



POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ATIENDEN A LOS ADULTOS QUE VIVEN EN LAS CALLES DE BUENOS AIRES: DE LA INSERCIÓN SOCIAL A LA REPRESIÓN, 1997-2011

Martín Boy

martinboy.boy@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

Resumen:

El objetivo de este artículo es identificar y analizar las diferencias y tensiones que existen entre los tres grupos de políticas públicas implementadas al mismo tiempo por el gobierno local: A- programas sociales creados desde 1997 hasta 2006; B- políticas represivas desde Desde 1997 la relación entre los adultos que viven en las calles y las políticas públicas ha cambiado. En un principio, diferentes programas sociales fueron creados desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para satisfacer las necesidades de esta población. Luego, en 2008, apareció un nuevo tipo de políticas caracterizado por sus procedimientos violentos. Finalmente, en 2010 fue aprobada una ley en la Ciudad de Buenos Aires que intenta promover los derechos humanos de las personas que viven en el espacio público.

2008 hasta 2009 y, finalmente, el tercer perfil (C) que agrupa a los proyectos que conciben a las personas que viven en la calle como ciudadanos que tienen derechos que deben ser respetados. Algunas de las preguntas de investigación que guiarán este artículo son: ¿qué tipo de soluciones las políticas públicas proveen a las personas que viven en el espacio público en la Ciudad de Buenos Aires? ¿Estas soluciones son definitivas o solo resuelven las necesidades más urgentes de esta población?

Este trabajo muestra algunas de los resultados de mi tesis doctoral la cual fue completada en 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Palabras clave: adultos que viven en la calle; políticas públicas; espacio público; derechos humanos; Ciudad de Buenos Aires.

Abstract:

Since 1997 the relationship between the adults who live in the streets and public policies has changed. At first, different social programs were created by the government of the city of Buenos Aires to satisfy the basic needs of this population. Then, in 2008, a new kind of policies characterized by their violent procedures appeared. Finally, in 2010 a new law was approved in Buenos Aires city, which tried to promote the human rights of the people who live in the public space.

The aim of this article is to identify and analyze the differences and tensions between the three groups of public policies which have been implemented at the same time by the local government: A- social programs created between 1997 and

2006, B- repressive policies between 2008 and 2009 and, finally, the third group C- the projects that conceive the people who live in the streets as citizens who have rights that must be respected. Some of the research questions that will guide this paper are: what kind of solutions the public policies provide to the homeless people of the city of Buenos Aires? Are these solutions definitive or just try to resolve the urgent needs of this group?

This paper shows some of the results of my PhD thesis which was completed in 2012 at the School of Social Sciences of the University of Buenos Aires.

Key words: adults who live in the street; public policies; public space; human rights; Buenos Aires city.

1. Introducción

En este artículo se identificarán y analizarán las características de tres perfiles de políticas públicas que se vinculan directa o indirectamente con las personas que viven en las calles de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa. Algunos de los interrogantes presentes a lo largo de este trabajo serán los siguientes: ¿qué tipo de soluciones ofrecen las políticas que se implementan desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a la problemática de la situación de calle? Es más, ¿son soluciones definitivas o son medidas paliativas que refuerzan o transforman superficialmente esta problemática? No solamente se analizarán los programas sociales destinados a atender a los adultos que viven en la calle (AVC) sino que también se tendrán en cuenta las políticas o acciones del Estado que directa o indirectamente se vinculan con la problemática de la situación de calle: la creación de diferentes programas sociales y de la Unidad de Control del Espacio Público, la expansión de los desalojos, el veto a una ley que concibió a la persona que vive en la calle de una forma novedosa y la continuación del enrejamamiento de los espacios públicos. Tener en cuenta tanto las políticas que directamente fueron creadas para atender a las personas que viven en la calle como las “indirectas” que terminan perjudicando a este grupo será de suma utilidad para analizar cómo en los últimos años desde la gestión pública se perjudicó u obstaculizó aún más la cotidianidad de este grupo y se promovió un proyecto de ciudad que tiende a expulsar a los sectores más desfavorecidos.

Antes de avanzar en el artículo resulta necesario explicitar por qué el término AVC es el escogido para dar cuenta de quienes viven en la calle. Como en este trabajo se analizarán las políticas públicas del GCBA que involucra a esta población, fue necesario partir del concepto “Sin Techo” construido por el gobierno para delimitar a la población meta de sus programas sociales: mayores de 18 años que no cuenten con una vivienda o una infraestructura parecida a una vivienda. Por este motivo, es necesario hablar de “adultos” que viven en la calle siendo conciente de que se dejan de lado a los menores de edad que, aún viviendo en la vía pública, no pueden hacer uso de estos servicios sociales. Otro de los términos utilizados para referir a quienes viven en la calle es “persona en situación de calle”, el cual intenta ir más allá de lo habitacional (característica central para quienes abogaron por el concepto “Sin Techo”) y pretende incorporar otras variables que hacen a la situación de la persona. Sin embargo, la connotación que tiene la palabra “situación” está vinculada con la transitoriedad o con el presente del sujeto y, luego de realizar el trabajo de campo, la información recabada da cuenta de que vivir en la calle para muchas de las personas entrevistadas es un modo de vida y no una situación transitoria. Por todos los motivos expuestos, decidí crear un concepto que mencione las cosas por su nombre y, en ese sentido, el término “adultos que viven en la calle” me pareció más apropiado para presentar algunos de los resultados de la investigación en este artículo.

El primer hito de la incorporación de la problemática de la situación de calle en la agenda política de la Ciudad de Buenos Aires fue la creación del programa “Sin Techo” en 1997. Desde aquel momento, pueden distinguirse tres tipos de políticas: A- los programas sociales creados en el período 1997-2006 que atienden las necesidades más urgentes de quienes viven en la calle; B- las políticas de corte represivo para este grupo implementadas desde 2008 y C- los proyectos de políticas que concibieron a la persona que vive en la calle como un sujeto de derecho y no como un mero beneficiario de asistencia estatal en diciembre de 2010. A continuación se detallarán y analizarán las características antagónicas de cada uno de estos grupos de políticas, sus diferencias y semejanzas, y se reconstruirán los diagnósticos elaborados a medida que fueron implementándose los tres grupos de políticas y el tipo de soluciones que se ofrecieron desde la gestión pública para los AVC.

2. Políticas de perfil A: programas sociales que atienden a los avc, 1997-2011

2.1 La creación del Programa Sin Techo (PST): relevamiento, construcción de tipologías y diseño de prestaciones

En el verano de 1997, a partir de la iniciativa del por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Fernando de la Rúa, un equipo de funcionarios de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) comenzó a planear un relevamiento que permitió caracterizar a la población que vivía en la calle y, a partir de esto, se diseñó la primera política que tendría a este grupo como población meta. La iniciativa partió de la percepción de que existía un incremento de la cantidad de personas en situación de calle y, por tanto, se creyó necesario desde el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA crear intervenciones públicas que respondieran a esta problemática. Cabe aclarar que hasta ese momento sólo se podía hablar de la sensación de una mayor cantidad de personas en la calle ya que no se había producido información estadística que diera cuenta de la dimensión del problema.

Antes de llevar a cabo el primer relevamiento de los AVC, el equipo de funcionarios realizó el 25 de febrero de 1997 una observación exploratoria en un sector delimitado de la ciudad. Esta medida tuvo como finalidad lograr una aproximación a las características de la población: quiénes eran, cuántos hombres y cuántas mujeres había y qué tipo de prestaciones era aconsejable crear para atenderlos. Este relevamiento dio cuenta de que en un área del microcentro se encontraban cuarenta y nueve personas en situación de calle y que el 80 % eran hombres. En la mayoría de los casos eran adultos y de la tercera edad, aunque también se registró un grupo familiar y una pareja adulta. En el 85% de los casos se trataba de personas solas (Informe preliminar al Decreto N° 607/997).

A partir del relevamiento realizado se realizó un informe que constituyó el puntapié inicial para elaborar el primer programa destinado a atender a la población en situación de calle. El equipo de funcionarios a cargo construyó una tipología de perfiles que intentaron reflejar las distintas características dentro del grupo (Informe preliminar al Decreto N° 607/997). De acuerdo con ello, las personas fueron agrupadas en las categorías que figuran en la Tabla 1 (página siguiente).

Esta tipología inicial dio cuenta de la diversidad de características al interior de la población en situación de calle y de la consecuente necesidad de crear prestaciones diferenciadas para cada uno de estos perfiles.

Para los crónicos (A), también interpretados como casos graves, se crearían los “dormis”; para los casos “leves e incipientes”, es decir quienes se encontraban en proceso de cronificación (B), quienes recientemente se

encontraban en la calle (C) y los grupos familiares (D), se crearían los “hogares de tránsito”¹; y, finalmente, las personas de edad avanzada (E) serían derivadas a hogares especializados y equipados en forma suficiente para responder a las demandas de este grupo etéreo. Cabe aclarar que a los “grupos familiares completos” (madre, padre e hijos) se les pagaría un cuarto de hotel y en los casos de mujeres con hijos, se las derivaría a un hogar de tránsito.

Tabla N°1: Características de cada subgrupo según perfil observado.

Perfiles	Características predominantes
A- Crónicos	<ul style="list-style-type: none"> - Edad variable. - Deterioro físico presente. - Adicciones frecuentes (alcohol, drogas). - Patologías psiquiátricas. - Ausencia de lazos familiares. - Nomadismo. - Resistencia a la institucionalización.
B- En proceso de cronicificación	<ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes o de mediana edad. - Menor deterioro físico. - Puede haber adicciones. - Posibilidad de reestablecer lazos familiares. - Posibilidad de reinserción laboral.
C- Recientes	<ul style="list-style-type: none"> - Producto de inestabilidad laboral y/o problemas habitacionales. - Suelen conservar vínculos familiares. - Suelen tener capacidad laboral.
D- Grupos familiares	<ul style="list-style-type: none"> - Producto de pérdida de empleo y problemas habitacionales (desalojos). - Se disgregan si la situación se prolonga: los hombres se encaminan a la cronicidad y las mujeres y niños recurren a la institucionalización.
E- Recientes de edad avanzada	<ul style="list-style-type: none"> - Personas jubiladas de bajos ingresos con problemas habitacionales. - Personas sin cobertura previsional ni redes de apoyo familiar con problemas habitacionales.

Fuente: Informe preliminar al Decreto N° 607/997 (1997), titulado “Programa para las personas solas o familias sin techo”. Mimeo.

A partir de la observación exploratoria realizada, la tipología construida y las prestaciones ideadas, comenzó a elaborarse el proyecto de lo que sería el programa Sin Techo. Este programa se conformó en mayo de 1997 como la primera intervención de la ciudad para las personas que viven en la calle desde el reinicio de la democracia (1983) a partir de la firma del Decreto N° 607/997 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 213: 06/06/1997). Según lo relatado por una de las funcionarias que fue parte del equipo que realizó el primer relevamiento, se esperaba que el proyecto fuera aprobado luego de un debate legislativo y de un posterior mejoramiento de la propuesta original. Sin embargo, en mayo de 1997, falleció una persona en la calle y tomó

¹ Las características de los dormis y de los hogares serán descriptas en detalle más adelante.

estado público. Esta situación aceleró la necesidad de dar respuesta a la cada vez más compleja realidad social y se firmó el decreto que dio origen al Programa Sin Techo (PST).

A partir de lo dicho anteriormente, puede afirmarse que el PST surgió en un primer momento por la necesidad urgente de atender la emergencia social en un contexto en el cual los indicadores sociales (pobreza, indigencia, desocupación, entre otros) y económicos no pronosticaban buenos tiempos. Finalmente, la muerte de una persona aceleró la incorporación de la problemática en la agenda política de la Ciudad de Buenos Aires.

2.2 Diagnóstico inicial y el surgimiento de los términos “Sin Techo” y “caso crónico”

Tal como se mencionó anteriormente, la percepción de los funcionarios de que se había producido un incremento en la cantidad de personas viviendo en la vía pública en la Ciudad de Buenos Aires motivó la creación del Programa Sin Techo en 1997. De acuerdo con ello, surge un interrogante: ¿cómo fue diagnosticado el problema y cómo fueron definidos conceptualmente los futuros receptores de los programas?.

En el Informe preliminar (1997) que impulsó la creación del PST, la problemática de los AVC fue percibida como “uno de los problemas de nuestro tiempo”, en un contexto en el cual había “cada vez más pobres y mayor cantidad de pobres aún más pobres”, es decir, una mayor incidencia e intensidad de la pobreza en la población en general.

En dicho informe se distinguieron dos grandes grupos en situación de calle: las familias y quienes se encontraban solos. Para ambos casos se explicitó que la problemática estaba delimitada por factores estructurales adversos y por redes quebrantadas. En los grupos familiares, los ingresos insuficientes, el desempleo, los desalojos, la migración, y las pérdidas y/o rupturas familiares fueron indicadas como las principales causas que empujaban a las familias a experimentar la calle como una opción de pernocte. En el caso de las personas solas, la pobreza económica por falta de trabajo, los problemas psicosociales y de salud, el desarraigo, la ruptura de los lazos familiares, sociales y laborales, la situación subjetiva de soledad y aislamiento y la pobreza severa fueron señalados como los principales motivos que convertían a la calle en un destino posible.

La estrategia de intervención diseñada consistió en llevar a cabo un abordaje socio-asistencial con énfasis en “la asistencia, la prevención y la resocialización” (Informe preliminar, 1997). Para los casos crónicos (A), se brindaría techo y alimentación y para los casos iniciales y semi-avanzados (B, C, y D) se elaboraría una respuesta más integral haciendo foco en la reinserción de la persona o grupo en el tejido social y en la prevención del avance del deterioro crónico.

El 3 de marzo de 1997 se adjuntó al Informe Preliminar (1997) un reporte de avance titulado “Proyecto: soluciones para los Sin Techo” en el cual se profundizó el diagnóstico social que ya se encontraba en el informe original. En este avance se sostuvo que el principal obstáculo para la reinserción social de las personas era la falta de trabajo, principalmente en aquellas mayores de cuarenta años, a quienes les resultaba difícil reincorporarse al mercado de empleo una vez que quedaban en los márgenes. A su vez, la situación de desempleo se agravaba con el alcoholismo, el cual en la mayoría de los casos era mencionado como una consecuencia del pasaje de las personas por la situación de calle, acompañando el proceso de cronificación.

Este informe dio cuenta de un cambio no solamente cuantitativo sino también de carácter cualitativo en la población que vive en las calles. Se sostuvo que en aquel momento (1997) se estaba ante una modificación en el perfil de la población en situación de calle ya que se encontraban menos casos de Sin Techo crónicos y más personas jóvenes con menor deterioro físico y por tanto con mayores posibilidades de rehabilitación y

reinserción social². Por otro lado, se mencionó un incremento de la población femenina y de los grupos familiares aunque la gran mayoría de quienes vivían en la calle eran hombres solos (entre 80 y 90 por ciento), principalmente de 35 a 50 años. Lo cierto es que esta perspectiva avaló la atención de los casos en los que sería posible la reinserción social con la creación de los hogares de tránsito, concebidos como espacios en los cuales las personas debían ser albergadas para, a través de un acompañamiento profesional, propiciar su resocialización.

Por lo dicho anteriormente, se puede sostener que la incorporación de la problemática de la situación de calle en la agenda política del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires estuvo vinculada, en primer lugar, con la observación por parte de los funcionarios de un incremento de las personas viviendo en las calles de la ciudad y, en segundo lugar, con un contexto en el cual el desempleo, el subempleo, los bajos ingresos, las rupturas de los lazos familiares, sociales, laborales y los desalojos, dejaron al descubierto la fractura del tejido social y la aparición de un nuevo perfil en la población que vivía en las calles.

La expansión en las grandes ciudades de la vulnerabilidad, la inestabilidad y la pobreza colocó en el escenario político a distintos grupos marginados como, por ejemplo, a los sujetos que viven en la calle. La emergencia de nuevos grupos que debían ser atendidos por las políticas públicas hizo necesaria la creación de un aparato conceptual que indicara quién iba a ser concebido como Sin Techo y quién no delimitando a la población receptora del Programa Sin Techo. En este sentido, la definición del término Sin Techo aparece en un documento de trabajo cuatro años más tarde, en 2001. A partir de este documento, se entenderá por Sin Techo a

...toda persona adulta que se encuentre pernoctando en espacios públicos o privados, sin contar con una infraestructura que permita ser caracterizada como vivienda precaria. Esta última supone contar con paredes y techos que otorguen privacidad, albergar pertenencias y generar una situación relativamente estable. También quien se resguarda con cartones o maderas en un bajo puente o autopista. No se considera en situación de calle a una persona que habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria, aislada, en un baldío (Ferreira, 2001:18).

Como se puede observar, la definición esgrimida se vio delimitada por la mayoría de edad y por la relación del individuo con lo habitacional, es decir, con la tenencia (o no) de una vivienda. De esta manera, quien dormía en la calle se diferenciaba de quienes vivían en villas miseria o en los nuevos asentamientos urbanos³ por no contar siquiera con casillas de madera o chapas armadas. Por este camino los programas lograron definir y distinguir a sus propios receptores de otros grupos empobrecidos que viven en la ciudad. A partir de la con-

² Cuando uno lee el Informe Preliminar se pregunta cómo es posible que se haya detectado un cambio en el perfil de los AVC si no existía información estadística previa. Y es un interrogante válido. Los funcionarios entrevistados siempre mencionaron que el cambio de perfil era en relación a lo que ellos creían que eran las personas que viven en la calle. Por otro lado, existen las obras de Baigorria (1998) y de Poliak (1990) que dan cuenta de los "crotos", personas que en las primeras dos décadas del Siglo XX recorrían el país por las vías del ferrocarril tras los tiempos de las cosechas. En los tiempos vacantes, solían vivir transitoriamente en las calles de las ciudades hasta el próximo destino. El término croto proviene de la firma en 1920 de un decreto por parte del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Juan Camilo Croto, que les garantizaba a los crotos el traslado en los trenes en forma gratuita. En las dos obras citadas, se reconstruyen los valores anarquistas que acompañaban el ir y venir de los crotos y las reivindicaciones que perseguían como, por ejemplo, la defensa de un modo de vida libertario experimentado por sujetos autónomos que podían decidir por sí mismos qué querían para sí.

³ En la Argentina, las villas miseria y los nuevos asentamientos urbanos representan dos modalidades de configuraciones urbanas en las cuales habitan los sectores de menores ingresos en condiciones precarias.

cepción que relacionó al Sin Techo con la falta de vivienda, se crearon diferentes prestaciones dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: los hogares de tránsito y los dormis /paradores⁴.

La aparición de categorías tales como Sin Techo (ST) dio lugar a importantes contradicciones a la hora de poner en práctica los programas que se mantienen hasta la actualidad, ya que, si una persona Sin Techo es quien carece de un espacio donde pueda pernoctar que le proporcione privacidad y cierta seguridad, ¿qué sucede con quienes son alojados en hogares o en paradores del gobierno? ¿Son considerados Sin Techo? En el trabajo de campo en uno de los Paradores y en los relatos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios, las personas albergadas en estos dos tipos de prestaciones son nombradas como personas Sin Techo aunque en los “conteos” que realiza el GCBA casi anualmente no son contabilizados como parte de la población. Esto último sucede porque se aplica “a raja tabla” la definición que se presentó anteriormente y se contabilizan solamente a quienes se encuentran literalmente en la calle. De esta forma, surgen contradicciones que no sólo se sostienen en los relatos si no que también se hacen presentes en algunas intervenciones de los programas sociales.

Otra de las categorías que fue creada para pensar a la población Sin Techo en el año 1997 es el concepto de “cronificación” o “caso crónico”. En el Informe preliminar (1997) se sostuvo que las personas crónicas eran aquellas que hacía dos años o más se encontraban en situación de calle. La variable “tiempo” fue decisiva a la hora de pensar esta problemática ya que se sostuvo que dicho factor profundizaba los rasgos destructivos, tales como la ruptura de los lazos familiares, el deterioro psicofísico y la entrada al mundo de las adicciones. El paso del tiempo en la calle conduciría al desarrollo de cierta resistencia por parte de los Sin Techo crónicos a la institucionalización y conduciría a la imposibilidad de albergarlos en los hogares de tránsito para intentar la resocialización.

Si bien el concepto de cronicidad está siendo cuestionado por los propios funcionarios que se encuentran actualmente trabajando en los programas, lo cierto es que es uno de los criterios que continúa utilizándose para categorizar a la población.

Una vez presentado el diagnóstico inicial que se realizó sobre la problemática de la situación de calle en 1997 y la consiguiente necesidad de crear un aparato conceptual, se describirán cuáles son las características principales de cada uno de los programas sociales que se crearon hasta la fecha.

2.3 Características de los programas que atienden a los AVC

Como se mencionó anteriormente, en mayo de 1997 se crea el Programa Sin Techo (PST), la primera política de la Ciudad de Buenos Aires que, desde el reinicio de la democracia, tuvo como población meta a los AVC. Más tarde, y por cuestiones políticas - en la mayoría de los casos por trasposos de cargos entre funcionarios o la creación de puestos y /o direcciones- surgieron nuevos programas que asumieron parte de las responsabilidades originales del PST. En este sentido, en 1999 se creó el programa Buenos Aires Presente (BAP) y, en 2006, la Coordinación de Paradores, la Línea de Emergencia Social 108 y el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle. Actualmente los cinco programas intentan trabajar coordinadamente ya que comparten, con ciertas diferencias, una misma población meta: los denominados Sin Techo. A continuación se describirán brevemente las funciones que cumple cada uno de estos programas, los objetivos que persiguen y el tipo de articulación que presentan para luego terminar explicando los rasgos comunes que exhiben estas políticas.

⁴ Las características de estas dos modalidades habitacionales serán explicitadas más adelante.

2.4. Programa Sin Techo (PST)

El PST se creó en el Área de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA. Como en todo análisis de programas sociales es necesario distinguir dos momentos: la etapa del diseño de la política y la de la implementación. En este sentido, será interesante señalar los objetivos y prestaciones contenidos en el proyecto original del PST y marcar las transformaciones sufridas a medida que se fue implementando.

En un primer momento el PST se planteó como propósito lograr

...la rehabilitación/reinserción de aquellas personas que viven en la calle y que pueden ser categorizadas como “leves” e “incipientes”, personas que no han roto todavía sus vínculos familiares y/o comunitarios, aunque a veces hayan perdido iniciativa y esperanza de resolver sus problemas. En relación a los “crónicos graves”, cuya reinserción social se hace muy difícil, el objetivo a lograr sería la detención del proceso de deterioro (Informe preliminar, 1997).

Para lograr la anhelada rehabilitación de las personas y/o su reinserción social resultó primordial crear las prestaciones que se diseñaron para cada uno de estos dos propósitos: los dormis⁵ y los hogares de tránsito. A continuación se describirán cada una de estas dos modalidades de prestaciones, sus similitudes y sus diferencias.

Los dormis fueron ideados como espacios de albergue nocturno para los AVC, con un sistema de ingreso en el cual el cupo de camas sería cubierto por demanda espontánea, es decir, que no se reservarían lugares con anterioridad. Se ofrecería un servicio de cena, de duchas y un desayuno a la mañana siguiente. En un principio, la finalidad de los dormis fue detener el deterioro físico, el proceso de cronificación de los AVC. Luego, a partir del seguimiento de cada caso, el equipo profesional debería considerar si resultaba pertinente la derivación de la persona a un hogar de tránsito para ahí sí trabajar la reinserción social.

Los hogares de tránsito fueron el otro tipo de albergue creado. Se trató de espacios en los cuales la estadía de las personas podía prolongarse durante las 24hs, por períodos de hasta seis meses en cada hogar. Para que una persona fuera aceptada en uno de ellos, el equipo profesional debía haber evaluado con anterioridad si existía la posibilidad de alcanzarse la reinserción/ rehabilitación social de la persona o del grupo familiar. En este sentido, el hogar de tránsito fue ideado como un espacio que apuntó a atender a los casos incipientes o en proceso de cronificación, en los cuales aún no se habían roto por completo los lazos familiares y la persona contaba con recursos para reinsertarse en el mercado laboral. Los hogares de tránsito fueron pensados para trabajar la revinculación de los sujetos con sus lazos familiares y, paralelamente, para que las personas realicen talleres de capacitación laboral para reinsertarse nuevamente en el mercado de empleo.

A pesar que desde el diagnóstico se insistió sobre la falta de trabajo como principal obstáculo para lograr la reinserción del sujeto, desde el diseño del PST no se ha tenido en cuenta la posibilidad de articular con otros programas u organismos que estén implementando políticas de generación de empleos, ni se ha invitado a la población meta a manifestar cuáles eran realmente sus necesidades. Así mismo, la concepción liberal de sujeto acompañó el surgimiento del PST ya que de alguna forma el diagnóstico inicial hizo base en el supuesto de que la falta de calificación laboral era el motivo por el cual las personas eran expulsadas del mercado de empleo. En este sentido, tal como sostiene Grassi (2006: 85) cuando caracteriza a las políticas sociales creadas en la década de los noventa con una fuerte impronta neoliberal, se produjo en el diseño e implementación del PST una transferencia de la responsabilidad de la situación de calle a las personas por sus conocimientos

⁵ Los dormis posteriormente fueron denominados paradores. Estos últimos, finalmente, fueron creados más tarde con la aparición del programa Buenos Aires Presente y, más tarde, bajo la creación de la Coordinación de Paradores en 2006.

añejos y no a factores estructurales convirtiendo a la desocupación en un desmérito personal. De esta forma, la capacitación laboral, la transferencia de herramientas a los sujetos, fue planteada como la vía hacia la reinserción social y la desocupación fue interpretada como una carencia/responsabilidad del sujeto. Siguiendo a Grassi (2006: 266), una y otra vez en este tipo de políticas sociales, el diagnóstico social está basado en la falta de calificación laboral de las personas, corregible mediante talleres de capacitación, y se apuesta a la adaptación de la fuerza de trabajo ante las nuevas condiciones de producción, sin cuestionar al mercado de empleo en su rol de principal asignador de recursos.

Como se mencionó, hay que diferenciar entre lo que se proyectó y lo que realmente se concretó bajo la órbita del PST. A partir de 1999, con el nacimiento del programa Buenos Aires Presente (BAP), comenzó a producirse un proceso de reducción y especialización de funciones al interior del PST transfiriendo tareas a los nuevos programas que se crearían más tarde. En este sentido, la primera experiencia piloto de un dormis, ya con la denominación parador, se realizó en el año 2001 en el barrio de Palermo y desde el programa BAP. Esto deja al descubierto que no se habían implementado los dormis originalmente proyectados para el PST cuatro años antes. Por otro lado, el equipo de móviles que se había ideado para el traslado de las personas hacia los dormis y los hogares de tránsito, se implementó años más tarde desde el BAP. Las prestaciones que sí se crearon en el marco del PST fueron los hogares de tránsito y el trabajo de los equipos profesionales dentro de ellos. A continuación, se describirá qué sucedió con las otras prestaciones a partir de la creación del programa BAP en 1999.

2.5. Programa Buenos Aires Presente (BAP)

El 22 de octubre de 1999 se creó por decreto el programa Buenos Aires Presente en la Ciudad de Buenos Aires. Este hecho se produjo a partir de un importante corte de luz que afectó por varios días a una gran cantidad de habitantes de la ciudad, principalmente en la zona sur, dejando al descubierto que Buenos Aires no contaba con un sistema adecuado para atender las catástrofes que pudieran ocurrir. Tal como sucedió con el PST, el BAP surgió entonces a partir de una situación de emergencia social.

El BAP nació como una nueva intervención de la Secretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA bajo la idea de crear políticas sociales “coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión y asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas que no poseen acceso a los servicios básicos” (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°803, 22/10/1999). En el mismo decreto se mencionó que era necesario mejorar las formas que se tenían para identificar a las “personas y familias en situación de calle, de abandono y/o de riesgo social” y crear un nuevo esquema de prestaciones coordinadas con los programas ya existentes. En este sentido, el objetivo explícito del BAP se orientó a “reforzar los dispositivos de primer nivel de atención social, de la Secretaría de Promoción Social a través de la creación de dos componentes complementarios y asociados a los servicios y programas existentes” (Decreto N° 2018, 1999).

Los dos componentes que se mencionaron fueron el Servicio Social de Atención Telefónica (S.A.T.) y la Unidad Móvil de Atención Social (U.M.A.S.). El S.A.T implicó la creación de una línea 0800 a través de la cual los vecinos o los propios AVC podían comunicarse gratuitamente con el programa para “denunciar” un caso de emergencia social propio o ajeno. La línea telefónica funcionaría las 24hs, los siete días de la semana.

La U.M.A.S. consistió en poner a disposición una flota de vehículos que facilitara el traslado de los equipos profesionales al lugar de donde partió el llamado telefónico y en realizar recorridos permanentes para estar en contacto con los AVC acercándoles información sobre las prestaciones y sobre sus derechos, contención profesional, y la provisión de elementos de primera necesidad tales como alimentos, vestimenta y abrigo.

La población receptora de estas prestaciones fue identificada, por un lado, como las personas y familias en situación de riesgo social, afectadas por situaciones de emergencia y/o con derechos vulnerados y, por el otro, como la población con necesidad de orientación, información y asesoramiento sobre servicios sociales. Tal como fue delimitada, la población meta del BAP no sólo abarcaba en un principio a los AVC sino que también atendería casos de emergencia social como se hizo en el incendio de la discoteca Cromagnon⁶ en diciembre de 2004. En esta ocasión desde el BAP se proporcionó contención psicológica a los sobrevivientes y a las familias implicadas. A su vez, en la práctica, el BAP también suele estar presente en los desalojos y traslada a las familias desalojadas hacia las oficinas del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA para que tramiten subsidios habitacionales.

Volviendo a las prestaciones diseñadas para el BAP, se puede observar que este programa social toma funciones que originalmente le correspondían al PST. Esta situación da cuenta del proceso de fragmentación del PST y de la especialización de las funciones que adquirieron los programas que atienden a los AVC. Los equipos móviles pensados para el PST finalmente se convirtieron en una prestación dentro del BAP y los dormis, que nunca se llegaron a crear bajo la órbita del PST, fueron reconceptualizados como paradores e implementados bajo el funcionamiento del BAP. A partir del año 2003, comienzan a crearse los paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, en poco tiempo más, serían protagonistas de una nueva fragmentación dentro del organigrama del gobierno porteño con la creación de la Coordinación de Paradores (ver punto 2.7).

2.6. Línea de Emergencia Social 108

En enero del año 2006 se crea por decreto la Línea de Emergencia Social 108 que reemplaza a la línea 0800 antes mencionada, la cual era uno de los dos componentes pilares del BAP. La iniciativa de cambiar el 0800 por el 108, según una de las funcionarias entrevistadas, respondió, por un lado, a “momentos políticos” y a la mayor facilidad que implicaba recordar el número y, por el otro, a restringir el alcance territorial a la Ciudad de Buenos Aires⁷. De esta forma, se produjo nuevamente una división y especialización de las prestaciones ya que el centro de llamadas era en principio una de las principales funciones del BAP. Al igual que el PST y el BAP, la Línea 108 fue creada en el marco del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA.

El objetivo de esta línea, según la por entonces coordinadora, fue dar una respuesta a la demanda social dentro de la ciudad:

... ese era el objetivo: informar, derivar, y contener, ya que tenemos profesionales también atendiendo en la línea... O sea, entra la demanda social, se articula con el BAP que va a la calle con las camionetas. Puede llamar un beneficiario directo o indirecto, como por ejemplo un vecino, y ahí se articula con los diferentes profesionales. Luego, los profesionales del BAP evalúan la situación y ahí se deriva a la persona a diferentes lugares: a paradores o a hogares⁸.

De esta forma, la idea de la Línea 108 fue que trabajara en forma coordinada con el BAP. La idea es que la Línea 108 reciba demandas telefónicas de vecinos o de personas que viven en la calle y que el BAP se acerque con su flota de vehículos a lugar desde donde partió el llamado.

⁶ En el incendio de la discoteca Cromagnon fallecieron 200 adolescentes aproximadamente que habían concurrido a un concierto de rock. Este suceso trágico se transformó en un problema político que se tradujo en un juicio político al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quien fue destituido de su cargo.

⁷ Cabe aclarar que las líneas telefónicas 0800 son gratuitas y de alcance nacional.

⁸ Entrevista realizada a la por entonces Coordinadora del programa, 2008.

2.7. Coordinación de Paradores

La Coordinación de Paradores fue creada con la firma de un decreto en el año 2006 respondiendo a la necesidad de crear una dirección y coordinación de los distintos Paradores. La Coordinación consistió en generar una instancia que controle y supervise el funcionamiento de los diferentes paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La ciudad fue incrementando la cantidad de paradores estatales y estos fueron especializándose de acuerdo a las necesidades concretas de la población en situación de calle. En este sentido, en el año 2006 se crea el primer parador para mujeres, con o sin niños, denominado Azucena Villaflor, sumándose al parador Retiro, al parador Bepo Ghezzi. Estos últimos dos sólo reciben a hombres.

Según el Área Presupuestaria y Financiera de la Dirección General de Atención Inmediata (DGAI) del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en marzo de 2011 los paradores mencionados tenían una totalidad de 269 plazas vacantes. En cuanto a los hogares de tránsito del GCBA, Félix Lora y 26 de Julio, contaban con 156 camas y los hogares “conveniados”, es decir aquellas organizaciones de la sociedad civil que reciben fondos del Estado mediante la firma de convenios para afrontar los gastos, ofrecían camas para 396 personas. Esto quiere decir que en la Ciudad de Buenos Aires en marzo de 2011 existía una oferta total de 821 plazas. Cabe resaltar que en 2009 se abrió el Centro de Inclusión Social Costanera. La novedad de este último hogar es que, por un lado, recibe a grupos familiares, es decir que no fue pensado o para hombres o para mujeres y, por el otro, que estas familias comparten entre sí espacios de sociabilidad pero cada grupo cuenta con un dormitorio separado.

Volviendo a los paradores, según los relatos de los funcionarios entrevistados, estos se constituyeron como la primera instancia de atención de la emergencia, como un primer “colchón” de contención social. Si bien la resocialización es tarea de los hogares de tránsito y es abordada a partir de los talleres de capacitación laboral, en las entrevistas realizadas los funcionarios distinguieron otra línea de trabajo para la inserción social. En este sentido, las expectativas de logros dentro de los paradores son de menor escala y la inserción social es interpretada por la posibilidad de tomar una ducha, alimentarse, obtener información sobre cómo realizar trámites con la ayuda de asistentes sociales y acceder a un espacio donde se pueda iniciar una relación con profesionales. Teniendo en cuenta la visión de los equipos profesionales, los paradores también estarían trabajando la inserción social de los AVC pero a partir de una expectativa mucho menor que en los hogares de tránsito.

2.8 Programa Atención para Familias en Situación de Calle (AFSC)

El programa Atención para Familias en Situación de Calle se creó el 8 de junio de 2006 con la firma del Decreto N°690 en el marco de la Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio-Comunitaria dependiente del ex Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (hoy Ministerio de Desarrollo Social) y consistió básicamente en reglamentar entregas de subsidios habitacionales que ya existían pero bajo otras formas. Según el Coordinador del programa AFSC⁹, a partir del año 2001 se produjo un cambio en la modalidad de entrega de subsidios ya que hasta ese año se transfería el dinero directamente a los hoteles que hospedaban familias en situación de calle. Las denuncias por sobrepuestos producto de la especulación de los dueños de hoteles motivaron el cambio: comenzó a entregarse el subsidio habitacional directamente a las personas o grupos

⁹ Entrevista realizada en mayo de 2011 en el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA.

destinatarios que a cambio tuvieron que presentar en el Ministerio de Desarrollo Social un comprobante que acreditara que el dinero se estaba utilizando para fines habitacionales. Con diferentes decretos se fue modificando y desde 2006 comenzaron a entregarse también a personas solas (anteriormente, solo se otorgaba a grupos familiares).

En el Decreto N°690 se señaló que el objetivo del programa era

(Otorgar) subsidios a fin de brindar asistencia a las familias en situación de calle, fortaleciendo el ingreso familiar, exclusivamente con fines habitacionales y la orientación de aquellas en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional (Boletín Oficial, 08/06/2006: Decreto N°690, Artículo 3°).

La entrega de subsidios a grupos familiares con fines habitacionales había comenzado en 2002 pero en 2006 se amplió la población receptora: los subsidios también lo pudieron recibir las personas solas que se encontraban en situación de calle o en riesgo de estarlo. Otra de las novedades a partir de 2006 fue el monto del subsidio: hasta ese año, las familias recibían una entrega única de 1800 pesos argentinos; luego de 2006, las familias y las personas solas en situación de calle comenzaron a cobrar 2700 pesos en seis cuotas de 450 pesos cada una con la posibilidad de percibir una suma adicional de 1800 pesos. Una de las intenciones de este tipo de subsidios fue prevenir la llegada a la situación de calle de quienes eran desalojados de algún inmueble y darle al grupo o persona un tiempo para que pueda reacomodar su situación habitacional y, a su vez, impedir que los grupos familiares se desintegren a partir de la dura experiencia de vivir en la calle y todos los conflictos que esta trae aparejada.

Según la información proporcionada por la Coordinación del Área Presupuestaria y Financiera de la Dirección General de Atención Inmediata (DGAI) del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la cantidad de subsidios otorgados tuvo un crecimiento fuerte en 2007 y desde aquel entonces se mantiene en una franja que oscila entre los 7445 y 8036 subsidios (ver tabla N°2). Tal como informó la DGAI, en el 2008 el 80% de los subsidios fueron entregados a personas/grupos familiares desalojados, el 16% fueron para casos derivados del BAP y el 4% para personas/grupos que vivían en la calle y se acercaron por otras instituciones o por su propia cuenta.

Tabla N°2: Cantidad de subsidios otorgados según año, 2006-2011. En números absolutos.

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Familias asistidas (subsidios otorgados)	4146	7787	7445	8036	7965	7000*

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Área Presupuestaria y Financiera de la Dirección General de Atención Inmediata. Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

* Los 7000 subsidios que figuran responde a una estimación presupuestaria pero todos los años lo ejecutado supera a lo estimado. Esto quiere decir que es muy posible que a finales de 2011 la cantidad de subsidios otorgados supere los 7000 casos.

En mayo de 2011 entrevisté al Coordinador del programa Atención a Familias en Situación de Calle y afirmó que el 40% de los casos están judicializados. Esto quiere decir que las personas o grupos familiares cuando agotan el tiempo del subsidio (6 meses más la prórroga) realizan un recurso de amparo ante la justicia y si el fallo del juez/a es favorable pueden cobrar el subsidio hasta que las condiciones estructurales de la familia o persona se modifiquen. Esto último implica que en los casos judicializados el cobro del subsidio deja de estar regido por el tiempo y pasa a depender del mejoramiento de las condiciones de vida.

Los requisitos explicitados para poder acceder a este tipo de subsidios fueron definidos claramente en el Decreto N°690/06: encontrarse en situación de calle, ser residente de la Ciudad de Buenos Aires con una antigüedad de por lo menos un año, poseer ingresos menores a la canasta básica alimentaria medida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), presentar los papeles que las autoridades requieran y estar inscripto en el Registro Único de Beneficiarios (RUB). Tal como se mencionó, el Decreto N°690/06 permitió cobrar el subsidio tanto a grupos familiares como a personas solas, sin embargo el Coordinador del programa de Atención a Familias en Situación de Calle mencionó que la prioridad la tienen los grupos familiares con hijos/as, las personas con una edad avanzada y quienes presentan alguna discapacidad. El entrevistado afirmó que si se presenta un hombre de 27 años con alguna adicción

...se empieza a derivar a otros organismos. Si tiene adicciones no me rinde la plata (se refiere a la presentación del remito o factura del hotel donde se hospeda). Entonces ahí le decimos que se está dispuesto a ayudarlo, pero se le pregunta qué puede dar. Y se negocia si el otro presenta turnos pedidos en un medico, por ejemplo¹⁰.

En el fragmento citado, el Coordinador del AFSC hace referencia al proceso de negociación con los destinatarios de los subsidios y la necesidad de realizarlo frente a las condiciones en las que llegan las personas a la oficina del programa. La posibilidad de que una persona adicta a las drogas (por ejemplo) utilice el dinero para otros fines no habitacionales es alta con lo cual ciertas rigideces de los decretos que normativizan el funcionamiento de los programas en la práctica no son tales. El decreto convierte a la persona en un potencial destinatario de un subsidio habitacional, sin embargo, muchas veces, el criterio del funcionario a partir de su práctica profesional es lo que termina primando en cada caso. Sin abandonar lo que debería de hacerse, en el proceso de negociación que comienza se otorgan recursos si a cambio se muestran pruebas de la voluntad de realizar un tratamiento para controlar las adicciones, por ejemplo.

Durante el trabajo de campo se entrevistó a diferentes personas solas en situación de calle que alguna vez cobraron este subsidio habitacional. Ellos relataron ciertos inconvenientes que habían tenido. Comentaron que debían pedirle un presupuesto al encargado del hotel donde se hospedarían para entregarlo en las oficinas del programa. A partir de la presentación y aprobación de este, la persona podía hospedarse ahí y cobrar el subsidio por el plazo de tiempo estipulado. Según los entrevistados, muchas veces se producían discontinuidades en la cadena de pago mensual y los dueños de los hoteles no estaban dispuestos a esperar la fecha incierta del cobro. Por lo tanto, a menudo, se vivían situaciones tensas entre los receptores del subsidio y los dueños/encargados de los hoteles que necesitaban tener alguna certeza con respecto a la fecha del cobro del dinero. Usualmente, los encargados o dueños terminaban solicitando a la persona que se retire del hotel. Tal como definió una de las psicólogas que trabajaba en el programa BAP, este tipo de episodios dejaba al descubierto cómo el mismo Estado creaba nuevos Sin Techo, a quienes originalmente había intentado contener.

2.9 Características comunes al interior de las políticas del Perfil A: la misma perspectiva

En la década de los años noventa surge un nuevo tipo de política social que se caracteriza por tres rasgos: la focalización, la descentralización y el componente asistencial (Vinocur y Halperín, 2004). Este perfil de políticas acompañó la consolidación de un nuevo tipo de configuración social atravesada por la vulnerabilidad y la inestabilidad, enmarcada por el retiro de las instituciones del trabajo formal y la educación asociada al ascenso social que tenía como efecto la cohesión de la sociedad. La retirada de estas instituciones afectó principalmente a los sectores más empobrecidos (Merklen, 2000).

¹⁰ Entrevista realizada en mayo de 2011.

La pobreza fue reformulada por la política y se diseñaron intervenciones que tuvieron como población receptora a los sectores más desfavorecidos por los cambios estructurales antes enunciados. El uso del término receptor no es casual ya que en la gran mayoría de los casos las poblaciones metas de las políticas sociales focalizadas no participaron del diseño ni de la implementación de los programas. En este sentido, el carácter pasivo de los grupos atendidos quedó en un primer plano al momento de pensar la política pública. La necesidad apremiante de actuar respecto de la gran cantidad de gente que comenzaba a vivir en situaciones cada vez más precarias legitimó el proceso de focalización de las políticas. En este sentido, atender las necesidades sociales más urgentes promovió la aparición de nuevas políticas y nuevos sujetos beneficiarios/receptores. De esta forma, el diseño de políticas de Perfil A para atender a la población que vive en las calles de la Ciudad de Buenos Aires pueden concebirse como políticas sociales que se incorporan en la agenda política porteña debido a la emergencia de un nuevo escenario social y político. Las políticas sociales según Danani (2006), deben pensarse como intervenciones sociales del Estado que

...encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Es decir: no en la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción... (Cortes y Marshall en Danani, 1996: 23).

A partir de 1997, todos los programas que se crean para atender a los AVC dependieron del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En el momento de la creación del PST en 1997, la población meta fue definida a partir de la mayoría de edad, por su situación habitacional, por la carencia de una vivienda, por la variable tiempo en calle y por la cuestión laboral. Tal como se desarrolló, el diagnóstico social que se esgrimió cuando se diseñó el programa estuvo teñido por la evidencia de una mayor cantidad de pobres y por la aparición de una pobreza más severa. Siguiendo esta línea, los distintos programas que se crean a partir de 1997 tuvieron como receptores sólo a un grupo determinado de la población caracterizado desde el GCBA por sus carencias y partieron de la posición de que era necesario que el Estado intervenga para obtener soluciones o para emparchar las emergencias más urgentes. Por último, la focalización implicó que la población beneficiaria de los programas sea etiquetada y agrupada con pares sin intentar lograr poner en contacto a los AVC con grupos de otros estratos sociales. Esta perspectiva a mi entender contribuyó al cercenamiento de la generación de redes sociales que podrían haber colaborado con la salida de la situación de calle a partir de las relaciones sociales que pudieran entablarse. En este sentido, la focalización de las intervenciones pareció estar alimentando el empobrecimiento relacional del que habla Kaztman (2001) ya que las políticas que se implementaron no generaron instancias de contacto entre personas de diferentes sectores socioeconómicos sino que, por lo contrario, apuntaron a una población homogénea caracterizada por las necesidades insatisfechas y por la falta de redes que permitieran la salida de la calle.

Por otro lado, puede pensarse a las políticas sociales que se crearon para atender a los AVC a partir de la descentralización ya que todas se circunscriben al territorio de la Ciudad de Buenos Aires sin estar coordinadas con otras instancias gubernamentales provinciales ni con organismos de nivel nacional. De esta forma, el alcance de las políticas se redujo al ámbito local, con presupuesto del GCBA, y no se diseñaron políticas públicas de corte nacional o interprovincial que establezcan lineamientos acerca de cómo actuar para prevenir el crecimiento de la cantidad de personas en situación de calle.

Finalmente, el componente asistencial es una constante en los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tal como se mencionó anteriormente, en 1997 las estrategias de intervención que se ponen en práctica con la implementación del programa Sin Techo estuvieron diseñadas a partir de un abordaje socio-asistencial que puso énfasis en “la asistencia, la prevención y la resocialización” (Informe preliminar, 1997).

El diseño de las prestaciones en las diferentes políticas del Perfil A respondió a la necesidad de encontrar soluciones transitorias a las situaciones que viven las personas. El problema radica en la transitoriedad y en la no proyección de políticas que tengan un impacto directo en las condiciones estructurales. Una de las fun-

cionarias entrevistadas planteó que el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA no tiene como función solucionar en forma definitiva el acceso a la vivienda pero que ante la inacción del Instituto de la Vivienda del GCBA actúa como tal.

El Instituto (de la Vivienda) no está funcionando a pleno. La emergencia siempre es transitoria. El tema es que hay un problema estructural que no se atiende. No es una emergencia, ya es una cuestión estructural. El ministerio no debería de ocuparse de lo habitacional, debería acompañar otras cosas como el ingreso ciudadano por ejemplo. Se está abordando lo habitacional porque el déficit está ahí¹¹.

Más allá del rol que asumió el Ministerio de Desarrollo Social frente a la problemática habitacional, la creación de los hogares de tránsito y de los paradores como respuestas ante la pérdida del empleo, la merma de ingresos y la ruptura de las redes no parece modificar las causas señaladas en el propio diagnóstico social que se realizó en el momento de la creación del PST y de los cuatro programas que lo sucedieron: el BAP, la Línea de Emergencia Social 108, la Coordinación de Paradores y Atención a Familias en Situación de Calle (AFSC). En este sentido, las prestaciones que fueron creadas actúan, salvo en el caso del programa AFSC, sobre la población que ya se encuentra en la calle y no se intentó la implementación de políticas que prevengan la situación de calle, que amortigüen el descenso social de los sectores más afectados por la vulnerabilidad e inestabilidad del nuevo modelo. Desde este punto de vista, se interviene sobre la cristalización de fracasos políticos previos.

Un hecho significativo para tener en cuenta es que las instituciones involucradas en la atención de los AVC fueron asociadas históricamente a su rol asistencial en temáticas sociales. Si bien la definición del concepto Sin Techo remite a una situación de carencia habitacional, el abordaje de la problemática no involucró a los organismos avocados al diseño de políticas de vivienda. A su vez, encontrar la solución para la situación de calle puede considerarse como uno de los desafíos políticos más complejos ya que esta problemática requiere un planteamiento multidisciplinario con participación de diferentes espacios institucionales. En este sentido, las soluciones deberían involucrar a organismos que trabajen en la salud, en la generación de empleos, en la construcción de viviendas, en la contención psíquico-social, en forma coordinada, para que pueda ser posible el acompañamiento de cada uno de los casos. De lo contrario, y tal como sostiene Grassi (2006), se pierde la visión integral del sujeto y se produce un proceso de fragmentación al interior del Estado que redundaría en la atención parcelada de los sujetos. En este sentido, el AVC deberá atender sus problemas de salud derivados de la situación de calle en un hospital, solicitar un subsidio habitacional en una de las sedes del Ministerio de Desarrollo Social, acercarse a bolsas de trabajo de los sindicatos e ir a hacer la fila temprano para asegurarse el ingreso a un parador del GCBA varias horas más tarde. En el plano de lo que realmente sucede con las políticas analizadas, por un lado, la articulación de diferentes ministerios no solamente es inexistente sino que tampoco fue contemplada como una opción cuando fueron creadas; y, por el otro, la creciente fragmentación de los programas y la división de sus tareas convierten, al menos al Ministerio de Desarrollo Social, en un archipiélago de instituciones que no se coordinan ni se conocen entre sí en forma suficiente.

3. Políticas de perfil B: intervenciones de corte represivo, 2008-2011

3.1 *¿Está bueno Buenos Aires¹²? la llegada de Mauricio Macri a la gestión pública*

Mauricio Macri resultó electo en las votaciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2007 con el 61% de los votos (Wainfeld. 25/06/2007)¹³ con la promesa –entre otras medidas- de implementar políti-

¹¹ Entrevista realizada en mayo de 2011.

¹² Cabe aclarar que el slogan de la campaña electoral de Mauricio Macri fue: “Va a estar bueno Buenos Aires”.

cas de combate al delito y de erradicación de villas. A partir de su asunción en diciembre de 2007 comenzó a plasmarse un nuevo tipo de gestión en la ciudad. Esta se caracterizó, entre otras cosas, por la profundización de políticas que tuvieron efectos centrífugos para los sectores populares, es decir, que intentaron promover la expulsión de las personas en situación de pobreza de la ciudad¹⁴. Esta intención política no ha sido tan clara desde la última dictadura militar (1976-1983) cuando se implementaron políticas de gran impacto urbano como por ejemplo la erradicación de villas miseria, la expropiación masiva de viviendas para construir autopistas y las restricciones en el acceso a la vivienda para los sectores populares con, por ejemplo, el descongelamiento de los alquileres (Oszlak, 1991).

Las políticas del Perfil B representan hitos recientes que emergieron en la gestión de Mauricio Macri y que refuerzan la concepción de una ciudad destinada para ciertos usos y grupos y no para otros. Entre estos hitos se encuentran la profundización de la política de desalojos, el veto a la ley que extendería el plazo de vigencia de la Ley de Emergencia Habitacional, la creación de la Unidad de Control del Espacio Público, más conocida como "la UCEP", y el enrejamiento de los espacios públicos iniciado en gestiones anteriores. Cabe aclarar que algunas de estas políticas tuvieron como destinatario explícito y directo a las personas que viven en la calle (la UCEP) y que las otras agravan la problemática de la situación de calle no sólo por el alcance cuantitativo (cantidad de personas en la calle) sino también por el alcance cualitativo (cambios en la vida cotidiana de quienes ya viven en la vía pública).

3.2 Política de desalojos y veto de la ley de Emergencia Habitacional

Según los estudios realizados por el GCBA, una parte importante de las personas que viven en la calle habrían sido desalojadas de su última vivienda¹⁵. A partir de este dato se infiere que una porción de los desalojados comienza a vivir en la calle y es por eso que es importante rescatar la política de desalojos implementada en la ciudad y pensarla como una de las acciones gubernamentales que no están dirigidas a los AVC pero que indirectamente contribuyen a agravar la situación de calle.

La Ciudad de Buenos Aires desde los años noventa experimentó un proceso de inversión inmobiliaria concentrada en ciertas zonas de consumo de sectores de ingresos medios-altos y altos que remarcó, al decir de Cravino (2006), la fragmentación de la ciudad en dos tipos de áreas: las "zonas brillantes" y las "zonas opacas" (Cravino, 2006:24). Tal como sostienen Mutuberría Lazarini y Rodríguez (2009: 27), la creciente inversión inmobiliaria que vivió la ciudad tendió a revalorizar áreas urbanas antes degradadas e impulsó la expulsión de los sectores con menores recursos económicos que habitaban en estas. La particularidad del período 2008-2010 es que el mercado inmobiliario encontró como aliado al Estado de la Ciudad de Buenos Aires y a parte del Poder Judicial: el primero impulsó la implementación de desalojos masivos de edificios o predios tomados y el segundo, a partir de resoluciones¹⁶ que aceleraban los tiempos judiciales, legitimó esta política. De esta forma,

¹³ Cabe aclarar que en diciembre de 2011, Macri fue reelegido en ballottage por el 64% de los votos.

¹⁴ A lo largo del capítulo se trabajará con estas políticas centrífugas.

¹⁵ El 6% de los encuestados en el estudio realizado en 2008 por la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario (2008) dijo haber sido desalojado convirtiéndose en la cuarta razón de abandono de la última vivienda. Pero si se cruza con tipo de relación con la vivienda, el 45,6% de los que eran ocupantes de hecho fueron desalojados.

¹⁶ En junio de 2008 se aprueba y publica desde la Fiscalía General de la Ciudad de Buenos Aires la Resolución de N°121/2008 titulada "Protocolo de Actuación para la Restitución de Inmuebles Usurpados". A partir de esta resolución, "en los casos de usurpación de inmuebles, en cualquier estado del proceso y aún sin dictado de auto de elevación a juicio, el/la Fiscal o el/la Juez/a, a pedido del/la damnificado/a, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro

El Estado adquiere un papel central, ya que a través de políticas y regulaciones, facilita u obstaculiza ciertos mecanismos de apropiación y uso, poniendo en cuestión quiénes son merecedores de vivir en la ciudad (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2009:27).

No existen estadísticas certeras sobre la cantidad de personas o grupos familiares que se vieron afectados y tampoco se conoce el destino de la gente que fue desalojada. Si bien el GCBA no difundió cifras (procedimientos, grupos afectados, destino de los desalojados), diferentes organismos de gobierno y de derechos humanos y ciertos medios de comunicación gráficos denunciaron irregularidades y procedimientos de tipo autoritario-represivo con la publicación de documentos en los cuales se relataron las características de los operativos.

Según el Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires elaborado por la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2009 (Di Filippo, 2009), los procedimientos de desalojo en la Ciudad de Buenos Aires pueden ser categorizados como “desalojos forzosos” siguiendo la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Organización de las Naciones Unidas. Este organismo en 1991 denominó desalojo forzoso a

...todo aquel procedimiento por el que se hace salir a las personas de los hogares y/o tierras que ocupan en forma permanente o provisoria, sin ofrecerle medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos (Di Filippo, 2009: 90).

En el informe confeccionado por la Comisión de la Vivienda de la Legislatura porteña se denuncia que la gran mayoría de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires son masivos, violentos y se producen de forma forzada y que solo en unos pocos casos son reducidos y pactados a cambio de un subsidio. Como en todas las fuentes consultadas, se reitera que no existen cifras oficiales sobre la cantidad de desalojos pero, sin embargo, se reconoce que hubo un crecimiento exponencial y que se encuentra vinculado con las modificaciones de las normativas que aceleraron el procedimiento de los desalojos restándole garantías a los desalojados y con la multiplicación de estrategias de acceso a la vivienda informal ante la imposibilidad de vastos sectores de solventar el pago de alquileres. En el Informe de Di Filippo se da cuenta que, según el Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, durante 2008 el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle intervino en 374 casos de desalojo que afectaron a 3308 familias, es decir, un promedio de nueve familias desalojadas por día (Di Filippo, 2009:90). Según la información que obtuve en la Coordinación del Área Presupuestaria y Financiera de la Dirección General de Atención Inmediata (DGAI) del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, durante 2008 se intervino en aproximadamente 392 desalojos que involucraron a 2958 familias. El 55% de estos desalojos se produjo en los siguientes barrios: Barracas, San Telmo, Monserrat, La Boca, Constitución, Parque Patricios, San Nicolás, Boedo y San Cristóbal, es decir, aquellos barrios ubicados en zonas centrales de la ciudad orientados para el lado sur. En 2009, la DGAI intervino en 363 desalojos con una asistencia total de 4325 familias (8 desalojos fueron masivos e involucraron a 2611 familias). En 2010, hasta el 3° trimestre, se había intervenido en 267 desalojos donde se asistieron a 1559 familias y 7 de estos fueron de carácter masivo. De 2009 y 2010 no se obtuvo información acerca de los barrios más afectados.

La implementación de políticas de desalojos fue resistida por organismos de gobierno, de derechos humanos y por ciertos medios de comunicación. Otro de los actores que intervinieron en esta resistencia fue la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que el 4 de diciembre de 2008 aprobó la Ley 2973 (CEDOM: 04/12/2008).

de la posesión o tenencia del inmueble, cuando el derecho invocado fuera verosímil. Se podrá fijar una caución si se lo considerare necesario". Esto significa que por la orden de un juez o un fiscal puede realizarse un desalojo sin la necesidad de esperar la resolución de un juicio. En definitiva, esta resolución se traduce en un desalojo mucho más acelerado en beneficio del propietario del inmueble ocupado/usurpado.

Mediante esta ley se suspenderían los desalojos de los inmuebles y terrenos que eran propiedad del Estado porteño mientras tanto siguiera rigiendo la Ley 1408 de emergencia habitacional que se extendería hasta octubre de 2010. La Ley 2973 fue aprobada por toda la oposición política al Jefe de Gobierno Mauricio Macri y no sólo se presentaba como un freno a la política de desalojos del gobierno sino que también comprometía al Poder Ejecutivo de la ciudad a presentar dentro de un plazo de 90 días un plan para solucionar progresivamente la problemática del déficit habitacional. Este plan iba a ser monitoreado por una Comisión conformada por legisladores, organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe destacar que el PRO (el frente político que responde a Macri) es el frente con mayor cantidad de legisladores y votó en forma unánime en contra del proyecto. Finalmente, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri vetó los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 2973 aprobada por la Legislatura mediante el decreto N°009/09 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°3098, 19/01/2009: 18).

El veto de la Ley 2973 confirmó no sólo la voluntad firme y explícita del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de no dar lugar a los obstáculos presentados por la resistencia de los actores sino que reconfirmó a los desalojos como una de las políticas pilares de la gestión. Según Videla (2009) la principal razón por la cual el gobierno decidió vetar la ley fue la intención del GCBA de vender tierras públicas para que se pueda realizar un proyecto inmobiliario en la traza de la nunca concretada autopista AU3¹⁷. Lo cierto es que el vocero de Mauricio Macri, enfrentó a los medios de comunicación y legitimó la política de los desalojos con una frase memorable:

Hoy vetamos una ley que prohibía desalojar inmuebles que son propiedad del gobierno. Se evalúa caso por caso. No hay una solución única. Despacito, en silencio, se van haciendo desalojos (Horacio Rodríguez Larreta en Radio Mitre).

Cabe mencionar que antes de que Mauricio Macri vetara la Ley 2973 que frenaba a los desalojos y lo comprometía a elaborar un plan de viviendas para disminuir el déficit habitacional, un grupo conformado por treinta organizaciones entre ellas el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) presentaron una nota para pedirle al Jefe de Gobierno que no lo hiciera. Este hecho representa una de las modalidades de resistencia a la política de los desalojos por parte de la sociedad civil pero, al igual que la esgrimida por la Legislatura porteña, también fue desoída por Mauricio Macri.

La política de desalojos y el veto a la Ley 2973 son casos que pueden ejemplificar el perfil de la gestión iniciada en diciembre de 2007 que priorizó los intereses de los actores inmobiliarios por sobre los de los sectores más postergados que conviven con condiciones habitacionales precarias e informales.

Para finalizar, es interesante retomar el énfasis que Mutuberría y Rodríguez (2009) depositan en el rol activo que encarna el Estado a la hora de desalojar. En los casos planteados, pudo identificarse al Poder Ejecutivo vetando leyes que obstaculizaban la implementación de los desalojos y a parte del Poder Judicial que aprobó resoluciones (por ejemplo la Resolución N°121/2008) que, según las fuentes consultadas, tendieron a agilizar los tiempos de los desalojos. Estos dos actores, juntos y aliados, representan la consolidación de un proyecto de ciudad que parecería responder a los intereses de algunos grupos en detrimento de otros.

¹⁷ Durante la última dictadura, se trazó la autopista AU3 por la zona norte de la ciudad y se comenzó a expropiar viviendas y demolerlas. Por la resistencia presentada por los vecinos de los barrios por donde pasaría la autopista, el proyecto debió frenarse (Oszlak, 1991). La discontinuidad del proyecto 40 años después dejó como saldo casas semi-demolidas y viviendas expropiadas que fueron tomadas por familias que conviven hace 30 años con la amenaza de ser desalojados.

La política de desalojos es importante tenerla presente en este artículo porque, por un lado, tal como comenzó a implementarse agravó la situación de déficit habitacional de la ciudad y, por el otro lado, una porción de los desalojados comenzó a vivir en la calle.

Paralelamente, en el marco del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se creó mediante el decreto 1232/08 (Boletín Oficial, 29/10/2008) una nueva dependencia en 2008 que acompañó la política de desalojos y se denominó “Unidad de Control del Espacio Público” (UCEP). La UCEP se convirtió en el ejemplo paradigmático de un tipo de política que terminó por cristalizar las intenciones de la gestión y que involucró directamente a la población que vive en la calle.

3.3 Creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP)

El 21 de octubre de 2008 el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires firmó el Decreto N°1232/08 (Boletín Oficial N°3045, 29/10/2008) que dio nacimiento a la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP). Las primeras preguntas que surgen son: qué fue la UCEP, qué función cumplió y cómo se vinculó con las personas que viven en la calle.

La UCEP fue presentada en el Decreto N°1232/08 como un “organismo fuera de nivel”, dependiente de la Subsecretaría de Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este nuevo organismo tuvo como objeto “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” (Boletín Oficial N°3045, 29/10/2008).

En la separata del Decreto que dio origen a la UCEP se detallan los objetivos generales de este nuevo organismo. A partir de la lectura de estos fue claro que existía la intención de demarcar usos correctos y usos incorrectos del espacio público entendiéndolos según cuán lejos o cuán cerca se encontraban los comportamientos de las personas o grupos de la norma vigente. En este sentido, los

...objetivos fundamentales de dicho organismo, entre otros, (fueron) controlar y ejecutar el retiro de infraestructura instalada en el espacio público no ajustada a la normativa vigente, remover elementos publicitarios que no se ajusten a la normativa vigente; colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de elementos, materiales y mercaderías acopiados ilegalmente en el espacio público o utilizados para realizar actividades ilegales en el espacio público; en general, colaborar en todos los operativos que realice el Ministerio de Ambiente y Espacio Público en el espacio (Boletín Oficial N°3045, 29/10/2008).

La exposición de los objetivos fundamentales deja en claro que existió un gran interés en reafirmar los usos legales y correctos del espacio público vigentes sin posibilidad de incorporar otros usos en el grupo de los “correctos” y no se definió qué se entendía por acopio ilegal de materiales y de mercaderías: ¿el adulto que vive en la calle era interpelado por estas nuevas medidas? ¿Un colchón de alguien que vive en la calle puede ser interpretado como un elemento acopiado ilegalmente? ¿Qué usos del espacio público se intentaron fortalecer y qué otros se acallaron? Si quedaban dudas acerca de si las personas que viven en la calle iban a ser uno de los grupos afectados, la separata del Decreto terminó por disiparlas. En uno de los objetivos se sostuvo que la UCEP debía “mantener el espacio público libre de usurpadores por vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y las sanciones correspondientes” y que se realizarían “tareas operativas destinadas a preservar la vía y el espacio público, remoción de obstáculos en aceras, calzadas y espacios verdes” (Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 2008: 8).

Los dos objetivos citados marcan una diferencia importante con las políticas del Perfil A, es decir, con los programas sociales creados en el marco del Ministerio de Desarrollo Social. Con la creación de la UCEP el que antes era denominado como “Sin Techo” pasaba a ser considerado como un “intrusador” del espacio

público y sus pertenencias (colchones, frazadas, carros, etcétera) fueron definidos como materiales acopiados en forma ilegal u obstáculos que debían ser retirados. El por entonces Jefe de Gabinete del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, Fabián Rodríguez Simón, definió en un documento público al “usurpador del espacio público” como

...aquel que se apropia indebidamente del espacio público para su uso personal, privando del uso y goce de dicho espacio público al resto de los vecinos y en contra de la normativa vigente en la materia. Para revertir esta situación, el personal de la UCEP intenta persuadir pacíficamente a quienes ocupan indebidamente el espacio público a fin de que cesen en su conducta voluntariamente... (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009: 13)

La definición de usurpador dejó en claro que la creación de la UCEP tuvo como punto de partida defender los usos del espacio público de ciertos grupos por sobre otros. Todo uso que una persona puede darle al espacio público en un momento determinado es en detrimento del uso de otro. Por ejemplo, si un niño utiliza una hamaca de una plaza implica que otro niño no pueda usarla en ese mismo momento. Sin embargo, nadie pensará que el niño está usurpando el equipamiento del espacio público sino más bien que lo está utilizando correctamente y disfrutando. Sin embargo, según la definición del funcionario, dormir en el espacio público debía ser interpretado como un uso personal e incorrecto del espacio que priva a otra persona de utilizarlo. Esto quiere decir que el trasfondo de este tipo de afirmaciones era la defensa de ciertos usos del espacio público por sobre otros y terminaba de plasmar un proyecto de ciudad que incluiría sólo a algunos grupos. Puede agregarse que, finalmente, el devenir de la UCEP evidenció que la persuasión no fue la forma elegida a la hora de acercarse a los/as AVC sino que más bien primó la violencia física y psíquica y no tanto la negociación y el consenso.

Poco tiempo después de la creación de la UCEP comenzaron a presentarse denuncias ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en las cuales las personas que viven en la calle manifestaron los primeros detalles del accionar de los empleados de esta Unidad: robo de pertenencias y de documentos de identidad, golpizas, amenazas e incluso abuso sexual. A partir de los testimonios, diversos organismos de derechos humanos comenzaron a elaborar documentos en los cuales se plasmaron y denunciaron los pormenores de la creación de la UCEP y sus consecuencias.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires publicaron en octubre de 2009 un informe en conjunto con el propósito de documentar “irregularidades e ilegalidades del accionar de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP), que producen graves violaciones a derechos fundamentales de personas que habitan en la Ciudad de Buenos Aires” (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009: 3). El informe publicado detalló cuatro de las catorce denuncias presentadas en la Defensoría entre octubre de 2008 y octubre de 2009. A continuación se plasmarán dos de los relatos de los denunciantes que reflejaron las formas de accionar del personal de la UCEP.

En una de las primeras denuncias presentadas en octubre de 2008 se sostuvo lo siguiente:

Por su parte, el señor G.D.P., quien se desempeña como reciclador urbano, con fecha 2 de octubre de 2008 (Actuación DPCABA N° 5955/08) prestó declaración en la Defensoría del Pueblo, indicando que ese día a las 02:00 horas de la madrugada, en la intersección de las calles Lima e Independencia, un grupo de 13 personas que se trasladaban en un camión de recolección de residuos con la inscripción “Panizza” —patente EXG115— y en cuatro vehículos —dos de ellos de patente FMA256 y SMA278— se acercaron a él y a unos compañeros y les sacaron los carros con todo lo que habían recolectado quitándoles asimismo su documentación, todo lo cual fue destruido. Por otro lado, señaló que cuando les solicitaron que se identificaran se negaron a hacerlo (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos

garon a hacerlo (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009).

La segunda denuncia que se presentará fue realizada un año después, en octubre de 2009:

Exactamente un año después de las dos primeras denuncias referenciadas, el día 2 de octubre del corriente año (Actuación 4930/09), un grupo de personas denunció el accionar de la UCEP a la altura de la calle Pasco al 1300. De estos relatos vale destacar el efectuado por la señora C quien manifestó que “el día 1º de octubre de 2009 a la 1.10 hs de la mañana se encontraba en Pasco al 1300...donde vive. Allí aparecieron los integrantes de la UCEP y uno que estaba de gorrita se ensañó con ella y le empezó a pegar patadas, puñetazos y trompadas por todos lados...después le pegaron entre varios...le sacaron su colchón, un asiento que tenía. Con todos los golpes que le dieron se cayó y se dio la cara contra el piso. Luego la empezaron a manosear entre más o menos 10 integrantes de la UCEP. Le decían: “Te sentís mal, te vamos a hacer el tacto”, le empezaron a meter mano en su cuerpo, la manosearon en todo su cuerpo. La declarante señala que está embarazada y que puede identificar a quienes le pegaron. La señora les pidió a los patoteros que llamen al SAME porque se sentía muy mal y le contestaron que no, que ellos no iban a llamar al SAME y la cargaban con chistes. (fs. 3 y 4). Por su parte, otro de los denunciantes señaló que en la madrugada del día 1º de octubre, alrededor de la 1.00 hs de la mañana escuchó el ruido de un camión y ya sabía que era la UCEP porque los había visto en otras dos oportunidades en la misma zona. Indicó que aparecieron con cuatro o cinco camionetas y el camión de basura. Agregó que vio por primera vez la camioneta blanca cuya foto se ha publicado en los medios. Señaló que el camión de basura tenía la inscripción de Paniza y el logo del Gobierno de la Ciudad y que vio que algunas de las personas tenían camperas con la inscripción de la UCEP. Manifestó que observó cómo un integrante de la UCEP, de pelo largo con colita, la tenía agarrada del brazo a otra de las denunciadas y alrededor de ella había como cuatro o cinco personas más. Finalmente otra de las denunciadas agregó que también fue víctima de ese procedimiento efectuado en la madrugada del 1º de octubre del corriente año. Señaló que uno de los integrantes de la UCEP le pegó en la barriga un golpe muy fuerte dejándole una marca (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009).

Los testimonios citados dan cuenta de diferentes proceder por parte del personal de la UCEP que pueden diferenciarse en tres tipos: las agresiones verbales y físicas (incluyendo situaciones de abuso sexual), el robo de pertenencias personales y la sustracción de documentos de identidad. La suma de las denuncias dejó en claro que el personal de la UCEP se desempeñaba siguiendo procedimientos sistemáticos, patrones comunes. Estos procedimientos fueron denominados en el informe citado anteriormente como “patrones de actuación clandestina e ilegal” y se identificaron los siguientes:

- La UCEP actuaba entre las 23hs y las 3 de la mañana. Esto quiere decir que mientras la ciudad dormía, cuando no veía, la UCEP intervenía.
- La UCEP sustraía las pertenencias personales de quienes viven en la calle y provocaba el desplazamiento de los espacios donde pernoctaban.
- La UCEP actuaba colectivamente, intervenía en grupos de diez personas o más que amenazaban, coaccionaban y hasta lesionaban a las personas.
- El personal de la UCEP no operaba a partir de una orden judicial o una orden administrativa que habilitara el desalojo del espacio público.
- El personal de la UCEP se movilizaba en vehículos que no contaban con una identificación institucional y eran acompañados por un camión de recolección de residuos donde se arrojaba lo que se incautaba.
- El personal de la UCEP no sólo incauta las pertenencias personales sino también los documentos de identidad de las personas lo que implica dejar a estas en situaciones de mayor vulnerabilidad ya que los DNI son imprescindibles para realizar cualquier tipo de trámite que posibilite el acceso a las pres-

taciones del Gobierno de la Ciudad o de las Organizaciones de la Sociedad Civil y, básicamente, para poder acreditar identidad en cualquier situación.

- La UCEP actuaba a partir de información recabada por el programa Buenos Aires Presente (BAP) cuya finalidad era promover la contención y la asistencia social, es decir todo lo contrario a los objetivos y accionar de la UCEP. A su vez, la UCEP no era acompañada por personal del SAME ni por trabajadores sociales que pudieran proponer alternativa de alojamiento o asesoramiento. A su vez, se denunció que la Policía Federal Argentina acompañó los procedimientos realizados por la UCEP aunque esta institución nunca lo reconoció.
- La UCEP actuaba constantemente aplicando métodos violentos e intimidantes para que los AVC no retornen al espacio donde fueron interceptados (Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009).

Las denuncias realizadas por las personas que sufrieron el accionar de la UCEP presentadas ante la Defensoría del Pueblo no sólo permitieron reconstruir los patrones comunes de los procedimientos sino que tomaron estado público y se transformó en un escándalo político para la gestión liderada por Mauricio Macri. La legisladora porteña Liliana Parada presentó una denuncia en el Juzgado Nacional en lo Criminal de Instrucción N°12 a cargo del Dr. Ricardo Warley (Expediente N°3241) contra el Jefe de Gobierno Mauricio Macri, el Ministro de Ambiente y Espacio Público y el personal de la UCEP. Esta denuncia provocó la intervención del juez Roberto Gallardo en octubre de 2009 a partir de la cual se “ordenó el allanamiento de las oficinas de la UCEP y dictó una medida cautelar para que la unidad se abstuviera de intervenir en ‘acciones que involucren a menores e incapaces’ y que para cualquier acción (que realizara) debía contar con una orden judicial previa¹⁸” (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010: 142). El juez ordenó diferentes allanamientos a las oficinas desde donde actuaba la UCEP y se dieron a conocer las planillas en las cuales eran registrados los operativos. En estas se señalaban los motivos de intervención y figuraban como “indigente con colchón y otras pertenencias”; “grupo de indigentes de alta peligrosidad” o “intrusada de indigentes”. Luego de realizado el procedimiento se registraba en una columna el lema “se restauró el espacio público” (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2010: 142).

Un mes después de la intervención judicial, en noviembre de 2009, el Ministro de Ambiente y Espacio Público del GCBA, Juan Pablo Piccardo, y la Defensora del Pueblo, Alicia Pierini, anunciaron que la UCEP no iba a intervenir más en la problemática de la situación de calle y que este tema iba a ser abordado por el programa Buenos Aires Presente (BAP). En diciembre de 2009 dos estudiantes denunciaron que habían observado un procedimiento de la UCEP en la esquina de Av. Córdoba y Uruburu a las siete de la mañana a pesar de la orden del juez Gallardo (Videla, Página 12: 07/12/2009). Esta denuncia dejó en claro que la UCEP no había sido disuelta aún, tal como habían anunciado las autoridades del GCBA.

En 2011, dos años después de haber sido anulada la UCEP, sigue abierto el proceso de investigación impulsado desde la Justicia de Instrucción local contra Macri (Jefe de Gobierno de la Ciudad) y Piccardo (Ministro de Ambiente y Espacio Público) por diecisiete delitos por episodios de lesiones, amenazas e incumplimiento de los deberes de funcionario público a raíz de las acciones realizadas por el personal de la UCEP entre julio de 2008 y octubre de 2009.

Lo cierto es que la conformación de la UCEP representó un cambio drástico en la relación entre los organismos estatales y la población en situación de calle e ilustró cómo desde una gestión pública se privilegiaron ciertos usos del espacio público por sobre otros apelando a cualquier tipo de recurso: desde la manifestación de discursos de funcionarios públicos claramente expulsivos hasta la agresión física. La creación de la UCEP

¹⁸ Cabe aclarar que los procedimientos de la UCEP no contaban con autorizaciones judiciales previas.

implicó romper con las características generales de las políticas del Perfil A. La UCEP, a diferencia de las políticas sociales antes analizadas, fue una política de corte represivo que no intentó resolver ninguno de los problemas de las personas que viven en la calle sino básicamente intervenir a partir de argumentos que defendían un “espacio público para todos los vecinos”, dejando en claro que las personas que viven en la calle no estaban en ese “todos”, que no debían formar parte del paisaje de la ciudad, y que no eran merecedores de un trato digno.

4. Políticas de perfil C: adultos que viven en la calle como sujetos de derecho. Una nueva perspectiva, 2010-2011

4.1. Derechos de las personas que viven en la calle: una nueva ley, un nuevo veto

En diciembre de 2009 una organización de la sociedad civil en la que participan personas que viven en la calle, denominada Proyecto 7 Gente en Situación de Calle, presentó un proyecto de ley en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires que tuvo como principal intención resignificar a los AVC como sujetos de derecho que debían ser incluidos socialmente dejando de lado la noción de “beneficiarios”, tan presente en las políticas de corte asistenciales implementadas hasta ese momento. El proyecto de ley tuvo como título “Protección y Restitución de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle” y se planteó como objetivo “proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” (Expediente N°2717-P-2009).

Uno de los puntos novedosos de este proyecto de ley fue la forma en la que se definió la población meta: por un lado, estuvo dirigido a las personas que ya vivían en la calle y, por el otro, también se incluyó a quienes se encontraban en riesgo de experimentar esta situación. Esta definición significó un quiebre con el enfoque de los programas sociales existentes en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ya que estos se habían focalizado su atención, casi exclusivamente, en quienes ya se encontraban viviendo en la calle bajo el rótulo de Sin Techo, salvo el programa AFSC que interviene sobre los desalojados que no tienen dónde albergarse.

En el proyecto de ley quienes viven en la calle fueron definidos de esta forma:

- a) 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 (Expediente N°2717-P-2009).

La primera novedad de esta primera delimitación es que el concepto utilizado es “persona en situación de calle” y no “Sin Techo”. A su vez, se incorporaron variables como género, familia y lugar de origen que no eran mencionados en la definición de Sin Techo¹⁹ y no se hace mención a la edad de la persona, es decir que no se exige que sea mayor de dieciocho años. Por otro lado, en este proyecto lo que definió que alguien sea receptor de una política no fue su condición de carencia habitacional que sí traía el concepto de Sin Techo sino que se apostó por enfatizar sobre el uso que se realiza del espacio público. Finalmente, se deja en claro que quien utiliza (o no) las prestaciones del GCBA será considerado persona en situación de

¹⁹ La definición de Sin Techo remite a “toda persona adulta que se encuentre pernoctando en espacios públicos o privados, sin contar con una infraestructura que permita ser caracterizada como vivienda precaria. Esta última supone contar con paredes y techos que otorguen privacidad, albergar pertenencias y generar una situación relativamente estable. También quien se resguarda con cartones o maderas en un bajo puente o autopista. No se considera en situación de calle a una persona que habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria, aislada, en un baldío” (Ferreira, 2001:18).

calle, cosa que no sucede en ciertas intervenciones de los programas sociales (como por ejemplo los conteos anuales) ya que el término Sin Techo excluye a quienes acuden a los albergues nocturnos por tener techo al menos por una noche.

A su vez, en el proyecto de ley el grupo en riesgo de vivir en la calle se definió de la siguiente forma:

b) 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:

- 1) Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional.
- 2) Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo.
- 3) Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento (Expediente N°2717-P-2009).

La incorporación de quienes no viven en la calle tuvo como novedad conceptual extender la problemática de la situación de calle a quienes se encontraban en una situación de emergencia o vulnerabilidad habitacional incluyendo a quienes están esperando un desalojo y a quienes habitan en asentamientos o casillas sin acceso a servicios o que viven en condiciones de hacinamiento. Esta incorporación implica el corrimiento de un límite conceptual y apuntó a trabajar en una forma más abarcadora la problemática de la situación de calle. Posiblemente este proyecto de ley tuvo como premisa trabajar en la amortiguación de la llegada a la calle de personas y grupos familiares enteros.

Tal como se mencionó más arriba el objeto de esta ley fue plantear a los AVC como sujetos a los que debían respetarse sus derechos y se recalcaron los deberes del Estado de garantizar, entre otros derechos, la promoción de actividades que erradiquen la discriminación y la violencia hacia las personas en situación de calle (Art N°4 inciso A); la implementación coordinada de políticas vinculadas a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, la cultura, etc. entre los diferentes organismos estatales (Art. N°4, inciso C); la orientación de la política pública hacia la formación y fortalecimiento de los AVC y en riesgo de estarlo (Art. N°4, inciso H); la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo en la planificación y ejecución de políticas públicas (Art. N°4, inciso I).

Finalmente, en el Artículo N°5 del proyecto de ley se afirmaba que

...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 (Art. N°5, Expediente N°2717-P-2009).

Tal como puede observarse, en este proyecto de ley se retomó el concepto del derecho a la ciudad y se afirmó que todas las personas tienen derecho a usar el espacio público y a acceder a los servicios tal como lo garantiza la Constitución Nacional Argentina. Pensar a quienes viven en la calle a partir de su derecho a la ciudad puede ubicarse en el polo opuesto al diseño e implementación de la UCEP ya que tanto el decreto que dio origen a esta Unidad como los discursos de los funcionarios públicos macristas defendían constantemente ciertos usos sobre otros, promovían el acceso a los espacios públicos de ciertos grupos y se les negaba a otros.

El proyecto de ley fue aprobado el 13 de diciembre de 2010 en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y se convirtió en la Ley N° 3.706 (CEDOM: 13/12/2010). El proyecto se convirtió en ley por unanimidad, es decir que los legisladores oficialistas también apoyaron la iniciativa. Sin embargo, el 13 de enero de 2011, un mes después, el Jefe de Gobierno vetó el artículo N°5 de la ley con la firma del Decreto N°042/011 (CEDOM,

13/01/2011). Como se analizó más arriba, este artículo defendía el derecho a la ciudad en general y, en forma más específica, promovía el uso del espacio público y el acceso a los servicios para todos los habitantes contraponiéndose a políticas como las de la UCEP. El argumento del Poder Ejecutivo para vetar este artículo fue que no se correspondía con los principios constitucionales que remitía y que este artículo presentaba ambigüedades que iban a dificultar su implementación. Lo cierto es que el veto de este artículo deja sin vigor a la Ley N° 3706 ya que la oposición debería de juntar un porcentaje de voluntades de legisladores porteños que no puede reunir. No es casual que la misma gestión que implementó la UCEP y que vetó también la ley de la extensión de la Emergencia Habitacional vete este artículo en particular. Nuevamente, esta experiencia legislativa dejó al descubierto que existe un proyecto de ciudad que excluye a los sectores más desfavorecidos y que desde la gestión pública no existe disposición para negociar extensiones de derechos. De esta forma, el veto de esta ley implicó la consolidación del modelo focalizado, descentralizado y asistencial de las políticas que atienden a los Sin Techo desde 1997.

5. Palabras finales

A lo largo de este artículo se trabajaron diferentes modalidades de abordaje de la situación de calle desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Tal como se analizó pueden identificarse tres momentos en la relación Estado-AVC pero estos no deberían leerse como consecutivos sino como simultáneos ya que coexistieron en el tiempo. Es interesante reflexionar acerca de esta simultaneidad y de las tensiones que se producen al interior de un Estado. En este sentido, los AVC fueron conceptualizados como sujetos “vulnerables” o “beneficiarios” de políticas sociales con un claro abordaje socio-asistencial y, al mismo tiempo, como “intrusadores” del espacio público.

Usualmente, cuando se implementan políticas que afectan intereses los actores involucrados resisten. En este caso, estas resistencias fueron encarnadas por algunos legisladores de la oposición y organismos de derechos humanos que acompañaron las denuncias de los perjudicados directamente por el accionar represivo del Estado. Al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo no solo se mostró omnipotente vetando toda ley que intentó resguardar los derechos de los más desfavorecidos sino que se alió con un sector del Poder Judicial para poder avanzar más rápidamente con los desalojos y consolidar un proyecto de ciudad excluyente.

Se presentaron las denominadas políticas indirectas, es decir, aquellas que no fueron pensadas para atender a las/os AVC pero que repercuten en el empeoramiento de las condiciones en las que se habita la Ciudad de Buenos Aires y que podría provocar que una porción de esta población comience a vivir en la vía pública. Un ejemplo de esto último es la clara intencionalidad desde la gestión de Mauricio Macri de incrementar y acelerar los desalojos. Contextualizar el tratamiento de la situación de calle con la implementación de otras políticas permite reconstruir el proyecto de ciudad que implícitamente se promueve desde la gestión pública. ¿Ciudad para quién/es? ¿Qué usos del espacio público van a ser legitimados por las políticas públicas y cuáles no? ¿Cuáles son las resistencias que despiertan las exclusiones deliberadas de grupos o personas? Todos estos interrogantes estuvieron presentes y guiaron este artículo.

La posibilidad de que haya existido la UCEP puede ser pensado como un llamado de atención acerca de cuáles son los límites éticos de los funcionarios que diseñan e implementan políticas públicas, quienes deberían de estar al servicio del mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones. Pero la denuncia del atropello a los derechos humanos de quienes viven en la calle y la posterior disolución de la UCEP fue un punto de partida para generar resistencias y dar nacimiento a las políticas del denominado Perfil C. La aprobación de la Ley N° 3.706 por unanimidad en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en la cual se concebía a las personas que viven en la calle como sujetos de derecho y no como beneficiarios de políticas sociales, tal como pregonan las políticas del Perfil A, representa un cambio y visibiliza la construcción de demandas desde organizaciones de la sociedad civil en relación con la problemática de la situación de calle. El

veto de la ley puede pensarse como anecdótico si se tiene en cuenta que ya existe un precedente que muestra cómo la sociedad civil parece comenzar a tener una mayor incidencia en la incorporación de problemáticas de este tipo en la agenda pública.

El veto antes mencionado reconfirma y legitima a las políticas sociales del Perfil A caracterizadas por su focalización, su descentralización y su alto componente asistencial. Tal como se analizó, estas políticas sociales creadas a partir de 1997 respondieron a la necesidad de atender demandas urgentes en un contexto social caracterizado por el avance de la vulnerabilidad, la inestabilidad y la pobreza que comenzaba a afectar a una gran cantidad de población. Las soluciones propuestas para las personas que viven en la calle fueron de carácter transitorio, es decir que no apuntaron a ofrecer soluciones definitivas o a combatir las causas estructurales que empujaron a cada vez más personas a experimentar la situación de calle. Una vez ya presentado el tipo de prestaciones que ofrecen estas políticas sociales puede decirse que intentan amortiguar los efectos más nocivos de vivir en la calle a partir de la oferta de albergues de carácter transitorio (paradores y hogares) donde se garantiza el acceso a la alimentación, el baño, el descanso y el seguimiento de los equipos profesionales.

Bibliografía

- Boletín Oficial N°3098, 19/01/2009); Decreto N°009/09; Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.
- Boletín Oficial N°3045 (29/10/2008); Decreto N° 1232/08; Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.
- Boletín Oficial N°3045 (29/10/2008); Decreto N° 1232/08; Separata del Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (2008); Anexos-Decreto N°1232/08; Página 8.
- Boletín Oficial N° 2463 (21/06/2006); Decreto N°690/06; Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N°803 (22/10/1999); Decreto N° 2.018; Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.
- Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 213 (06/06/1997); Decreto N° 607/997; Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.
- CEDOM (13/01/2011); Veto Parcial de la Ley N°3706 Decreto N°042/011. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/dvl3706.html>; Visto el 20/05/2011.
- CEDOM (13/12/2010); Ley 3706 “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle”; Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3706.html>; Visto el 20/05/2011.
- CEDOM (08/12/2008); Ley 2973; Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2973.html> Visto el 20/05/2011.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2010); Derechos humanos en Argentina. Informe 2010. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009), La UCEP: un organismo estatal con prácticas ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control del Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires. Octubre.

- Danani, Claudia (1996); Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-sujeto; en *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico* (Hintze, compiladora); Buenos Aires: Ed. Centro de Estudios Avanzados (CEA).
- Di Filippo, Facundo; Diputado (2009). Presidencia de la Comisión de Vivienda. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Noviembre.
- Expediente N°2717-P-2009 (2009); Proyecto de Ley Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle; presentado por la organización Proyecto 7 Gente en Situación de Calle ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y avalado por la Diputada Liliana Parada. Disponible en:
http://www.rederua.org.br/pub/otrecheiro/lei_sit_calle_12_12_2010.pdf
- Ferreira, Gladis (2001); “Una mirada al BAP; Personas Sin Techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo en calle”; Documento N° 28; Buenos Aires, *Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Promoción Social*; Buenos Aires, PP. 18.
- Grassi, Estela (2006); *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*; Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Informe preliminar al Decreto N° 607/997 (1997), titulado “Programa para las personas solas o familias sin techo”. Mimeo.
- Kaztman, Rubén (2001); “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”; *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, N° 75. Diciembre 2001. Santiago de Chile.
- Merklen, Denis (2000); “La lógica del cazador, Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del GBA hacia fines de los 90”. En *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. M. Svampa (ed) Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Mutuberría Lazarini, Valeria y Rodríguez, María Florencia (2009); Desalojos y acciones colectivas; *Revista Ciudades* N°84. Red Nacional de Investigación Urbana. Puebla, México. Octubre-Diciembre. Pp. 27-31.
- Oszlak, Oscar (1991); *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*; Humanitas-CEDES, Buenos Aires.
- Videla, Eduardo (07/12/2009); “Una patota que se resiste a la baja”; Página 12. Visto el 11/04/2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-136573-2009-12-07.html>
- Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario (2008). Encuesta a Personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario de la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo (2004); “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”; *Revista CEPAL* N°85; Santiago de Chile, Abril.
- Videla, Eduardo (14/01/2009); “Un veto que agrava la emergencia habitacional”; Página 12. Visto el 21/03/2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-118213-2009-01-14.html>
- Wainfeld, Mario (25/06/2007); “La derecha hizo cabeza de playa en Capital”; Página 12. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-87149-2007-06-25.html>. Visitado el 19/05/2011.