan en que la razón se vincula con la “ruptura de lazos”, a esta se le suman otras cuestiones (adicciones, problemas en la infancia, la falta de empleo). Como vemos la cuestión habitacional no es la que se señala como principal. Así nos decían:

“la **ruptura de los lazos sociales** es lo más llamativo de todo. Después súmalo las adicciones, súmalo lo que quieras. Pero la ruptura de lazos...no hacen lazos sociales ellos acá adentro! Se forman grupos, los grupos son efímeros. No se conocen los nombres” (ent.5)

“Hay adicciones, digamos, lo común, que siempre lo decimos, es la **ruptura de vínculos**, de que están aislados de sus lazos. Pero después, bueno, el tema de adicciones, desempleo, este...el tránsito por instituciones ya sea en lugares, cuando eran chicos, en su infancia, o instituciones carcelarias o gente que vivía al día y que quedó sin empleo. No sé, es muy variado. Pero **lo habitacional es una punta, una puntita sola nada más**” (ent.5).

El uso del parador es variado, esto se vincula con que, como no hay grandes requisitos de ingreso, hay una gran circulación de personas constantemente. Entre ellas mencionan a personas con problemas con la ley, personas que necesitan ser atendidos en hospitales o necesitan bañarse para ser atendidos, adictos que quieren “rescatarse” por unos días, personas que quieren ir a ver a sus familias y quieren estar lo más presentable posible, etc. Esto hace que mucho del trabajo que se hace sea a “pérdida” por la gran circulación y el cambio de la población. También concuerdan que existe un grupo que son los “crónicos” del servicio de atención, es decir, que no buscan otra alternativa más que sostenerse en el sistema ofrecido. A la vez señalan que existen los crónicos pero “de la calle”, estos prefieren continuar viviendo en la calle y solo acuden al parador para comer, higienizarse, cuando hace mucho frío, etc.

“son los tipos que si bien son **crónicos de este sistema**, terminan usándolo en forma periódica. O sea, viene cinco días, desaparece diez (ent.5)”

“La experiencia nos demostró que aquellos que son crónicos de calle no acceden a estos servicios ¿por qué? Porque **tienen su red en la calle**, tienen su red en el barrio, tienen posibilidad de sustento o de supervivencia en el lugar donde pernoctan” (ent.5).

“Y después tenés una población que nada...que siempre debería estar en un parador con asistencia, que **no se va a valer por sí misma**, no tienen muchos recursos para actividades complejas” (Ent.1).

“Y si, en realidad vos hablás de cronicidad, en cuanto si hay una cronicidad en cuanto al circuito de la Ciudad de Buenos Aires. Y **hay otra cronicidad que es la cronicidad en calle**, digamos. Es el crónico en situación de calle, que no se acerca al sistema de ninguna manera, que no hace un parador siquiera. Y de repente, por una circunstancia dada, por ahí por una cuestión de salud, acepta ir a un parador aunque sea” (ent.5).

“En definitiva el crónico lo que va a hacer, va a ir pasando por el circuito y **no va a salir de ese circuito**” (Ent.5)

Según los coordinadores, más allá de la explicación que intenten darle, hay personas que asisten al parador regularmente o que viven en los hogares desde hace años, sin intentar buscar otras salidas, son constantes con el ingreso, hasta el punto de identificar su *pertenencia* a la institución. Así relatan los coordinadores de un parador:

“Entrevistado 1: hoy por hoy tenemos el caso a lo mejor de uno de los muchachos, un tipo de sesenta y pico de años que **hace cuatro años que viene acá, desde que se inauguró. Todos los días**. Todos, todos los días

Entrevistado 2: iba a decir “está re contento” Obviamente que no, pero digamos, se muestra como que está todo bien [...] a ver, el dato de color es que el tipo viene y te dice que es el cumpleaños “les cuento”, dice, “**porque ustedes son mi familia**” O sea, desde qué lugar sostiene...qué empieza a significar este lugar para cada cual.

Entrevistado 1: es un tipo que maneja ciertos recursos, a nivel económico, es un tipo que labura” (ent.5)

En el marco de esta investigación se denomina a estas personas como “asistidos potenciados” (ver capítulo 13). Una de las particularidades que posee este subgrupo es la de la extrema prolijidad y limpieza en cuanto a su aspecto físico. Esto también fue observado por los coordinadores: “*es un tipo que viene a veces con la ropa doblada del lavadero. Prolijo, muy prolijo. Vos lo ves en la calle y nunca se te hubiese ocurrido que es alguien en situación de calle*”. Precisamente, la principal característica que se puede observar, es que nunca serían identificados como habitando la calle. Muy por el contrario, buscan no ser asociados a los convencionales atributos dados a esta población. Son muy respetuosos, y poseen hábitos cotidianos que conjugan visitas a los

dependencias estatales, a los establecimientos de las organizaciones de la sociedad civil y a ciertos lugares de la ciudad en los cuales pueden pasar el rato como cualquier habitante de la ciudad: toman café en Mc Donalds, concurren a la Biblioteca Nacional o del Congreso a leer, revisar sus correos de mail o navegar por internet, leen en plazas, visitan amigos o familiares, concurren al trabajo, etc. Con la particularidad de que su lugar de pertenencia, al cual regresar, está inserto en el *campo de atención* a la población definida como “en situación de calle”. Se profundizará luego al respecto.

### 10.6. “Viven del gobierno”

Un tema central, señalado en varias entrevistas, es el tema de la *demanda*. Esta se vincula con la cantidad de personas que se acercan pidiendo el servicio. Según los profesionales, aumentado el confort de los establecimientos, mejorando los planes y creando mas vacantes para albergar a más personas se logra “aumentar” de demanda. Lo cual no es visto como positivo porque atrae a nueva población que, por ejemplo, viviendo en la provincia decide migrar hacia la capital para obtener un plan o ser albergado. Así señalaban:

“A medida que se va abriendo un servicio lo que vos ves es en vez de disminuir se **incrementa la demanda**. Es como que o porque eran invisibles o porque por ejemplo **la provincia no da respuesta entonces la gente migra**. Eso se ve mucho con el Parador de mujeres, el Villaflor. Pensamos que iba a venir [...] a solucionar y lo que trajo es **abrió una boca de demanda que es casi imposible de parar** [...]por ejemplo para los subsidios vos tenés requisitos de ser habitante de la ciudad de un año que se pueda comprobar, entonces ahí quedas trabado. La gente qué hace, migra a la ciudad, cambia de domicilio y empieza a ser beneficiario de los planes de la ciudad con lo cual nunca dan abasto [...] para que no se instale en la precariedad de vivir del gobierno” (ent.1).

“porque es esto vos ofreces un servicio, **vos creas demanda, o sea, la creas a la demanda y va haber gente que la agarre**. O sea, cuando no existía este centro de evacuados, nosotros, este se pensó que se iba a abrir dos veces al año, esto se abrió en febrero estuvo 10 días vacío ¿antes a dónde iba la gente? el, dispositivo el de mujeres en julio se abrió ahora está colapsado, 60 personas por día ¿a dónde estaban esas 60 personas? O sea, vos creas el servicio” (ent.2).

Contradicciones, idas y vueltas, reproducciones, estereotipos, etc. Esto es lo que sobresale del trabajo cotidiano -del relato del mismo- que realizan los que están allí todos los días en cada uno de los establecimientos del GCBA. Es un trabajo que según ellos y ellas es poco valorado si tenemos en cuenta las reiteradas alusiones a la falta de estabilidad laboral y los bajos honorarios acordes a sus

funciones, junto a sentir que trabajan de lo que *nadie* quiere hacerse cargo en lugares desagradables para trabajar y para vivir. Continuamente trabajan con emergencias, enfermedades, problemas con la convivencia al interior de los establecimientos, las demandas constantes, la falta de respuestas inmediatas por parte del gobierno, la falta de articulación entre dependencias dentro del mismo Ministerio, e incesablemente cuestionan su lugar como reproductores de un sistema asistencial y productor de cronicidad al interior de las instituciones.

## PARTE V

### HABITANTES DE LA CALLE

#### Capítulo 11. El habitante de la calle: “asistido potenciado”

Para Grigsby et al (1990) el proceso de exclusión a los cuales se ven expuestos los habitantes de la calle puede llevar a la conformación de dos tipos de subgrupos. Uno de ellos es identificado como más cercano a la “subcultura marginal”. Dentro de este subgrupo la vinculación se da entre personas que atraviesan la misma situación creando la “subcultura de la calle”. Aquí se da un proceso de *resocialización*<sup>143</sup> a partir de la internalización de ciertos códigos y reglas de la vida en la calle. Los miembros de este grupo, generalmente, consideran que el “habitar en la calle” forma parte de una elección personal y manifiestan que no quieren *salir* de la misma. Tampoco asisten a servicios de alojamiento aunque algunas veces concurren a algún servicio como puede ser el de duchas o el de ropería. Otro de los subgrupos encontrados por los autores son los que viviendo en la calle no desarrollan vínculos sociales sino que su vida es solitaria por la continua pérdida de apoyos sociales, de este modo llegan a vivir aislados y con un gran deterioro de la salud física y mental.

Esta tipología resulta muy interesante dado que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires se encontraron ambos subgrupos. Sin embargo, cabría incorporar un tercer tipo o subgrupo muy característico del caso argentino. Son los denominados, en el marco de esta investigación, como los sujetos “**asistidos potenciados**”<sup>144</sup>. Estas son personas que habitando en la calle, entablan un vínculo muy particular con los servicios tanto públicos como privados (OSC) destinados para su atención. Concurren a las OSC y a los servicios estatales para recibir alguna prestación (alimentos,

---

<sup>143</sup> Siguiendo a Berger y Luckman (1999) se entiende que la resocialización se asemeja a la socialización primaria porque “radicalmente tienen que volver a atribuir acentos de realidad y, consecuentemente, deben reproducir en gran medida la identificación fuertemente afectiva con los elencos socializadores que era característica de la niñez. Son diferentes de la socialización primaria porque no surgen *ex nihilo* y, como resultado, deben contender con un problema de desmantelamiento, al desintegrar la anterior estructura nómica de la realidad subjetiva” (p.197). Según los autores la realidad subjetiva puede llevar a transformarse en diferentes grados, es decir, que existen casos leves y extremos de *alternaciones* (aunque no puede nunca transformarse totalmente).

<sup>144</sup> La categoría de “asistido” fue inspirada a partir de los análisis realizados por Robert Castel (2006). Para este autor, el “asistido” es el que “vive de lo social”. Esta es una experiencia que no equivale al total aislamiento sino que conduce a tener otro tipo de relaciones, por ejemplo, con los servicios sociales y con otras personas que atraviesan la misma situación. La categoría de *asistido potenciado*, creada en el marco de esta investigación, si bien se inspira en la categoría de Robert Castel intenta ahondar en las particularidades que posee para el caso de los habitantes de la calle, por ello no se puede pensar en este grupo como meros “asistidos” sino que lo observado en este campo remite a un potenciamiento en la configuración del “asistido”. En relación a la redefinición de la categoría se quiere agradecer especialmente las sugerencias de Inés González Bombal.

ropas, higiene, alojamiento, etc.) pero a la vez asisten en búsqueda de “contención”. Buscan establecer vínculos sociales cotidianos, ser escuchados, compartir tiempo con un otro, ser esperados y reconocidos por su nombre, etc. En estos lugares entablan relaciones con profesionales, con el personal (voluntarios o no) y/o con los compañeros (se conocen, conversan, se dan información sobre los servicios, entablan amistad, etc.). Este subgrupo se caracteriza por conservar y fomentar vínculos sociales, intentando correrse del aislamiento y mantenerse en interacción social con otros. De este modo, este subgrupo *rompe* el clásico estereotipo del solitario sucio que pareciese como si estuviera inmerso en “otro mundo” o inserto en el “submundo marginal”. Por el contrario, en algunos casos tienen relaciones con familiares y amigos y, además, se vinculan con otros sectores sociales cotidianamente. Una de las particularidades que posee este sujeto “asistido” es que no quiere ser confundido con el subgrupo de la calle, por el contrario, busca separarse, esto se puede observar en su aspecto físico ya que se encuentran muy limpios y con ropa prolija.

Este subgrupo se inserta en el *campo de atención* como medio para seguir vinculados con el entorno social, y así entran en un *entramado* conformado por organizaciones sociales y por programas estatales. El *entramado de relaciones* que se establece entre los miembros de las OSC y de los agentes estatales, tiene repercusiones a nivel subjetivo dado que se *crea* un tipo de sujeto que desarrolla un estilo de vida muy particular: articula su vida en la calle con los servicios sociales, combina en su cotidianidad los ámbitos públicos y privados constantemente<sup>145</sup>. En este sentido, es que existe una *resocialización* vinculada al circuito asistencial. Estas personas que se insertan en este itinerario adquieren nuevas formas de llevar a adelante su vida cotidiana. Este es un esquema muy complejo pues deben considerar los horarios de ingreso y egreso, conocer los recorridos más rápidos y baratos para llegar, saber qué consiguen en cada lugar o con quién tienen que hablar, etc., es decir, que requieren de muchas habilidades. De esta manera, se debe “aprender” a ser miembro de este subgrupo dado que se necesitan destrezas específicas que solo se asimilan en la práctica y de la mano de “expertos” como puede ser alguien que hace más tiempo que vive en esta situación. Hay un proceso de formación como “asistido” ya que se deben conocer las estrategias que se deben desplegar, cuáles son las apariencias, las fachadas y los modales necesarios en cada medio (Goffman, 1981).

---

<sup>145</sup> Es posible que hayan dormido en la calle y una vez insertos en el *circuito* no lo hayan vuelto a hacer o bien tienen intermitencias entre la calle y los servicios sociales tanto para pasar la noche como para pasar el día. Cabe destacar que algunos una vez que “salieron” de la calle regresen a estos servicios para pasar el rato, comer o hasta bañarse.

Se desarrollan adaptaciones de la persona en la institución para recibir asistencia, de este modo, intentan transmitir ciertas impresiones a través del lenguaje, el vestuario, la apariencia, etc. Buscan desarrollar un tipo de impresión que saben deben proyectar, por ejemplo, a los agentes estatales. Adquirieron el conocimiento que en estas instituciones buscan identificar a los “pobres verdaderos” (por ello desde el Estado en el caso de los habitantes de la calle se entiende un “certificado de situación de calle”, este, a través del sello de un/a trabajador social certifica que la persona hace más de un año que se encuentra habitando en la calle) y excluir a los *aprovechadores*. Si bien Goffman sostiene que este tipo de adaptaciones son comunes en, por ejemplo, los beneficiarios de planes sociales; en el caso de los “asistidos potenciados” pudimos observar que este tipo de impresiones que se buscan dar llegan a un punto límite dado que esta impresión les debe permitir encontrar un *lugar de pertenencia*. En este sentido es que van adaptando sus subjetividades y acciones para ser *aceptados* en los servicios públicos como privados. Intentan ser reconocidos tanto por los miembros de las OSC como por los agentes estatales, buscan entablar vínculos estrechos con ellos. Por ello sus “verdaderas” intenciones no se pueden asociar con otros beneficiarios de planes sociales que despliegan variedad de “actuaciones” para lograr un subsidio, un plan, etc.; los “asistidos potenciados” van más allá, no buscan conseguir “algo” e irse, sino que lo que buscan es *quedarse*.

De este modo, se crean *sujetos sujetados* a un *campo de atención* conformado tanto por las OSC como por el Estado. Estos ámbitos crean el espacio para la creación de este sujeto *dependiente* del servicio para lograr cierta vinculación social y lugar de pertenencia. Son estos ámbitos los que en definitiva configuran este tipo de *excluido social* que se vincula pero desde un rol degradado y falta de sentido. El *entramado de relaciones* crea un lugar de pertenencia pero precario que lo sostiene y acompaña pero no le permite *salir* de esta situación de dependencia. Los servicios sociales pueden llegar ser un “suplemento” de ligazón social para paliar la falta de una vida en relación. Sin embargo, se podría decir que las sociabilidades que allí se generan son demasiado inconsistentes para sostener un proyecto de integración. En este sentido coincidimos con Castel (2006) en que en este tipo de relaciones “se postulan nuevas sociabilidades flotantes que ya no se inscriben en apuestas colectivas [...] lo que les falta no es tanto la comunicación con otros [...] como la existencia de proyectos a través de los cuales las interacciones adquieran sentido” (Castel, 2006: 420). De este modo, y ahondando en lo dicho en líneas anteriores, la exclusión no es entendida como la ausencia total de vínculos sino como la falta de inscripciones sociales dadoras de sentido. Los servicios sociales tanto sean los públicos como los privados al generar este tipo de “asistido”

potencian la exclusión propia de esta problemática dado que configuran un tipo de subjetividad y de accionar dependiente a un nivel más profundo que la simple obtención de un beneficio: se tornan dependientes de su atención a nivel emocional. A medida que este tipo de exclusión se profundiza es cada vez más compleja de creación de espacios para la superación de esta situación por parte de los “asistidos potenciados”, esto evidencia que la exclusión *caló hondo*<sup>146</sup>.

Se puede decir que los miembros de este subgrupo son personas que tienen una vida de relación pero desde un rol degradado, es decir, que no entablan un vínculo profundo con quienes se relacionan sino que el lazo que entablan es precario y frágil. Sin embargo, no se puede negar la relevancia que tienen estos vínculos cuando se atraviesa esta situación tan vulnerable. Estos vínculos frágiles se tornan centrales, principalmente, porque son los únicos. Es por esto que la “pertenencia” el *campo de atención* es un “componente central de sus estrategias de supervivencia física, social e incluso simbólico” (Cabrera, 1998:380-1).

---

<sup>146</sup> Es preciso destacar que muchos habitantes de la calle deciden no concurrir a los servicios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) ni tampoco participan de las OSC, esta elección está dada porque consideran que este *círculo* conduce al conformismo y/o a la frustración, no toleran el modo en que son tratados o las imposiciones de ciertas conductas. De este modo, prefieren buscar por sus propios medios, otras maneras de subsistir tanto a nivel material como subjetivo.

## Capítulo 12. Percepciones del “habitar la calle”

### 12.1. El inicio: un antes y un después

A partir del relato de los habitantes de la calle en las entrevistas y en los grupos focales es que reconstruimos los *motivos* que los llevaron a “habitar en la calle”. Los puntos de inflexión en sus trayectorias de vida fueron agrupados en cuatro ejes de análisis: El primer eje fue denominado “problemas económicos”, el segundo eje “problemas habitacionales”, el tercero “problemas familiares” y el cuarto los “problemas emocionales”. El armado de estos ejes permitió una profundización en el análisis de las razones que los condujeron a su situación actual.

Varios de los participantes interpretaron que llegaron a estar en esta situación de vulnerabilidad a raíz de los “problemas económicos”. Entre estos podemos mencionar los generados por la pérdida del empleo. Varios quedaron desocupados y no pudieron volver a conseguir trabajo. En otros casos, sufrieron accidentes laborales que les produjeron algún tipo de lesión física y, por ello, no pudieron volver a trabajar o a conseguir un nuevo empleo. Muchos de los participantes trabajaban en “negro” por lo cual no percibían ningún beneficio social; la precariedad laboral en la que trabajaban no les permitió ausentarse del trabajo para recuperarse o percibir indemnizaciones por despido o por accidentes laborales. Por ello, así nos decía Ernesto<sup>147</sup>:

[...] estuve laburando bien en la construcción, soy albañil y...después se terminó el laburo, finalización de obra, enganché en los chinos, ahí laburé 6 meses, **me accidenté**, [...] me resbalé, me di la boca contra la bacha y el chino **no me quiso pagar, me tenía en negro** [...].”

En relación a los problemas económicos se hallan los asociados a la denominada “crisis del 2001”. Varios de los participantes aducen que sus problemas económicos comenzaron con el advenimiento de esta crisis política, social y económica que atravesó la Argentina a principios del siglo XXI. Consideraban que “la crisis” fue la causa de varios de sus problemas de índole económica, así nos decía Juan: *“un tema que se planteó fue los problemas económicos del país y en lo personal, falta de dinero, falta de empleo sobre todo a partir de la crisis [...]”*. A causa de la falta de empleo, algunos no pudieron continuar pagando el alquiler de sus viviendas o de un cuarto de hotel o pensión, esta es la razón por la cual la pérdida de ingresos se vincula directamente con la pérdida

---

<sup>147</sup> Los nombres de los entrevistados y de los participantes de los grupos focales fueron cambiados para la elaboración de este capítulo para preservar su identidad.

del lugar en donde vivir. Por lo tanto, entre los motivos mencionadas por los participantes encontramos los “problemas habitacionales”, es decir, la pérdida de un lugar en donde vivir, sea alquilado o bien la vivienda propia, que por diferentes razones debió ser abandonada.

Otro de los motivos considerados como promotores del inicio de la vida en calle son los denominados “problemas familiares”, es decir, tensiones y dificultades con los vínculos más cercanos. En muchos casos las peleas o el maltrato recibido por algún miembro de la familia los impulsó a irse del hogar. Asimismo, la separación de su pareja o la muerte de un familiar cercano fueron otras de las causas detectadas como el puntapié inicial para la vida en la calle. Una de las cuestiones que se vincula con los problemas familiares, es lo que algunos participantes enunciaron como *vergüenza*<sup>148</sup>, muchos se sienten de este modo por lo cual no quieren acercarse a amigos y familiares para “pedir ayuda”, en muchos casos estos desconocen su situación actual.

Es posible afirmar que se llega a “habitar la calle” por la combinación de varios de los motivos mencionadas; los “problemas” se van produciendo como en *cascada*, uno desencadena en el otro; por ejemplo, un entrevistado nos decía: “[...] una muerte, la de su esposa, pérdidas familiares y un accidente serio que le impide caminar normalmente”.

El último motivo mencionado fue el denominado: “problemas emocionales”. Estos se generan a partir de la dificultad para afrontar ciertas situaciones dolorosas como la muerte de un familiar cercano. También la pérdida de un empleo y la dificultad de hallar otro a corto plazo fueron identificadas como causas de crisis de índole emocional, Francisco describe su situación como un desencadenamiento de crisis: *“crisis económica y después vino la espiritual”*. Asimismo, Pablo nos decía: “[...] Me quedé sin trabajo, yo hacía gas, plomería; por un hecho de la vida empecé a no querer hacer nada...después me quedé sin familia y eso me llevó a quedarme sin casa [...]”.

Varios mencionaron como desencadenante de su situación actual el problema con las adicciones. Este es el caso de Pedro, quién nos decía:

“[...] lo mío es lo más estúpido que hay, porque yo vengo de una familia muy buena, tiene, tenemos en Córdoba, Mar de Ajó en la Costa. Lo que pasa que yo me junté con un grupo de

---

<sup>148</sup> Vergara (2009), a partir de Simmel (1938), sostiene que la vergüenza -o pudor- aparece como una emoción netamente social que se experimenta en el cuerpo subjetivo del yo. Esta comienza a partir de que un aspecto del sujeto que atrapa la atención del resto, de allí la mirada en exceso de los otros y su correspondiente percepción genera la sensación de exposición extrema que deviene en sanción en las acciones que son consideradas como socialmente inadecuadas. Por esto la vergüenza y el desagrado reforzarían los comportamientos socialmente aceptados, son emociones reguladoras de las relaciones sociales que varían según el tiempo y el espacio. En el caso de los habitantes de la calle la vergüenza se vincula con el estigma de lo sucio, del olor; la vergüenza de la pobreza y el desempleo y el estigma de la vagancia o del pedir planes sociales (Vergara, 2009). La autora, siguiendo a Guiddens (2000) sostiene que la vergüenza es un modo de angustia que afecta la integridad del cuerpo subjetivo por haber obrado de un modo inadecuado.

chicos que son adictos, no fumo paco, no tengo el virus...**inhalo cocaína desde que tengo 15 años**, fui a un centro de recuperación hace 19 años, recaí [...] no me pude levantar y no tengo el apoyo de mi familia...**mi familia me abandonó, me dejó en la calle**".

Como vemos, en muchos de los casos los motivos del inicio de la vida en calle son múltiples, es decir, que son una combinación de factores que llevaron a esta situación. Este es el caso de Franco quien inicio su vida en la calle a raíz de la crisis económica vivida por el país a fines de la década del noventa, y a raíz de la separación de su esposa, quien volvió a su país de origen junto con el hijo de ambos y varias de sus pertenencias. Estas dos situaciones fueron muy difíciles de superar para él:

"Hasta el año 2000 fui artesano, tenía un puesto en una feria después tuve una fuerte crisis familiar junto con la crisis con el desastre que se armó en el país y **las 2 crisis no las pude manejar y después me fue difícil armarme de nuevo**, un capital para empezar, todo fue muy difícil"

En el caso de Juan, él renunció a su empleo que tenía desde hacía siete años por problemas con su supervisor. Tras varios meses sin encontrar empleo, Julio, debió dejar la pieza de un hotel que alquilaba ya que no podía pagarle a la dueña. Dada esta situación es que Julio pasa su primera y única noche en la calle ya que luego comienza a dormir en un parador del GCBA. Es de rescatar que la historia de Juan, al igual que la de Franco está atravesada por la separación de su esposa con la cual tiene un hijo. Su ex esposa y su hijo viven en la casa que es de ambos.

"Yo me fui, renuncié me cansé, no, me fui, me fui...y empecé a vivir acá porque yo me separé hace dos años...y mi casa le dejé a la mamá de mi hijo, tengo un hijo de cuatro años y...me separé entonces **me fui a vivir a un hotel como me quedé sin trabajo la dueña del hotel no me bancó más [...]**".

Como vemos el inicio de esta vida combina los factores individuales, estructurales y de las relaciones sociales. Estos tres factores son parte de un mismo escenario, es decir, que la trayectoria individual está ligada a los cambios en la estructura económica y social (Cabrera, 1998). En este sentido, es que este es un fenómeno que cristalizaría el funcionamiento de todo un sistema social: vincula lo macrosocial -las condiciones estructurales del mercado de vivienda y de trabajo- con lo microsociales, es decir, las relacionales que entablan las personas. Como se pudo observar la exclusión social en la que se encuentran estos sectores fue el resultado final de un *proceso de acumulación de desventajas* que fue atravesando la relación individuo-sociedad en cada caso. Como se dijo anteriormente, y queda evidenciado a partir del análisis del caso de estudio, la

exclusión social es la vulnerabilidad de amplios sectores de la población a quedar atrapados en círculos de desventajas; sería un conjunto de desventajas atadas entre sí que se despliegan simultáneamente con un efecto acumulativo. Los relatos de los habitantes de la calle, anteriormente plasmados, serían un testimonio de esas trayectorias de vida en las cuales se entrecruzan una sucesión de pérdidas, quiebras, problemas, desventajas. En este sentido, es que se entiende que los habitantes de la calle llegaron a esta situación por encontrarse sumergidos en zonas de amplia vulnerabilidad social; la acumulación de desventajas, o “problemas” como fueron denominados, los condujeron a encontrarse en esta situación de exclusión social. Los habitantes de la calle serían la cara más visible de los procesos de vulnerabilidad en los cuales viven amplios sectores de la sociedad, estos sectores tienen grandes posibilidades de no poder superar las desventajas.

#### **12.1.1. Trayectoria laboral**

En el caso de los entrevistados podemos observar que todos ellos y ellas antes de estar en la situación actual en la que se encuentran, poseían trabajo. Algunos “habitando de calle” también tienen trabajo. Los trabajos de las mujeres entrevistadas estuvieron vinculados al servicio doméstico y al trabajo en la cocina de bares, rotiserías y restaurantes. En el caso de Victoria antes de trabajar como cocinera en una parrilla, trabajó en el servicio doméstico, en la limpieza de un hospital y como guardia de seguridad. Su historia está atravesada por el trabajo desde la niñez, así nos señalaba:

“(…) yo empecé a trabajar a los 13 años en casa de familia, cuando murieron mis padres yo estaba trabajando en el Hospital Durand en una empresa de Limpieza, después me pasaron a seguridad, hice un montón de cosas, no tengo título ni profesión pero me gusta aprender de todo un poco (…)”

En cuanto a la trayectoria laboral de los varones observamos que uno de ellos ha trabajado como artesano. Este es el caso de Franco quien gracias a su empleo recorrió diferentes países de Europa. Sin embargo, a partir del año 2000, por la crisis económica, no pudo continuar con su oficio. Asimismo, se vio afectado por una crisis personal. Franco, como habíamos especificado en líneas anteriores, trabajó toda su vida como artesano del cuero y tenía un puesto de artesanías en una feria. Él reflexiona sobre qué es lo que necesita para volver a trabajar en su oficio: *“Tengo posibilidades teniendo un capital para empezar, yo trabajé toda mi vida en cuero, trabajé en*

*Europa, trabajé en un montón de lados y...pero montar un taller de cuero me sale cuatro mil o cinco mil pesos ¿cómo hago?”.*

También encontramos el caso de Julio quien realizó diversas actividades laborales, entre ellas podemos mencionar que fue suboficial en Prefectura, también tuvo un quiosco y trabajó de panadero, oficio que aprendió de sus tíos en Misiones. Su último empleo, hasta que renunció, fue el de seguridad privada. Él nos decía: “[...] *me quedé sin trabajo; estaba trabajando en PROSEGUR 7 años, efectivo, en Urquiza... de seguridad privada sí, y estuve en el mismo lugar los 7 años [...]*”. En la actualidad busca trabajo en empresas de seguridad. Julio tiene familia en Misiones pero no quiere que nadie conozca la situación que está atravesando, dice que le da mucha *vergüenza* y que solo va a conseguir trabajo. Mientras esto sucede pasa las noches en un parador del GCBA.

La trayectoria laboral de Andrés estuvo atravesada por la fábrica Terrabusi, por un trabajo como mozo en un restaurante y por un trabajo en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en donde trabajó por trece años. En la actualidad Andrés inició los trámites, con una abogada, para poder cobrar su jubilación, luego de 27 años de aportes. Así decía: *“Son catorce y trece de Legislatura. Veintisiete años. Todo está comprobado”*. Actualmente pasa sus noches en el Centro de Noche Costanera Sur del GCBA. Andrés perdió su trabajo tras caer preso dado que mató a una persona. Una vez que salió de la cárcel no encontró trabajo. Se fue a vivir a la provincia, no pudo pagar un alojamiento y volvió para la Ciudad de Buenos Aires. Se puso en contacto con sus conocidos en la legislatura, tras varios años de trabajar allí y lo enviaron para un hogar del GCBA.

En los paradores y hogares se hace hincapié en la reinserción laboral de las personas que allí duermen, pero muy poco se hace al respecto. Salvo alguna propuesta laboral o algún taller de capacitación o para la elaboración del currículum vitae, no se encuentran otras opciones. En uno de los paradores del GCBA los profesionales le hicieron la propuesta a la población de ir para la Provincia de Buenos Aires para la época de la cosecha de fruta. Franco, quien pasaba sus noches en el parador desde que se abrió, aceptó la propuesta y fue para San Pedro para la recolección de fruta. Allí trabajó pero por un problema de salud no pudo continuar haciéndolo. Después de un tiempo cuando regresó a la ciudad volvió a vivir en el parador y allí sigue estando. Recordaba que trabajó en *“la cosecha de la fruta...eh...luego tuve una operación en el estómago que me inhabilitó para trabajar en eso, luego volví para acá y bueno [...]*”.

Gabriela, en el momento en que fue entrevistada, estaba pasando su primera noche en un parador para mujeres. Es decir, que ella nunca *“habitó en la calle”*. Su historia también está atravesada por una separación con su marido quien se quedó con la casa de ambos. El marido está

denunciado por violencia familiar. Ella junto a su hija menor debieron ir a vivir a la casa de la prima de su marido compartiendo la única cama que había en la casa. Más allá de la incomodidad que expresa Gabriela sobre tener que vivir en “casa ajena”, debieron irse de allí ya que la señora recibió a su hijo y nieto y no tenía más lugar para ellas. En el caso de Gabriela como en el caso de Julio ambos poseen una propiedad la cual es conservada por su ex pareja.

Como el caso de Gabriela y Andrés, que nunca durmió en la calle, varios de los entrevistados no pernoctaron en la calle ni una sola noche. Algunos lo hicieron por un corto periodo de tiempo. Otros pasaron largo tiempo viviendo allí hasta que comenzaron a ir al parador u hogar. También hay casos que pasaron por un tiempo las noches en un parador y luego regresaron a la calle. Estas cuestiones, entre otras, evidencian la heterogeneidad de la población que muchas veces debe convivir en un mismo lugar y a la vez cristalizan la combinación de diferentes estilos de “habitar la calle”, uno de ellos es la intermitencia entre este ámbito y el de alguna institución. También combinan periodos en la casa de amigos, en hoteles, junto con el regreso a dormir en la calle.

### 12.1.2. Percepciones sobre su vida en el pasado

Existieron similitudes entre los participantes del grupo focal con respecto a los *motivos* que los llevaron a “habitar la calle”. Sin embargo, aparecieron diferencias entre ellos/as a la hora de recordar *cómo fue su pasado*. Así nos contaba Leandro las conclusiones a las cuales habían arribado:

“[...] yo conté que había tenido una vida de cierta manera fácil en el sentido de **no tener privaciones o hambre, de una familia constituida, matrimonio, hijos, hijo único, departamento en Caballito, familia de profesionales, médico, abogado,** [...] puse la televisión y una mesa donde hay un plato de comida...después mis otros compañeros, bueno distintos pasados [...]”.

En términos generales se podría decir que el trabajo en los grupos permitió distinguir entre quienes recuerdan un pasado definido en términos generales como “feliz” y quienes recuerdan un pasado “triste”. Esta dicotomía surgió durante el intercambio, es decir, que fue esta dicotomía la que les permitió rememorar su vida pasada. Es así que el pasado denominado como “feliz” fue asociado con una casa, con comida, con la familia, con poseer bienes materiales, con dormir en una cama, con sonrisas, con mascotas, etc. Recuerdan un pasado lleno de felicidad y comodidades. Muchos desean “volver” a ese pasado de felicidad, se podría decir que añoran ese pasado. Por otro

lado, algunos participantes recuerdan un pasado “triste”, es decir, un pasado atravesado por muertes de seres queridos, enfermedades, rupturas familiares, pérdida del empleo, “malas decisiones”, etc. En este sentido, varios consideran que su pasado fue la antesala de su realidad actual; aducen que las decisiones tomadas en el pasado fueron las que los condujeron a esta situación. Un participante nos decía que las causas que lo llevaron a vivir así fueron: *“no poder prever las incomodidades futuras, incapacidad para prever situaciones complicadas también, eh...y el fracaso de los emprendimientos personales [...]”*. Otro de los participantes nos decía: *“[...] creo que indudablemente cometí errores, hubo muchas cosas que no hice, dejé de hacer y ahora cuando estoy casi cumpliendo 50...”*.

Cabe señalar que no les resultó fácil a los participantes *recordar*, es decir, que fue complejo poder ahondar en su pasado, siendo este anhelado o rechazado. Las historias de vida de los participantes están marcadas por malas experiencias, rupturas, separaciones, pérdida de seres queridos, “malas decisiones”, etc. es por esto que se considera que este breve apartado rescata lo mejor posible, aunque escasamente, “de lo que no se quiere hablar” o, mejor dicho, recordar.

## **12.2. Su presente, el día a día**

A partir del relato de los participantes y del intercambio grupal podemos señalar qué al pensar en su presente, sus valoraciones hicieron especial hincapié en las problemáticas que deben enfrentar día a día. Los participantes identificaron que una de las principales problemáticas con las cuales tienen que lidiar es la “cuestión laboral”. Para muchos conseguir trabajo es una tarea muy difícil, consideran que el camino hacia un empleo presenta varios obstáculos. Entre estos identificaron: la falta de títulos que los habiliten, su edad avanzada, la falta de higiene corporal y/o de ropa apropiada, de un número telefónico a donde los puedan localizar y/o la falta de un domicilio fijo. Según ellos, estas cuestiones dificultan la búsqueda o la obtención de un empleo. Pablo, uno de los participantes, describe cómo las dificultades cotidianas complican su búsqueda de trabajo: *“[...] uno no tiene una máquina de afeitar ¡vos no tenés con qué! Si no tenés trabajo ¿cómo haces? Te pones feo, te empezás a poner barbudo, la ropa sucia, no tenés para cambiarte de ropa, ¿quién te va a dar trabajo?”*.

Las personas entran en un círculo del cual es difícil *salir*; es decir, la falta de dinero les impide trasladarse grandes distancias para aplicar a un empleo, comprar los clasificados y/o elementos para higienizarse o tener un teléfono móvil a donde se los pueda localizar. Juan nos

decía con respecto a las llamadas: *“El parador es parador, permite hacer una llamada y hay que preguntar si podemos recibir llamadas, no quieren...claro...”*. Varios participantes nos han comentado que no pueden dar el número del parador o del hogar para que los localicen futuros empleadores. Otro de los obstáculos en la ardua búsqueda de trabajo se vincula con la falta de una dirección de referencia. Las personas no pueden dar como dirección de referencia para un trabajo la del parador u hogar. Asimismo, la falta de un domicilio impide, por ejemplo, tener una caja de ahorro; así nos relataba Marta:

“ahora yo trabajo, me van a pagar en efectivo...no quiero tener toda la plata, llevar la mochila con plata, con todo...quiero abrir una caja de ahorro, abrir una caja de ahorro, necesito **un servicio a mi nombre y ¡no lo tengo!** según el banco que sea...no la puedo abrir porque no tengo un domicilio [...]”.

En relación al tema del domicilio se observa una paradoja porque, por un lado, al no poder dar la dirección del parador o del hogar se les dificulta, entre otras cosas, obtener un empleo, pero, al mismo tiempo, el hecho de mencionar que viven en estos establecimientos los conduce a otro de los obstáculos que detectan los participantes. En muchos casos no han conseguido trabajo porque “viven en un hogar”, así nos comentaba Javier:

“un muchacho [...] me dijo: “mire señor, no lo tome a mal pero haga lo siguiente: **usted nunca diga cuándo va a buscar un trabajo que está en un hogar porque las empresas y las casas tienen un concepto malísimo:** que todos son gentes de mala vida, de la calle, ladrones, asesinos, los que mandan del Borda caen en ese lugar...entonces haga una cosa, si tiene un teléfono particular de un teléfono particular [...]”.

Como podemos observar el lugar en donde están viviendo les dificulta la obtención de un empleo, se podría decir que esto sucede porque quedan “pegados” a la imagen que se tiene de estos lugares y de las personas que allí viven; son lugares estrechamente asociados con la degradación social. Se tiene la concepción que estos lugares están signados por la violencia y la delincuencia, es un “espacio estigmatizado, asociado en el imaginario social con la violencia, los delitos y la anomia” (Segura, 2006), es por esto que son lugares con una imagen negativa. Esta imagen con la cual son asociados obstaculiza la búsqueda laboral de las personas que viven allí y contribuye a afianzar la falta de empleo entre los concurrentes porque son foco de la desconfianza y reticencia por parte de los empleadores cuando mencionan su domicilio, son blanco de “una sospecha automática de desviación [...]” (Wacquant 2007). En este sentido, Emanuel decía: “[...] *desgraciadamente llevamos*

*ese karma...es decir nosotros en forma legal tratamos de buscar trabajo y no podemos nombrar el parador, porque es mala palabra". Se podría decir que son lugares estigmatizados que estigmatizan a quienes viven allí. Asimismo, los paradores y hogares, salvo algunos casos, se encuentran ubicados en zonas alejadas del centro de la Ciudad. Los espacios relegados en los cuales se ubican la mayoría de los establecimientos contribuyen a afianzar la concepción que se tiene de estos sitios y de las personas que allí pasan la noche. En este sentido, Nahuel nos decía: "[...] vos pensá nada más en donde están los paradores, el de Retiro está en la loma del orto, en donde pasan camiones y hay una villa, el de Bepo Ghezzi también, son como lugares estratégicos a donde los ponen, en donde no pasa nadie y nadie vea nada".*

Varios de los participantes mencionaron que se sienten discriminados y, en muchos casos, que se les teme. La *mirada de los otros* porta un juicio de valor negativo sobre su existencia. Las personas con las cuales ellos interaccionan les tienen desconfianza y hasta temor porque vivieron en la calle y/o porque viven en hogares o paradores. Los habitantes de la calle son portadores de un estigma, tienen una marca; así nos decía Pablo: *"la gente que no tiene donde vivir ¡no es nada! ¡No sirve para nada! Porque te dejan de lado, te dejan de lado, te corren"*. En este sentido Alberto nos decía: *"[...] a veces la gente son ignorante, te trata mal a la gente que está sin techo...yo creo que comprender, es una persona que necesita mucha ayuda nada más que eso"*.

Otra de las cuestiones mencionada como problemática en cuanto a la búsqueda laboral se vincula con lo que podríamos denominar la capacitación o la falta de ella. Ellos/as plantearon que necesitan estar capacitados, muchos sienten que sus conocimientos no son los suficientes como para conseguir un empleo en la actualidad. Es por esta razón que consideran que necesitan tener un título que "evidencie" sus conocimientos y habilidades. Así nos decía Marcelo: *"[...] tenés que presentar el título...tu conocimiento...no te dan una pala: "agarrá una pala", no, no, te dicen: "¿a ver el título?"*". En relación a la capacitación, José decía: *"si vos querés algo, capacitalo para algo así, la gente necesita un sueldo para vivir, así se paga su pieza y en ese cuadradito realiza toda su vida"*. Como podemos observar se asocia la capacitación con la posibilidad de conseguir un empleo y así dejar de vivir en un parador/hogar y comenzar una "vida", tal vez, en una pieza de hotel. En este sentido, los participantes propusieron realizar talleres de computación o de restauración de muebles o edificios. Algunos contaron cómo fue experiencia en talleres de capacitación de restauración de edificios antiguos o de fabricación de instrumentos. Así nos decía Leandro: *"estoy aprendiendo un oficio, aprendiendo a hacer instrumentos, estoy en una cooperativa que se llama "Arte sin techo" en Almagro en donde se pretende dar algún tipo de inserción laboral"*. También,

Alberto contó su experiencia y en su relato invita a otras personas a participar de los talleres de capacitación dados por las OSC:

“voy a un taller, es algo que me gusta, voy a seguir adelante porque no tengo trabajo porque soy epiléptico...yo quiero decirle a la gente que no tiene lugar a donde ir que, o sea que no tiene lugar, que se acerque, **yo estoy en la calle y gracias a esto estoy sobreviviendo y estoy bien** [...]”.

También vinculado a la asistencia a las OSC, Horacio contaba: *“en la Manzana de las Luces hay dos muchachos que comenzaron con un taller, ellos hacen guitarras, charangos, con la madera y luego colocaron un puesto en la Boca y ahí venden los productos”*. En repetidas oportunidades surgieron este tipo de relatos, es decir, narraciones de situaciones que cambiaron gracias al hecho de haber aprendido un oficio.

### **12.2.1. Paradores y hogares**

Como se comentó anteriormente los participantes de los grupos focales pasaban sus noches en paradores del GCBA. Una particularidad de estos establecimientos son los horarios muy estrictos de salida, es decir, una vez terminado el desayuno deben retirarse del establecimiento. Sólo pueden regresar por la tarde (alrededor de las 18hs dependiendo de la estación del año), María comenta cuál es su situación en relación a los horarios de los paradores:

“además otro problema de 6.30 a 9 es un tiempo que lo tenés perdido, porque para buscar trabajo las empresas abren a las 9, 10 de la mañana y hasta las 12 buscás, después no tenés a donde ir, si no llueve perfecto, caminas, vas a una plaza, mirás vidrieras, pero si llueve **no tenés lugar a donde ir**, en un bar si no pagás no podes estar...[...] o sea bajo el techo conseguís un toldito hasta que pase el agua...no tenés un lugar...bueno se nos acabó lo que tenemos que hacer ¿y? [...]”.

El testimonio de María pone en evidencia las dificultades que tienen durante el día sino poseen un lugar en donde estar o alguna actividad para hacer hasta el horario de regreso al parador. Otros de los participantes cuestionaron los horarios en función de sus actividades durante el día, por ejemplo, el horario de ingreso es vivido como “poco conveniente” porque si consiguen un trabajo es posible que no puedan llegar al horario estipulado de ingreso y, por este motivo, pierdan la vacante para dormir en el establecimiento (las vacantes de los paradores se otorgan por orden de

llegada, deben realizar una fila en la puerta del establecimiento hasta el horario de ingreso). Esta situación genera una gran dificultad: si consiguen un empleo que posee un horario de salida posterior al del ingreso al establecimiento es posible que se queden sin vacante para pasar la noche y deban dormir en la calle. En este sentido, María agregaba:

“yo conseguí un trabajo que franqueo...pero no tengo a donde ir cuando salgo ¿cuánto voy a durar así? [...] les pedí que me dejen cenar y ahí descanso un ratito...me doy una ducha y ya me voy...pero ¿cuánto tiempo?, tengo 50 años ya no soy una pendeja...el otro día me dormí en el subte...me pasé de Congreso, eran las 6.30 y hacía 24 horas que estaba sin dormir [...]”.

Como se puede observar en varios casos el planteo de los participantes se vincula con la necesidad de flexibilizar del horario para el ingreso y egreso en función de las actividades que realizan o en función de la época del año, el clima o la edad de la persona. Felipe comentaba: *“lo único que hay es una orden que los tipos dicen: “salgan a la calle”...”pero está nevando”, “no importa tienen que salir igual [...]”*.

Asimismo, la vida dentro del hogar y parador está organizada según horarios estipulados previamente. Las actividades están reguladas por los horarios.

(...) después subís a tus habitaciones, te podes bañar de las 8 hasta las 10, eh...7.30 tenés que bajar al comedor para la cena...después subís de nuevo a tu dormitorio y para las 10 tiene que estar apagada la luz de tu habitación, después a las 5 pasa seguridad, te prende la luz, te despierta, 5.30 tenés que bajar lo que te dieron a la entrada, después te dirigís al comedor a desayunar, terminas de desayunar...y sí a las 7 tenés que estar afuera”(Victoria).

#### **12.2.1.1. Instalaciones/servicios**

En cuanto a los servicios ofrecidos y las instalaciones de los paradores podemos hacer referencia a diversas cuestiones. En los paradores no se pueden dejar pertenencias personales. Es decir, que al otro día, una vez que la persona pasó la noche allí debe irse con todas sus pertenencias. Algunos paradores poseen lugares o lockers para que las personas dejen sus pertenencias mientras pasan la noche, esto evita los robos al interior del establecimiento pero a la vez genera que la persona no pueda tener consigo ciertos elementos que necesita o quiere tener. En los hogares no sucede lo mismo ya que la persona pasa un tiempo en el lugar pudiendo dejar sus pertenencias durante el día. Es por eso que durante el día cargan sus pertenencias consigo: *“Acá no podes guardar nada, cuando te vas a la mañana te llevás todo, entonces tenés que aprender a vivir con lo mínimo*

*indispensable, yo tengo una mochilita en donde me entra todo lo que necesito y lo que ya no entra ahí adentro fuera”.*

Las mujeres entrevistadas hacían referencia a la limpieza del parador. Gabriela hacía referencia a que el lugar parecía limpio y que había recibido unas sábanas limpias para dormir esa noche. Ella nos decía: *“(...) limpiísimas, todo muy limpio, las sábanas bien blancas, a uno de la sensación de que está con otra persona...”*. Victoria describe al parador a donde ella pasa sus días con sus hijos como un lugar en donde *“(...) nos tratan bien, el lugar es así como lo ven es limpio, hay seguridad, hay controles, hay vigilancia, hay requisitos que cumplir”*.

Los paradores y hogares están organizados a partir de ciertas normas en común, sin embargo, existe un amplio espectro de acciones que están fuertemente vinculadas a quienes coordinan los establecimientos. Los hogares y paradores que albergan específicamente a mujeres poseen otros modos de organizarse, estos están limpios y con grandes controles y seguimientos. En el caso de los varones, esto no se observa, en general son lugares menos cuidados y con menos recursos como sábanas, jabones, mantas, remedios, etc. En el caso de los establecimientos para albergar a los habitantes de la calle de las OSC, estas están más condicionadas por cada OSC. Si bien al tener un convenio con el GCBA poseen ciertas similitudes con lo que se establece para el funcionamiento de estas instituciones a nivel estatal, estas pueden organizarse según crean conveniente. Por ejemplo, algunos de los hogares pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil son más flexibles con los horarios de ingreso según el trabajo de la persona. Otros hogares de las OSC permiten que los residentes puedan tener sus pertenencias a mano, cuartos compartidos con menos personas, la posibilidad de recibir visitas en el lugar y de que les guardan el dinero ganado en su trabajo como para poder ahorrar. Lo mismo sucede si la persona necesita estar durante el día en el lugar para poder seguir algún tratamiento médico. En este sentido, es que se observa mayor flexibilidad en la organización de las OSC en cuanto al modo en que se relacionan con la población. Muchas de ellas poseen un vínculo más cercano con la población que allí se alojan. Sin embargo, esto también se observó en algunos de los paradores y hogares del GCBA en especial en el de mujeres, en ellos el trato es más personalizado y los lugares más cuidados.

#### **12.2.1.2. Normas/reglamento**

La vida en hogares y paradores del GCBA, como en las OSC, está atravesada por distintos tipos de normas. Por ejemplo, los establecimientos poseen un reglamento en donde se enumeran las distintas reglas del lugar como son los horarios que se deben respetar. Al ingreso las personas,

tanto varones y mujeres pasan por una entrevista con un profesional. Allí se le comentan el reglamento del lugar, el cual deben firmar y cumplir, o no podrán ingresar nuevamente. Victoria nos explicaba que *“por ejemplo cuando entras te lee, o sea te hacen una entrevista, luego te lee los reglamentos, luego si estás de acuerdo lo firmás [...]”*. También, en estas instituciones sean públicas como privadas, se establecen los hábitos que están prohibidos dentro lugar, por ejemplo, fumar o beber alcohol. Asimismo, se enumeran los servicios que se ofrecen en el lugar y las razones por las cuales se puede egresar del establecimiento, una de estas es el robo y/o la violencia.

La vida en los establecimientos está atravesada por estas normas. En las entrevistas realizadas recalcan que existen horarios estipulados para cada actividad: para comer, bañarse, entrar, etc. cada actividad está reglada. Esto también sucede en los establecimientos de las OSC, sin embargo, en estos se encontraron ciertas contemplaciones a diferencia de los estatales. Mucho depende de la cantidad de personas alojadas, es decir, que no es lo mismo una institución en la época invernal en donde, generalmente, las vacantes están cubiertas por demás que en otras épocas del año en los cuales los residentes son menos.

En cuando a qué sensaciones le generaba la vida en el hogar o parador podemos ver que en varios de los testimonios están satisfechos con los servicios que les ofrece el establecimiento. Varios enuncian estar agradecidos de tener un lugar a donde pasar la noche. Sin embargo, varios remarcan que la vida en estos lugares no es fácil, los horarios rígidos generan controversias y la convivencia, dicen, genera dificultades. Según Franco *“(...) no es un ambiente fácil, es un ambiente sórdido es espantoso, te quedaste dormido y dejaste un celular arriba de la cama y fue, ya está, no existe más, más o menos hay que saber manejarse, hacerte respetar, tiene todo sus códigos”*. Para Juan *“Y le digo la verdad, no me gusta...pero le doy gracias a dios que tengo un techo y me dan la comida, prefiero estar acá”*. El adaptarse a nuevas restricciones genera que Julio se sienta como un preso: *“[...] una vez que entras no salís hasta la mañana...yo me siento como un preso.”*

### **12.2.1.3. La convivencia**

Una de las cuestiones planteadas por los participantes con respecto a sus vivencias en la actualidad se vincula con la convivencia en un mismo lugar con diferentes personas y distintos modos de vivir. Una de los asuntos que los preocupa en la convivencia son los robos. Así nos decía Felipe: *“[...] te roban cosas, los colgás para que se sequen y cuando volvés ya no está [...]”*. Otras de las cuestiones que mencionaron cómo una dificultad en estos lugares son las “filas”. Según ellos asistir a un hogar o parador está mediado por el “hacer fila”: hacen fila para entrar, para comer, para bañarse y para

adquirir la toalla, los elementos de higiene o la comida, uno de los participantes nos decía: *“filas para todo, fila para esto, fila para lo otro”*.

Muchos de los participantes haciendo referencia a su estadía en hogares y paradores hicieron un cuestionamiento a los coordinadores o al personal encargado de la organización de estos lugares. Varios de los participantes comentaron que recibieron “malos tratos” por parte de las personas que trabajan allí, Nahuel nos cuenta su experiencia: *“yo ahí no abro la boca ni en pedo, porque no entro más...como un tipo que es un profesional, un psiquiatra, fui le dije que me agarré piojos y me dijo: “sacátelos con los dedos”*. En muchos casos el trato que reciben no es el mejor y, además, consideran que es generalizado. Alan relata su experiencia:

*“encima que vas ahí, te sentís muy mal...yo en Retiro me enfermé con sarna... ¡yo no me agarré sarna en mi vida!... iba a estar peor que estar en la calle...no es que me queje de ellos...pero que ellos nos den una mano, yo se que trabajan así porque les habrán hecho millones de cosas...pero todos no somos así [...]”*.

En este último testimonio podemos observar que Alan reclama mayor atención por parte de las personas que trabajan en los establecimientos. También Nahuel nos decía: *“[...] no me preguntan nada, no me ayudan nada [...]”*. Muchos reclamaron mayor contención y seguimiento por parte de los profesionales y el personal. En todos los relatos se evidencia la necesidad de un otro, de un otro comprensivo que se interese, que los acompañe, que los mire y que los escuche. Se podría pensar que cuando reclaman por contención y seguimiento están reclamando por una motivación, por un estímulo que les permita seguir adelante.

Más allá de las críticas realizadas a la organización de los establecimientos y al personal que allí trabaja, varios de los participantes rescataron los aspectos positivos de los hogares y paradores, y establecieron que existen diferencias en cuanto al trato y la atención entre los distintos lugares. Así nos decía Rubén: *“yo donde estoy son amables, las sábanas limpias, lo limpian todos los días, te dan shampoo, te dan jabón [...] podes pedir papel higiénico, la comida es buena, uno da las gracias que tiene donde pasar la noche y todo eso...uno agradece”*. También María nos dio su opinión: *“[...] yo gracias al parador [...] estoy viva...yo no sé que hubiera hecho [...]”*.

Como se puede observar no todas las experiencias son iguales y también podríamos decir que no todos los establecimientos que trabajan con los habitantes de la calle se manejan del mismo modo. Las personas que conviven son muy heterogéneas no solo por tener un pasado distinto sino también porque su presente puede variar ampliamente. Pueden convivir mujeres solas y mujeres

con niños. También conviven varones jóvenes, ancianos, discapacitados, personas con patologías psíquicas, personas que viven en la calle recientemente, personas que son *crónicos* en la vida en la calle, etc. Dada esta heterogeneidad de la población se dificulta la realización de relaciones de amistad entre los residentes. Según Franco *“la situación es muy límite para que te puedas crear una relación de amistad real, eso no, si en algún determinado momento el tipo ve que puede hacer algo que le va a convenir va hacer la de él, es difícil eso, pero hay alguno más cercano, pero amigo no me atrevo a decir.”*

Asimismo, en los hogares y paradores la convivencia se complica ya que los residentes poseen diversos hábitos en relación a la higiene personal y al cuidado del lugar en común. Luego de varios años en calle es difícil restablecer las pautas de convivencia ya que en muchos casos se llevó una vida solitaria y hasta aislada de un otro. Estas cuestiones dificultan la relación ya que hay varios que pasaron un tiempo más corto en la calle o nunca vivieron allí y poseen otras pautas de convivencia interiorizadas. Para Andrés la situación es la siguiente: *“Tiran la bandeja y se van. Eso no puede ser porque si acá fuera que todos somos de terminar de comer, dejar la bandeja en su lugar...Pero a veces uno viene acá a la mañana ahora que hace calor, encuentra una bandeja con comida lleno de moscas, todo eso, le da asco”*; Juan agrega: *“[...] la gente no se baña, tiene piojos”*; Franco relata, en este sentido, que *“arreglaron las duchas hace 2 meses, arreglaron las duchas durante 15 días porque hay mucho resentido y la rompe pensando que le hace un daño no sé al mundo y jode a todos los demás”*

Agregado a los problemas en relación a la higiene personal y al cuidado del lugar se suma el hecho de que dentro de estos lugares hay robos y discusiones entre los residentes: *“hay robos, hay peleas, no es un ambiente fácil, es un ambiente sórdido es espantoso, te quedaste dormido y dejaste un celular arriba de la cama y fue, ya está, no existe más [...]”* (Franco). Juan agrega que *“afuera cuando hacemos la cola se pelean, se roban, fuman marihuana, borrachos y uno se tiene que bancar eso [...] “después la campera como almohada porque si no te roban todo...el otro día me robaron las ojotas”*.

#### **12.2.1.4. “La llegada”**

Son distintos los medios por los cuales las personas llegan a los hogares y paradores. Muchos se enteran por el boca a boca, es decir, porque alguien que “habita en la calle” o no, se los comento. Otros se enteran a través del trabajo que realiza en las calles el Programa Buenos Aires Presente (BAP) que circula por las calles o al cual el vecino puede llamar en caso de ver a una persona que

necesita algún tipo de ayuda. Franco nos decía en líneas anteriores que en la calle “todo se sabe”. También se conocen los lugares en donde se puede ir a pasar la noche, “*nos conocemos todo, se van corriendo las bolas por todos lados, no hay mucho secreto de nada*”. A la pregunta sobre cómo llegó al parador, Fernando nos dice:

“Yo estaba en la calle en ese momento, estaba durmiendo en la biblioteca del Congreso, éramos cuatro o cinco que dormíamos ahí todas las noches, y **ahí nos enteramos las cosas que uno se entera en la calle**, una nota en el diario, algo que se abrió y empezamos a averiguar y nos enteramos enseguida”.

Juan, por su parte, solo pasó una noche en la calle ya que al otro día se encuentra al personal del BAP repartiendo mate cocido y pan en Plaza Congreso. Ellos le preguntaron si quería ir a un lugar a dormir y lo derivaron a un parador para que pase la noche. Juan nos relata cómo fue su encuentro con el personal del BAP:

“(…) veo una carpa con gente, y tenía hambre ya y digo: “están repartiendo mate cocido con pan”, entonces fui y pregunté a un chico para qué era la carpa y me dice: “para la gente que está en situación de calle” y **me dice: “¿querés ir a un parador?**, vas a tener una cama, para bañarte, vas a comer”

En ese momento Juan no sabía de la existencia del Programa y del servicio de paradores y hogares. Este es también el caso de Victoria quien tampoco conocía el servicio de paradores u hogares del GCBA. Su contacto con esta opción fue a través de una empleada que trabajaba en los subtes de La Plaza Constitución. Ella fue quien llamó a la línea de Emergencia Social habilitada para este tipo de casos. Uno de los miedos de Virginia, por los cuales no quería llamar, era que la separaran de sus hijos. Virginia relata que le dijeron los operadores cuando se comunicó con la línea 108:

“(…) les dije mis inquietudes y me dijo: “quédate tranquila, nosotros te vamos a buscar, llenamos una planilla y te llevamos a un parador, donde vos puedas dormir con los chicos, descansas bien, te bañas, te dan la cena y desayuno y luego eso sí, en el día tenés que estar en la calle” me dice. Y luego con un poco de duda y de temor acepté por los niños (...) (Virginia)

#### **12.2.1.5. Vida diaria: el “circuito”**

La reglamentación de los hogares y paradores establece que las personas no pueden quedarse durante el día. Es decir, que deben salir a una determinada hora, luego de desayunar, y regresar a otra hora estipulada para hacer la fila de ingreso. Hasta que llega la hora de ingreso las personas recorren comedores, concurren a citas médicas, caminan por la ciudad, realizan changas, buscan trabajo o, bien, esperan a que se haga el horario de ingreso haciendo diversidad de actividades en las OSC. De este modo para Franco su día se desarrolla de este modo *“[...] salgo a la mañana, depende tal vez hay alguna cosa para hacer, alguna changa sino haciendo nada...se pasea, te vas algún sitio que esté abierto durante el día, hay comedores a donde ir, el tema es un micro mundo [...].”*

Es interesante rescatar lo que dice Fernando ya que él hace referencia a que existe un *circuito* armado para que la persona en “situación de calle” pase el día: *“Hay como circuitos armados, hay lugares que vos podés ir al mediodía y quedarte hasta la tarde, mirar televisión, te dan una merienda [...] En general son iglesias [...]”* (Franco). El circuito está conformado por varias instituciones públicas o privadas en donde las personas pueden conseguir ropa, comida, orientación profesional, atención médica, un lugar para estar o para realizar actividades recreativas, etc. Juan agrega que *“(...) el otro día me fui a desayunar a la iglesia de San Juan y Avenida La Plata y estaban hablando de fútbol ahí y me enganché con un chico que me dijo: “los martes entrenan los chicos que están en situación de calle en la selección de fútbol”* y me fui el martes a jugar (...). También hay otras personas que “arman su propio circuito” que vincula las OSC, las caminatas, la búsqueda de empleo, la visita a familiares, etc. Este es el caso de Juan quien durante el día busca trabajo como seguridad privada y visita a su hijo:

“Cuando salgo de acá desayuno en la iglesia, le pido los clasificados al diarero y camino hasta los lugares más cerca, hoy me fui a 4 agencias de seguridad (...) Hoy me fui a ver a mi hijo que a las 4 sale de jardín (...) y estuve con él hasta las 5 y de ahí vine caminando hasta acá... Estuve en la plaza con él, a 2 cuadras del jardín hay una plaza”.

Victoria, por su parte, durante el día recorre plazas junto a sus hijos hasta que llegue nuevamente el horario de ingreso al parador:

“(...) caminamos todo el día, nos sentamos en una plaza y cuando nos cansamos de esa plaza nos vamos a otra (risas) hasta que se nos hace la hora de volver (...) de acá para allá, de allá para acá, (...) y vas con las mochilas y las ropas.”

En los hogares y paradores del GCBA se hacen talleres y actividades diferentes. Entre ellas podemos nombrar: actividades de recreación, talleres ocupacionales o reflexivos. Sin embargo, es un área que no está muy fomentada tanto para la generación de talleres y actividades nuevas como para la participación de los residentes. En este punto es importante tomar el testimonio de Julio quien comienza un taller realizado por practicantes de la carrera de trabajo social sobre *identidad* dentro del parador. El estímulo a la participación en el taller se vinculaba con que podía entrar al parador antes del horario de ingreso. Según Juan *“me preguntaron por qué venía al taller, y fui sincero... me terminé engancho en el taller pero más para entrar a las 5 de la tarde para no estar haciendo la cola ahí afuera.”* En diferentes momentos en los hogares y paradores se han realizado diversas actividades. Se han dado talleres de música, salidas colectivas, por ejemplo a teatros o cines, talleres de escritura, etc. Esto varía según los coordinadores dado que estas actividades no poseen un fuerte estímulo desde la propia Dirección encargada del área por ello son esporádicas y poco coordinadas.

### **12.2.2. El “circuito” y las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Varias de las OSC, conveniadas o no, ofrecen talleres en oficios (restauración, tapicería, albañilería, trabajo en cuero, etc.), en artes (pintura, luthería, etc.), en lectura y escritura de cuentos, en cocina (elaboración de alimentos), etc. *“Arte Sin techo”* es una OSC que específicamente trabaja con esta población para el desarrollo de actividades de tipo artísticas como la pintura, la restauración o la escritura de cuentos y poesías. En la Asociación Civil de la Manzana de las Luces funciona un taller de luthería. Estas, y otras, OSC impulsan ciertas actividades vinculadas a la reinserción de las personas y también con el desarrollo de otras prácticas que les permitan abstraerse, por un rato, de la situación en la que se encuentran. Todas estas son ampliamente valoradas por los habitantes de la calle, especialmente porque allí encuentran un lugar para pasar el rato, aprender y contactarse con los talleristas. La OSC *“Hecho en Bs. As.”*, específicamente impulsa el desarrollo de un micro emprendimiento laboral como es la venta de revistas mensuales, ellos se denominan como una *“empresa social”*. Los habitantes de la calle pasan por la institución y se llevan las revistas para vender en la vía pública. Pasan su día recorriendo la calle o bien esperan en una misma esquina o salida de cine o teatro a los posibles compradores. Muchos de los habitantes de la calle mencionan que esta organización es su *lugar de pertenencia* y de trabajo, sostienen que con este ingreso pudieron *“salir de la calle”*, ayudar a su familia, alquilar una pieza de hotel o conseguir otro trabajo.

Muchos manifiestan la recuperación de la autoestima y la posibilidad de tener mayor autonomía. Otros opinan diferente y afirman que no les alcanzaba con lo que obtenían de la venta de la revista y que no creían tener un “lugar” central dentro de la institución.

Como se señaló previamente, en el campo de las OSC también encontramos las OSC que específicamente dan comida, ropa y ducha a los habitantes de la calle, estas si bien forman parte central dentro del recorrido cotidiano de esta población no fomentan actividades vinculadas a la inserción laboral o habitacional. Sin embargo, allí pueden realizar algunas actividades recreativas como juegos (cartas, juegos de mesa, fútbol), mirar televisión o leer. En estos lugares pasan el día junto con otros que atraviesan su misma situación. Estas también poseen horarios establecidos en los cuales ofrecen sus servicios y luego cierran sus puertas. Las organizaciones de tipo religioso también ofrecen la posibilidad de realizar una oración, comulgar y/o confesarse. Entre de las OSC que ofrecen comida encontramos también las organizaciones partidarias, estas ofrecen también un lugar para estar, debatir e intercambiar ideas. El problema en estos casos es que muchos han relatado que deben rezar o escuchar de política para recibir la comida.

Otra de las organizaciones como “Proyecto 7”, perteneciente al Promoción de derechos sociales, ofrece espacios para el intercambio de ideas y visiones sobre la actual realidad de la “gente en situación de calle”, no es una organización que tenga la particularidad de ofrecer “algo” en particular como puede ser comida, ropa, talleres, etc. estos se conformaron como articuladores entre el GCBA y las *necesidades* de los habitantes de la calle. Se encargan muchas veces de conseguir subsidios habitacionales que son entregados por el Estado con algunas dificultades en las cuales intenta mediar la organización. Esta organización no posee un espacio físico en el cual las personas puedan estar, sin embargo, es una OSC a la cual pueden recurrir en caso de reclamo, desalojo, enfermedad, etc. Con su accionar esta organización logró que familias de habitantes de la calle pudieran ingresar hoteles pagos por el GCBA. Esta organización se encarga del seguimiento y acompañamiento de esta población alojada. Asimismo, busca poner en práctica acciones que tiendan a la organización colectiva de los habitantes de la calle, ejemplo de esto son los recorridos por las calles y encuentros con habitantes de la calle.

Como parte del “circuito” que realizan los habitantes de la calle, las organizaciones de la sociedad civil poseen un rol central dado que ofrecen en la cotidianeidad: comida, ropa, asistencia social (se los acompaña a hacer trámites, a ir a hospitales, etc.) pero también les dan la posibilidad de tener un lugar al cual ir, conocer a sus miembros, ser escuchados, esperados y reconocidos.

### 12.3. Percepciones futuras: la “salida”

Varios de los participantes al reflexionar sobre cómo se ven en el futuro hicieron mención del verbo *salir*. Así nos decía Enrique: *“afortunadamente creo que estoy muy cerca de la salida voy a dejar esta situación”*. Del relato de los entrevistados se deja entrever la existencia de una frontera que divide entre el “salir” y el “entrar”, el “estar afuera” y el “estar adentro”. Es decir, que de esta situación en la cual se encuentran se puede “salir” o, por lo menos, se puede intentar “buscar una salida”. Vemos como en las percepciones de algunos habitantes de la calle se identifican “expectativas a futuro”. Este es el caso de Máximo quién nos decía: *“hay que salir a buscarlos, hay que salir a la batalla, hay que salir y buscar...si se trata de dinero y bueno...buscar un trabajo [...]”*. En este testimonio podemos observar una alusión al movimiento: *“hay que salir a buscarlos”*. Otros relatos hacen referencia a la idea de “estar caminando, haciendo referencia a un camino que hay que recorrer. En este sentido Leandro nos decía: *“me veo caminando en un sendero hacia un lugar, espero encontrar algún tipo de solución”*.

En el caso de Franco en su testimonio aparece el deseo de *salir*, de tener una vida normal. Él quiere salir de su situación actual y poder tener lo que todos: *“Poder salir, una vida normal, quizás lo que más se extraña es una vida normal donde dependa de mí mismo, que no tenga estos horarios ridículos, donde no tenga que aguantar un montón de cosas...lo que todos, lo que todos”*. Tanto Fernando como Julio quieren salir. Quieren dejar atrás su situación actual para tener una vida “normal”. En donde pueden elegir con quien vivir, qué comer, a qué hora dormir, etc.

La frontera divide en dos mundos: uno representado como un “adentro” que son los programas estatales y los servicios de las OSC y el otro que es el “afuera”. Desde su percepción existen dos universos uno centrado en los servicios recibidos y el otro vinculado a una vida de autonomía con los propios tiempos y espacios, entendido como la vida “normal”. Muchos sostienen que para poder “atravesar la frontera” entre un mundo y otro se requiere de un gran esfuerzo que requiere de organización, así nos decían: *“La lucha digamos...que deberíamos tener [...] es lograr una base, una organización, organizarse para salir”*. A partir de los testimonios podemos conocer que perciben que es necesario atravesar esta frontera para poder “salir”, así nos relataba Alan: *“la idea es poder salir de este sistema, eh... estoy muy bien, pero quiero salir, poder trabajar, salir de acá y poder ver las cosas de un poquito más arriba”*.

Varios consideran que uno de los “pasaportes de salida” es la capacitación laboral para conseguir un empleo o, bien, la obtención de un trabajo con un ingreso que les permita subsistir.

Como vemos, las expectativas futuras de los participantes se vinculan con la “salida”, quieren conseguir un empleo, una vivienda, una familia, una pareja, etc. Esteban aporta con su esperanza: “[...] *yo creo, creer que podemos tener un futuro mejor*”. Si bien este apartado resulta escueto en extensión, se lo considera significativo en términos de la temática analizada. Generalmente, se hace hincapié en las cuestiones problemáticas que deben enfrentar día a día, las causas de su ingreso en la calle, el desempleo, las adicciones, etc. pero no se reflexiona sobre sus “expectativas futuras” o como ellos y ellas lo llaman: la “salida”. Es central recalcar, y así lo cristaliza este apartado, que muchos perciben que es posible trascender su situación actual.

#### **12.4. “Habitar la calle”, el despliegue de estrategias**

Como comentábamos en líneas anteriores no todos los que pasan la noche en un parador, viven en un hogar del GCBA o de una OSC han “habitado en la calle”. Varios van directamente a estos lugares sin atravesar esta experiencia. Sin embargo, muchos debieron hacerlo y es por eso que nos interesa adentrarnos en las percepciones de *cómo es habitar en la calle*.

En la Ciudad de Buenos Aires existen varios lugares, públicos, privados o religiosos, a donde se pueden conseguir ciertos recursos necesarios para *llevar la vida a la intemperie*. Parte de las **estrategias de vida** se relacionan con conocer estos lugares y saber que ofrecen cada día. Ellos y ellas conocen cuáles son los lugares que ofrecen los llamados servicios para los “sin techo”. En estos lugares se puede acceder a comida, ropa, atención médica, medicamentos, ducha, etc. Para Franco conocer estos servicios es algo que se aprende en la calle, así señala que *“uno aprende en la calle donde ir para conseguir cosas, donde ir para poder bañarte, conozco siete u ocho lugares en donde podes ducharte cada día”*. Además, agrega: *“hay un montón de lugares en donde podes lavar ropa, bañarte, o sea el tipo que está sucio, quiere estar abandonado es porque quiere, o sea el clásico linyera que ves en la calle sucio es porque quiere”*. Para Franco la calle es un micro mundo... *“Mirá la calle, cuando estás viviendo en el ambiente de la calle, es casi un micro mundo, o sea todo se sabe”*.

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 la del “cazador”. Esta metáfora permite comprender la vida cotidiana de los habitantes de la calle y su relación con el GCBA y con las OSC, dado que estos recorren la ciudad desplegando diversidad de estrategias y recorridos para

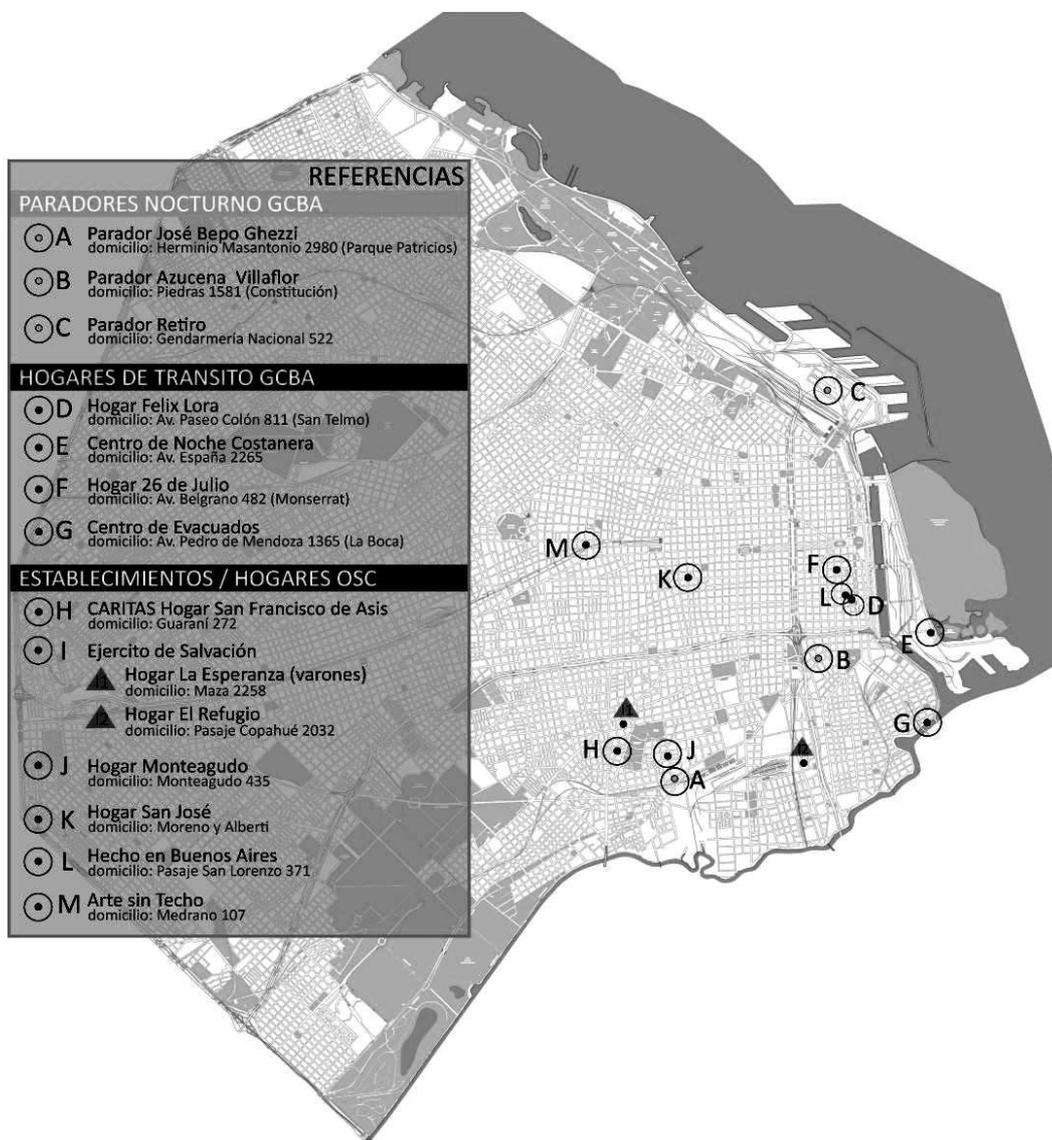
satisfacer sus necesidades más inmediatas. Aprenden a vivir en el “circuito” de la atención que crean las distintas OSC y el Estado. En este *entramado* es que los habitantes de la calle desarrollan un sin fin de diferentes formas de movilidad y de organización de su tiempo. Se puede decir que configuran un mapa específico de la metrópoli según sus prácticas cotidianas; este mapa se configura 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). Esta forma de vida los lleva a la búsqueda de estrategias que les permitan sobrevivir. En efecto, recorren la ciudad realizando trámites, comiendo en comedores de las OSC, durmiendo en paradores, realizando talleres en las OSC, caminando, etc. Como se puede observar la *itinerancia*<sup>149</sup> forma parte de su vida cotidiana.

A partir del “circuito”, trazan por la ciudad recorridos diversos que combinan instituciones, programas, acciones religiosas, estatales, etc. A continuación, se presenta un mapa de la ciudad en el cual se plasmaron las referencias a los lugares más típicamente visitados por los habitantes de la calle. Este mapa se realizó para evidenciar las distancias y recorridos que debe efectuar cotidianamente un habitante de la calle en función de cómo se configuró el *entramado de relaciones* entre las OSC y los servicios estatales.

---

<sup>149</sup> Para Makowski (2007), la figura paradigmática de la exclusión en las ciudades es la itinerancia dado que representa la forma extrema de la crisis del lazo social.

**Mapa Ciudad Autónoma de Buenos Aires, identificación de paradores, hogares y establecimientos OSC**



Fuente: Elaboración propia

Entre las *estrategias de vida* desplegadas por los habitantes de la calle encontramos la habilidad para poder construir su “propio refugio” para desarrollar allí su cotidianeidad, para lograr cierta privacidad y un sentido de lugar de pertenencia. Pero ¿cómo lo hacen? ¿Qué lugares eligen? Eligen materiales, lugares, horas, etc. Porque en esta situación tan extrema también se elige, se crea y se despliegan capacidades y estrategias. Estas personas y familias crean sus propios *refugios*

*urbanos*; “pasar toda la noche y todo el día permaneciendo en el espacio público implica no contar con un lugar de privacidad, de recreación ni de tranquilidad. Se ha dado lo que genéricamente se denomina *vivir en la calle* y, a partir de ese momento, la amplitud del espacio público se vuelve notoria” (Palleres y Rosa, 2011). En estos amplios entornos construyen su vida. Primeramente seleccionan materiales, a veces los van encontrando a través de muchos años de búsqueda y muchos otros de experimentación sobre qué es lo necesario, lo útil, lo transportable, lo que protege del frío o del calor<sup>150</sup>. Estos materiales son los que generalmente se reciclan: cartones, plásticos, telas de diferente tipo, maderas, etc. Usan lo que antes tenía otro uso y lo adaptan a su estilo de vida y posibilidades: en una plazoleta de la Av. 9 de Julio se puede observar la construcción de una vivienda por parte de una familia en un juego para niños que representaba una pequeña casita para jugar. Construyen en lugares reservados que permitan el paso del transeúnte y su permanencia, un ejemplo de ello son los bajo autopista por ser lugares apartados y sin una utilidad concreta. Se seleccionan zonas poco transitadas para no ser rápidamente desalojados. Construyen mediante superposición de materiales, realización de capas y tramas de diferente espesor y texturas. Son construcciones pequeñas, generalmente cuadradas con techo y cuatro paredes, habitualmente bajas y con un espacio exterior que no implica un “afuera” absoluto. Este espacio se utiliza para cocinar, “pasar el rato”, dormir en los días de calor, colgar la ropa, etc. Muchas veces en estos espacios hay sillas, mesas, colchones y sillones recuperados que constituyen un lugar de estar para la familia y compañeros.

Algunos viven en grupo o en familia pero también encontramos refugios unipersonales. Muchos habitantes de la calle son personas que viven solas y crean su lugar de un modo más pequeño. Las cajas y las mantas son los materiales más comunes utilizados para lograr cierta privacidad. Durante el día se los ve en las plazas con sus bolsas, su mate, sus mantas esperando la llegada de la noche y así la construcción de su refugio en un lugar de la ciudad previamente seleccionado (bancos de plaza, entradas a edificios, árboles), este muchas veces imita un *iglú*, es decir, posee la forma de pequeñas cúpulas, circulares, semicirculares o cuadradas que parecen pequeñas tazas de té. La particularidad es que todos intentan construir un -su- techo. Este puede ser una manta, un cartón, una madera, hasta a veces se utilizan techos preexistentes como bajo autopistas, aleros de edificios, instalaciones públicas, etc. “Cada uno conoce sobre el mejor modo

---

<sup>150</sup> Hay ciertos casos en que la acumulación de elementos resulta extrema, es decir, que pueden ser identificados por la gran cantidad de objetos que poseen. Estos son definidos en el marco de esta investigación como los “acumuladores”. Su particularidad es que se identifica que mucho de lo reunido no tiene un uso específico sino que su especificidad se vincula con la acumulación de pertenencias.

de aprovechar los beneficios estructurales que les brinda el rincón donde habitualmente duermen. Desarrollan continuamente nuevas técnicas para mejorar y para mantener erguidas por más tiempo las construcciones elaboradas con cartón. Han practicado varias maneras de hacerlo y saben perfectamente dónde deben cortar las cajas para que el cartón no se quiebre ni se derrumbe mientras duermen. Otros no duermen dentro de una estructura de cartón, sino que a éste lo utilizan como aislante del piso frío” (Palleres, 2004).

Otras de las estrategias vinculadas a lo habitacional es la intermitencia entre lugar para pasar la noche. Encontramos situaciones en las cuales se realiza la combinación entre el hotel-pensión, las instituciones estatales (paradores y hogares), la estadía en la calle y la casa de amigos y familiares. Muchas veces se entiende que el que “habita la calle”, lo hace de modo definitivo. Sin embargo, esto no es así para todos los casos, hay situaciones que combinan diferentes estrategias para lograr el propio lugar para pasar la noche, como ya vimos, y la combinación con otras opciones según la disponibilidad del hogar/parador o la posibilidad de tener un dinero extra que permita el alquiler de una pieza en una pensión. Sin embargo, esto no se sostiene en el tiempo y deben volver al recorrido habitual del habitante de la calle: institución-calle, calle-institución, institución-institución, etc. Estas situaciones a lo largo de los años se combinan conformando una precaria *trayectoria habitacional* que se identifica con la falta de lo estable, lo duradero, lo “propio” para lograr cierta estabilidad en cuanto a lo habitacional.

También hay casos que teniendo la posibilidad de ingresar a un parador u hogar prefieren continuar habitando la calle. Una de las razones por lo que esto sucede es que en estas instituciones sean públicas como privadas, el fenómeno es abordado desde una mirada y desde discursos estigmatizantes. En muchos casos, son maltratados y rechazados en los servicios destinados para su atención y el ingreso en estos establecimientos agrava aún más los problemas por los cuales se encuentran allí. 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).

Asimismo, entre las estrategias de vida desplegadas podemos mencionar la realización de actividades prácticas o recreativas como medios para pasar el tiempo y despejar la cabeza. Desde las OSC muchas veces son impulsadas acciones vinculadas al arte, otras les permiten “pasar el rato” y estar informados a través de la lectura de diarios y revistas o el uso de internet de modo gratuito como, por ejemplo, en la Biblioteca Nacional del barrio de Congreso, por este medio también pueden estar en contacto familiares (hermanos, hijos, etc.) y amigos. Palleres (2010) sostiene que

la poesía cuando se “habita la calle” puede ser considerada como una actividad que permite la *evasión*: la poesía es “un momento introspectivo que les permite ver con claridad su propia cotidianidad, su presente, su deseo de vivir y continuar a pesar de las circunstancias. El estar aquí del espacio elegido, representa la totalidad de la actual situación. Este concepto es interpretado no sólo espacial sino también temporalmente ya que remite directamente al presente y a la satisfacción de necesidades” (Palleres, 2010). Les permite, según la autora, sobrellevar las condiciones en las que se encuentran en la actualidad. Este planteo nos permite reflexionar sobre la premisa del “tiempo libre”. Los habitantes de la calle desarrollan, durante el día y la noche, variadas y estresantes<sup>151</sup>, actividades pues nada les está garantizado. Las posibilidades para dormir o comer pueden variar ampliamente de un día al otro, por ello deben constantemente readaptarse y readaptar sus estrategias para abastecerse, sea en la calle como en las instituciones públicas o privadas. En este sentido, es que creemos que es central recuperar las actividades que, dentro de esta vida poco estable, les permiten desarrollar el ocio y el descanso, aunque sea por un rato. Muchas de las Organizaciones de la Sociedad Civil con sus actividades recreativas les ofrecen esa posibilidad.

#### **12.4.1. Estrategias laborales**

Muchos de los habitantes de la calle poseen un trabajo pero este se encuentra dentro del denominado trabajo informal y precario. Los trabajos que poseen son de rápido y fácil acceso, en los cuales se ingresa con poco capital o con ninguno. Además, para desarrollarlos se requieren de pocos conocimientos. Algunas personas que “habitan la calle” trabajan cotidianamente, por ejemplo, como repartidos, como volanteros, como pizzeros, como albañiles, etc. Muchos son vendedores ambulantes que venden sus productos en la vía pública o medios de transporte. Como vemos no todos los habitantes de la calle *mendigan* como medio para obtener un sustento económico.

Si bien esto no puede aseverarse como una condición que sea para la total de los habitantes de la calle, se pudo detectar que es muy frecuente encontrar prácticas laborales diversas y sostenidas en el tiempo. De este modo, afirmamos que no todos los habitantes de la calle mendigan o viven solamente de la asistencia. Muy por el contrario, hay muchos que se

---

<sup>151</sup> Muchos adujeron que en el “habitar la calle” también se experimenta la “inseguridad”, puntualmente mencionaron que son robados tanto en la calle como en los establecimientos. A la vez mencionaron las situaciones violentas a los cuales se ven expuestos.

sostienen con un sueldo. El problema se encuentra en que este no les alcanza para “salir de la calle”. Es un sueldo bajo que muchas veces deben darle a la familia, por lo cual no poseen un resto para su propia vivienda, solo les alcanza para viajar y comer. Esto evidencia una particularidad del trabajo precario e inestable, este no alcanza para que la persona pueda sostenerse y sostener una familia y cubrir todos los gastos que esto conlleva. Además, estas ocupaciones no cuentan con protecciones sociales frente al desempleo o la enfermedad. Hay numerosos casos en los cuales la persona contaba con un trabajo precario pero que le permitía subsistir, sin embargo, a raíz de una enfermedad que requería de un prolongado tratamiento o reposo, perdieron su trabajo. De este modo, no pudieron continuar pagando su alquiler y debieron “habitar la calle” como opción. Otra cuestión ampliamente encontrada se vincula con alguna discapacidad física que le impedía a la persona continuar trabajando, en muchos casos, la discapacidad se adquiría a partir de un “accidente de trabajo” (pérdida de algún miembro del cuerpo, ceguera, sordera, etc.), que no era cubierto por la empresa o patrón. A raíz de esta situación es que la persona era despedida. Como vemos el tipo de trabajo al que acceden estas poblaciones son inadecuados en infinidad de sentidos (suelto, estabilidad, falta de protecciones sociales, etc.), esto tiende a frustrar las oportunidades de desarrollo personal en el presente pero también en el futuro, este se torna incierto, frágil e inestable

Los sectores más vulnerables hacia la pérdida de trabajo, cambios en el mismo o situaciones de enfermedad, etc., también poseen un entorno vulnerable. Es decir, que si bien es posible que, en algún momento, hayan contado con redes sociales o soportes de familiares, amigos, vecinos, etc., que ayudaron a “pasar el mal trago” a partir del préstamo de dinero, ayuda para el cuidado en el caso de enfermedades y/o discapacidades, préstamos de vivienda, etc. Estas ayudas no fueron eternas y, por ende, se vieron agotadas con el tiempo y las eventualidades. Es decir, que estos sostenes también atraviesan situaciones precarias y poco estables en cuanto a lo habitacional, laboral y relacional, y llegan a agotarse o debilitarse. Para Di Virgilio (2004), “el colchón amortiguador de las redes familiares se ve seriamente amenazado por el aumento de la pobreza [...] en ese contexto la posibilidad que tienen los hogares de prestar ayudas en bienes se ve seriamente restringida” (2004:220-1). Como vemos en contextos de vulnerabilidad los recursos con los que las personas y familias cuentan se ven restringidos o debilitados. En estos contextos en los cuales la ayuda se vio extinguida o no es lo suficientemente fuerte como para “rescatar” a la persona de esta situación es que se llega a “habitar la calle”. Es decir, que llegar a esta realidad no es una de las primeras opciones. Muy por el contrario, se busca, generalmente, contención en el

entorno más próximo. Una vez que se ha apelado a los contactos, redes y vinculaciones que se poseen y no se ha logrado respuesta es que la persona o la familia inicia su vida en la vía pública.

Hay casos de habitantes de la calle que siguen en contacto con familiares y amigos que cada vez que pueden “les dan una mano” con dinero, ropa, alojamiento temporario, etc. Con ellos pueden pasar fiestas, cumpleaños, etc. y luego regresan a dormir a un parador, hogar o bien en la calle. En este sentido, es que se puede observar que las redes sociales continúan, siguen realizando “aportes” hasta en los casos más extremos; sin embargo, al estar constituidas por sectores ampliamente vulnerables no logran el “rescate” sino que realizan aportes en la medida de sus posibilidades.

Hay habitantes de la calle, que llegaron a esta situación no necesariamente por la pérdida del empleo, sino por ejemplo por la reducción de horas y, por ende, la reducción del sueldo. Este al ser inferior del que tenían no les permite cubrir los gastos de alojamiento, por ejemplo, del alquiler de un departamento. O bien, sin perder su trabajo, no pudieron cubrir el costo del aumento del alquiler o de la pensión. Estas situaciones, que no necesariamente tienen que ver con la pérdida del trabajo, pero en contextos de alta vulnerabilidad, conducen al inicio de la vida en el espacio público.

La cuestión se vuelve más complicada una vez que la persona o la familia “habitan la calle” dado que de este modo es más difícil recuperar lo perdido en términos habitacionales, pero también emocionales. Muchas veces esta situación se prolonga en el tiempo y esto repercute a nivel emocional para continuar con la búsqueda. La continua frustración “juega una mala pasada” y la falta de conocimientos actualizados para algunos no colaboran para la reinserción laboral.

#### **12.4.2. Mujeres habitando en la calle**

Victoria vivió en la calle con sus cuatro hijos. Ellos dormían en Plaza Miserere en un cajero, en la entrada de un edificio o, bien, en la estación de tren. Como dice “se iban arreglando” ya que habían desarrollado diferentes estrategias para conseguir lugares para poder pasar la noche. Por ejemplo, sabían que en la estación solo podían quedar hasta las dos de la mañana ya que hasta las cuatro permanecía cerrada. En la “vida en la calle” se deben desarrollar diversas actitudes, en especial, podemos suponer, si se es mujer. Victoria nos comenta como ella estaba “alerta” de las personas que se le acercaban en la calle: *“Yo siempre estoy de repente a la defensiva, por ejemplo si alguien en la calle así, viene me charla, yo todo bien pero estoy preparada, tengo que estar preparada para*

*el zarpazo o te pegaron o pegaste, es así la historia". Luego agrega que "[...] si nunca me pasó de tener problema con nadie, pero tenés que estar alerta es que te conviertes en una alarma todo el tiempo".*

Según lo que varios de nuestros entrevistados remarcaron la calle tiene sus códigos, sus formas propias. Por ejemplo, hay ciertos grupos que están en la calle que son agresivos o peligrosos. Franco, un entrevistado, prefiere mantenerse lejos de ellos: *"Yo igualmente voy solo o me encuentro con amigos, pero se arman banditas que se mueven juntos y alguno son peligrosos".* Para Victoria no todo los que viven en la calle son peligrosos deben estar, según ella, demasiado *"sacados o medio mal perdidos del todo de la cabeza"*, para molestarte o faltarte el respeto ya que en la calle hay códigos: *"[...] porque por más que estés en la calle y anden en la que anden tienen sus códigos y saben o se dan cuenta a quien realmente van a atacar o a molestar [...]."*

Otras entrevistadas han recalcado los peligros que tienen las mujeres que "habitan en la calle" dado que están *más* expuestas que los varones a situaciones de maltrato y violencia. Del mismo modo, la violencia hacia la mujer no es solo detectada en la calle sino que también es ejercida en las instituciones. A continuación transcribiremos algunos párrafos de un texto escrito por una mujer que habitó en la calle y que luego conformó un grupo llamado "Mujeres en calle", esta selección de párrafos resulta muy elocuente en relación a las vivencias que atraviesan las mujeres en esta situación.

*"[...] Las situaciones de agresión no tienen lugar solamente en el espacio público. También en ámbitos privados se generan situaciones que por acción u omisión, redundan manifestaciones de violencia psicológica, y aun física, contra mujeres afectadas por esa problemática.*

*Experimentan mayor dificultad para acceder a duchas y comedores, dado que por la enorme diferencia proporcional entre hombres y mujeres en situación de calle, fueron diseñados básicamente para atender usuarios de sexo masculino, al punto que los baños de mujeres –cuando existen- no cuentan con bidet, elemento de higiene íntima habitualmente utilizado por mujeres en edad fértil, y no todas las instituciones suministran apósitos femeninos, pero si todas facilitan afeitadoras descartables.*

*No existen instituciones que en sus programas rutinarios de asistencia incluyan el suministro, v.g. de lápices labiales, o de colonia, ni esmalte para uñas, es decir, en un sentido más amplio, no se suministran cosméticos. Esto que a primera vista puede parecer una frivolidad, debe ser analizado desde el punto de vista del proceso de reconstrucción de una subjetividad profundamente dañada y del efecto positivo que produce en ese proceso el hecho de que cuando esa mujer, un poco mejor arreglada, se mire al espejo y se encuentre con una apariencia más agradable. Tampoco debe dejarse de lado el hecho de que una mujer bien arreglada, con buena presencia, tiene mejores posibilidades de emplearse, y pasar de ese modo a ser sostén de su familia, con trabajo, dignidad e inclusión [...]*

*También es objeto de una mirada distorsionada en cuanto a su decoro en las relaciones con personas del sexo opuesto. Si una mujer debe dormir en la calle, al hacerlo sola los peligros se multiplican y*

*agravan. Seguramente intentara hacerlo en una ranchada “amiga”, donde tenga garantías básicas en cuanto a la calidad del trato que va a tener por parte de sus compañeros de “habitación” a cielo abierto. Si es invierno, cualquier transeúnte la va a ver durmiendo amontonada con los demás, seguramente en busca de abrigo, para que las frazadas y los colchones- si los hay- alcancen mas [...].*

*La mujer en calle con familia a cargo encuentra aun más difícil la situación. Tiene menos recursos para conseguir alimentos, y más bocas que alimentar. Muchas veces no puede concurrir a los distintos servicios, o a realizar los trámites que le habiliten el acceso a determinadas prestaciones porque no tiene quien cuide a sus hijos, situación que también limita gravemente sus posibilidades de conseguir empleo. Al no existir demasiadas posibilidades de dejar a sus niños bajo algún tipo de protección institucional durante un horario diurno prolongado, tampoco le es fácil trabajar en tareas de servicio domestico, ya que en pocos casos será aceptada si va con un niño, mucho menos si tiene varios [...]*<sup>152</sup>.

#### **12.4.3. Cuerpos que “habitan la calle”**

En la vida cotidiana de los habitantes de la calle se naturalizan ciertas prácticas corporales que son rechazadas y/o anuladas por otros sectores sociales. Las personas que “habitan en la calle” desarrollan en ella ciertas actividades que son consideradas como pertenecientes al mundo de lo doméstico: preparar los alimentos, comer, dormir, higienizarse, etc. Realizan muchas actividades propias de la intimidad de la casa en un espacio en donde se desarrollan las actividades que se vinculan con lo común, lo público, lo compartido. En muchos casos, exhiben en su cotidianeidad lo que se supone que debe estar escondido en el mundo íntimo de la casa, según Da Matta (2002) se considera que “dormir, comer, bañarse, tener relaciones sexuales y todas las demás maneras de obtener satisfacción o alivio fisiológico son acciones que se deben darse en el universo de la casa” (Da Matta, 2002:104). Todo lo vivido en esta situación genera experiencias completamente diferentes de la corporeidad, estas experiencias dejan marcas inscriptas en sus rostros y cuerpos, y son interiorizadas en sus universos simbólicos. El cuerpo de las personas que habitan en la calle posee marcas de esta vida, su apariencia física y su estado de salud son el reflejo de la vida en la calle, según Vergara (2009), “en el cuerpo aparecen las inscripciones de lo social, las marcas y huellas de las trayectorias, las pistas que alcahuetean acerca de las posiciones-condiciones sociales de los sujetos” (2009:36).

Las experiencias de los cuerpos de los habitantes de la calle “en muchos sentidos hacen imposible la anulación o postergación de la experiencia sensorial, necesaria para la constitución de la identidad racionalista” (Míguez, 2002: 7). Según Míguez (2002) para poder postergar el cuerpo en pro de la mente es necesario tener ciertas condiciones materiales mínimas que claramente los

---

<sup>152</sup> Inscripción textual.

habitantes de la calle no poseen; el pasar hambre, frío o sueño hace que la concepción que se tiene del propio cuerpo sea diferente, es decir, que aprendieron a vivir con estas sensaciones cotidianamente por lo cual el vínculo que poseen con sus cuerpos y sus necesidades difiere del que no atravesó estas experiencias. Son cuerpos que muestran las cicatrices de enfermedades “mal curadas”, de adicciones o de la violencia recibida. Del mismo modo, se debe tener en cuenta el hecho de que han estado muchos años faltos de privacidad o intimidad. En la vida en la calle no existen ámbitos separados para desarrollar diferentes actividades: la alimentación, las relaciones sexuales, las secreciones fisiológicas, la enfermedad, se desarrolla en un mismo ámbito. En este punto es interesante tomar lo que Theidon (2004) define como angustia física; según la autora, “[...] esta angustia tiene mucho que ver con la violencia y la pobreza que han experimentado” (Theidon, 2004:50). La vida en la calle está plagada de sufrimientos y violencia. Muchas de las personas que viven en la calle sufren robos, golpes e infecciones de diversos tipos. Asimismo, son perseguidos por personal estatal para abandonar los lugares en los que duermen a la noche, en muchos casos, de un modo violento. Además, de los episodios de violencia pasan hambre y frío en exceso, tristeza y angustia. Las marcas de estas vivencias quedan plasmadas en las caras, miradas y cuerpos ya que “las experiencias violentas dejan huellas incorporadas. Estas huellas persisten en la rigidez de un cuello, en el latido de los nervios y en el dolor de una matriz” (Theidon, 2004:51)

Las relaciones entre el cuerpo y el “habitar la calle”, no son unívocas, es decir, que existen diferentes modos de “habitar la calle” y de experimentar/comprender el cuerpo. Los diferentes tipos presentados resultan significativos dado que muestran que los habitantes de la calle no son un grupo homogéneo. Por el contrario, se evidencia que significan de un modo el entorno, las relaciones sociales y su propio cuerpo. En este sentido, es que podemos encontrar diferencias entre los subgrupos de los habitantes de la calle. En el caso del subgrupo de la “ranchada” el cuerpo es entendido como para la *resistencia*, aprenden con él a hacerle frente al frío, al hambre o a la enfermedad; en cambio en el subgrupo “solitario” se observa un *alejamiento* del propio cuerpo, este es percibido como ajeno, esto se refleja en el descuido físico y la persistencia de enfermedades crónicas (en la piel, pulmonares, psiquiátricas, etc.). El último grupo, el “asistido potenciado”, significa su cuerpo de otro modo, buscan estar limpios, arreglados, cuidados, asisten a lugares en donde reciben atención y cuidados médicos.

Como vemos cada subgrupo experimenta de un modo diferente su propio cuerpo. Más allá de las diferencias, comparten el haber atravesado el frío, el hambre, el dolor, debieron aprender a vivir con estas sensaciones y necesidades dado que generalmente no pueden ser solucionadas

inmediatamente. Como vemos el cuerpo de los habitantes de la calle cobra otra relevancia, se comienza a experimentar de otra manera. Muchas sensaciones que no eran registradas comienzan a ser dominantes del tiempo y del espacio. Una característica compartida por tres subgrupos se vincula con el proceso de transformación subjetivo dado que debieron adaptarse a un tener un nuevo “estilo de vida”. En la vida en la calle se deben aprender nuevos movimientos, nuevos modos de relacionarse, se deben desarrollar estrategias de higiene, de sueño, etc. Esta “nueva vida” implica el desarrollo de prácticas y comportamientos diferentes. Esto lleva a una *resocialización*, a un nuevo *self*, sin el cual sería muy difícil adaptarse. Del mismo modo, los habitantes de la calle deben adaptar sus sentidos y percepciones. Al igual que el novicio que ingresa al monasterio y debe aprender a comer en este nuevo lugar, los habitantes de la calle debieron aprender nuevos modos de comer dado que la comida y su obtención en la calle cobran otro significado. Del mismo modo, comer en una institución de asistencia requiere de todo un nuevo entrenamiento que está mediado por filas, bandejas, comidas prefijadas, etc. aparecen nuevas rutinas vinculadas a alimentarse. No solo la comida adquiere otro significado sino que también los lugares para dormir, los modos de higienizarse, etc. Pasar la noche en una institución tanto pública como privada requiere del desarrollo de hábitos específicos determinados generalmente por los establecimientos (horarios, distribución de las camas, etc.). Los programas para la atención de los habitantes de la calle están influenciados por una percepción racionalista del cuerpo, por eso establecen una serie de restricciones sobre el uso y exposición del cuerpo. Los habitantes de la calle poseen otras percepciones corporales por esto es que se dan graves problemas de comunicación. Se evidencia que con los profesionales “hablan diferentes idiomas”, así es que cuando los diferentes modelos interactúan “(...) las concepciones diversas del cuerpo se ponen en evidencia y surgen problemas de comunicación y procesos de estigmatización” (Míguez, 2002: 13).

## PARTE VI

### REFLEXIONES FINALES

#### Capítulo 13. Las tramas del entramado

*“Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez”. Max Weber, 1919.*

El *campo de atención* de la problemática de los habitantes de la calle, es un campo en tensión y disputa entre el Estado y las OSC. La fricción se localiza en torno a la “apropiación” del sujeto “asistido” y las estrategias de intervención más eficientes. Las disputas se orientan a definir “quién lo conoce mejor”, “quién conoce sus reales necesidades”, “cuáles son las mejores acciones a desarrollar”, etc. En este sentido, el espectro de OSC que trabajan con la problemática de los habitantes de la calle en la actualidad convive junto a los programas estatales destinados a esta población en una *armonía aparente* pues este campo está atravesado por conflictos, negociaciones y consensos entre las distintas organizaciones (con objetivos e intereses diferentes) y el Estado, quién se fue fortaleciendo en un actor protagónico y decisor a lo largo de los años dado que anteriormente las OSC, específicamente, las *Tradicional*es eran las únicas que se encargaban de la atención de esta población.

Hacia fines de la década del noventa, cuando se comenzaron a delinear las primeras acciones por parte del Estado para los habitantes de la calle, se recurrió a las OSC religiosas que venían trabajando desde hacía años con esta población porque eran “los que conocían” del tema. Desde el Gobierno de la Ciudad se crearon programas y se inició el proceso de construcción del sujeto beneficiario: “sin techo” y/o “persona en situación de calle”. Con el tiempo el Estado afianzó sus programas y tomó un camino diferente al de sus informantes iniciales. A partir de allí asumió un rol central, privilegiado y autónomo en relación a esta problemática, entablando un vínculo distante con las OSC. De este modo, comenzó la *disputa* en torno al “saber hacer” con los habitantes de la calle. En la actualidad, los distintos modos en que es encarada la atención a esta población se ven influidos por las relaciones que entablan los distintos tipos de organizaciones y el

Estado. Así, se configura una relación tensa entre las OSC y el Estado por la “apropiación” de la atención de los habitantes de la calle.

Las disputas y contradicciones no sólo se encuentran entre las OSC y el Estado, sino que también se dan al interior de la sociedad civil, así es que las tensiones se ubican entre los mismos sectores que representan a los “más vulnerables”. En este *campo de atención* existen multiplicidad de actores sociales que se mueven en espacios políticos diferentes, evidenciando un *entramado de relaciones* que está atravesado por múltiples conflictos. Este campo está conformado por ONGs, movimientos sociales, asambleas barriales, ollas vecinales, asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, etc., estas poseen características y formas de organización diferentes. Del mismo modo, tienen dispares concepciones sobre la persona a ser *asistida*, el accionar a implementarse, etc. Se podría decir que este es un campo minado de tensiones dado que se hallan disputas y asimetrías de poder en cuanto a la distribución en la toma de decisiones y en los recursos dentro de los sectores que conforman la sociedad civil.

Cada una de las OSC define hacia quién está orientada su accionar, es decir, un “otro” que, en la mayoría de las OSC aparece delineado como un “necesitado” o “asistido”. En este sentido, es que a partir de los diferentes tipos de Organizaciones de la Sociedad Civil se identificó un tipo de “asistido” específico según las características, objetivos y accionar de cada organización. De este modo, es que las organizaciones pertenecientes al tipo “Promoción de Derechos Sociales”, lo definen como un “asistido de derechos”, es decir, un sujeto que necesita ser asistido en relación a sus derechos sociales vulnerados por el Estado, por ello sus acciones se orientan a la demanda y a la búsqueda de participación por parte de los habitantes de la calle; en cuanto al “asistido carente” presente en las organizaciones de tipo “Tradicional”, este asistido es concebido como un ser desprovisto que requiere ser asistido en relación a sus necesidades inmediatas y primordiales para la reproducción de la vida (alimentos, vestimenta y alojamiento), sus funciones principales se enfocan en *cubrir* este tipo de privaciones a partir de la caridad sin recuperar otros aspectos del sujeto; por último, encontramos a los “asistidos emprendedores” que son los identificados al interior de las organizaciones del tipo “Emprendimientos Sociales”, estos son vistos como personas que requieren ser asistidas en relación a sus carencias laborales por ello llevan a cabo acciones que impulsan la realización de trabajos, generalmente precarios, o la capacitación en oficios. Estas organizaciones tienen la particularidad de asistir al habitante de la calle a partir de la recuperación de sus saberes previos.

Siguiendo con las afirmaciones realizadas por Dagnino et al (2006), y repensando el trabajo realizado hasta el momento, sostenemos que es imposible entender el *campo de atención* de los habitantes de la calle si mantenemos la tendencia que ve a la sociedad civil como homogénea y unificada. Del mismo modo, es central revisar la homogeneidad con la cual es visto el Estado. Este muchas veces es concebido por las OSC como un “gran todo” unificado. A partir de esta concepción las OSC no perciben la diversidad de proyectos e intereses que existen al interior del propio Estado. No obstante, cuándo relatan con quiénes se relacionan, con qué área se vinculan, etc. aparecen los nombres propios, las personas de “carne y hueso” que trabajan dentro del Estado y con quiénes poseen vínculos específicos. En esta persona confían por ello logran articularse o contactarse según la necesidad del caso (derivación a parador u hogar, consulta médica, certificado o agilización de subsidio, etc.). Sin embargo, no existe una vinculación formalizada, por ello las relaciones se dan de manera personalista. Esto sucede también con las diferentes áreas del Estado, dado que algunas son más proclives que otras a relacionarse con las OSC, por ejemplo, a partir del vínculo entre un funcionario y un líder o miembro de la OSC se agiliza o elaboran ciertas estrategias. Esto es central porque muestra cómo muchas veces desde el Estado el accionar es en “espejo” al de las OSC; Ambos tienen desconfianza y precauciones de con quiénes se relacionan.

Como vemos al interior del Estado hay diversidad de concepciones y vinculaciones con la sociedad civil como así también áreas o dependencias que realizan acciones diferenciadas. Así pues, es central considerar y comprender la gran diversidad de proyectos que existen en cada esfera; ni el Estado es homogéneo ni tampoco la sociedad civil, ambas poseen diversidad de objetivos, actores e intereses que configuran en este *campo de atención* un complejo esquema de contradicción, colaboración y confrontación. En este marco, también es común la visualización del Estado por parte de las OSC como el “eje del mal” dado que toma medidas alejadas a los intereses de los beneficiarios o de las OSC.

Más allá de estas concepciones, las organizaciones que trabajan con la temática continuamente realizan un “coqueteo” hacia el Estado a partir de sus ofrecimientos, con sus demandas o con sus propuestas. La mayoría busca un acercamiento, una articulación, convenio, o “lo que se pueda”. Esto no es planteado sin dejar de tener en cuenta que es el Estado es el que posee los recursos necesarios para que muchas de las OSC funcionen o para que exista una asistencia formal hacia esta población. Lo interesante del caso es cómo se da esta vinculación, porque más allá de las críticas hacia el Estado la relación existe, se busca o se necesita. Esto se observó principalmente en las OSC más tradicionales que ya poseían un convenio, como también

con las OSC más recientes que se orientan a la promoción de derechos sociales. Ambas en algún momento o por alguna razón debieron relacionarse, buscaron articularse o “conseguir” algo del Estado sea en recursos materiales o en términos de legitimidad o apoyo. Cabe destacar que del espectro de OSC que trabajan con la problemática muy pocas poseen un contrato formal con el Estado, la mayoría lo hace sin ningún tipo de financiamiento o beneficio. Esto crea y recrea un *campo de atención* precario e inestable para la mayoría de las OSC que se reproducen gracias a la perseverancia de sus miembros, las donaciones privadas y el trabajo del voluntariado. Como vemos la vida de los habitantes de calle no es la única llena de incertidumbres y fragilidad; la mayoría de las OSC que trabajan día a día en relación a la temática tienen un horizonte marcado por la inestabilidad.

En definitiva, se podría decir que todas las organizaciones intentan por diferentes medios (demandas, convenios, reclamos, articulaciones, etc.) tener una relación con el ámbito estatal dado que coinciden en que les es muy difícil existir, sostenerse o “lograr algo” sin el involucramiento de este actor. Sea por oposición, disputa, demanda, recursos, cordialidad o en búsqueda de “aprobación” siempre tuvieron y tienen un vínculo con el Estado. Hay que rescatar que según el gobierno a cargo, fue variando su acercamiento y articulación aunque muy pocas lo hacen de un modo formal y estable en el tiempo.

Esta necesidad de articulación puede ser entendida por una particularidad que posee esta problemática: la *urgencia*. Las OSC muchas veces en su accionar cotidiano lidian con situaciones extremas en cuanto a la emergencia, esta se da en función de las enfermedades de la población, la necesidad de remedios, la gran cantidad de familias con niños pequeños o bebés, por las situaciones de abuso o violencia o bien por el clima extremo de bajas o altas temperaturas que requieren de una intervención rápida, etc. El problema se encuentra en que la mayoría de las OSC no poseen un adecuado dispositivo para atender la urgencia es por ello que con los recursos que poseen deben hacer frente a las situaciones que requieren tomar decisiones rápidas y buscar soluciones efectivas para dar respuesta a la multiplicidad de situaciones con las que lidian continuamente (desalojos, violencia, falta de alimentación, enfermedades físicas y mentales, discapacidad, etc.). Esto muchas veces lleva a realizar un contacto con el funcionario de confianza para lograr una solución aunque sea momentánea. Esto también es central en el sentido que muchas de ellas no tienen los recursos suficientes para hacerle frente por sí mismas a las urgencias, estas suceden continuamente y hay que enfrentarlas con los recursos a la mano, que no son muchos. Esto también acontece con las OSC subsidiadas por el Estado. Esto genera un gran

desgaste al interior de las OSC por la falta de recursos, tiempo, miembros y la falta de experiencia en cómo accionar frente a ciertos casos. En definitiva, según las OSC, los recursos los tiene el Estado y también tiene el *poder* de resolver la emergencia.

En cuanto a las disputas entre las OSC, estas están dadas por las vinculaciones que tienen unas u otras con el Estado. Si bien, en mayor o menor medida todas se relacionan, los reclamos y la desconfianza entre ellas están dados según lo que “consiguen” del Estado o el tipo de *encuentro* que poseen con este actor. Hay OSC que son consideradas como más “vendidas” que otras según lo que obtienen del Estado pues entienden que al recibir “algo” desde el Estado se genera un adoctrinamiento de la organización a los requerimientos estatales abandonando así acciones vinculadas al reclamo o la denuncia, en definitiva, a prácticas más autónomas. Esta concepción se tiene de las OSC que reciben subsidios estatales, de organismos internacionales o bien de las *tradicionales* que son vistas por las OSC más demandantes como las que sostienen y/o reproducen el asistencialismo con el que es abordada la problemática. En este sentido, otra de las principales tensiones se encuentra entre organizaciones de “Promoción de Derechos Sociales” y las “Tradicionales”, las diferencias principales estriban en sus metas últimas: las primeras se plantean objetivos a largo plazo<sup>153</sup> con respecto a la población mientras que las segundas poseen propósitos más restringidos.

En el *campo de atención* a esta población están presentes dos de los tipos de *Encuentros* entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil señalados por Chaves Teixeira (2002). Por ejemplo, las OSC tradicionales y religiosas son las menos contestarías hacia el Estado y su accionar, más bien intentan mantener un vínculo cordial aunque conservan ampliamente su autonomía. Igualmente, en especial en el caso de las organizaciones “conveniadas”, se observó cierta dependencia y subordinación frente a las directrices estatales. Por estas características entendemos que forman parte del “Encuentro prestación de servicios”. Este también es el caso de algunas de las organizaciones pertenecientes al tipo “Emprendimientos sociales”. Estas, como se dijo, intentan establecer *encuentros* con el Estado que les permitan continuar con su trabajo sin dificultades, en este sentido, es que no se posicionan como *críticas* frente a su accionar. En el caso de las OSC del tipo de “Promoción de Derechos Sociales”, se identificó que estas son las más autónomas en relación al Estado dado que no poseen un contrato formal con este, de este modo,

---

<sup>153</sup> Las organizaciones que se originaron con la idea/utopía de tener proyectos a largo plazo terminan principalmente resolviendo cuestiones cotidianas y urgentes. Las que logran armar proyectos más profundos y a largo plazo lo hacen gracias a la articulación con el Estado (por ejemplo para la redacción del proyecto de ley) o junto a algún importante ente financiador (en el caso de las OSC que poseen emprendimientos productivos).

forman parte del tipo “Encuentro Presión” y conservan su capacidad crítica independientemente de que en su accionar cotidiano se vinculen con el Estado a partir de diversas tareas, pedidos, etc. Este tipo de *encuentro* es bastante inestable, y se desarrolla con ciertas áreas dentro del Ministerio de Desarrollo Social, es decir, que la vinculación se da con un área o con ciertos funcionarios de un modo informal y con contenidos de “amiguismos” entre el funcionario y el miembro de la organización. Cabe aclarar que si bien se observaron estos *encuentros*, estos están atravesados por grandes dificultades, por ejemplo podemos mencionar la falta de: relevancia del tema para el Estado, afinidad con el proyecto y visiones del mundo con cierto tipo de OSC y conocimiento de la problemática por parte de los funcionarios estatales de más alto rango, que son los que toman las decisiones relevantes en relación al tratamiento de la problemática.

Por último, en cuanto al tipo de “Encuentro Participativo”, se puede señalar que este no forma parte del tipo de vínculo que entabla el Estado con las Organizaciones de la Sociedad Civil en este *campo de atención*. Esto es así dado que este *encuentro* involucra la consolidación del proyecto elaborado conjuntamente entre el poder público y la organización a partir de dinámicas de negociación entre ambos. Estos *encuentros* no son frecuentes en este campo, el único ejemplo que podría relacionarse con este tipo fue la elaboración del proyecto de ley, sin embargo, esta fue una acción aislada dentro del conjunto de acciones de este campo. En este sentido, es que se afirma que el Estado es un actor que se maneja en la toma de decisiones y/o en la realización de acciones para los habitantes de la calle de un modo independiente. Es decir, que, salvo algunas excepciones o convenios específicos, el Estado no realiza consultas, articulaciones o intercambios afianzados ni sostenidos en el tiempo con las organizaciones sociales. El Estado se vincula con algunas de las OSC y con otras no posee ningún tipo de relación, este “elige” a quien favorecer con recursos o legitimidad. Esta elección generalmente está estrechamente vinculada a las OSC de tipo tradicional y religiosas. Sin embargo, repetimos, que salvo excepciones no existe una coordinación activa y duradera entre las OSC y el Estado.

Como vemos existe una gran autonomía entre los diferentes actores, evidenciando un *campo de atención* poco articulado y muy fragmentado. Cada institución sea pública o privada desarrolla acciones independientemente de las otras, cada una postula sus objetivos y desde allí acciona, sin crearse espacios de encuentro duraderos y cercanos. Las diferentes fricciones que fueron creándose entre estas gestaron consolidaron este campo disperso. Por ello podemos decir que *no solo los habitantes de la calle son una población diseminada por la ciudad sino que también lo son las instituciones que trabajan para asistirlos.*

En este campo existían y existen OSC de diferente tipo y con accionares disímiles, sin embargo, las OSC crean un “sostén” cotidiano a la problemática. Con diferentes objetivos (religiosos, caritativos, de promoción de derechos, etc.) todas contienen, atienden y brindan atención a los habitantes de la calle cotidianamente. Es poco probable encontrar algún habitante de la calle que no haya asistido a alguna OSC. El trabajo de las OSC en este campo era bastante silencioso y abocado a realizar puntualmente las acciones consensuadas. Su accionar era de algún modo pequeño pero persistente a lo largo de los años. Con la incorporación de nuevas OSC que comenzaron a trabajar con este tema y además integradas por personas jóvenes -generalmente estudiantes de carreras en ciencias sociales- el campo comenzó a transformarse y aparecieron nuevos intereses. En paralelo aumentaba el número de los habitantes de la calle y, por ende, su visibilidad y heterogeneidad. En este contexto es que se comienza a elaborar el proyecto de ley y además se crea la RED “en la calle”. Es decir, que las transformaciones en el campo llevaron a que existieran las *condiciones de posibilidad* para ambas acciones y sus repercusiones. Es posible pensar que el inusitado acercamiento del Estado a la temática se relaciona con las acciones desarrolladas por las organizaciones sociales, en especial, por la gran recepción que tuvieron en los medios de comunicación. En este sentido, se puede decir que este tema fue recibido con gran legitimidad por amplios sectores a diferencia de otros años en los cuales era muy poco mencionado o trabajado por nuevas organizaciones<sup>154</sup>.

La existencia de la RED generó un cambio en el tratamiento de esta problemática pues se comenzaron a pensar acciones conjuntas y articuladas no solo entre las OSC sino también se realizaron reuniones con el Estado. Este tipo de situaciones fueron completamente novedosas en este campo. La RED en su seno congregó a diversas organizaciones, entre ellas a algunas organizaciones de tipo *tradicional* que se acercaron dado que vieron que el accionar asistencial que realizan tenía sus límites y que era necesario “hacer algo más” frente al crecimiento de la población que “habita la calle” y la falta de respuestas por parte del Estado. Del mismo modo, otra de las cuestiones que las congregó fue la falta de experiencia para resolver ciertos temas difíciles vinculados a maltrato, enfermedad, fallecimientos, etc. que debían manejar cotidianamente y no tenían ni los recursos ni los conocimientos para hacerlo. Estas OSC, y tantas otras, desde hacía tiempo venían trabajando sobre el tema en *completa soledad*, es decir, sin contar con recursos, ni

---

<sup>154</sup> Es de destacar que desde el año 2007, que comienzo mi trabajo de campo, a partir del año 2009 y 2010, fue inusual la cantidad de notas periodísticas, la presencia en programas de televisión del tema y de la ministra de desarrollo social del GCBA en donde principalmente se hablaba de esta problemática. Fue llamativo también la diversidad de medios que trataron el tema cuando era inusual en ellos, ejemplo La Nación y Clarín pedían políticas integrales. La RED y Proyecto 7 fueron invitadas en el invierno del 2010 a realizar alrededor de 50 notas periodísticas.

personal, ni contactos. En este sentido, la RED se convirtió en ese lugar de encuentro. Asimismo, la existencia del proyecto de ley, impulsado desde la RED, resultó una propuesta interesante para aunar las diferencias entre las organizaciones de diferente tipo. Una de las acciones de la RED fue *apropiarse* del proyecto y, como ellos dicen, “militarlo” (darle difusión y apoyo, también se entiende con este término la idea de apropiación). Con sus acciones, la RED, logró difundir la temática, en diferentes ámbitos: legislativos, medios de comunicación, Ministerio de Desarrollo social, etc. De este modo, propició la incorporación del tema a la *agenda política* en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. De ahí que el proyecto de ley se haya convertido en la flamante ley 3706.

Si bien estas acciones no generaron una articulación constante entre los diferentes tipos de organizaciones, se puede decir que marcaron un antecedente de organización de la sociedad civil con claros resultados, como fue la pionera ley. Estas primeras experiencias evidenciaron que el trabajo colectivo y conjunto, sumada la participación -aunque se podría decir escasa- de los habitantes de la calle puede servir para implementar cambios a nivel social pero también puede incentivar transformaciones al interior de las organizaciones sociales. De estos primeros encuentros se crearon nuevos vínculos entre las diferentes OSC pero también con el Estado. Si bien se observaron algunas acciones como la constitución de la RED, la primera ley, el frazadazo, etc. estas quedaron como hechos aislados en los cuales se obtuvo una gran participación pero no lograron superar los patrones asistenciales con los cuales son atendidos los habitantes de la calle. Todavía, podemos suponer, que falta tiempo para lograr ver ciertas repercusiones de estos actos.

Como vemos a partir de lo expuesto en este trabajo el *campo de atención* a los habitantes de la calle es un terreno diversificado en el cual conviven desde hace décadas diversos actores de la sociedad civil y del Estado. Entendemos que hacer hincapié en el *entramado de relaciones* entre estos dos ámbitos es central para comprender cómo es el accionar y los significados atribuidos en la actualidad a esta temática. De este modo, concebimos, coincidiendo con la teoría, que una visión dicotómica entre el Estado y la sociedad civil, como si fueran espacios distintos o con lógicas muy diferentes, no permitiría comprender cómo es la articulación y cómo se conforma este *campo*. Esto es así dado que los distintos modos en que es encarada la atención a esta población influyen las relaciones que entablan las distintas organizaciones y el Estado. En resumidas cuentas queremos afirmar que es imposible entender la lógica estatal sin comprender la lógica y los sentidos de la sociedad civil y sus organizaciones, *una hace a la otra y se retroalimentan mutuamente*.

### 13.1. Miradas en las políticas

Revisar la totalidad de los servicios estatales ofrecidos para la atención de la problemática del “habitar la calle” permite identificar que estos son insuficientes. 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. Hace unos años ya eran insuficientes pero en la actualidad con el incremento de la cantidad de personas que “habita la 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. Algunos de ellos vinculados con los horarios estrictos y la obtención de un 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, muchos controles en el interior de los mismos, etc.

En cuanto al *subsidio habitacional* se puede decir que este es de un monto pequeño que no alcanza para alquilar una vivienda, solo sirve para 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. Por otro lado, es difícil de conseguir, se dan 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, esta condición debe estar certificada por un asistente social. Como se observa con este requisito no se previene la llegada a la calle.

En este sentido, y unido al punto anterior, 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, etc., pasan de una ventanilla a la otra. Existe poca información de cómo hacer los trámites y de cómo acceder a los servicios, no se cuenta con un centro de atención específico en donde pueden hallar respuestas/soluciones prácticas y claras para poder realizar un trámite. En este sentido, un grave problema se vincula con la falta de Documentos de Identidad (DNI), muchos no lo tienen, lo perdieron, se lo robaron, etc. es por eso que no poseen la documentación necesaria para realizar trámites o conseguir un subsidio. Como vemos las personas se insertan en círculos burocráticos de los cuales es difícil “salir” a la vez que están fuertemente atravesados por la incertidumbre y el riesgo. La inestabilidad con la cual conviven se cristaliza en la necesidad de buscar constantemente *estrategias de vida*, por lo cual aprenden a vivir

en el campo de la atención que crean las distintas OSC y el gobierno de la ciudad. El *campo de atención* para los habitantes de la calle configura un tipo de “circuito” particular que combina los servicios de las OSC y de los programas estatales diseminados por las Ciudad. La inserción en estos “circuitos” no tiende a la búsqueda de acciones efectivas para les permitan revertir su situación sino que generan un sujeto pasivo que pasa días recorriendo ventanillas y esperando. Al entrar en el *circuito* los habitantes de la calle se consolidan como sujetos *dependientes*. La espera, como dice Auyero (2008), es una de las maneras en las cuales se experimenta la *sumisión*.

En cuanto a los hogares y paradores se puede decir que son considerados como un mero paliativo a la situación que atraviesan estas personas y familias al no generar efectivos cambios en sus vidas. 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, pues desde los establecimientos no se ponen en práctica intervenciones concretas en cuanto a la vinculación laboral, habitacional y afectiva de las personas. Esto se puede observar en el hecho de que no se desarrolla ningún tipo de actividad con los residentes salvo las relacionadas con el correcto funcionamiento de los establecimientos, los habitantes de calle van día tras día a dormir y comer, pasan horas allí adentro pero sin ningún objetivo más que pasar el rato, pasar la vida...

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. Es por eso que el vínculo que poseen los habitantes de la calle con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. En parte se debe a que los profesionales o personas encargadas de los servicios no tienen una comprensión de la problemática, existe una falta de conocimiento de las situaciones y cómo tratarlas. 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. Por esta razón muchos prefieren continuar sus vidas en la calle ingresar a estos lugares en los cuales no pueden expresarse, son maltratados, controlados o sienten que los conducen al conformismo o la frustración. Parte del rechazo que allí sienten es lo que los aleja de este tipo de instituciones.

Por último, y en relación a la totalidad del “circuito”, 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. Muchas veces desde los hogares o paradores de ven impedidos de realizar cualquier articulación dado que no poseen las herramientas

para hacerlo. Se ha podido observar que muchas veces trabajan en conjunto con otras dependencias o instituciones por necesidad o por la urgencia. Como se señaló desde los programas se ha hecho referencia a que sus funciones se vinculan con la idea de “sacar las papas de fuego” o resolver esto como “atado con alambres” porque el caso así lo requería y no tenían los medios para resolverlo de otro modo. Esto genera la pérdida de recursos y de tiempo a la hora de atender los casos que se presentan pues la puesta en práctica de acciones conjuntas puede facilitar el trabajo cotidiano y crear espacios de posibles respuestas dado que el acercamiento debe ser integral. Muchos de los empleados y/o profesionales de las instituciones estatales resuelven cuestiones, realizan articulaciones, buscan mejorar ciertos aspectos de la institución por sus propios medios y con sus propios recursos, sin contar con la contención necesaria desde el propio ministerio. Esto dificulta el accionar cotidiano, si además entendemos que esta es una problemática que constantemente requiere de adaptaciones, en especial, dado que está muy vinculada a resolver en la urgencia.

Varios de los coordinadores o empleados de los establecimientos expresaron un gran desprecio y rechazo hacia las personas que allí asisten. En sus dichos los descalificaban, los consideraban como inadaptados, violentos y vagos. Una de las mayores quejas se vinculaba con la falta de higiene, las enfermedades e infecciones con las que vienen o la falta de hábitos alimenticios, etc. Esto genera tensiones en las vivencias cotidianas, por ejemplo, en relación a lo que está permitido hacer y lo que no, cómo deben comportarse a la hora de la cena, para higienizarse, qué se puede exhibir y que no, etc. Los profesionales intentan que los residentes se adapten rápidamente a sus reglas y que cambien drásticamente sus hábitos, hábitos que probablemente desde hace años tienen.

En este sentido, el “habitar la calle” genera experiencias completamente diferentes de la corporeidad, estas dejan marcas inscriptas en sus rostros y cuerpos, y son interiorizadas en sus universos simbólicos. La persona en esta situación se convierte en *otra modelada* que entabla un nuevo tipo de relaciones sociales, experimenta un vínculo diferente con su cuerpo y conforma una *nueva subjetividad*. Las experiencias que atraviesan estas personas, vinculadas a la violencia, el maltrato o la discriminación, llevan a una reducción significativa del *self*. Todo lo vivido influye en su mirada sobre el mundo y sobre la forma de moverse en él, “(...) todas estas experiencias de que ha sido objeto se han colado profundamente en su ser y han remodelado sus nociones del mundo, la sociedad y el yo” (Berho, 2006:23). En este punto es interesante ahondar en lo que podemos llamar la *mirada de los otros*, es decir, la mirada de los transeúntes o vecinos que muchas veces los

observan con temor y, en otros casos, con indiferencia o rechazo. Esta mirada está cargada de ciertas categorías atribuidas a los personajes de la calle. A las personas que “habitan la calle” se les imputan las connotaciones de “vagos”, “delincuentes” o “sucios” y, de este modo, son portadoras de un *estigma*. La mirada de los otros, es decir, la mirada del vecino que es el que le da otros usos a las calles, plazas y veredas de la ciudad, tiene una gran influencia en las personas que atraviesan esta situación pues “[...] la pobreza no la construyen solo los pobres, ella se construye siempre en relación con los otros, ella es una experiencia relacional” (Márquez, 2000:5). En definitiva, todos conviven dentro de la misma ciudad. Estas connotaciones y rechazos a los cuales se ven expuestos dejan huellas difíciles borrar. Llegan, en muchos casos, a “adueñarse” de esas categorizaciones y, por ende, algunas de las clasificaciones que le son atribuidas comienzan a ser parte de sus universos simbólicos, “[...] todas estas experiencias de que ha sido objeto se han colado profundamente en su ser y han remodelado sus nociones del mundo, la sociedad y el yo” (Berho, 2006:23). La interiorización de estas categorías, en muchos casos, puede conducir a que la persona se aisle del resto dificultando el acercamiento de un otro y generando el inicio una vida solitaria.

Para finalizar, resulta central, para ahondar en el entendimiento de *este campo de atención*, retomar la visión que identifica a la política social como “asistencial-represiva” y la visión que la entiende como “caritativa” (Lautier, 1998). Para la visión *asistencial-represiva* la pobreza debía ser controlada a través de la asistencia y la represión. Esta visión sostiene que hay una falta de previsión y emprendimiento por parte de los pobres, se entiende que existe cierta responsabilidad en su pobreza. Así es que se establecen acciones vinculadas a la violencia represiva en el caso de los pobre “malos” que transgreden las reglas o la asistencia como mecanismo de control social para los pobres “buenos”. Por su parte la visión *caritativa* de la política social es la que se ejerce a través de las OSC que se especializan en la pobreza y es la que desnaturaliza la idea de derechos sociales y ciudadanos. Como vemos la combinación de estas visiones establece la regulación de la pobreza por parte del Estado hacia la atención de los habitantes de la calle. A partir del desarrollo de políticas sociales de corte asistencial junto a la visión *caritativa* que establece el tipo de vínculo que entabla con las Organizaciones de la Sociedad Civil es que se define las formas de gobierno y administración.

En este sentido, es que especialmente el Estado financia y tiene convenios con las OSC de tipo *Tradicional*. Esto evidencia un tipo de concepción de política social y a la vez identifica una concepción específica del sujeto “asistido”. Desde enfoque de política social la pobreza debe ser asistida sin propiciar espacios de debate y participación. Como plantearon, Cardarelli y Rosenfeld

(2009), se promueven acciones que inhiban la participación social para evitar el aumento de la demanda y el pedido de un *cambio social*. En este sentido, es que las delimitaciones que realizan de ese “asistido” le asignan características vinculadas a la marginalidad, a la falta de *cultura de trabajo* o de expectativas futuras. El “asistido” desde la política social se vincularía principalmente con el signo “indigente” que es definido por lo negativo, con construcciones de valor relacionadas con ser analfabeto, alcohólico, sucio, desorientado, desequilibrado, etc. Asimismo, existiría un modelo subyacente que establecería que todos los “indigentes” serían “psicóticos”, de este modo, se los visualiza como “sin” posesiones materiales y “con” problemas psiquiátricos, una concepción que aúna lo considerado como negativo. De allí que solo se relaten *historias unitarias* de los “asistidos”, perdiendo de vista la diversidad de la historia social. De este modo, se crean categorías jurídico-administrativas que enmarcan a los sujetos y borran su pertenencia concreta a un colectivo, así se va constituyendo una “impersonalidad” neutral en los espacios de formulación y gestión de los programas que es legitimada y fortalecida a partir de los criterios técnicos que las definen y establecen modalidades de actuación.

### **13.2. Un campo de exclusión**

Los habitantes de la calle viven en extrema vulnerabilidad, se encuentran *excluidos* del ámbito laboral, de la posibilidad de tener su vivienda, de una salud física y mental íntegra, etc. Son personas que viven en una pobreza extrema, sin embargo, no se hallan “separados de la sociedad”. Esta población “no vive fuera de lo social”; en muchos casos, siguen vinculados con sus familiares y amigos, concurren a los hospitales y siguen tratamientos médicos, se actualizan por internet, realizan talleres de capacitación, y hasta realizan algún trabajo informal. Así, es que no carecen completamente de lazos sociales o inscripciones dentro del mundo social sino más bien que estos lazos son inestables, precarios y no son lo suficientemente fuertes como para permitirles “dar el salto” y *salir* de esta situación.

Definir qué es la exclusión no es fácil, definir al “excluido” mucho menos. Este varía según los diversos contextos sociales, los fenómenos, los sujetos o instituciones que asumen su asistencia, etc. Este habitualmente reúne en sí mismo diversidad de situaciones y problemáticas, por lo que con una misma denominación suelen englobarse trayectorias disímiles. El caso de los habitantes de la calle no plantea una diferencia al respecto, simplemente es un caso entendido como de “excluidos por excelencia” con el cual se pueden poner en duda ciertas afirmaciones. Por ello, a

partir del trabajo teórico y empírico realizado en relación al caso de los habitantes de la calle planteamos que existen tres categorías que son significativas para repensar la exclusión desde el sujeto *excluido*. Estas son:

- las **trayectorias de vida** vinculadas a la revisión de los caminos recorridos, las relaciones entabladas, los oficios aprendidos, las tareas realizadas, los saberes adquiridos, los intereses tenidos, etc. Esto permitiría recuperar la *historia social* de los sujetos, es decir, “*¿Quiénes eran y qué hacían?*”;
- la **estabilidad** remite a una situación en la que está siendo mantenida alguna regularidad en la vida cotidiana de una persona, esta se relaciona con la sistematicidad en lo laboral, familiar/relacional, habitacional, etc. Esta categoría se vincula con su realidad presente, es decir, “*¿Cómo es su vida hoy?*”.
- las **perspectivas futuras**, entendiendo que estas son altamente significativas para determinar quien se encuentra “excluido” más que la falta de trabajo o ingresos dado que se centran en las expectativas futuras de los sujetos y en las posibilidades de concretarlas. Su centraría en el “*¿Hacia dónde van?*”;

Entendemos que estas tres categorías son aspectos que pueden resultar claves a la hora de pensar - o analizar- al definido como “excluido”. Primeramente, se entiende que la falta de oportunidades habitacionales y laborales fuertes y estables son claves para mirar las *trayectorias de exclusión*. Del mismo modo, siguiendo lo planteado por Atkinson (1998) en relación a pensar la exclusión a partir de las *perspectivas a futuro* que poseen, o no, las personas como determinante de la exclusión, es que sostenemos que es necesario comprender las implicancias para la vida que puede tener falta de oportunidades para conseguir una vivienda y sostener su pago (alquiler, impuestos, servicios, etc.), para tener un empleo estable que permita la reproducción y el desarrollo personal, para lograr la pertenencia social a la comunidad a partir de lazos sociales dadores de sentido, etc. Sin estas oportunidades y la estabilidad que generan, la reproducción de la vida se torna compleja. En definitiva, se pudo identificar que las *trayectorias de exclusión* están fuertemente marcadas por la falta de oportunidades y por la falta de estabilidad. *En este sentido, sostenemos que el “excluido” es aquel que no cuenta con un reconocimiento de su pasado, con un presente de estabilidad habitacional, relacional y/o laboral y con oportunidades futuras.*

Cómo se identificó en líneas anteriores, el *entramado de relaciones* que se conforma en el *campo de atención* configura un tipo de sujeto “asistido”, el “asistido potenciado”. Estos son habitantes de la calle que encuentran en el *entramado de relaciones* que crean las OSC y el Estado su *lugar de pertenencia*, entablan con los miembros de las OSC y de los programas sociales relaciones cotidianas llegando a configurar un *estilo de vida* en el cual cobra centralidad la permanencia en este *campo de atención* y sus servicios. En este sentido, es que se sostiene que se desarrolla una *resocialización* del sujeto que posibilita la realización de su vida en este contexto. El “asistido potenciado” se configura y recrea como *excluido* en este *campo de atención* al ser concebido y tratado siempre desde su presente marcado por la inestabilidad laboral, relacional y habitacional, por su ausencia de “pasado” y por la falta de perspectivas futuras para encontrar la “salida” a esta situación. Los habitantes de la calle identificados como “asistidos potenciados” se insertan en este campo, intentado recrear lo que este les propone todos los días, despegándose de quienes eran en el pasado; sin plantear incentivos para la búsqueda de oportunidades o bien sin el logro de una estabilidad necesaria para el desarrollo de la vida social, como puede ser la que brinda una residencia a la cual regresar cada día y que les permita el desarrollo personal e íntimo y al contar con relaciones *dadoras de sentido* y el tener un ingreso/trabajo regular que les permita la reproducción de la vida.

De este modo, afirmamos que el actual *campo de atención* conduce a la consolidación de la exclusión porque establece un ámbito que no habilita la recuperación de las trayectorias de vida; el fomento de las *perspectivas futuras* y el inicio de un proceso que tienda a la estabilidad laboral, familiar o relacional, habitacional, etc. Al “excluido” se lo visualiza desde su situación presente de precariedad y vulnerabilidad y no por su *trayectoria de vida* que permite indagar quién era la persona, qué hacía, qué relaciones sociales fomentó, qué saberes poseía, etc. pensando que estas trayectorias no son similares a todos los englobados en la categoría de “excluidos”. Del mismo modo, la falta de fomento a la *perspectiva futura* o desarrollo de acciones para incentivar las posibilidades futuras para la persona y su familia, es decir, la falta de incentivos “hacia lo que vendrá” circunscribe al “excluido” solo en su realidad presente.

El vínculo inestable y precario que existe entre las OSC y el Estado, reproduce y fomenta la exclusión, al no lograrse un trabajo articulado entre estos actores que son los que cada día se encargan de la atención a esta población. Tanto el Estado como las OSC trabajan sobre la emergencia, cubren lo urgente sin plantear un *campo de atención* que se sostenga a partir de lo que cada uno de estos actores puede aportar. Asimismo, al no haber lineamientos claros desde el

Estado hacia sus programas, evidenciándose constantemente acciones definidas por los coordinadores y profesionales que cada día deben enfrentar diversidad de problemáticas con pocos recursos y respaldos institucionales, y hacia el tipo de vínculo que quiere tener con las OSC, este se torna un campo inestable, frágil, poco claro y centrado principalmente en un abordaje asistencial de la problemática.

De este modo, se propicia en el intersticio que deja este *entramado* la creación de un tipo de “asistido” que es *dependiente* del servicio para lograr cierta vinculación social y un *lugar de pertenencia*. Son estos ámbitos los que en definitiva configuran este tipo de *excluido social* que se vincula pero desde un rol degradado y falto de sentido. Los servicios sociales tanto sean los públicos como los privados al generar este tipo de “asistido” potencian la exclusión propia de esta problemática dado que configuran un tipo de subjetividad y de accionar dependiente a un nivel más profundo que la simple obtención de un beneficio.

#### ***A modo de cierre***

Este tipo de especificidades en torno a los considerados como “excluidos” pueden resultar útiles a la hora de plantear políticas sociales tendientes a ciertas poblaciones. Afirmamos, a partir del caso analizado, que ninguna persona se encuentra por “fuera de la sociedad” sino que entabla un vínculo signado por la falta de estabilidad y de oportunidades con las que cuentan otros sectores que no son definidos como “excluidos”. La exclusión no implica tener o no tener bienes materiales, estar dentro o estar por fuera de la sociedad sino más bien que esta queda evidenciada en la falta de oportunidades para lograr una “salida” y la falta de estabilidad en cuanto a la posibilidad de tener una vivienda y un trabajo que permita la reproducción de la vida.

La vida de los habitantes de la calle está signada por una recurrente falta de oportunidades y por la falta inestabilidad laboral, social y habitacional. Esta inestabilidad se evidencia como previa a la “llegada” a la calle y continúa durante esta experiencia. Como vemos, no poseen un entorno dador de sentido y de relaciones sociales estables que les permitan “dar el salto” decisivo. En definitiva, se encuentran *excluidos* de la posibilidad de tener estabilidad habitacional, relacional y laboral, perspectivas a futuros y de ser reconocidos por quienes eran.

Es por esto que es necesario pensar que el abordaje de este fenómeno debe ser integral; para ello se tienen que considerar las dimensiones económicas (carencias materiales) como las sociales, es decir, que este es un fenómeno que necesita ser entendido de modo multidimensional.

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 dado que generalmente 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 Civil que conforman, más allá de las diferencias intrínsecas, la *malla de contención* cotidiana de la problemática estudiada. Asimismo, se cree necesario incentivar la participación y el involucramiento de los habitantes de la calle en las acciones desplegadas, integrándoles como miembros activos de las OSC y de los programas estatales. Para que en todos los ámbitos sean centrales la recuperación de sus *trayectorias de vida*, sus *perspectivas futuras* y el despliegue de un presente de *estabilidad* laboral, relacional o habitacional. Sostenemos que a partir del desarrollo de estas acciones se podrá quitar el mote de “asistido” tanto al interior del las OSC como del Estado.

Sostenemos que más allá de las complejidades planteadas en torno a la atención impartida en el *campo de atención* a los habitantes de la calle, es necesario hacer una salvedad que permita ahondar en el entendimiento de la temática. Esta sostiene que los paradores u hogares pueden servir como herramientas, es decir, que pueden ser pensados como espacios de encuentro que permitan tener un acceso cercano a la población, conocer sus necesidades reales, sus intereses y expectativas futuras para, desde allí, poder plantear soluciones efectivas hacia la reconstitución subjetiva de las personas y la consolidación de vínculos sociales dadores de sentido. 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 solo para *salir* de esta situación sino también en relación a 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 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 el “habitar la calle”. Sin embargo, sostenemos que es necesario pensar más allá y repensar que hay por detrás de los procesos continuos de exclusión que están al *acecho* de cualquier *imponderable* que la vida cotidiana les disponga.

Desde variados enfoques se ha sostenido que las redefiniciones en el papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de

manera importante a legitimizar a las OSC en el campo político y social. Se ha identificado como los espacios más aptos para recuperar los lazos sociales resquebrajados y para darle atención a los sectores más desfavorecidos. Esta revalorización se vincularía también con un lugar *cedido* por el Estado a partir de su desvinculación con lugares que le eran propios. De este modo, el campo de las organizaciones era entendido como el lugar propicio para preservar el lazo social y asegurar la integración. A partir del estudio realizado se cristaliza que si bien muchas de las OSC parten de objetivos que se vinculan con la restauración de los lazos sociales resquebrajados, estas no llegan a lograr este propósito. Más bien la mayoría reproduce formas de asistencialismo e intentan *sobrevivir* dentro de este *campo de atención* que es monopolizado por las concepciones y acciones del Estado. En este escenario las OSC que intentan trascender “lo asistencial” tienen graves problemas para subsistir día a día. De este modo, lo que quedó evidenciado a partir del trabajo de investigación realizado en este *campo de atención* es que para que las OSC puedan constituir ese espacio que permita revitalizar los débiles lazos sociales debe existir una activa vinculación entre las OSC y el Estado. Sin esta articulación el accionar de las OSC queda identificado como una *malla de contención* de las graves situaciones que enfrenta esta población vinculadas con la enfermedad, la violencia, la profundización de las separaciones familiares y sociales, la falta de trabajo o su precariedad, etc. En definitiva, las OSC solas no pueden. Para poder cubrir la heterogeneidad de problemáticas y lograr medidas que no sean reproductoras de “lo asistencial” es necesario que cuenten con un apoyo estatal más profundo que les permita plantearse, y llevar a cabo, objetivos comunes a largo plazo.

Para plantear acciones que trasciendan “lo existente” creemos necesario recuperar las estrategias de vida que las personas y/o familias desplegaron a la hora de subsanar ciertas situaciones extremas en torno a lo habitacional, social y laboral como base a plantear alternativas que no encapsulen a los sujetos como “excluidos” sino como personas que a pesar de las condiciones despliegan infinidad de estrategias inventivas y novedosas para generar su propio empleo y su propio refugio en las calles de la ciudad. Esto permitirá recuperar sus saberes y prácticas no como meras acciones para la sobrevivencia sino como prácticas que cristalizan la búsqueda de la reproducción de la vida en cualquier circunstancia.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuña C., Jelin, E. y Kessler, G. (comp.) (2007) "Repensando las relaciones locales". En: Acuña C., Jelin, E. y Kessler, G. (comp.) *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso*. Buenos Aires, CLASPO-IDES-U de SA-UNGS.

Alonso, Luis Enrique (1995). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En: Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid.

Alonso, Jorge (1996) "La Sociedad Civil en Optica Gramsciana", in *Sociedad Civil*, N. 1, Vol. 1. México, (xerox).

Alonso, Gustavo (2001) "El delito de vagancia durante el último cuarto del siglo XVIII" en "Historias de la Ciudad – Una Revista de Buenos Aires", N° 11, Septiembre.

Alonso, Fabián; Barcal, María E.; Fradkín, Raúl y Perri, Gladys (2007) "Los vagos de la campaña bonaerense: la construcción histórica de una figura delictiva (1730-1830).En: "Fradkin, Raúl (comp.) (2007) *El poder y la vara, Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural*. Buenos Aires, Prometeo.

Álvarez, Sonia (2002) "Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la "nueva cuestión social"". En: Andrenacci, Luciano (org.) (2002) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen.

Andrenacci, Luciano (org.) (2002) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones Al Margen, Instituto del Conurbano-UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento. Colección: Libros de la Universidad - Política y Política social N° 4.

Atkinson A. B. (1998) "Social Exclusion, Poverty and Unemployment". In: A B Atkinson, John Hills (editors) *Exclusion, Employment and Opportunity. Centre for Analysis of Social Exclusion. CASE/4 London School of Economics*, January.

Auyero, Javier y Debora, Swistun (2008) *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires, Paidós.

Baigorria, Osvaldo (2008) *Anarquismo trashumante. Crónicas de crotos y linyeras*. Colección Utopía Libertaria.

Barraza y otros (2006), "Programa familias por la inclusión. Un posible análisis desde la perspectiva de ciudadanía". Jornadas sobre políticas públicas. FSOC. UBA.

Barry, Carolina, Karina Ramaciotti y Adriana Valobra (eds.), (2008) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires, Biblos.

Bauman, Zygmunt (2006), *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Beccaria, Luis (1993), "Estancamiento y distribución del ingreso" en Minujín (ed.) *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, UNICEF, Lozada.

Benarós, León (1994), "Reglamento de Asilo de Mendigos". Revista Todo es Historia, Buenos Aires, marzo, n° 32, p.54

Berger, P. y Lukmann, T. (1999), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Berhó, M. (2006), "Identidad marginal entre personas sin hogar de la ciudad de Temuco". Chile, Revista CUHSO 11 (1), Centro de Estudios Socioculturales de la UC Temuco.

\_\_\_\_\_ (2007) "Alteridad, reflexividad y cambio cultural. Reflexiones desde la etnografía de las personas sin hogar y el "sin-hogarismo". Escuela de Antropología, Universidad Católica de Temuco, Chile.

Biaggio, M., (2007) "Persona en situación de calle": Una aproximación al análisis del proceso de clasificación y aplicación de categorías sociales. IDES/IDAES/UNSAM.

\_\_\_\_\_ y Verón, Natalia (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". Revista Margen, N° 57. <http://www.margen.org/suscri/margen57/biaggio.pdf>

Borja, Jordi y Manuel Castells (1996) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. UNCHS, Hábitat II, Estambul.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995), *Respuestas por una antropología reflexiva*. México, Grijalbo.

Bourdieu, Pierre (2000), *La miseria del mundo*, Buenos Aires. Fondo de Cultura económica.

\_\_\_\_\_ (2002), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Editorial Anagrama. Barcelona. España.

Boy, Martín (2007) "Análisis de las políticas públicas implementadas para la atención de los Sin Techo. Ciudad de Buenos Aires, 1997-1999". CIHAM-FADU-UBA.

Brizuela Alamo, Hugo (s/f) La posesión de la tierra y la ley de vagos y mal entretenidos. Programas de desarrollo productivo y capacitación agroindustrial. <http://capraproyecto.iespana.es/origen/posesion.htm>

Bustelo, E. y Minujín A. (1996), La política social esquiva. Primer Congreso del Centro Interamericano para el desarrollo (CLAD), Río de Janeiro, 6 al 9 de noviembre.

Cabrera, Pedro (1998) *Huéspedes del Aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid, UPCO.

\_\_\_\_\_ (s/f) "La imagen de las personas sin hogar en dos diarios madrileños". FEANTSA, España.

\_\_\_\_\_ y Rubio, J. (2003), *Personas sin techo en Madrid, Diagnóstico y Propuestas*. Informe. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

\_\_\_\_\_ J. Rubio y E. Velasco (2007) "Las personas sin hogar en la comunidad de Madrid: Hacia la visibilidad de la exclusión social extrema más allá de las fronteras de las grandes metrópolis". *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n° 6, julio.

Calcagno, Luis (s/f), "Los que no tienen voz, Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento n° 19

Calvo y Aguirre (2005) "Seguridad alimentaria y estado nutricional en una población vulnerable". *Archivos latinoamericanos de pediatría*, vol. 103, Nro. 1, Sociedad Argentina de Pediatría, Buenos Aires.

Competella Andrea y González Bombal, Inés (2000) Historia del Sector sin Fines de Lucro en Argentina. En: Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina. The Johns Hopkins University – Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires.

Cardarelli, G., Kessler, G. y Rosenfeld, M. (1995) "Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios del altruismo y la promoción de derechos", en Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*. Ed. Losada-UNICEF.

Cardarelli, Graciela y Mónica, Ronsenfeld (1998) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Paidós.

\_\_\_\_\_ (2002), "La gestión asociada: Una utopía realista". FLACSO, Buenos Aires. <http://salud.ciee.flacso.org.ar/flacso/optativas/ARTICULOCardarelli.pdf>

\_\_\_\_\_ (2009) "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales", En *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Paidós, Tramas sociales 9.

Castel, R. (2004) *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.

\_\_\_\_\_ (2006) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

Castells, Manuel (1978) Tercera parte: La estructura urbana en La cuestión urbana. Siglo XXI, México.

Catenazzi, A y Reese, E. (2010) "Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes" en Revista Voces del Fénix, Junio, año 1 n° 1.

Chaves Teixeira, Ana Cláudia (2002) "Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil (Evelina Dagnino, org.). México: Fondo de Cultura Económica.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (eds.) (2005), *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ciccolella, Pablo (1999) "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa" en Revista Eure, vol. XXV, n° 26, pp. 5-27, diciembre, Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_ (2009) "Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global" en Pírez, P (Editor), Buenos Aires, la formación del presente, OLACHI, Quito.

Cogliati C., Kossoy A. y Kremenutzky S. (2001) *Gestión de Organizaciones de la sociedad civil de combate a la pobreza. La estrategia de fortalecimiento institucional*. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. DHIAL N° 36.

Coraggio, J. L. (2004) "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?" En González Bombal I. (2004) *Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad CENOC – Presidencia de la Nación.

Cortés Conde, Roberto (2003) La crisis argentina del 2001-2002. Cuadernos de Economía, Año 40, N° 121, pp. 762-767

Cravino, María Cristina, Fernández Wagner, Raúl y Varela Omar (s/f) "Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90". [http://www.infohabitat.com.ar/web/img\\_d/est\\_30072009230802\\_n30072009230627.pdf](http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_30072009230802_n30072009230627.pdf)

Da Matta, Roberto (1997) *A Casa & A Rua*. Río de Janeiro, Rocco.

\_\_\_\_\_ (2002), *Carnavales, malandros y héroes. Hacia una sociología del dilema brasileño*. México, Fondo de Cultura Económica.

Dagnino, Evelina (2004) "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?", in Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización (Daniel Mato, ed.). Caracas, Venezuela: FaCES, Universidad Central de Venezuela.

\_\_\_\_\_; Alberto Olvera y Aldo Panfichi (Coords.) (2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana. México.

De Certeau, Michel (2000); *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*, Méjico, Universidad Iberoamericana.

De Ípola, Emilio (comp.) (1998) *La crisis del lazo social Durkheim, cien años después*. Buenos Aires, EUDEBA

De Marinis, Pablo (1999) "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)" En García Selgas, Fernando y Ramos Torre, Ramón (comps.) *Retos Actuales de la Teoría Social: Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas

Deleuze, G. (2005) Posdata sobre las sociedades de control, en: Ferrer, Cristian (comp.): *El lenguaje literario*, Nordan, Montevideo.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (1994); *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage Publications.

De Piero, Sergio (2005) *Las organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires, Paidós-Tramas Sociales.

Di Stefano, Roberto (2002) "Orígenes del movimiento asociativo: de las cofradías coloniales al auge mutualista" en Roberto Di Stefano, Hilda Sabato, Luis Alberto Romero y José Luis Moreno (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1990*. GADIS. <http://www.gadis.org.ar/documentos/HistdelasAsociaciones.pdf>

Di Virgilio, M. Mercedes (2000) "La vida cotidiana de las unidades domésticas. Organización social y participación: estrategias para el acceso a recursos de programas sociales". San Miguel, Universidad Nacional de General Sarmiento.

\_\_\_\_\_ (2003) *Hábitat y salud. Estrategias de las familias pobres*. Buenos Aires, Ediciones Lumiere.

\_\_\_\_\_ (2004) "Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales" en Cuenya, B.; Fidel, C. y Herzer, H. (coord.) *Fragmentos sociales: problemas urbanos en Argentina*. Buenos Aires, SIGLO XXI Editores.

\_\_\_\_\_ (2008) "El proceso de Análisis de la Investigación Cualitativa. Fases y Herramientas para su desarrollo. Metodología y Técnicas de la Investigación Social", Cátedra: Ruth Sautu. Documento de Cátedra 54.

Duhau, Emilio y Giglia Ángela (2008) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. México, Siglo XXI Editores.

Duschatzky, Silvia (comp.) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Paidós, Tramas sociales 9.

- Escorel Sarah (1999) *Vidas ao Léu. Trayectorias de exclusao social*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.
- Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnànim.
- \_\_\_\_\_ (1996) *Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial*, Desarrollo Económico, Buenos Aires.
- Espinoza Vergara, Mario (1982) *Teoría y Práctica del servicio voluntario*. Buenos Aires, Humanitas.
- Filmus, D.; Arroyo, D. y Estebanéz, M. (1997) "El perfil de las ONG's en Argentina". Buenos Aires., FLACSO/Bco. Mundial.
- Fitoussi J.P. y Rosanvallón P. (2003) *La nueva era de las desigualdades*. Manantial, Buenos Aires
- Foucault, Michel (1991) *Saber y verdad*, La Piqueta, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Los anormales*. Fondo de Cultura Económico, Buenos Aires, Argentina, clases del 8 al 15 de enero de 1975.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI, México.
- Freidin, Betina (2000) *Los límites de la solidaridad. La donación de órganos: condiciones sociales y culturales*. Buenos Aires, Ed. Lumiere.
- Furlong, Liliana (2003) Relevamiento de familias bajo modalidad de alojamiento en hoteles del GCBA. Informe Final. Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento n° 33.
- GADIS (2004) Índice de Desarrollo Sociedad Civil en Argentina Total País. Buenos Aires, UNDP, BID, GADIS.
- García Delgado, D. y De Piero, S. (2001) "Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).
- García Raggio, Ana María (1998) "Transitando por los márgenes: las transformaciones del trabajo y el debilitamiento de la ciudadanía" En: De ípola, Emilio (comp.) (1998) *La crisis del lazo social Durkheim, cien años después*. Buenos Aires, EUDEBA
- Germani, Gino (1967) "La ciudad como mecanismo integrador". Revista Mexicana de Sociología.
- Goffman, Erving (2004) *Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires, Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (2006) *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Golbert, Laura (2004) ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, CLACSO.
- González Andrada, A. (2006) "Tensiones y conflictos de la participación social en el planeamiento estratégico de ciudades". En: Acuña C., Jelin, E. y Kessler, G. (comp.) (2006) *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso*. Buenos Aires, CLASPO-IDES-U de SA-UNGS

González Bombal, Inés (1995) "¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina". En: Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*. Ed. Losada-UNICEF.

\_\_\_\_\_ (1996) "La visibilidad pública de las organizaciones de la sociedad civil". Buenos Aires, CEDES.

\_\_\_\_\_ y Garay C. (1999) "Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía". [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)

\_\_\_\_\_, Mario Roitter y Alejandra Vivas (2006) Empleo y voluntariado en las organizaciones del sector no lucrativo de la ciudad autónoma de buenos aires. Buenos Aires, CEDES.

González, Fabio Adalberto (2000) "Niñez y beneficencia: Un acercamiento a los discursos y las estrategias disciplinarias en torno a los niños abandonados en Buenos Aires del siglo XX (1900-1930)". En: Moreno, J. L. (comp.) (2000) *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII a XX)* Ed. Trama/Prometeo libros, Buenos Aires.

Gori, Gastón (1974) Vagos y malentretidos. Aporte al tema hernandiano. Rodolfo Alonso Editor, Buenos Aires, págs. 8-9.

Gramsci, Antonio (1975) *Cuadernos desde la cárcel*. México, DF, Ediciones Era.

Grigsby, C.; Baumann, D.; Gregorich, S.; Roberts, C. (1990) Desaffiliation to Entrenchment: A model for Understanding Homelessness Journal of Social Issues 46, pp. 141 a 156.

Guber, Roxana (1991) *El salvaje metropolitano*, Buenos Aires, Editorial Legasa.

\_\_\_\_\_ (2001) *Etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires, Norma.

Hardoy, Jorge y David, Satterthwaite (1987) *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, IIED.

Herzer Hilda, Pérez Pedro et al. (1993).Gestión Urbana en ciudades intermedias de América Latina. UNCHS, Nairobi.

\_\_\_\_\_ (Comp.) (2008) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

\_\_\_\_\_ y Rodríguez, C. (2000): "Sociología y ciudad: los desafíos actuales", en Ciencias Sociales, FCS – UBA, Nº 44, noviembre, pp. 1-2.

Hintze, Susana (2006) *Políticas Sociales Argentina en el cambio: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Isuani, Ernesto A. (2008) "La política social argentina en perspectiva", en Cruces, Guillermo y Otros, Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Banco Mundial, Buenos Aires.

Jelín Elizabeth y Pablo Azcárate (1991) Memoria y Política: Movimientos de derechos humanos y construcción democrática. América Latina Hoy, Julio, vol.1. Universidad de Salamanca, Salamanca, España. Pp.29-38. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30800103>

\_\_\_\_\_ (1996) "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad". En: Jelin y Hershberg (comps.). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (2005) Exclusión, memorias y luchas políticas. En: Daniel Mato, *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. pp. 219-239.

Juárez, Cecilia (2001) Voluntariado del empleado. Una alternativa de colaboración en la que todos ganan. II Encuentro de Investigación y Desarrollo del Sector Social - Acompañando la construcción de una nueva identidad colectiva. Responsabilidad Social, Perspectivas y Desafíos.

Kaztman, Rubén (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". Revista de la CEPAL N° 75, diciembre.

Kessler G. y Di Virgilio M. M. (2008) "La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas" Revista CEPAL N° 95.

Kliksberg Bernardo (2009) "Siete tesis sobre el voluntariado en América Latina. Red Iberoamericana de voluntariado universitario para la inclusión social". Transformando al mundo desde la universidad, noviembre, Primer Número [www.redivu.org](http://www.redivu.org)

Lefebvre, Henri (1976), *Derecho a la ciudad*. Barcelona, Ed.Península.

Leiras, M. (2009) "Relaciones entre Estado y sociedad civil en la Argentina: un marco de análisis". En: *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la reforma institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Ministerios. Presidencia de la Nación.

Lindón, Alicia (2009) "La construcción socioespacial de la ciudad: el sujeto cuerpo y el sujeto sentimiento" en *Cuerpo, Emociones y Sociedad*, Córdoba, N°1, Año 1, p. 06-20, Dic.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A. Fataussi, L. y Rodríguez, C. (2006) *La pobreza...de la política contra la pobreza*. CIEPP-Miño y Dávila.

Makowski, Sara (2007) "Ciudad de México: territorios de la exclusión". Dossiê Cidades, Espaço Plural, Ano VIII, N° 17, 2º Semestre.

Malanca, Patricia (2001/2003) "Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo de calle". Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/28. Secretaría de Promoción Social de la CABA.

Marchese, María Colina (2006) "La construcción del signo "indigente" en el discurso de las instituciones estatales de la Ciudad de Buenos Aires". Revista ALED, número 6 (1).

Marcús, Juliana (2006) "Ser madre en los sectores populares: una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad" en *Revista Argentina de Sociología Buenos Aires*, vol.4 n° 07 noviembre-diciembre.

\_\_\_\_\_, Juliana (2009) "Vivir en hoteles-pensión de la Ciudad de Buenos Aires. El proceso de construcción de identidad en mujeres migrantes que residen en habitaciones de hotel". Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Inédito.

Márquez, F. (2000) "El estigma: La pobreza y las políticas sociales". Congreso Internacional Políticas sociales, nuevo siglo ¿nueva cuestión social? Concepción: U. del Bío – Bío- Chile.

Marshall, Clinard (comp.) (1967) *Anomia y conducta desviada*. Psicología social y sociología. Buenos Aires, Paidós.

Mauss, Marcel (1991), "Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas", en Sociología y Antropología, Madrid, Tecnos.

Maxwell, J. A. (1996); *Qualitative Research Design. A Interactive Approach*. Thousand Oaks, SAGE.

Merklen, Denis (2000) "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90". En: Svampa, M. *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Editorial Biblos y Universidad Nacional de General Sarmiento.

\_\_\_\_\_ (2005), *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Editorial Gorla

\_\_\_\_\_ (2009) "Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas". En: Pírez, Pedro (ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito, OLACCHI.

Míguez, Daniel (2002) "Inscripta en la Piel y en el Alma: Cuerpo e Identidad en Profesionales, Pentecostales y Jóvenes Delincuentes". *Religião e Sociedade*, Nº 1., Vol 22, año 2002, pp.21-56.

Minujín A. (ed), (1993) *Desigualdad y Exclusión*. Buenos Aires, UNICEF/LOSADA.

\_\_\_\_\_ y Kessler, G. (1995) "La nueva pobreza en la Argentina". Buenos Aires, Temas de Hoy.

Monza, Alfredo (1993), "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas" en Minujín (ed.) *Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires, UNICEF, Lozada.

Moreno, José Luis (2000) "La Casa de Niños Expósitos de Buenos Aires, conflictos institucionales, condiciones de vida y mortalidad de los infantes 1779-1823". En: Moreno, J. L. (comp.) (2000) *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires siglos XVII al XX)* Ed. Trama/Prometeo libros, Buenos Aires.

Moreno (2009) *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

Murillo, Susana (1996) "El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno". UBA CBC, Buenos Ares, Argentina.

Nario Hugo (1988) *Bepo, la vida secreta de un linyera*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Nogueira, Marco Aurélio (2003), "La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético". *Revista del CLAD: Reforma y democracia*. Nº25, febrero.

Nun, José (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Ostuni, Fernando (2007) "Del FONAVI al 'federal': transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional. Centro de documentación en políticas sociales. Dirección

general de promoción del voluntariado y la sociedad civil. Subsecretaría de gestión social y comunitaria ministerio de derechos humanos y sociales del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1991), *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/Hvmanitas, Buenos Aires.

Palleres, Griselda (2004) *Conjugando el presente. Personas sin hogar en la Ciudad de Buenos Aires*. Sociedad Argentina de Antropología (tesis de licenciatura).

\_\_\_\_\_ y Rosa, Paula (2011) "Reproducción de prácticas y cotidianeidad: Políticas públicas y situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires". En: Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky G. y C. Rodríguez (comp.) En LA CUESTION URBANA INTERROGADA. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina. Edición Café de las Ciudades, Buenos Aires.

Repeto Fabián y Andrenacci, Luciano (2005), "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina". En: Andranacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.

Pinilla de Caviedes Martha (2004) "Percepciones de la mendicidad". Ponencia presentada en el foro sobre mendicidad infantil organizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Pírez, Pedro (2009) "Introducción". En: Pírez, P (Ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito, OLACHI.

Pizzorno, Alessandro (1976) "Introducción al estudio de la Participación Política". SIAP, Planteos, Buenos Aires. Ponencia para el Segundo Congreso de ISTR.

Polanyi, Karl (2007) *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica.

Rofman, Adriana (2007), Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. VI CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 8 al 11 noviembre, Salvador de Bahía, Brasil. Organizan: ISTR y CIAGS/UFBA.

<http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/016.pdf>

Rofman, Alejandro y Peñalva Susana (comp.) (1996) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales- Ediciones Nueva Visión.

\_\_\_\_\_ (1999), *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Amorrortu, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ y Vázquez Blanco J.M. (2011), "Al cierre del Bicentenario dos modelos de país en disputa" en Vázquez Blanco JM y Frascina, Santiago (comps.) *Aporte de la Economía Política en el Bicentenario*. Buenos Aires, Prometeo.

Roitter, Mario (1995), El mercado de la beneficencia, en Thompson, Andrés (comp.), Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina. Ed. Losada-UNICEF

\_\_\_\_\_ (1996), La razón social de las empresas. Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina. CEDES, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_ (1999) La Noción de Buen Vecino y la construcción de Ciudadanía Empresaria: Convergencia o divergencia con tendencias internacionales. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad – CEDES.

\_\_\_\_\_ y González Bombal, I. (comp.) (2000), Estudios sobre el Tercer Sector en Argentina. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. CEDES.

Rosa, Paula (2009) "Las prácticas de encierro hoy: Reflexiones de la mano de Michel Foucault sobre los programas destinados a personas en situación de calle". Revista Afuera - Estudios De Crítica Cultural. Año IV, número 6.

\_\_\_\_\_ y García Ariel (2009) "Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social". Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales, número 54.

\_\_\_\_\_ (2010) "Aspectos teóricos y metodológicos de un proyecto de investigación: La asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En Achilli, E y otros (Coords.) *Vivir en la Ciudad. Tendencias estructurales y procesos emergentes*. Rosario, CeaCU, Facultad de Humanidades y Artes; UNR) y LABORDE Editor.

\_\_\_\_\_ y Taraboschi Ferro, Carolina (2011) "Reproducción de la desigualdad: Las políticas sociales dirigidas a las personas en situación de calle en Buenos Aires y San Pablo" XXVIII CONGRESO INTERNACIONAL DE ALAS 6 a 11 de septiembre, UFPE, Recife-PE.

Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos. Aires, Manantial.

Rose, Nicolás (1997) El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo, Archipiélago, Cuadernos de crítica de la cultura N° 29.

Rosenfeld, Mónica (2005) "Dilemas de la participación social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil". Cuadernos de Observatorio Social, Número 7 – Septiembre.

Rubinich Lucas (2008), "Van los linyeras... Construcción y circulación de una noción positiva del individualismo romántico vitalista durante la primera mitad del siglo XX argentino". Revista Apuntes de Investigación del CECYP, No 13. <http://www.apuntescecp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/32>

Salas, Marcelo (2006), Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con el Estado local en el marco de Políticas Sociales Participativas. El Caso del Consejo Consultivo Municipal de Tres de Febrero. IDICSO, Universidad del Salvador, Serie de Documentos N° 39, Buenos Aires, Argentina.

Salvia, A. y Donza, E. (2001) "Cambio Estructural y Desigualdad Social. Ejercicios de Simulación sobre la Distribución del Ingreso 1990-2000". En: Lindenboim, Javier (comp.) Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 2: Aportes metodológicos y otras evidencias (Buenos Aires: FCE-UBA) Cuaderno del CEPED N°5.

Saraví, Gonzalo (2005) "Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Saskia Sassen (1999) *La ciudad global*. Eudeba, Buenos Aires.

Saucedo I.A. y Taracena B. E. (2011) "Habitar la calle": pasos hacia una ciudadanía a partir de este espacio. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 1 (9) 269-285.

Sautu, Ruth (2001) *La gente sabe. Interpretaciones de la clase media acerca de la libertad, la igualdad, el éxito y la justicia*. Buenos Aires, Lumiere.

- \_\_\_\_\_ (2003) *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires, Ediciones Lumière.
- \_\_\_\_\_ y otros (2005) *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- Serra, María Florencia (2000) "La Cuestión social asilada. Notas sobre las prácticas de encierro en abordaje de lo social". Revista Desde el Fondo, Cuadernillo Nº 18, Buenos Aires, Argentina.
- Shapira, Marie France (2001) "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades". Perfiles Latinoamericanos, Año 10, número 19, Diciembre. Revista de la sede de México de la FLACSO, México.
- Silva Lopes da, M. L. (2006) *Mudanças recentes no mundo de trabalho e o fenômeno população em situação de Rua no Brasil 1995-2005*, Brasília, Universidade de Brasília.
- SIPAM. Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua. (1999) "El Deambulante" Cuadernillo 2.
- Sjoberg, Guideon (1982) *Origen y evolución de las ciudades en la ciudad*. Alianza Editorial, Madrid.
- Snow, D. y Anderson, L. (1993) *Down on their luck. A study of homeless street people*, Los Angeles, Universidad de California Press.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano 2005. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, Luciano (comp.) (2005) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.
- Sozzo, Máximo (dir.) (2005) "Policía, Violencia y democracia". Ensayos sociológicos. Santa fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Spicker, Paul, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (2009) *Pobreza: Un glosario internacional / edición literaria*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Svampa, Maristella (Ed.) (2000) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Editorial Biblos y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2003) "Los nuevos rostros de la marginalidad. Cinco tesis sobre la nueva matriz popular". Laboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social, año IV, número 15, primavera, Instituto Gino Germani, Fac. De Cs Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2004) "Fragmentación espacial, y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía". Espiral, Universidad de Guadalajara, septiembre-diciembre, año XI, número 31, pp.55-84.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1986) *Introducción a los métodos cualitativos de la investigación*. Buenos Aires, Paidós.
- Tenti Fanfani Emilio (1996) "Cuestiones de exclusión y política". En: Minujín (comp.) (1996) "Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo". Buenos Aires, UNICEF Losada.
- Thompson, A. (1995a) ¿Qué es el "Tercer Sector" en la Argentina? Dimensión, alcances y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro. CEDES, Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_ (1995b) "Beneficencia, filantropía y justicia social". En: Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*. Ed. Losada-UNICEF.

Torres, Horacio (2009) "Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites". En: Pírez, Pedro (Ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito, OLACCHI.

Urcola, Marcelo (2010) *Hay un niño en la calle. Estrategias de vida y representaciones sociales de la población infantil en situación de calle*. Buenos Aires, Ed. CICCUS.

Vergara, Gabriela, (2009), "Conflicto de emociones. Un retrato de la vergüenza en Simmel, Elías y Giddens como excusa para interpretar prácticas en contextos de expulsión". En: Escribano A y Figari, C. (2009), *Cuerpo (s), Subjetividad (es) y Conflicto (s)*, Buenos Aires, CLACSO-CICCUS.

Viotti, Nicolás (2008) "Una sociología de la deriva". *Revista Apuntes de Investigación del CECYP*, No 13. <http://www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/32>

Wacquant, L. (2007) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos de milenio*. Buenos Aires, Manantial.

Weber, Max (1984) [1919] "La política como vocación" en *El político y el científico*. Madrid, Alianza.

Wirth, Louis (1938) "El urbanismo como modo de vida" en *American Journal of Sociology*, vol 44.

Wyczykier, Gabriela (2006) "De conflictos y negociaciones. La vinculación de las organizaciones civiles y el Estado en la implementación del Programa Jefes/as de Hogar desempleado". En: Acuña Carlos, Jelín, Elizabeth y Kessler, Gabriel (comp.) (2006) *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso* (Buenos Aires: CLASPO-IDES-U de SA-UNGS)

Yujnovsky, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Zapata, Laura (2005) *La mano que acaricia la pobreza. Etnografía del voluntariado católico*. Buenos Aires, Antropofagia.

## Sitios Web consultados

ASOC. ARTE SIN TECHO <http://www.artesintecho.org.ar/>

ORG. CARITAS <http://www.caritas.org.ar/home1.htm>

ORG. EJERCITO DE SALVACIÓN [http://www1.salvationarmy.org/sae/www\\_sae\\_esp.nsf](http://www1.salvationarmy.org/sae/www_sae_esp.nsf)

ORG. PROYECTO 7 <http://proyecto7bsas.blogspot.com/>

ORG. HECHO EN BS AS <http://www.hechoenbsas.com/>

ORG. SIPAM <http://www.sipam.org.ar/>

RED EN LA CALLE <http://www.porquenlacalle.blogspot.com/>

AGRUP. CROTOS LIBRES <http://www.crotoslibres.com/>

LEGISLATURA DE LA CABA <http://www.legislatura.gov.ar/>

GCBA <http://www.buenosaires.gov.ar/>

INFOHABITAT <http://www.infohabitat.com.ar/web/>  
DIARIO PÁGINA 12 <http://www.pagina12.com.ar>  
DIARIO LA NACIÓN <http://www.lanacion.com.ar>  
DIARIO PERFIL <http://www.perfil.com/>  
FUNDACIÓN EVA PERÓN <http://www.evita-peron.org>  
NOTICIAS PARLAMENTARIAS <http://parlamentario.com/>  
AGENCIA DE NOTICIAS <http://www.telam.com.ar/>  
ORG. SOCIEDAD CIVIL EN LINEA (URUGUAY) <http://www.lasociedadcivil.org/softis/nv/321/>  
DELEGACIÓN DE ORG. QUE TRABAJAN PERSONAS SIN HOGAR (ESPAÑA) <http://www.feantsa.es/>  
FUNDACIÓN SAN MARTÍN DE PORRES (ESPAÑA) <http://www.noticiaspsh.org>  
ORG. COALITION FOR THE HOMELESS (EEUU) <http://www.coalitionforthehomeless.org/>  
DEPARTAMENTO SIN HOGAR (EEUU) <http://www.nyc.gov/html/dhs/html/home/home.shtml>

## SIGLAS

**CABA:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**CEPAL:** Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

**GCBA:** Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

**ONG:** Organización No Gubernamental

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil

**UCEP:** Unidad de Control del Espacio Público

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## ANEXOS

### ANEXO 1.

#### Glosario "Croto"

FUENTE: NARIO, HUGO (1988) y BAIGORRIA, OSVALDO (2008)

**Bagayera:** Bolsa pequeña en la que se llevaba el bandolín, plato, cuchara, jarro, yerba y comestibles.

**Changa:** trabajo temporario.

**Changa solidaria:** modalidad de ayuda por la cual todos los peones cedía un día de trabajo para que otro trabajara.

**Calderón:** caliente, enojado.

**Cana:** policía.

**Canista:** amigo de la policía.

**Canario:** antiguo billete de cien pesos color amarillo.

**Cerdo:** Chacarero rico.

**Chacarlón:** Chacarero pobre.

**Croto:** caminante, hombre que va andando.

**Crotear:** Andar de croto

**Crotencio, crotacho, Clotilde:** formas despectivas para linyera o croto.

**Cuadrar el mono:** prepararse para salir.

**Guacho:** huérfano, con sentido despectivo: malo, despreciable.

**Engrasar los rieles:** Morir bajo las ruedas del tren.

**Hacer la católica o batir la católica:** Pedir puerta en puerta o mendigar.

**Las tres marías:** pan, carne y yerba.

**Mono:** Atado de ropa que se armaba descociendo una bolsa de trigo o lienzo. Se colgaba al hombro.

**Ranchada:** lugar donde se pernocta al raso o todo lugar en donde se hiciera campamento alrededor del fogón.

**Viada:** lapso de tiempo en el que se transcurre la vida de croto; vida en las vías.

**Vitrola:** pequeña lata cuadrada con un agujero en su base superior para tomar mate, en reemplazo del jarrito.

## **ANEXO 2.**

### **Ley de Vagos (1860)**

#### **Sección del Interior**

#### **La Cámara Legislativa de la Provincia de Entre Ríos sanciona con fuerza de LEY**

##### **PARRAFO I**

##### **Clasificación de los Vagos**

**Art. 1.** Serán considerados vagos simplemente para los efectos de esta ley.

1. Las personas de uno y otro sexo que no tengan renta, profesión, oficio ú otro medio lícito con que vivir.
2. Los que teniendo oficio, profesión ó industria, no trabajan habitualmente en ella, y no se les conocen otros medios lícitos de adquirir su subsistencia.
3. Los que con renta, pero insuficiente para subsistir, no se dedican á alguna ocupación lícita y concurren ordinariamente á casas de juego, pulperías ó parajes sospechosos.

**Art. 2.** Serán considerados vagos con circunstancias agravantes:

1. Los comprendidos en el art. anterior que entrasen en alguna oficina pública ó casa particular, sin el permiso respectivo.
2. Los que se disfracen ó tengan armas ó ganzúas ú otros instrumentos propios para ejecutar algún hurto ó penetrar en las casas.

##### **PARRAFO II**

##### **Procedimientos contra los Vagos**

**Art. 3.** Los que se hallen en los casos del art. 1º serán amonestados por las autoridades á que se dediquen á alguna ocupación útil, dentro de un breve término- Esta amonestación será hecha en presencia de dos vecinos.

**Art. 4.** Si pasados ocho días después de la amonestación, de que habla el art. anterior, el vago de cualquier sexo no hubiese tomado ocupación y perseverare en la vagancia, será aprehendido por el Comisario de seguridad respectivo, y con una nota información del hecho, remitido al Gefe Político del Departamento.

**Art. 5.** El Gefe del Departamento le tomará declaración inmediatamente y lo pondrá á disposición del Juez de Paz con los correspondientes, que servirán para encabezar el proceso.

**Art. 6.** El Juez de Paz continuará el Sumario verbalmente y por medio de actas, hasta su conclusión.

**Art. 7.** Concluido el Sumario el Juez de Paz se asociará á dos Alcaldes de Cuartel para dictar sentencia que será inapelable si es uniforme. En caso contrario, habrá apelación al Juez de 1º Instancia.

**Art. 8.** Dictada la Sentencia condenatoria, y transcurridos tres días sin haberse presentado la fianza de que habla el art. 15º, se pondrá al vago á disposición del Gefe Político, para que cumpla la corrección que se le impusiese.

##### **PARRAFO III**

##### **Destino de los vagos**

**Art. 9.** Los simplemente vagos serán destinados á trabajos públicos por el término de tres meses.

**Art. 10.** Las mujeres vagas serán colocadas por igual término al servicio de alguna familia mediante un salario convenido entre la Autoridad y el patrón.

**Art. 11.** Los vagos con circunstancias agravantes, serán destinados á trabajos públicos por el término de cuatro meses hasta un año.

**Art. 12.** Cuando el vago de que habla el artículo anterior, resulte reo de algún delito común, su calidad de vago se tendrá en cuenta para agravar la pena en que hubiese incurrido, según las leyes.

**Art. 13.** En caso de reincidencia, el tiempo á que hubiese sido condenado se aumentará hasta el duplo del q' señala el art. 3º para los vagos simplemente y duplo del maximun para los con circunstancias agravantes; y si aun reincidiesen, serán destinados por tres años al servicio de las armas.

**Art. 14.** Las mujeres que hubiesen reincidido en la vagancia serán colocadas al servicio de la manera que expresa el Art. 10 por el duplo del tiempo señalado en el art. 9º y duplo del maximun que señala el art. 11 sin otra pena ulterior.

**Art. 15.** En cualquier tiempo que después de ejecutoriada la sentencia se presente ante el Juez que la pronunció, fiador, que bajo la fianza de 200 pesos se obligue á responder de que el vago simplemente se dedicará dentro de un breve plazo á ejercer un oficio ó profesion que se le pondrá en libertad, bajo la espresada fianza.-

**Art. 16.** En ningún caso se admitirá la fianza, de que habla el art. anterior, tratándose de vagos reincidentes ó con circunstancias agravantes.

**Art. 17.** La papeleta del patrón ó de la autoridad será un antecedente favorable al acusado.

**Art. 18.** Concluido el término de condena, el vago quedará sujeto á vigilancia de las autoridades por un término igual al de la corrección sufrida.

**Art. 19.** Todo individuo que espida certificados ó deponga en favor de un aprehendido por vago á fin de liberarlo de esta nota y de las penas establecidas, justificada que sea la falsedad de su información; sufrirá dos meses de prisión.

**Art. 20.** Quedan en vigencia las disposiciones sobre la material, en cuanto no se opongan á la presente ley.

**Art. 21.** Comuníquese al P.E.

Sala de Sesiones, Uruguay, Octubre 5 de 1860.

Manuel A. Urdinarrain

Baldomero García Quirno Secretario

Uruguay, octubre 8 de 1860.

**Promúlguese como ley de la Provincia, comuníquese á quienes corresponden y dése al R.G. URQUIZA**

**Luis J. de la Peña – Ricardo López Jordán**

**Uruguay, Octubre 17 de 1860**

El Capitán General Gobernador de la Provincia.

A fin de que la ley del presente mes, sobre la vagancia; tenga el más exacto, y puntual cumplimiento.

**DECRETA:**

**Art. 1.** Desde la publicación del presente Decreto, todos los peones ó jornaleros deberán estar munidos de un certificado ó papeleta del que los ha conchavado, si el conchavo es por mes ó tiempo determinado.

**Art. 2.** Aquellos que se conchaven por trabajos diarios, deberán tener el certificado del Departamento de policía ó de la autoridad civil en cuya jurisdicción se encuentren.

**Art. 3.** Los certificados que expresan los anteriores artículos deben ser renovados cada tres meses, y visados siempre por la autoridad territorial.

**Art. 4.** El peón por mes, ó tiempo determinado, que abandone su trabajo sin prevenirlo con anticipación al menos de 15 días, á su patrón, (para que pueda proporcionarse otro que lo remplace) no siendo por enfermedad ú otra causa grave y urgente, será amonestado por la autoridad al cumplimiento de sus

obligaciones y si persistiese le será impuesta como castigo por la autoridad una multa equivalente al salario de ocho días, cuya suma se destinará á los objetos públicos que corresponden á la Policía.

**Art 5.** Todo peón por mes al dejar el servicio de su patrón, deberá exigir de este un certificado, sobre la conducta que haya observado, y sobre el modo con que haya cumplido sus obligaciones.

**Art. 6.** Si el patron se negase á ello, ó si el certificado fuese justamente desfavorable al peón, tiene este el derecho de llevar su queja á la autoridad policial, para que falle según sea de justicia.

**Art. 7.** Nadie puede admitir á su servicio peón alguno, sin que sea presentado el certificado del patrón anterior, ó sin el de la autoridad policial del Distrito en su caso – Esta disposición empezará á tener efecto, un mes después de la publicación del presente decreto.

**Art. 8.** El presente decreto será publicado en todos los pueblos y distritos de campaña por los Gefes de policía ó sus dependientes; y en todas las oficinas de este ramo se conservará siempre un ejemplar impreso expuesto al público.

**Art. 9.** Quedan especialmente encargados del exacto cumplimiento de este decreto los Gefes de los Departamentos y todas las autoridades á quienes corresponda la policía en los Distritos de campaña.

**Art. 10.** Comuníquese, archives y dése al R.G.

URQUIZA

Ricardo L. Jordan – Luis J. de la Peña

Secretaría de Cultura de la Nación. Dirección Nacional de Museos.

Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos.-

Es transcripción de la copia facsimilar existente en el Palacio de San José.

Museo y Monumento Nacional Justo José de Urquiza.

## **ANEXO 3.**

### **Ley Personas en Situación de calle y en riesgo (2010)**

Buenos Aires, 13 de diciembre de 2010.-

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
sanciona con fuerza de Ley:

#### **PROTECCIÓN Y GARANTÍA INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE Y EN RIESGO A LA SITUACIÓN DE CALLE**

##### **TÍTULO I**

##### **DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES**

##### **CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1º.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto:

Proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

Artículo 2º.- Definición.

A los fines de la presente Ley se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno.

A los fines de la presente Ley se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones:

Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional.

Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo.

Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

##### **CAPÍTULO II: PRINCIPIOS GENERALES**

Artículo 3º.- Principios. La presente ley se sustenta en el reconocimiento integral de los derechos y Garantías consagrados en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales en los que el Estado Argentino sea parte y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

##### **TÍTULO II**

##### **DEBERES DEL ESTADO**

Artículo 4º.- Es deber del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizar:

a. La promoción de acciones positivas tendientes a erradicar los prejuicios, la discriminación y las acciones violentas hacia las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle;

b. La remoción de obstáculos que impiden a las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle la plena garantía y protección de sus derechos, así como el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario.

c. La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado;

- d. Propender a la realización de acuerdos interjurisdiccionales para el diseño y ejecución de acciones conjuntas;
- e. La promoción de una cultura y educación basadas en el respeto y solidaridad entre todos los grupos sociales;
- f. La capacitación y formación interdisciplinaria de los trabajadores dedicados a llevar a cabo la política pública sobre las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle;
- g. El acceso prioritario a los programas de desintoxicación y tratamientos para condiciones asociadas al abuso de sustancias, la salud mental y las discapacidades de acuerdo a las particularidades del sujeto que solicita el servicio, en el caso de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle con discapacidad y adicciones;
- h. La orientación de la política pública hacia la promoción de la formación y el fortalecimiento de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle;
- i. La participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública.
- j. La integración al presupuesto anual de partidas destinadas a la política pública y programas dirigidos a las personas situación de calle y en riesgo a la situación de calle;
- k. La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.
- l. La promoción, publicidad y difusión de toda información útil y oportuna relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle.

### **TITULO III**

#### **DEL DERECHO A LA CIUDAD Y AL USO DEL ESPACIO PÚBLICO**

Artículo 5º.- El derecho a la Ciudad es definido como una atribución de libertad sobre el uso igualitario y no discriminatorio del espacio público, su uso y disfrute y el derecho al acceso a los servicios por parte de todos los habitantes, conforme los principios constitucionales.

### **TITULO IV**

#### **CAPÍTULO I: DEL DERECHO AL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIOASISTENCIALES**

Artículo 6º.- Las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle tienen derecho al acceso pleno a los servicios socioasistenciales que sean brindados por el Estado y por entidades privadas conveniadas con el Estado, sin distinción de origen, raza, edad, condición social, nacionalidad, género, orientación sexual, origen étnico, religión y/o situación migratoria

Artículo 7º.- Todos y cada uno de los servicios socioasistenciales brindados por el Estado y por entidades privadas conveniadas con el Estado, se garantizan mediante la prestación articulada y de forma continua durante todos los días del año y las 24 horas del día.

Artículo 8º.- La articulación de los servicios y de sus funciones tanto en la centralización, coordinación y derivación así como en la red socioasistencial de alojamiento nocturno y de la asistencia económica, tienen como objetivo la superación de la situación definida en el Art. 2º de la presente Ley.

Artículo 9º.- El Poder Ejecutivo implementará la Referencia Administrativa Postal (RAP) para proveer mayor accesibilidad a los recursos socioasistenciales y administrativos y para cumplimentar los requisitos laborales.

Artículo 10.- La Referencia Administrativa Postal se operativizará a través del otorgamiento de una casilla de correo postal gratuita para las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

Artículo 11.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

Artículo 12.- Comuníquese, etc.

OSCAR MOSCARIELLO  
CARLOS PÉREZ  
LEY N° 3.706  
Sanción: 13/12/2010

Vetada Parcialmente: Decreto N° 042/011 del 13/01/2011 (Artículo 5º)

Publicación: BOCBA N° 3600 del 07/02/2011

Aceptación Veto Parcial: Resolución N° 066/011 del 12/05/2011

Publicación: BOCBA N° 3680 del 08/06/2011

---

VETO PARCIAL de la LEY N° 3.706  
DECRETO N° 042/011  
BOCBA N° 3600 del 07/02/2011

---

Buenos Aires, 13 de enero de 2011

VISTO:

El Proyecto de Ley N° 3.706 y el Expediente N° 1.623.679/10, y

CONSIDERANDO:

Que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su sesión de fecha 13 de diciembre de 2010 sancionó el proyecto de Ley citado en el Visto, denominado de "Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle";

Que el artículo 5º del referido proyecto de Ley define "el derecho a la Ciudad" como "una atribución de libertad sobre el uso igualitario y no discriminatorio del espacio público, su uso y disfrute y el derecho al acceso a los servicios por parte de todos los habitantes, conforme los principios constitucionales";

Que tal definición no se condice con los mismos principios constitucionales a los que remite, amén de adolecer de un importante grado de imprecisión que generaría dificultades en su eventual aplicación;

Que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires faculta al Poder Ejecutivo a vetar total o parcialmente un proyecto de Ley sancionado por la Legislatura, expresando sus fundamentos;

Que dicha atribución examinadora del Poder Ejecutivo comprende la evaluación de los aspectos formales y materiales de la Ley, así como la oportunidad, mérito y conveniencia de las políticas proyectadas en la norma en análisis, siendo éste un verdadero control de legalidad y razonabilidad;

Que, por lo expuesto, corresponde ejercer el mecanismo excepcional del veto establecido por el artículo 88 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto del artículo 5º del proyecto de Ley indicado en el Visto.

Por ello, y en uso de atribuciones constitucionales que le son propias,

**EL JEFE DE GOBIERNO  
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES  
DECRETA**

Artículo 1º.- Vétase el Proyecto de Ley N° 3.706, sancionado por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su sesión del día 13 de diciembre de 2010, en su artículo 5º.

Artículo 2º.- El presente Decreto es refrendado por la señora Ministro de Desarrollo Social y por el Señor Jefe de Gabinete de Ministros.

Artículo 3º.- Dése al Registro, publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, remítase a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por intermedio de la Dirección General de Asuntos Legislativos y Organismos de Control, y comuníquese al Ministerio de Desarrollo Social. Cumplido, archívese. MACRI - Rodríguez Larreta a/c

---

ACEPTACIÓN DE VETO PARCIAL de la LEY N° 3.706  
RESOLUCIÓN N° 066/011  
BOCBA N° 3680 del 08/06/2011

---

Buenos Aires, 12 de mayo de 2011.

Artículo 1º.- Acéptase el veto parcial del artículo 5º de la Ley 3706 realizado por Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 2º.- Comuníquese, etc.  
Moscariello – Pérez

## **ANEXO 4.**

### **Relevamientos internacionales de población**

Como se conoce esta es una problemática que afecta a la mayoría de los países del mundo, especialmente, es observada como notoria en las grandes ciudades. En relación a este tema, las países pobres o con mayor desigualdad “no están solos”, también es un fenómeno que está en aumento en las naciones más ricas y desarrolladas del planeta. Por esta razón introduciremos algunas cuestiones referidas a los países más reconocidos por la atención a esta población o por la gran cantidad de personas en esta situación.

Uno de los países más conocidos por la temática es **Estados Unidos de Norteamérica**. Este país posee grandes cantidades de población en esta situación y es reconocido como un pionero en la atención y tratamiento académico sobre el tema. En términos estadísticos observamos que, según The Urban Institute, hacia principios del siglo XXI, se estimó que en todo EEUU se encontraban habitando en la calle 3.5 millones de personas. Hacia el año 2009 se relevaron alrededor de 51.000 personas viviendo en la calles en New York. En el 2010 se albergaban en refugios 38.000, además de los 783 durmiendo en la calle, encontramos 3111 en los subtes. Según el reporte anual (2007) de la National Law Center on Homelessness and Poverty, cada año, en este país, entre 2.3 y 3.5 millones de personas experimentan esta situación. De estos, se estima que el 1.35 millones son niños.

En el caso europeo, un país reconocido es **España**. Allí apenas existen estudios oficiales de las características de las personas sin hogar (como son denominados en ese país). Tanto es así que el número de personas sin hogar, así son enunciados en este país, pudo oscilar entre 20.000 y 30.000 personas y en Madrid se contabilizaban entre 2.000 y 9.000 personas hacia el 2006. Hacia el año 2000, el número de personas sin hogar existente en España si nos atenemos a la definición más estricta, esto es, aquella gente que está literalmente en la calle, se puede estimar comprendió entre 20.000 y 30.000 personas a lo largo de un año. De las cuales alrededor de 9.000 personas son atendidas diariamente en la red de albergues y servicios de alojamiento. Por lo que se refiere a los comedores sociales, se calcula entre 19.000 y 24.000 plazas de comedor para personas con pocos recursos económicos. Con lo que se puede decir que alrededor de 20.000 personas comen diariamente de la asistencia pública. Hacia fines del 2010 se registró en España que había cerca de 30 mil personas sin hogar, pero los expertos carecen de una cifra exacta sobre cuántas son actualmente o cómo se compone ese grupo. En Madrid, el último recuento anual de personas que

habitan en la calle indicó que 52,9% del total eran extranjeros y 47,1% españoles. Según datos de la última encuesta, de diciembre de 2005, del Instituto Nacional de Estadística español, el 82,7% de las personas sin hogar son varones. La edad media de este colectivo es de 37,9 años y sus ingresos medios son de 302 euros al mes: Casi la mitad de esta población tiene hijos (46%), aunque sólo una décima parte vive con ellos; el 30% de las personas sin hogar es abstemia y nunca ha consumido drogas; el 37,5% lleva más de tres años sin alojamiento propio; La mitad de la población sin hogar busca trabajo; El 51,8 % son españoles y el 48,2 % extranjeros; los extranjeros sin hogar llevan, de media, tres años y siete meses en España y un año y 11 meses en la comunidad autónoma donde se les ha localizado.

En cuanto América Latina se puede resaltar el caso de **México**. El último Censo de Población que vive en “situación de calle” (2010-2011) se llevó a cabo en las 16 delegaciones que conforman la Ciudad de México. Para este efecto se contó con los datos de los dos censos anteriores llamados “Tu También Cuentas”, lo que permitió señalar en mapas los puntos de encuentro de las personas en “situación de calle” en la Ciudad de México. El personal de Campaña de Invierno realizó recorridos en las 16 delegaciones, recolectando la mayor información posible en dichos recorridos, se complementó con la clasificación de los puntos de encuentro: vía pública, parques y jardines, infraestructura urbana (que comprende salas de espera de hospitales, centrales camioneras, mercados, estaciones del metro) y predios abandonados. En cuanto a la variación de población se puede señalar que en el censo 2008-2009 se hallaron 2759 personas, en el de 2009-2010 se encontraron 3049 y, en el último, había 3282 personas viviendo en las calles de la ciudad. Como vemos la cifra va en aumento.