

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Maestría en Políticas Sociales



Autor: Patricio Julián Avalos

**Criminalización, expulsión y desamparo institucionalizado. Intervención estatal sobre la
situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2007-2017**

Trabajo de Integración Final para optar por el título de Especialista en Planificación y
Gestión de políticas sociales

Tutora: Dra. Ana Gabriela Logiudice
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2024

Criminalización, expulsión y desamparo institucionalizado. Intervención estatal sobre la situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. durante el período 2007-2017

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar los aspectos generales que caracterizan a las políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires hacia las personas en situación de calle durante el período 2007-2017, indagando sobre las continuidades, modificaciones e innovaciones llevadas a cabo por el gobierno que inicia dicho período sobre las formas que históricamente asumió el distrito en términos de abordaje. La hipótesis que conduce dicho análisis afirma que si bien se registró un incremento de los dispositivos asistenciales y la sanción de la Ley N°3706 de Protección y Garantía de derechos de Personas en Situación de Calle y riesgo de Situación de Calle marcó un hito en tanto definió a las personas padecientes como sujetos de derechos, el período de análisis se caracterizó por un progresivo cercenamiento del derecho de las personas en situación de calle a habitar la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se valió de dos estrategias: en primer lugar, reeditó dimensión represiva que caracterizó las intervenciones estatales hasta mediados-fines de los años '90. En segundo lugar, se produjo un proceso de degradación de las políticas asistenciales a partir del desmantelamiento de los mecanismos de articulación entre la asistencia a la emergencia y el acceso a derechos, la creciente cesión de la intervención a las organizaciones de la sociedad civil y el uso de los recursos asistenciales para invisibilizar la problemática y así justificar el incumplimiento del marco normativo vigente. En términos metodológicos, este trabajo asume enfoque cualitativo basado en el análisis documental, relevando información institucional, y periodística que se coteja con bibliografía orientada tanto al problema de análisis como a un enfoque más general acerca de las políticas públicas y las políticas sociales en particular.

En base a dichos procedimientos, y a los fines de justificar la hipótesis de trabajo, se analizan un conjunto de políticas implementadas durante el período de estudio. Por el lado de la dimensión represiva, se indagan los operativos desplegados por la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP) y los operativos de “limpieza” desplegados por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad, concluyendo que ambas estrategias tuvieron como objetivo expulsar del espacio público a las personas que habitan las calles, población que el gobierno definió por fuera de los usos aceptados de la ciudad. Por el lado de las políticas asistenciales, se indagan dos intervenciones: el subsidio habitacional del Programa de Atención a Familias en situación de Calle y los Paradores y Centros de inclusión/integración de la Ciudad. Respecto a dichos programas, se concluye que sufrieron

importantes retrocesos tanto en alcance como en calidad: por un lado, se dismantló el sistema de articulación que, al menos en el plano formal, existía entre los mecanismos de asistencia inmediata y las políticas de acceso a vivienda definitiva. Por otro lado, se incrementó la carga burocrática del acceso a dicho subsidio a partir de la ampliación y complejización de los requisitos de ingreso y permanencia. Finalmente se dio una progresiva desestatización de la gestión de los dispositivos de alojamiento, a partir de la creciente transferencia de recursos a las organizaciones de la sociedad civil, lo cual redundó en un deterioro de las condiciones de habitabilidad de los dispositivos gestionados por el Estado, a la vez que fortalecieron el rol de dichas organizaciones, no solo en términos de asistencia, sino también en movilización de reclamos para modificar la orientación de las políticas existentes. Este punto se retoma en el último apartado en donde se analiza el rol del Estado y la sociedad civil en torno a la sanción de la Ley N°3706, concluyendo que las escasas modificaciones que el gobierno aplicó a sus políticas en función de la nueva norma robusteció la movilización de reclamos tanto de las organizaciones mencionadas como de actores estatales no alineados al oficialismo. Esto, a su vez, puso en evidencia que las políticas sociales existentes en el distrito fueron utilizadas para invisibilizar la problemática y así establecer un imaginario de “baja incidencia” de la problemática que justifique el sostenimiento de las estrategias vigentes.

Como conclusión, se plantea que el objetivo de fondo del gobierno respecto al problema responde a un proyecto de urbanización excluyente, en donde los sectores vulnerables y socialmente desafiados no tienen lugar, que los mismos son considerados habitantes ilegítimos antes que sujetos de derecho y que los propios recursos asistenciales son utilizados para convalidar y movilizar la exclusión de la Ciudad.

Criminalization, expulsion, and institutionalized abandonment. State intervention on homelessness in the City of Buenos Aires during the period 2007-2017

Summary

The objective of this work is to analyze the general aspects that characterize the public policies of the City of Buenos Aires towards homeless people during the period 2007-2017, investigating the continuities, modifications, and innovations carried out by the government that began this period regarding the forms that the district has historically adopted in terms of approach. The hypothesis guiding this analysis states that although there was an increase in assistance devices and the enactment of Law No. 3706 on the Protection and Guarantee of the Rights of Persons in Situations of Street and Risk of Street Situation marked a milestone by defining the affected individuals as subjects of rights, the period under analysis was characterized by a progressive curtailment of the right of people in street situations to inhabit the City of Buenos Aires. To this end, the government of the City of Buenos Aires relied on two strategies: first, it reintroduced the repressive dimension that characterized state interventions until the mid-late '90s. Secondly, a process of degradation of welfare policies occurred due to the dismantling of the mechanisms for articulating emergency assistance and access to rights, the increasing delegation of intervention to civil society organizations, and the use of welfare resources to make the issue invisible and thus justify the non-compliance with the current regulatory framework. In methodological terms, this work adopts a qualitative approach based on documentary analysis, highlighting institutional and journalistic information that is cross-referenced with literature oriented both towards the problem of analysis and a more general approach to public policies and social policies in particular.

Based on these procedures, and in order to justify the working hypothesis, a set of policies implemented during the study period is analyzed. On the repressive dimension side, the operations carried out by the Public Space Control Unit (UCEP) and the "cleaning" operations deployed by the Ministry of Environment and Public Space of the City are investigated, concluding that both strategies aimed to expel from public space the people who inhabit the streets, a population that the government defined as outside the accepted uses of the city. On the side of welfare policies, two interventions are being investigated: the housing subsidy from the Family Care Program for Families in Street Situations and the Shelters and Inclusion/Integration Centers of the City. Regarding these programs, it is concluded that they suffered significant setbacks both in scope and quality: on one hand, the coordination system that, at least in formal terms, existed between immediate assistance mechanisms

and policies for access to permanent housing was dismantled. On the other hand, the bureaucratic burden for accessing this subsidy increased due to the expansion and complexity of the admission and retention requirements. Finally, there was a progressive privatization of the management of housing facilities, due to the increasing transfer of resources to civil society organizations, which resulted in a deterioration of the living conditions of the facilities managed by the State, while simultaneously strengthening the role of these organizations, not only in terms of assistance but also in mobilizing demands to change the direction of existing policies. This point is revisited in the final section where the role of the State and civil society regarding the enactment of Law No. 3706 is analyzed, concluding that the few modifications the government made to its policies in light of the new norm strengthened the mobilization of claims from both the mentioned organizations and state actors not aligned with the ruling party. This, in turn, highlighted that the existing social policies in the district were used to make the issue invisible and thus establish an image of "low incidence" of the problem that justifies the maintenance of the current strategies.

In conclusion, it is proposed that the underlying objective of the government regarding the problem corresponds to a project of exclusive urbanization, where vulnerable and socially disaffiliated sectors have no place, where they are considered illegitimate inhabitants rather than subjects of rights, and where the very assistance resources are used to validate and mobilize the exclusion from the City.

Indice

1. Introducción

2. Marco teórico

2.1. Cuestión social y cuestión urbana: la pregunta sobre la desigualdad.

2.2. Consideraciones sobre la política social. ¿Estado Vs. Sociedad?

2.3. Situación de calle: genealogía del concepto.

3. Estado de cuestión. Antecedentes históricos

3.1. Urbanización, cuestión habitacional y derecho a la ciudad: antecedentes y contexto histórico

3.2. Del “vagabundo” a la “situación de calle”: cambios y persistencias en la asistencia a la emergencia social.

4. Políticas habitacionales y políticas de asistencia a las personas en situación de calle desde el año 2007. Modernización estructural y retorno a viejos paradigmas.

4.1. Cuestión urbana durante la gestión Macrista: “vecinos”, “usurpadores” y desarrollo urbano con base en la expulsión.

4.2. Primera modalidad de intervención: violencia institucional

4.2.1. El Ministerio de Ambiente y Espacio Público como articulador de la violencia estatal: La UCEP y los operativos de “higiene”.

4.3. Segunda Modalidad: degradación de las políticas asistenciales. Intervención social sin acceso a derechos.

4.3.1. Subsidio Habitacional: refocalización difusa, judicialización y burocratización de la asistencia

4.3.2. Paradores de la Ciudad: Encierro y expulsión. El rol de las OSC.

5. Controversias en torno a la Ley 3706. La definición del padeciente y la disputa por el número.

6. Conclusiones

1. Introducción:

Desde finales del Siglo XX, en la Ciudad de Buenos se ha consolidado un modelo de acceso excluyente a sus bienes y servicios, especialmente en materia habitacional. El encarecimiento de los precios del suelo, la concentración inmobiliaria y la persistencia de la desigualdad social dieron lugar a nuevas formas de marginalidad, entre las cuales la situación de calle se constituye como una de las expresiones más extremas.

El objetivo de este trabajo es indagar sobre los aspectos generales que caracterizan a las políticas de asistencia a las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires durante el decenio 2007-2017, teniendo en cuenta los cambios en la orientación política de la gestión de gobierno operados en dicho período. Las razones que justifican el recorte temporal responden a los siguientes parámetros: en el año 2007 se dio inicio a la gestión de gobierno de la Alianza Propuesta Republicana (PRO) en la Ciudad de Buenos Aires. En el año 2017, por otro lado, se realizó el primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle, el cual formalizó y unificó los reiterados cuestionamientos de un conjunto de instituciones del Estado y la sociedad civil respecto al diagnóstico cuantitativo que realiza el gobierno del número de padecientes, así como de la falta de ajuste del diseño e intervención de las políticas sociales existentes al marco legal establecido por la Ley N°3706 de Protección y Garantía de Personas en Situación de Calle y en Riesgo de Situación de Calle, sancionada en el año 2010.

Se sostiene como hipótesis que, durante el período de estudio, si bien en términos cuantitativos la oferta de recursos asistenciales se ha incrementado y la sanción de la Ley N°3706 implicó un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de derechos de las personas en situación de calle, las políticas incorporadas por el gobierno porteño y los cambios aplicados a las intervenciones preexistentes instalaron y sostuvieron una lógica de cercenamiento del derecho a habitar la ciudad de dichas personas. Para ello, se recurrió principalmente a dos estrategias: por un lado, la puesta en marcha de mecanismos estatales de expulsión violenta del espacio público, y por el otro la degradación de los recursos del Estado destinados a intervenir sobre la problemática, ya sea mediante el desmantelamiento de los mecanismos que intentaban articular asistencia a la emergencia con el acceso a derechos, la creciente cesión de la intervención a las organizaciones de la sociedad civil o el uso de los recursos asistenciales para invisibilizar la problemática y así justificar el incumplimiento del marco normativo vigente. El fin último de estas acciones fue el de legitimar un proyecto de urbanización excluyente, en donde solo los sectores sociales dotados de recursos económicos para

consumir los servicios de la ciudad puedan habitarla. A los fines de corroborar dicha hipótesis se plantean como objetivos específicos:

- 1) Describir los aspectos generales de la estrategia de intervención estatal sobre la situación de calle durante los años bajo análisis, indagando sobre las modalidades y componentes de políticas implementadas durante el período, tales como la UCEP, los subsidios habitacionales y los dispositivos de alojamiento transitorio.
- 2) Analizar las implicancias de la sanción de la Ley N°3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle en la redefinición de la problemática y su impacto real sobre las políticas orientadas a su ámbito de aplicación
- 3) Analizar el rol de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC)¹ y su participación en las políticas públicas para la atención a personas en situación de calle.

Este trabajo asume un enfoque cualitativo. El marco teórico ha sido elaborado a partir de una revisión bibliográfica, que incluye tanto el material abordado en el marco de la carrera de especialización como bibliografía complementaria relativa a la problemática específica que es objeto de este estudio. Sobre esta base, las técnicas cualitativas desplegadas incluyen el análisis documental, tanto de material producido por organismos estatales como del elaborado por entidades de la sociedad civil. En particular, se realizó un relevamiento y un examen de la normativa (histórica y vigente) que regula y orienta las políticas objeto del presente trabajo, así como informes producidos por organismos de control público, tales como la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires y la Defensoría del Pueblo. Luego, se incluye una entrevista a una informante clave, perteneciente a una organización de la sociedad civil, que da cuenta de la gestión del problema y sus concepciones acerca del mismo. Finalmente, el trabajo incluye la utilización de material periodístico. Este corpus ha sido analizado y contrastado a la luz de la bibliografía especializada, que también ha sido utilizada como fuente secundaria, brindando claves interpretativas de los procesos analizados.

Este documento se estructura del siguiente modo. El primer apartado incluirá el marco teórico conceptual que estructura el presente trabajo. En el segundo apartado se reseñarán los antecedentes históricos tanto del contexto histórico sociohabitacional de la Ciudad de Buenos Aires desde fines de

¹ Dentro de la diversidad de denominaciones que se atribuyen a este sector (ONG; Organizaciones del Tercer Sector, etc.), siguiendo a Rosa (2012), se sostiene aquí que la definición de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es aquella que mejor abarca la gran heterogeneidad que expresan estas instituciones, bajo el denominador común de ser autogobernadas, voluntarias, privadas y sin fines del lucro. Por tal motivo, se elige dicha definición para el presente trabajo.

los años '70, incluyendo la política habitacional en general y la evolución de la situación de calle como problema social. En el tercer apartado se indaga sobre la intervención social del Estado y la sociedad civil sobre la problemática. A tal fin, dicho apartado se divide en tres acápites: el primero indaga sobre las políticas de corte represivo desplegadas desde el año 2007 (UCEP, operativos de limpieza del Ministerio de Ambiente y Espacio Público). El segundo analizara las políticas de corte asistencial, indagando concretamente en el Programa correspondiente al subsidio habitacional de la ciudad y los dispositivos de alojamiento transitorio (paradores propios, instituciones conveniadas). Finalmente, el último apartado incluirá un breve análisis sobre la sanción del a Ley N°3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle la respuesta del gobierno porteño a dicha sanción y las disputas emergentes entre los actores impulsores y el gobierno porteño en torno a la implementación de sus componentes.

2. 1. Cuestión social y cuestión urbana: la pregunta sobre la desigualdad.

La situación de calle como problema, se manifiesta como uno de los emergentes que hacen a la cuestión social en el marco de los procesos de urbanización modernos. La forma en la que se entiende aquí a la cuestión social responde a la idea general de un conjunto de demandas que surgen de las condiciones de vida y trabajo en el marco de la sociedad capitalista organizada en torno a la propiedad privada (Carballeda, 2008; Logiudice, 2022). Como tal, entonces, dicha cuestión condensa las diversas formas en las cuales se manifiestan las demandas en torno a las tensiones entre la igualdad jurídica y la desigualdad socioeconómica, así como la intervención del Estado sobre las mismas.

En relación a los problemas y tensiones emergentes de los procesos de urbanización, o en términos más generales, a la cuestión urbana, la cuestión social expresa las demandas que surgen de los procesos de producción y transformación de las ciudades. Tomando como referencia las ideas del marxismo estructuralista de mediados-fines del siglo XX, los procesos de urbanización dejan de ser pensados como un proceso meramente material-espacialista para entenderse dentro de una lógica de producción social (Lefebvre, 1974). De esta forma, en la dinámica urbanizadora confluyen los posicionamientos del Estado (como manifestación de la ideología dominante) con respecto a la organización socioespacial (Castells, 1974) y las resistencias de los sectores populares. Respecto a este punto, Lefebvre (1968) reconoció en la disputa por el derecho a la ciudad a las luchas sociales contra los procesos de gentrificación y segregación espacial, la degradación del ambiente y el condicionamiento del uso de los servicios de las ciudades a la capacidad

adquisitiva individual, así como también los reclamos por mayor influencia de los habitantes sobre la planificación urbana.

Hacia finales de siglo XX, la cuestión social y la cuestión urbana se entrecruzan en el marco de transformación del modelo de acumulación capitalista de los años '70-'80, el cual alteró sustancialmente la relación de la sociedad con el territorio. Particularmente en las grandes ciudades, la globalización económica llevó a una profunda transformación del modelo productivo en el marco del proceso de des-industrialización y tercerización económica que redujo la capacidad de acceso al empleo formal y, particularmente en Latinoamérica, produjo la ampliación del desempleo y la informalidad laboral. Dichas transformaciones, en el marco de la dinámica urbana, se tradujeron en un acceso diferenciado a los bienes y servicios de las ciudades, y por lo tanto a una estructura sociourbana segmentada (Ziccardi, 2001). Dicha segmentación adquiere las características que señala Robert Castell (1995), cuando afirma que la cuestión social sufrió un proceso de “metamorfosis” (p.15), producto de la alteración de las condiciones de integración que caracterizaron al Estado de bienestar. Es particularmente en las ciudades donde se identifica la conformación de un segmento social de vulnerables, integrados débilmente a la sociedad a partir de la informalidad laboral, e incluso de un conjunto de personas consideradas inempleables o *desafiliadas*, despojados de toda posibilidad de incorporación al tejido social. Estas formas de integración diferenciadas producen, finalmente, en formas desiguales de habitar la ciudad. Al respecto, Duhau (2003) define estas formas como la conformación de una ciudad formal, que expresa el apego a un determinado orden jurídico que regula la organización, producción, apropiación y usos del espacio urbano, y una ciudad informal (p.54) que expresa un habitar que se contrapone o se ubica al margen de ese orden formal.

En conclusión, cuestión social y cuestión urbana son expresiones de las contradicciones entre el desarrollo capitalista, las desigualdades emergentes y el conjunto de demandas vinculadas a las mismas, en el marco de los procesos de desarrollo y crecimiento de las grandes ciudades. Como tales, dichas cuestiones manifiestan una conflictividad social por la cual el Estado asume determinados posicionamientos y desde los cuales interviene a través de sus políticas públicas.

2.2. Consideraciones sobre la política social. ¿Estado vs. Sociedad?

La política social representa uno de los campos en los cuales se manifiestan las políticas públicas. Una posible definición de estas últimas es la propuesta por Oszlak y O'Donnell (1995) cuando afirman que las políticas públicas representan la toma de posición del Estado respecto a

situaciones que la sociedad considera problemáticas. El binomio Estado-sociedad representa entonces la piedra angular que define a las políticas públicas. Sobre esta afirmación emergieron un conjunto de debates orientados a ponderar a uno u otro de ambos actores en el proceso de selección, identificación y abordaje de determinadas problemáticas, que a líneas generales se constituyen en perspectivas socio-céntricas y Estado-céntricas: mientras que las primeras ponen mayor énfasis en la problematización y demanda social respecto a determinadas cuestiones y consideran al Estado como un ente reactivo y dependiente de dichas acciones, las segundas privilegian la autonomía relativa del Estado para definir, seleccionar y orientar acciones sobre determinados problemas (Roth Deubel, 2002).

Las diferentes perspectivas se traducen, asimismo, en los diferentes campos en los que se desarrollan las políticas públicas, pudiéndose identificar debates similares en el marco de la definición de las políticas sociales. Entre los diversos ejemplos, surgen enfoques que proponen que la política social y sus formatos son la resultante de un conjunto de luchas y movilizaciones sociales que definen la forma en la que el estado ejerce su intervención social (Esping Andersen, 1993, citado en Logiudice, 2022). En el otro polo, se desprenden las visiones que privilegian el rol del aparato institucional del Estado, el cual además sirve de inspiración a demandas sociales que luego se abordan a través de la política (Weird y Sckopcol, 1993, citado en Logiudice, 2022). Sin embargo, tanto para una mirada más general de las políticas públicas como para un enfoque más orientado a la política social, existen enfoques mixtos que privilegian el carácter de interacción entre ambas esferas y la necesidad de analizar y ponderar la influencia de cada una. Estas posiciones afirman a rasgos generales que así como no es posible asociar el entramado institucional íntegramente al impacto de las luchas sociales, tampoco puede validarse la autonomía plena del Estado para establecer campos de acción (Roth Deubel, 2002; Logiudice, 2022).

En este sentido, la política social, entendida como la toma de posición del Estado respecto a la cuestión social, implica necesariamente la existencia de demandas sociales respecto a los problemas emergentes de las condiciones de reproducción de la clase trabajadora en el marco de la sociedad capitalista (Logiudice, 2022) y las formas en las que el Estado, desde sus agencias, incorpora, moldea y reorienta dichos reclamos para ejercer el poder político y articular la garantía de orden social, el ejercicio de poder y la construcción de hegemonía (Vilas, 2013; Logiudice, 2022). Yendo entonces a una definición más general de la política social, esta puede ser entendida como la forma en que las sociedades capitalistas abordan la tensión entre el principio de igualdad jurídica consagrado en la modernidad y la desigualdad inherente a las relaciones salariales (Grassi, 2008).

El fin o los objetivos de las políticas sociales, sin embargo, no han sido uniformes durante la historia del capitalismo, y han dependido en mayor medida de determinadas configuraciones culturales (Grimson, 2011), estructuradas en torno a determinadas fases del ciclo de acumulación económica (Vilas, 2013) y organizadoras de determinadas prácticas, representaciones e instituciones. En este sentido, la construcción del neoliberalismo expresó la búsqueda de reorientar el modelo de acumulación de riqueza en torno a la re-concentración de poder en manos de los sectores dominantes (Harvey, 2005). Esto implicó profundas alteraciones en las estrategias de política social que se habían institucionalizado durante el período del Estado de Bienestar de posguerra, partiendo de su desvinculación del proceso de modernización capitalista (Vilas, 2013). En línea con el objetivo de re-mercantilizar la vida social, las políticas sociales neoliberales dejaron de lado el objetivo de integración social, en tanto garantía de participación y mutuo reconocimiento de los sujetos en una comunidad (Grassi, 2008) para estructurarse en torno a estrategias de alivio a la pobreza, ahora vista como peligro a la gobernabilidad (Vilas, 2013), conformando una institucionalidad diferenciada entre los pobres y los no pobres (Lo Vuolo, et. al., 1999; Vilas, 2013).

Estos fueron los criterios que estructuraron los sistemas de protección social, y particularmente al subsistema de asistencia. Nuevamente, entre la diversidad de interpretaciones, existe acuerdo en que las políticas asistenciales se orientan a la protección de las personas no integradas al mercado de trabajo. Sin embargo, este objetivo implica fundamentos diferentes en relación a las prácticas e instituciones legitimadas por cada proyecto político. En la Argentina neoliberal, la asistencia ofició de dique de contención a la conflictividad social producida por la expulsión masiva de trabajadores del mercado, articulando el tutelaje en grados mínimos con el disciplinamiento de los sectores excluidos. Recuperando la tipología de Lautier (1998, citado Lo Vuolo, et. al, 1998) consideran que en Latinoamérica prevaleció un modelo de intervención asistencial represivo que instaló representaciones moralizantes de la pobreza, dividiendo a aquellos a quienes el Estado debe asistir (pobres “buenos”) y a los que debe reprimir (pobres “malos”), lo cual entra en línea con la responsabilización de los padecientes respecto a su condición.

Por otro lado, Andrenacci y Repetto (2006) caracterizan a las instituciones de asistencia neoliberal en función de tres criterios: en primer lugar, el pasaje del universalismo a la focalización, que condujo a conformación de poblaciones específicas o grupos de riesgo para los cuales el Estado debía proveer una gama acotada de recursos que asegurasen un mínimo de reproducción biológica (Álvarez Leguizamón, 2006, citado en Logiudice, 2022) a través de programas transitorios (Logiudice, 2022), sumando la exigencia de contraprestaciones, sean en forma de empleo o el

cumplimiento de ciertas condiciones personales (Lo Vuolo et. al., 1999). En segundo lugar, la descentralización de las políticas, que performó un mapa de programas fragmentados y diferenciados en consonancia con la capacidad fiscal y disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales. Finalmente, la desestatización, que implicó la pérdida de capacidad rectora y reguladora del Estado a través de la remercantilización de los servicios sociales y la creciente transferencia de recursos a organizaciones no gubernamentales. En este sentido, el retroceso del Estado providencia (Wacquant, 2001) se dio en paralelo a la revalorización de la sociedad civil como entidad capaz constituirse en esfera autónoma de provisión de servicios (Arcidiácono, 2011). Esta idea de comunidad civil prepolítica (Somers, 1995) fundada en la solidaridad condujo a la proliferación de las organizaciones de la sociedad civil y “la reactualización de la filantropía y el mecenazgo” (Grassi, 2008, p.35), ahora enmarcadas dentro del marco de políticas de Estado neoliberales.

Finalmente, a principios del siglo XXI se produjo en el país una crisis en el consenso neoliberal a partir del colapso del modelo de convertibilidad y el estallido social del año 2001³. Se produjo entonces una reconfiguración de la política social motivados por la creciente falta de tolerancia a la desigualdad, a partir de reclamos que fueron desde la regulación del mercado hasta el incremento del gasto social (Filgueira, 2013). Esto llevó, entre otras cuestiones, a un conjunto de contrarreformas en la política social en Argentina (Danani y Hintze, 2010) de las cuales aquí se recuperan algunas que caracterizaron a la asistencia post-neoliberal. Los cambios operados sobre la misma llevaron a un conjunto de debates y controversias acerca de la persistencia o ruptura respecto al modelo de intervención pre-crisis. En primer lugar, se evidenciaron cambios cuali-cuantitativos en la asistencia que motivaron discusiones sobre la desfocalización y la universalización de la política social: Dos ejes de este debate fueron la implicancia de la masificación de la asistencia, especialmente durante la crisis, y el pasaje en muchos casos de la contraprestación laboral a las condicionalidades o corresponsabilidades en materia de salud y educación, que sostenían el control sobre las conductas individuales (Logiudice, 2022). En segundo lugar, se registró un avance del discurso de derechos sobre la política social, desde el cual se propone una reconfiguración de la política social orientada a reconocer a los perceptores ya no desde la satisfacción de necesidades a partir de la asistencia, sino desde su condición de titulares de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009). Estas discusiones,

³ Entre el 19 y 20 de diciembre del año 2001, la prolongada crisis económica y las medidas desplegadas para sostener el debilitado modelo de convertibilidad (entre ellos el “corralito”, que limitaba la extracción de dinero de los bancos) precipitaron un conjunto de protestas que recrudecieron cuando el presidente Fernando de La Rúa dictaminó el Estado de Sitio. Ante la negativa de la población de abandonar la protesta, el Gobierno nacional desplegó un fuerte operativo represivo que dejó un saldo de 38 muertos y cientos de heridos. Como consecuencia de estos sucesos, se produjo la renuncia del presidente de la nación (Rodríguez, 2001)

finalmente, se produjeron en un marco de intentos de reestructuración de proyectos de poder neoliberales dentro del contexto político institucional inaugurado en el nuevo siglo (Theodore, Peck y Brenner, 2009) que trasladaron al campo de la praxis política dichas controversias.

2.3. Situación de calle: genealogía del concepto.

El padecimiento de vivir en la calle ha sido objeto de definiciones y reinterpretaciones tanto desde el campo académico como desde el propio Estado en el marco de su intervención. Palleres e Hidalgo (2018) analizaron el recorrido de las definiciones e interpretaciones del problema desde los años '80 hasta la actualidad. En aquella primera década, las organizaciones religiosas que brindaban asistencia a las personas padecientes las denominaban *deambulantes*, en alusión a los recorridos que estas realizaban en búsqueda de los servicios ofrecidos por las iglesias. A mediados de los años '90 el Ejecutivo porteño, a través del Decreto N°607/97, definió a la población como los *sin techo*, concepto que identifica a las personas por su carencia de vivienda y recursos materiales. Desde el campo académico, por su parte, se emplearon definiciones como la de *persona sin hogar* y *habitante de la calle*. La primera, traducción casi literal del término *homeless*, recupera aspectos no incluidos en la idea del sin techo, como la trayectoria biográfica y los diversos aspectos sociales y emocionales contenidos en ella. La relevancia de la idea de *habitar la calle*, por su parte, resulta clave ya que incorpora la idea de apropiación del entorno que la persona habita, el entramado de relaciones e interacciones que establece con personas y recursos para establecer una cotidianeidad y la capacidad de transformar su entorno en un recurso de subsistencia (Rosa, 2012).

El concepto de situación de calle, por su parte, comenzó a ser utilizado en las redefiniciones normativas posteriores a la crisis del 2001, en un contexto de agudización del déficit habitacional. Esta definición ha logrado un consenso político-institucional más amplio que sus predecesoras y ha sido reconocida y apropiada por los sujetos padecientes y las organizaciones sociales dedicadas a abordar la problemática (Palleres, e Hidalgo, 2018). Como categoría de análisis, el concepto reconoce el carácter multidimensional de la cuestión, señalando tanto las carencias materiales como los condicionantes sociales, culturales, económicos y políticos que hacen al problema. Según Di Iorio, Seidmann, Gueglio y Rigueiral (2016), en la situación de calle se inscriben la exclusión en contexto urbano, las desigualdades económico jurídicas, y las formas de desafiliación que se traducen en derechos vulnerados. Palleres y Rosa (2010) a su vez, caracterizan la dinámica de la situación de calle a partir de la constitución de la cotidianidad de vivir en la vía pública, remarcando la progresiva pérdida de los lazos sociales y recursos materiales, y la construcción de estrategias de supervivencia, articulando formas de desplazamiento en la vía pública con inserción en los dispositivos

institucionales, los cuales también prefiguran sus movimientos a través de estrategias de regulación y control. En esta definición, pueden reconocerse las dimensiones de análisis contempladas en las denominaciones precedentes: habitantes de la vía pública (habitantes de la calle), que pierden lazos sociales (sin hogar) y materiales (sin techo) y se desplazan hacia e insertan en dispositivos institucionales (deambulantes). A su vez, la idea de “situación” incorpora el reconocimiento del problema como transitorio y posible de superarse (Palleres e Hidalgo, 2018).

3. Antecedentes históricos

3.1. Urbanización, cuestión habitacional y derecho a la ciudad: antecedentes y contexto histórico

Los procesos de desregulación y apertura de las economías nacionales al mercado global iniciados a fines de los '70 e inicios de los '80 impulsaron el avance del capital financiero sobre los procesos de organización territorial de los grandes centros urbanos. En Argentina, a partir del golpe de Estado de 1976 se abrió un proceso combinado de liberalización y mercantilización de la política habitacional con la erradicación violenta de las villas miseria y los espacios valorizados por la inversión especulativa (Ozslak, 1991) sin políticas sociales que contrapesaran el proceso de desposesión de los afectados (Palleres, 2002). Esta lógica segregatoria reconfiguró el mapa socioterritorial urbano, profundizando el desplazamiento de los sectores vulnerables hacia las periferias de las ciudades y expandiendo la crisis habitacional por fuera de enclaves tradicionales de pobreza como las villas miseria y los asentamientos (Prevot Schapira, 2002).

Al analizar las políticas habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) durante los años '90, Di Virgilio y Rodríguez (2022), afirman que frente a los efectos de las transformaciones urbanas y sus consecuencias sobre los sectores sociales afectados por las políticas neoliberales, el Estado fragmentó las políticas de acceso a la vivienda, cediendo al mercado la provisión de inmuebles para las poblaciones de mayor poder adquisitivo y focalizando su intervención en las poblaciones vulnerables. Eso a su vez implicó un fuerte desfinanciamiento producto de procesos de descentralización que dejaron a los programas estatales bajo responsabilidad de los recursos de cada provincia o municipio.

Este proceso de avance del mercado sobre el acceso a la vivienda y al derecho a la ciudad en general, fue impulsado directamente por el Estado, el cual definió las reglas de juego del proceso de urbanización y generó las condiciones que replicaron en el “boom inmobiliario” (Prevot Schapira, 2002, p.34) de fin de Siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CABA). Esto se vio

especialmente a inicios de los años '90, cuando el sector público movilizó inversiones para el desarrollo de suelo que alteraron drásticamente la estructura de la renta urbana, valorizando determinados territorios que resultaron cada vez más inaccesibles para las clases medias-bajas (Vitale, 2009). Además, durante este período se dio continuidad al accionar represivo sobre los espacios buscados por el mercado inmobiliario para la inversión especulativa. En esta línea cobraron vital importancia los discursos que asociaban la pobreza con la inseguridad, que a su vez surgían de paradigmas internacionales que defendían el modelo de *ciudad empresa*, por el cual la desigualdad producida en las ciudades por el avance del mercado era un fenómeno natural y el Estado debía reprimir cualquier tipo de resistencia (Murillo, 2013).

En este contexto, en el año 1994 se declara la autonomía de la CABA, lo cual otorga al distrito la potestad de dictar sus propias leyes y administrar sus recursos (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires [GCBA], s/f). Dos años después, en 1996, se produce la primera elección de autoridades distritales que dejó en manos de la oposición al gobierno nacional, tanto la jefatura de Gobierno como la primera minoría legislativa⁴. En ese mismo año se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su artículo 31, la nueva Carta Magna consagró el derecho a una vivienda digna y hábitat adecuado, enfatizando la necesidad de priorizar a los sectores vulnerados a los fines de garantizar su integración urbanística y social y regular los establecimientos destinados al alojamiento temporario (Const., Art. 31, 1996). Así, desde el texto constitucional se reconocían las sucesivas resistencias de organizaciones sociales (Murillo, 2013) que movilizaban reclamos por el derecho a la vivienda desde la época de la dictadura militar (Vitale, 2009). De esta forma, la derrota del oficialismo menemista frente a las fuerzas opositoras y las características del nuevo marco normativo de la CABA expresaron un cuestionamiento social en el distrito al consenso neoliberal establecido a nivel nacional, afirmando nuevos paradigmas de intervención sobre la problemática de vivienda⁵.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento del derecho a la vivienda, las políticas económicas neoliberales obstaculizaron las posibilidades de llevar al plano de lo real el texto constitucional. Es así que hacia la crisis del año 2001, el deterioro socioeconómico agudizó la problemática habitacional,

⁴ Los resultados de dichas elecciones dieron ganador de la jefatura de gobierno a Fernando de la Rúa, candidato de la Unión Cívica Radical con el 38,39% de los votos. Graciela Fernández Meijide, del Frente País Solidario (FREPASO), por otro lado, obtuvo la primera minoría en la Legislatura de la CABA (Cantón y Jorrat, 2007).

⁵ Un ejemplo paradigmático fue la Ley N°148 del año 1998. La misma implicó un importante cambio de paradigma, especialmente respecto a las políticas de erradicación de la dictadura cívico militar de 1976, ya que apuntaba entre otras cosas a la ocupación de las villas miserias y núcleos habitacionales transitorios, bajo condiciones dignas de habitabilidad que apuntó a regular y mejorar las condiciones de vida en villas y núcleos habitacionales transitorios.

afectando seriamente la capacidad de los sectores populares para sostener los costos de habitar una vivienda (Santucho, 2010), lo cual provocó el aumento de las ocupaciones informales y aumentaron los desalojos. En respuesta, el gobierno de la CABA incrementó el abanico de políticas habitacionales, con el objetivo de abordar las diferentes dimensiones de la problemática (Biaggio y Verón, 2010). La mayor presencia estatal sobre el problema, sin embargo, siguió relegada a las poblaciones vulnerables, mientras que la gestión socioterritorial de los estratos sociales más favorecidos continuó en manos del mercado inmobiliario, con lo cual persistieron las lógicas funcionales a garantizar condiciones de rentabilidad del sector privado.

3.2. Del “vagabundo” a la “situación de calle”: cambios y persistencias en la asistencia a la emergencia social.

A mediados de los '80, tras el retorno de la democracia en Argentina, la problemática de los por entonces *sin techo* se gestionó en un contexto de Estado en crisis (Palleres, 2018) debido al estallido hiperinflacionario. Fue el período de creación del Programa Asistencia para Casos de Emergencia Individual y Familiar (ACEIF) de la Subsecretaría de Acción Social. Este fue el primer programa en otorgar subsidios para el pago de habitaciones de hotel por un lapso de 15 días, respondiendo este plazo al supuesto de excepcionalidad de la situación de emergencia (Arcidiácono y Gamallo, 2017). Durante este período, además, aún se mantenían vigentes los edictos policiales vigentes desde 1958 (Biaggio y Verón, 2010) por los cuales a las personas que vivían en la vía pública se las penalizaba por delito de vagabundeo. Retomando a Lo Vuolo, et. al. (1999), regía entonces una modalidad asistencial represiva, que distinguía la permanencia en la calle como consecuencia de la crisis social, no buscada y posible de ser resuelta (pobres “buenos”), y una forma de vida, el vagabundeo (pobre “malo”), que remite a la idea del sujeto desafiado, al cual se responsabilizaba de su situación y se consideraba peligroso e imposible de ser reincorporado al tejido social.

Hacia los años '90, el desarrollo de un mercado de trabajo cada vez más excluyente y un marco cultural de mayor tolerancia a la desigualdad, producto de la consolidación del modelo neoliberal, llevaron a un crecimiento progresivo de las personas en situación de calle en la Ciudad, representando la cara más extrema del proceso de desafiación y desigualdad social (Boy y Perelman, 2008). La magnitud del problema fue tal que rompió el carácter de excepcionalidad que estipulaba la normativa que regulaba el ACEIF (Arcidiácono y Gamallo, 2017), con lo cual el Estado porteño llevó adelante una serie de acciones redefinieron tanto la forma de intervención como el sujeto perceptor.

En primer lugar, se incorporó la figura del vagabundo a la condición de merecedor de asistencia, a partir de la eliminación de los edictos policiales y la inclusión de aquellos en el Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional (desde ahora Programa Integrador)⁶. Dicho programa estableció diferentes categorías de perceptores de acuerdo a dos criterios: la duración de la situación de calle, por un lado, y los lazos sociales de las personas, por otro. De acuerdo al primer criterio, se desprendían dos tipos de sujetos: el “crónico” quien reunía las características más propias del vagabundo, y el “reciente” que identificaba a quienes se habían quedado sin hogar por el avance de la pobreza y que, si bien no estaban completamente desafiliados, necesitaban de la intervención del Estado para evitar un mayor deterioro de su condición. El segundo criterio distinguió a las personas solas de los grupos familiares. Ambas subcategorías, a su vez, se entrecruzaban, dando lugar a diferentes estrategias de intervención: a las familias y personas solas recientes se les ofrecían vacantes en los hogares de la ciudad (Felix Lora y 26 de Julio⁷) más los pertenecientes a las OSC que conformaban la Red de Ayuda a los Sin Techo, junto con asistencia psicosocial para estimular su autonomía y permitir su reinserción social. Las familias también podían “optar” por el ingreso a hoteles subsidiados por el mismo programa durante un lapso de 15 días. A las personas solas, en cambio, se les ofrecía pernocte en dormitorios del gobierno, junto con aseo y comida (Biaggio y Verón, 2010). Finalmente, el Programa Integrador ponía a disposición un conjunto de equipos móviles que buscaban detectar personas viviendo en la calle para ofrecerles derivación a los dispositivos o ayuda material. Estos dispositivos serían nucleados en 1998 dentro del Programa Buenos Aires Presente (BAP).

A líneas generales, las características del Programa Integrador fueron propias del modelo de asistencia del período neoliberal. En primer lugar, se focalizaba exclusivamente en las personas que efectivamente vivían en las calles, no contemplándose situaciones de riesgo o inminencia (desalojos, etc.). A su vez, los recursos públicos se dirigían, por un lado, a los dos mencionados hogares propios, y a los hoteles u organizaciones de la sociedad civil (a través de transferencias y/o convenios) quienes asumían así la casi totalidad de la gestión sobre la problemática. Durante este período, las OSC predominantes fueron las que Paula Rosa (2017) define como tradicionales, organizaciones nucleadas principalmente en instituciones religiosas que abordaban la intervención desde la caridad, la filantropía y el voluntariado y se definían como “apolíticas”, manteniendo una relación independiente

⁶ El Programa Integrador para Personas en Situación de Emergencia Habitacional fue creado a partir del Decreto N°607 del año 1997.

⁷ Tanto el hogar Félix Lora como el 26 de Julio fueron creados a principios-mediados de siglo XX. Por esta característica temporal y por sus condiciones de ingreso y permanencia, no son tomadas en cuenta para el presente trabajo

pero articulada con el Estado, a partir de la celebración de convenios de cooperación⁸. Hacia finales del período, no obstante, proliferaron otro tipo de organizaciones, orientadas a generar emprendimientos sociales para los habitantes de la calle, como es el caso de la Asociación Civil Hecho en Buenos Aires⁹ (Rosa, 2017). De esta forma, la oferta de recursos mostraba una considerable des-estatización, ya que terminaba concentrada en su mayoría en instituciones de la sociedad civil. Asimismo, con respecto a los hoteles, el Estado les otorgaba el subsidio pero no regulaba las condiciones habitacionales, dando lugar a la progresiva generación de condiciones de hacinamiento e insalubridad (Rosa y Toscani, 2020)

Por otra parte, el acceso a la prestación, en términos formales, estaba condicionado a la capacidad de adaptación de los perceptores a los lineamientos del mismo: para ingresar debían cumplir controles de salud y psicosociales, al tiempo que los requisitos de permanencia fijaban un conjunto de normas de conducta, entre ellas, las de mostrar intenciones de recomponer lazos familiares o conseguir empleo (Biaggio y Verón, 2010). El reconocimiento de diferentes situaciones de deterioro, entonces, se combinaba con la auto-responsabilización de las personas padecientes, en quienes terminaba recayendo la gestión y permanencia del alojamiento. Finalmente, esta política no estuvo integrada a la búsqueda de soluciones habitacionales definitivas que garantizaran el derecho a la ciudad.

Tras el impacto de la crisis del 2001 el incremento del deterioro socioeconómico, que entre otras cosas aumentó el volumen de desalojos (Biaggio y Verón, 2010), condicionaba las estrategias de reinserción social y de acceso a la vivienda, al tiempo que provocaba el desborde de la capacidad estatal para responder a la demanda de los afectados. El gobierno se vio obligado entonces a ampliar la oferta de programas y alterar las modalidades de algunos de los existentes. Con respecto a las familias, en el año 2002, la por entonces Secretaría de Desarrollo Social cerró el ingreso a los hoteles subsidiados a partir de la modificación parcial del Programa Integrador (Decreto 895/02). A partir de mismo se inició un proceso de desarticulación de la política de alojamiento en los hoteles¹¹,

⁸ Estas organizaciones se conformaban principalmente por las iglesias católica, anglicana y metodista, organizadas en Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua (SIPAM), que también gestionaba el Hogar Monteagudo. Se sumaban, además, organizaciones no gubernamentales como Cáritas, que si bien no depende directamente del SIPAM trabaja con él de forma articulada (Palleres, 2002).

⁹ La Asociación Civil Hecho en Buenos Aires permitía a las personas sin hogar participar de un microemprendimiento editorial, mediante la venta de su revista mensual. La misma estaba financiada por el Consejo Británico (British Council) y la fundación Levi Strauss (Levi's), y articulaba con los programas asistenciales del GCBA para gestionar el ingreso a hogares (Palleres, 2002).

¹¹ El decreto N°895, a su vez, sufrió dos modificaciones: la primera a partir del Decreto N°1234/04 que creo el Programa de Apoyo Habitacional y apuntaba a otorgar créditos hipotecarios para que las familias abandonaran los hoteles en

reorientando los subsidios habitacionales y abonándolos directamente a las familias (Biaggio y Verón, 2010), con el objetivo de que buscaran alternativas habitacionales por fuera de estos espacios (muchos de ellos en condiciones de clausura administrativa por deterioro), entre ellas alquileres de inmuebles o el uso del subsidio para créditos hipotecarios del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) (Ley N°1251/03)¹². Sin embargo, en la práctica, lo escaso de dichos montos, la limitada duración del otorgamiento y la persistente dificultad de acceso a los alquileres hicieron que los objetivos del programa fueran más postulados que reales y que los hoteles continuasen siendo la principal alternativa habitacional (Logiudice, 2013). Para las personas solas, por otro lado, se crearon en el año 2003 los paradores Bepo Ghezzi y Retiro (Resolución 1463/03), destinado a varones, mientras que en 2006, se abrió el Parador Azucena Villaflor, orientado a mujeres con hijos/as. Estos ofrecían alojamiento sin necesidad de informes o derivación. Finalmente, en 2004, se declaró la Emergencia Habitacional, la cual buscó suspender momentáneamente los desalojos. Sin embargo, el ejecutivo porteño vetó precisamente los artículos que abordaban esta cuestión (Biaggio y Verón, 2010)

Por otro lado, el año 2006, el subsidio habitacional pasó a estar regulado por el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle (Decreto N°690/06). El mismo, de acuerdo a la definición enunciada en el artículo 4 presentó una definición más amplia del universo de perceptores del subsidio. Ahora los mismos incluían familias y personas solas que estuvieran “transitoriamente” en situación de calle y a aquellas en inminente carencia de vivienda, sea por desalojo u otras cuestiones¹³. De esta forma, el Programa de Atención, en su texto, unificaba en el ámbito de su intervención a diferentes sujetos y distintas temporalidades del problema, acercándose así a la idea del padecimiento como un proceso en el que había que intervenir desde las instancias previas a la pérdida de alojamiento. Para obtenerlo, las personas debían, en primer lugar, presentar documentación que acredite su condición¹⁴. Asimismo, se exigía, a modo de contraprestación, la realización de controles de salud y asistencia escolar de niños/as y embarazadas. De esta forma, si

condición de clausura administrativa. La segunda, mediante el Decreto N°97/05 apuntaba a incluir en los subsidios a todo aquel perceptor que viviera en un hotel esté o no en condición de clausura.

¹² El IVC reemplazó a la Comisión Municipal de Vivienda (a los fines de adecuar las políticas en esta materia a la Constitución de la CABA) y tuvo como principal objetivo la provisión de viviendas a poblaciones de bajos recursos dentro del distrito (Ley N°1251/03)

¹³ Artículo 4° - El presente programa asiste a familias o personas solas en situación de calle, entendiendo por tal a aquéllas que se encuentran en inminente situación de desamparo habitacional, o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas y que reúnan las condiciones previstas en el artículo 8° del presente decreto. (Decreto N°690/06)

¹⁴ Asimismo, los perceptores debían estar inscriptos en el Registro Único de Beneficiarios (RUB), instrumento creado por el Decreto N°904/01 a los fines de centralizar la información referida a beneficiarios de programas sociales en la órbita del GCBA.

bien ya no se planteaba la necesidad de conseguir un empleo, persistió una lógica de disciplinamiento de las conductas de los padecientes, sobre la base de demostrar merecimiento de la asistencia. En línea con lo que ocurría con otras políticas asistenciales, las ahora denominadas “corresponsabilidades” dejaron de asociarse a la reinserción inmediata al mercado laboral y apuntaron al cumplimiento de ciertas conductas sociales (Pérez y Brown, 2015).

Por último, debe destacarse el surgimiento de otro tipo de OSC: las organizaciones promotoras de derechos. Según la tipología de Rosa (2017), estas entidades se conformaron por personas que habían perdido su estatus de clase media y habían quedado en situación de calle, tras lo cual se organizaron en espacios de intercambio y debate sobre derechos a reclamar al Estado, con el que desarrollaron un vínculo de “encuentro presión” (Chavez Teixeira, 2002, citado en Rosa, 2017, p.68) a partir de la combinación de protestas y gestión de recursos¹⁵. La discusión abierta con este tipo de entidades, con respecto a la matriz de intervención del gobierno y la presión ejercida para reorientar a la misma en torno a una perspectiva integral y de reconocimiento de derechos inició un escenario de mayor confrontación entre la sociedad civil y el Estado por la ampliación y redefinición de las políticas existentes.

Se llegó así al año 2007 con una ampliación y diversificación de programas y dispositivos que reflejaban el reconocimiento por parte del Estado de los diversos emergentes de la cuestión social/urbana inscriptos en la situación de calle. Sin embargo, dichos avances no implicaron un cambio profundo del paradigma de intervención, ya que, como se ha visto, muchas de las soluciones propuestas por estas intervenciones quedaron en postulados y no se materializaron efectivamente. La persistencia de subsidios con montos alejados de los precios determinados por el mercado, así como la falta de integralidad real entre las políticas de asistencia inmediata y las de acceso a la vivienda dieron continuidad a una a una lógica fragmentada y estratificada de la intervención social del Estado, condición que se profundizó con las acciones regresivas desplegadas por la gestión iniciada en el año 2007.

4. Políticas habitacionales y políticas de asistencia a las personas en situación de calle desde el año 2007. Modernización estructural y retorno a viejos paradigmas.

¹⁵ La organización pionera de este tipo fue Proyecto 7, la cual apuntó a generar instancias de intervención diferentes a los mecanismos asistenciales de la CABA. Posteriormente surgirían organizaciones similares como No Tan Distintas, en el año 2011, orientada a mujeres e identidades LGTBI+.

4.1. Cuestión urbana durante la gestión Macrista: “vecinos”, “usurpadores” y desarrollo urbano con base en la expulsión.

El gobierno iniciado en el año 2007 en la CABA, se caracterizó por una reconfiguración de la intervención del Estado¹⁶ que tuvo un alto impacto sobre la gestión del espacio público. El gobierno de Mauricio Macri llevó adelante una ambiciosa política de desarrollo urbano que apuntó a la valorización económica de las distintas zonas de la ciudad y el favorecimiento del desarrollo inmobiliario por iniciativa privada, lo cual tuvo consecuencias directas sobre las condiciones de habitabilidad de los sectores populares.

Una primera iniciativa fue la de segmentar las estrategias de desarrollo urbanístico según zonas geográficas. Así la zona centro-norte fue objeto de acciones de recualificación urbana orientada al desarrollo de espacios recreativos y emprendimientos inmobiliarios para sectores medios y altos, mientras que en la zona sur se apuntó al desarrollo de equipamiento destinado al desarrollo del suelo para actividades turísticas, productivas y culturales. Asimismo, en los enclaves de pobreza se llevaron adelante tareas de embellecimiento sin transformaciones estructurales de fondo. En todos estos procesos, intervino una amplia gama de dispositivos del Estado, tales como los Ministerios de Desarrollo Urbano, Espacio Público, Desarrollo Social, la Corporación Buenos Aires Sur o la Unidad de Integración y Gestión Social (UGIS) creada por la gestión PRO (Cravino y Palombi, 2015).

Frente a estos procesos deben señalarse dos consecuencias. La primera es un achicamiento de la brecha de precios del suelo entre las zonas norte y sur de la CABA. El mismo se dio en función del incremento de los valores de la zona sur, producto de las políticas desplegadas por el gobierno (Baer y Kauw, 2013) afectando la capacidad de los sectores vulnerables para instalarse en dicha zona, históricamente más accesible en términos económicos¹⁸. La segunda es la mayor presencia del Estado en zonas históricamente relegadas. Esto último, lejos de implicar una mejora de las condiciones de vida de los sectores vulnerables, supuso una dinámica urbanizadora acompañada de diferentes

¹⁶ Siguiendo a Cravino y Palombi (2015), la asociación que comunmente se produce entre el macrismo y el neoliberalismo no implica necesariamente hablar de un praxis de gobierno orientada a la retirada del Estado, sino mas bien a una reconfiguración de su intervención, que en algunos casos incluso implicó una mayor presencia estatal.

¹⁸ Recuperando el concepto de ciudad dual (Castells, 1995) las políticas neoliberales de los '90 provocaron una división entre la zona centro-norte del distrito beneficiada por los recursos e innovaciones emergentes de la articulación con el capital transnacional, y la zona sur, relegada y deteriorada, hacia la cual se desplazaron las poblaciones vulnerables (Barral, Capella y Zangrossi, 2021).

políticas expulsivas que afectaron la posibilidad de dicha población de habitar la ciudad¹⁹. Estas acciones estuvieron sujetas a distintas etapas, siendo el primer momento del gobierno el más proclive a expulsar de forma explícita y violenta a los sectores vulnerables de los espacios orientados al desarrollo urbanístico. Tras distintas intervenciones judiciales (Mutuberria Lazarini, et. al. 2013), estas políticas retrocedieron en virtud de otras modalidades menos violentas en lo explícito, pero no menos segregatorias.

Para impulsar esta dinámica, el gobierno apeló desde sus discursos de campaña a instalar un conjunto de sentidos relacionados al habitar la ciudad. Para ello, centró el conflicto político en los usos legítimos e ilegítimos del espacio urbano, manifestando una férrea condena a la ciudad informal (Duhau, 2003). En consecuencia, la discursividad se orientó a “despolitizar la cuestión social” y “politizar la inseguridad” (Grassi, 2018, pp.82-94). En el discurso del PRO el habitante de la CABA fue equiparado a la categoría de *vecino*, entendido como un sujeto homogéneo, deshistorizado y despojado de identidades colectivas divergentes. Antes que sujeto de derechos, el vecino era un consumidor de servicios. En este imaginario el conflicto social se presentaba como una anomalía y no como aspecto inherente a la posesión y acceso diferenciado a los recursos del distrito debido a la persistencia de la desigualdad socioeconómica.

La valoración del sujeto consumidor por encima del sujeto de derechos implicó, en este sentido una operatoria simbólica y material orientada a deslegitimar los reclamos de los sectores vulnerables y excluidos por un acceso equitativo a los recursos del distrito, así como a estigmatizar y criminalizar las acciones de supervivencia dentro del mismo. Frente a la valoración positiva de la participación del vecino en la dinámica urbana, el gobierno condenó los usos y prácticas informales de subsistencia como el cartoneo, la ocupación precaria de viviendas y el pernocte en la vía pública²¹. De esta forma se resignificó el marco de conflicto y disputa en torno derecho a la ciudad, a partir del

¹⁹ Un caso emblemático del período fue el desalojo del Parque Indoamericano, predio ubicado en Villa Soldati (CABA). En el año 2010, un grupo de familias ocupó el espacio, reclamando políticas de acceso a la vivienda y fue violentamente reprimido por las fuerzas del Estado, dejando un saldo de 2 personas muertas y varias heridas (CELS, 2022)

²¹ A esto se sumaba el rechazo del uso de los servicios de la ciudad por parte de los habitantes de otras regiones (principalmente el Conurbano bonaerense) y especialmente de la población migrante de países limítrofes. En el marco de la campaña para la jefatura de gobierno del año 2003, el candidato Mauricio Macri expresó con crudeza la posición de su frente respecto a quienes realizaban cartoneos en la Ciudad: “están cometiendo un delito. (Al ciruja) me lo llevo preso. Vos no podés alterar el orden en algo que es un delito, porque es tan delito robar basura como robarle a un señor en la esquina” (Petrot, 2007). Finalmente, durante el conflicto del Parque Indoamericano del año 2010, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri afirmó: “Pareciera que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes, y eso es imposible(...)” (“Macri calificó política migratoria”, 2007).

ensanchamiento de la brecha entre las garantías de uso del espacio entre los estratos sociales medios/altos y los sectores excluidos.

Este giro discursivo en torno a la cuestión social sirvió para performar un conjunto de parámetros respecto a las políticas sociales (Cejudo, 2010). El gobierno, en este sentido, sostuvo la modalidad asistencial y revitalizó la fase represiva (Lautier, 1998, citado en Lo Vuolo, et. al. 1999) bajo nuevos métodos de castigo a las personas que hacían uso informal del suelo porteño. Las personas en situación de calle no solamente fueron víctimas de la violencia institucional, sino que además sufrieron particularmente la degradación de la política social. La desarticulación de las estrategias asistenciales con las incipientes políticas de acceso a la vivienda social/subsidiada que habían empezado a generarse previamente (siendo quizás el ejemplo más cabal el progresivo desfinanciamiento y subejecución presupuestaria del IVC²²) redujo la intervención pública a la mera asistencia, la que, además, se convirtió en permanente, abandonando cualquier intención de procurar soluciones definitivas. En línea con esta lógica, se dio una tendencia a la refocalización de políticas tales como los subsidios habitacionales (Logiudice, 2013). Finalmente, se produjo una ampliación de los dispositivos de asistencia que, en términos cuantitativos, terminó reflejando una lógica desestatizante, en la medida en que intervenciones como las del alojamiento transitorio quedaron mayoritariamente bajo el monopolio de organizaciones de la sociedad civil.

4.2. Primera modalidad: violencia institucional

4.2.1. El Ministerio de Ambiente y Espacio Público como articulador de la violencia estatal: La UCEP y los operativos de “higiene”.

Una de las primeras medidas de gobierno fue el relegamiento de la política social y el avance de políticas represivas y parapoliciales que se expresaron operativamente en la creación de la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP) (Decreto N° 1232/08) como unidad fuera de nivel dentro de la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCABA²³. Entre sus objetivos, además de controlar y retirar la infraestructura instalada en el espacio público, la unidad se encargaba de

²² Como afirman Mutuberría Lazarini et. al. (2013), el IVC sufrió particularmente tres procesos. En primer lugar una caída en su asignación presupuestaria (pasó del 3,2% en 2008 al 2,3% en 2010, con respecto al presupuesto total de la CABA). En segundo lugar, su presupuesto fue sistemáticamente subejecutado durante el período, llegando en algunos años a tener una ejecución de menos de la mitad de los montos asignados. En tercer lugar, se desincentivó el incremento de su banco de inmuebles, llegando incluso al intento de desprenderse de ellos.

²³ Inicialmente la UCEP dependía directamente de la Subsecretaría de Espacio Público; y desde 2009 pasó a la órbita de la Dirección General de Ordenamiento del Espacio Público, dentro de la mencionada Subsecretaría (Decreto 145/09).

decomisar y secuestrar elementos, materiales y mercaderías acopiados “ilegalmente” en el espacio público y mantenerlo libre de usurpadores mediante la persuasión y la difusión de la normativa vigente y las sanciones correspondientes (Decreto N°1232/08)

La UCEP estaba habilitada, según su norma, “intervenir” contra “vendedores ilegales” y “usurpadores”. Amén de la ambigüedad de dichos términos, el Decreto de creación no habilitaba a accionar contra personas en situación de calle, sin embargo, los informes relevados por dicho dispositivo revelaban que esta población fue la más afectada por su intervención. Asimismo, como afirma el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2009) a poco de su creación, este órgano comenzó a ser objeto de denuncias que se canalizaron a través de la Defensoría del Pueblo de la CABA, relativas al uso de la violencia física y verbal contra población en situación de calle. Por otra parte, las mayores intervenciones de la UCEP fueron en zonas orientadas al desarrollo de grandes emprendimientos inmobiliarios como Retiro o Puerto Madero (Mutuberria Lazzarini et. al. 2013), evidenciando de la vinculación entre la gestión del espacio público con los intereses de los grupos económicos orientados al desarrollo urbano.

Las prácticas violentas de la UCEP, entonces, reeditaron la dimensión represiva de la asistencia que hasta fines del siglo XX castigaba el vagabundeo. La diferencia es que el sujeto hacia el que se orientaban incorporó un abanico más amplio de situaciones, abarcando a todo aquel que ocupara el espacio público bajo la lógica que el gobierno consideraba ilegítima (personas sin hogar, vendedores ambulantes, manteros, etc.) volviendo difusa la línea divisoria con la que durante los '90 se distinguían pobres “buenos” y “malos” (Lo Vuolo, et. al. 1999). Se recuperó así el espíritu de los edictos policiales eliminados en los años '90, pero ahora redefiniendo al sujeto punible. La UCEP actuaba tanto sobre personas solas como sobre familias, de carácter crónico o reciente. La situación de calle, como problema en sí, no se abordó entonces como un emergente de la cuestión social sino como un problema de seguridad, sobre el cual operaron nuevas modalidades de gestión de la violencia estatal (Sabarots, 2018) orientadas a definir las prácticas urbanas de la CABA.

Las reiteradas denuncias llevaron finalmente a la disolución de la Unidad en el año 2009 (Decreto 145/09). Sin embargo, el Ministerio de Espacio Público continuó movilizand acciones expulsivas violentas cambiando la modalidad de represión directa por el desmantelamiento de *ranchadas*, espacios en donde las personas arman casillas o tiendas con cartones, telas u otros materiales para instalarse y desarrollar su cotidianeidad en tanto habitantes de la calle (Rosa, 2017). Dicha intervención se realizó mediante operativos de limpieza desplegados a través de la

Subsecretaría de Higiene Urbana y Social (Rosende, 2022)²⁵ De esta forma, si bien retrocedió parcialmente la retórica que asociaba la situación de calle al problema de la seguridad, la presencia de estas personas se reconfiguró en clave de “higiene” del espacio público. Es decir, la problemática no abordada desde la óptica de la falta de derechos de la población sino como problema de cuidado y mantenimiento de la limpieza de los servicios orientados a los vecinos “legítimos”.

Problema de seguridad primero, y cuestión de higiene después, el denominador común de las intervenciones mencionadas apunta, ante todo, a la culpabilización de las personas en situación de calle por su condición, sin distinguir las trayectorias o aspectos que llevaron a la misma. El factor común de identificación fue y es la estigmatización en tanto sujetos indeseables que ocupan deliberadamente el espacio de tránsito y usufructo de los “vecinos”, por lo cual la intervención represiva logró imponerse sobre la asistencial. En la cosmovisión del gobierno iniciado en 2007, esta población debía ser controlada, en tanto suponía un obstáculo al proyecto urbanizador y un riesgo a la gobernabilidad del distrito (Vilas, 2013). Este accionar, a su vez, implicaba condicionar las formas de supervivencia de las personas en tanto habitantes de la calle, en la medida en que el desplazamiento forzoso desarticulaba sus circuitos de tránsito y permanencia, debiendo abandonar los espacios en donde desarrollan estrategias de supervivencia (lugares de acopio, obtención de recursos materiales, redes de contacto...) y sufriendo la destrucción de sus escasas posesiones (Rosa, 2012). Es así como en el período abierto por el macrismo, el derecho a la ciudad fue completamente cercenado para estas poblaciones, siendo privadas incluso de la ocupación del espacio público y teniendo como única respuesta a las políticas asistenciales ofrecidas por el gobierno.

3. Segunda Modalidad: degradación de las políticas asistenciales. Intervención social sin acceso a derechos.

4.3.1. Subsidio Habitacional: refocalización difusa, judicialización y burocratización de la asistencia

Si bien el subsidio regulado por el Decreto N° 690 se mantuvo dentro de una lógica asistencial, el articulado de la normativa manifestaba la necesidad de apuntar a soluciones habitacionales por fuera de la intervención momentánea y paliativa, a partir de la articulación con programas de vivienda.

²⁵ Mediante el uso de información relevada por trabajadores del BAP que su Gerencia Operativa (es decir, el personal jerárquico) envía al Ministerio para identificar las zonas donde hay “ranchadas”, personal de la Subsecretaría de Higiene Urbana y Social, dependiente de dicho Ministerio de Espacio Público inunda las pertenencias de la población afectada con hidrolavadoras, o directamente quema y destruye colchones con camiones recolectores, acompañados de personal policial y vehículos sin identificación (Rosende, 2022).

La gestión iniciada en el año 2007, sin embargo, retrotrajo el alcance cuali-cuantitativo del subsidio, cuando modificó el programa a través del Decreto N°960/08. Dicho decreto expresó un carácter marcadamente regresivo en materia de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009) ya que, como dictó su Artículo N°4 dejó de contemplar la inminencia (riesgo) de situación de calle (Decreto N°960/08), reduciendo la población destinataria a quienes pudieran comprobar que efectivamente se encontraban en situación de calle. Asimismo, se quitó la posibilidad de utilizar el monto del subsidio para cubrir gastos orientados a solucionar habitacionales definitivas²⁶. Finalmente, se incrementó el tiempo de residencia en la CABA exigido para acceder al programa, el que pasó a ser de dos años, lo cual restringió aún más la posibilidad de que las personas con origen en otras jurisdicciones se convirtieran en perceptores, reforzando la lógica expulsiva enunciada en los discursos de campaña.

Según afirmó el Ministerio Público Tutelar (MPT, 2010), las modificaciones introducidas por el Decreto N°960/08 fueron objeto de judicialización y finalmente, en el año 2010, el Tribunal Superior de Justicia declaró su inconstitucionalidad. Un año después se produjo una nueva modificación, a partir del dictado del Decreto N°167/11. Una característica de esta norma fue su considerable ambigüedad, ya que, por ejemplo, mantuvo el objetivo de asistir a las personas en situación de calle comprobable y efectiva pero a su vez contempló el adelantamiento de la primera cuota a las personas en condición de inminencia. Asimismo ofreció un único pago a personas que demostrasen disponer de soluciones definitivas, pero en este caso se impedía la percepción de toda otra suma dispuesta por el Decreto. Estas modificaciones, por otro lado, se producían en un período caracterizado por el alza de precios del suelo (Baer y Kauw, 2013) y un marco inflacionario generalizado que ampliaba la brecha entre los precios de alquiler y los montos del subsidio (Arcidiácono y Gamallo, 2017), haciéndolo incompatible con la posibilidad de resolver definitivamente la situación. Finalmente, se reforzó la exigencia del merecimiento, dando un plazo de 15 días a quienes no cumplieran todos los requisitos exigidos a regularizar su situación, pasado el cual la Autoridad de Aplicación estaba facultada a dar por terminado el otorgamiento (Decreto N° 960/08).

Como consecuencia, se cronificaron las principales falencias que ya tenía el subsidio habitacional. Los hoteles continuaron siendo la única alternativa viable, ya que la obtención de otra forma de vivienda era imposible de costear con el monto transferido. Por otro lado, debido al contexto socioeconómico, al finalizar el otorgamiento, los perceptores por lo general no habían podido resolver

²⁶ El subsidio ya no podía ser utilizado, por ejemplo, para el acceso a los créditos del IVC

su situación habitacional. Arcidiácono y Gamallo (2017) afirman que, en estas condiciones, las personas intentaban sostener el beneficio judicializando el pedido de acceso y permanencia mediante recursos de amparo, con lo cual el poder judicial se convirtió en la “otra ventanilla”(p.11) de acceso al programa. Se produjo entonces una suerte de distribución de su gestión entre el Poder Ejecutivo y el Judicial que no redundó en una mayor accesibilidad al subsidio, sino que por lo general la articulación entre poderes incrementó las dificultades del proceso de incorporación del programa²⁷.

Retomando los aspectos señalados, es posible inferir que los subsidios a la emergencia habitacional profundizaron criterios preexistentes de focalización y descentralización a partir de la reducción de la población objetivo y la desarticulación con respecto a programas de acceso definitivo a la vivienda. En primer lugar, se apeló a criterios de autovalidez para delimitar la frontera de perceptores posibles, en un contexto en el cual el abanico de excluidos se incrementaba. En segundo lugar, se perdió casi definitivamente el ya de por sí delgado lazo de integralidad entre los subsidios y las políticas habitacionales, dado que el retroceso de estas últimas en términos de otorgamiento efectivo de soluciones terminó reduciendo a los subsidios al objetivo de buscar alojamientos transitorios. En tercer lugar, la mayor articulación del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial no solo no mejoró sino que perpetuó las históricas dificultades de la población demandante, aumentando incluso la trama burocrática del acceso al subsidio, ya que bajo la imagen de una ampliación de recursos institucionales para el ingreso, se encontraba el incremento de instancias en el proceso de asignación. Esta segmentación del acceso implicó trasladar la responsabilidad institucional al ámbito individual, reforzando la conformación de un sujeto pasivo sobre el que se descargaba la responsabilidad de obtener el subsidio, obligándolo a “recorrer ventanillas y esperar” (Rosa, 2012, p.9), mientras su condición habitacional se mantenía o empeoraba.

4.3.2. Paradores de la Ciudad: Encierro y expulsión. El rol de las OSC.

Como se afirmó en párrafos anteriores, la red de paradores propios de la CABA comenzó a proliferar posteriormente a la crisis del 2001. Los primeros dispositivos del período se inauguran entre junio y noviembre del año 2003: fueron los paradores Retiro y Beppo Ghezzi, destinados a varones de entre 18 y 60 años sin hijos. Tres años más tarde, en junio de 2006, se inauguró el Parador

²⁷ Desde 2012 en adelante, esta connivencia se volvió más evidente cuando, apelando a las Leyes N°4.036 y N°4.042 que en líneas generales apuntan a ofrecer asistencia a personas mayores o discapacitadas, las sentencias judiciales se orientaron a garantizar la restricción del acceso a los subsidios. Los principales afectados fueron adultos/as solos/as por debajo de los 60 años y sin discapacidades psicomotrices. Es decir, a quienes tuvieran la posibilidad de reinserirse en el mercado de trabajo.

Azucena Villaflor, destinado a mujeres de entre 18 y 60 años con hijos/as de hasta 18 años de edad. En principio, fueron pensados como espacios de acceso rápido y estadía corta (las plazas se renuevan diariamente), a partir de una mayor flexibilidad en los requisitos en comparación a los exigidos por los hogares. Los mismos adoptaron el criterio de alojamiento temporario de los dormitorios enunciados en el Programa Integrador (Decreto 607/97), pautando el ingreso a las 18 hs. y el egreso a las 7:30 hs. Como afirma la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA, 2016), según los lineamientos de la Resolución N°1463/03²⁹ el programa ofrece servicios de aseo, incorporando, al menos desde el plano formal, la disposición de equipos interdisciplinarios orientados a la asistencia psico social. Con respecto a la capacidad, entre los tres paradores se contabilizaba un total de 164 plazas, que aumentaron a 357 en el año 2016 (AGCBA, 2011, 2016)³⁰.

Ya bajo la gestión macrista, se continuaron incorporando dispositivos tales como el Centro de inclusión Social Costanera, destinado a familias en situación de calle o el Centro de Acompañamiento e Inclusión Social La Boca, destinado a varones solos y/o con alguna discapacidad. Hacia 2016, el primero contaba con una capacidad de 140 plazas, mientras que el segundo alojaba un total de 50 personas (AGCBA, 2016). Ambas prestaciones presentan diferencias en las condiciones de ingreso y permanencia (la estadía en los Centros es más prolongada y el ingreso es mediante derivación del BAP) sin embargo sostienen la lógica de no institucionalización, es decir, siguen siendo alojamientos de estadía transitoria. A estos dispositivos se les sumaron otros tres que funcionan durante el denominado Operativo Frío, el cual se activa durante el invierno y refuerza las plazas de alojamiento (GCBA, s/f).

La modalidad de intervención de los paradores se puede vincular a los “modos de regulación estática de la pobreza” (Lo Vuolo, et. al. 1999, p.102), orientados a administrarla para evitar el conflicto social (Vilas, 2013). Representan una intervención dirigida a paliar la pobreza en su dimensión económica, proveyendo recursos materiales de reproducción biológica, con lo cual la política se funda más en la mirada del perceptor como *sin techo*, definición previa a la de situación de calle y más vinculada a la carencia de recursos materiales. Esto se debe, principalmente, al criterio de focalización que se definió para estos dispositivos en sus inicios. Los paradores del GCBA se

²⁹ La Resolución N°1463/03 no esta publicada en la web.

³⁰ La distribución en 2011 fue la siguiente: el parador Retiro contaba con 164 plazas; el parador Beppo Ghezzi 70 plazas y el parador Azucena Villaflor 40 plazas (AGCBA, 2011). Hacia 2016 la distribución fue de 180 plazas para el parador Retiro, 92 plazas para el Azucena Villaflor y 80 plazas para el parador Bepo Ghezzi (AGCBA, 2016)

caracterizaron desde sus orígenes por las escasas exigencias de ingreso³¹. Sin embargo, esta condición, más que a la receptividad del Estado a ampliar la oferta según la dimensión de la demanda, respondió a una mirada preconcebida del sujeto perceptor (Aenlle, 2013) que luego no se tradujo en la demanda real. Según Palleres (2009), las características de la intervención y el escaso volumen de vacantes mostraron que el diseño de este servicio contempló una población más asociada a la idea del padeciente crónico, (Biaggio y Verón, 2009). Sin embargo, fueron las poblaciones consideradas “recientes” o “leves”(Palleres, 2009, p.4) (es decir, aquellos que que estaban hacia menos de un mes en situación de calle) las que demandaron el servicio en mayor medida.

Esta incongruencia entre la demanda esperada y la efectiva se tradujo en la incapacidad de los dispositivos para ofrecer una intervención acorde a los requerimientos de la población asistente. Los paradores solo se limitaban a ofrecer recursos paliativos de reproducción biológica, careciendo de estrategias reales de revinculación, modalidad que caracterizó a la intervención de los '90 sobre los sujetos crónicos. Asimismo, los demandantes recientes suelen ser familias que deben separarse, ya que los paradores no estaban contemplados para grupos familiares.

Como ya se dijo, desde el año 2007, la dinámica de asistencia mínima de los paradores se combinó con la desarticulación de los programas de acceso a la vivienda y la preconcepción estigmatizante del proyecto político del PRO. En consecuencia, se configuró una política orientada a constreñir las posibilidades de habitar la ciudad de los perceptores, por un lado y a mantenerlos dentro de la red asistencial por el otro. La intervención, entonces, se fundó en la inclusión de los afectados en programas marginales o, como afirma Grassi (2008), en los “intersticios del sistema” (p.46) los cuales no ofrecen ninguna posibilidad de incorporación (y en términos más concretos, de garantía de derecho al uso de la ciudad) al tiempo que contribuyen a la cronificación de una condición potencialmente reversible.

Un aspecto a relevar es que la percepción de los asistidos, en primera instancia, como crónicos, implica también hacerlos portadores del estigma de lo indeseable (Goffman, 2006; Castel, 1995) que caracterizó al vagabundo durante los '90. Esto se traduce principalmente en maltrato por parte del personal, especialmente ante determinadas situaciones dentro de las instituciones. Resistencias al acatamiento de las normas internas, tensiones entre personas de características y trayectorias de vida diferentes o conflictos emocionales derivados de la anomia que produce la prolongación de la

³¹ Se prohíbe el acceso únicamente a aquellas personas con patologías de salud mental que pudieren afectar a terceros y a aquellas que son portadora de enfermedades infectocontagiosas (AGCBA, 2016)

situación de calle (Ciollaro, 2015)³² suelen ser catalizadores de conflictos, a los que, como afirma la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009) las instituciones responden por vía de sanciones y/o expulsiones. Los conflictos, por otro lado, se derivan de las condiciones estructurales de los dispositivos, muchas veces objeto de denuncias públicas³³ y de la falta de protocolos de intervención para abordar las distintas emergencias (AGCBA, 2016). Esto refleja no solo una mirada prejuiciosa del asistido, tanto desde la oferta estructural del recurso como desde una falta de comprensión del problema por parte de los trabajadores de los dispositivos (Rosa, 2015), siendo el trato punitivista un reflejo al desconocimiento de cómo abordar la intervención.

El desplazamiento de las instituciones como castigo, a su vez, es constitutivo de la lógica expulsiva de los paradores, la cual no solo se produce a través de la sanción explícita. Las condiciones de acceso también promueven el rápido abandono de las plazas disponibles (AGCBA, 2016). Por un lado, el acceso es por orden de llegada y cuando la capacidad se agota, quienes quedaron en espera para ingresar deben buscar otro refugio. En el caso de las familias, deben esperar a que la derivación del BAP al Centro Costanera se haga efectiva, lo cual depende de los cupos disponibles. Por otro lado, el ingreso a los dispositivos implica el abandono de las ranchadas, y esto facilita los operativos de “limpieza” del GCBA. De esta forma, por temor a perder la red de interacciones creadas en torno a las ranchadas para subsistir (vecinos, comercios, etc.) las personas padecientes prefieren preservar estos espacios a ingresar a los paradores (Torres Cabrereros, 2021).

En consonancia con el modelo asistencial represivo (Lautier, 1998, citado en Lo Vuolo, et. al, 2008) el alojamiento en los paradores funciona entonces como recurso asistencial, pero también como estrategia de expulsión de la vía pública de los afectados. La política social como estrategia de gestión y control de la pobreza obedeció aquí al proyecto de ciudad y la forma de habitarla que intentó instalar el gobierno desde sus comienzos. El alojamiento combinado con la quema de ranchadas, en este sentido, no solo contribuyó a desocupar los espacios públicos orientados al desarrollo de infraestructura, sino también a ofrecer una imagen de ciudad sin marginalidad, y por tanto, de baja conflictividad, además de allanar el uso y goce de los recursos al habitante “legítimo”. Sin perjuicio de ello, la violencia desde adentro, opera como una estrategia expulsiva, orientada a la no-

³² En una entrevista realizada al portal Haroldo, una mujer relató su experiencia y la de su hija en los paradores: “(su hija) está toda picada de chinches, la otra noche fuimos a un parador y amaneció estropeada, por eso me vengo acá, por lo menos no hay bichos como en los paradores” (Ciollaro, 2015)

³³ En el año 2011, el Ministerio Público Tutelar denunció que el Centro de Inclusión Costanera presentaba condiciones indignas de habitabilidad, señalando falta de infraestructura, higiene deficiente y presencia de plagas, entre otras cuestiones (MPT, 2011)

institucionalización del asistido, quien ante la carencia de alternativas ofrecidas desde el dispositivo, debe asumir la resolución de su situación como una responsabilidad propia, reforzando el criterio de culpabilización de su condición.

Un último aspecto a analizar tiene que ver con la lógica des-estatizante de esta política y sus consecuencias. Por fuera de la órbita directa del Estado, el Gobierno porteño ha celebrado diversos convenios para trabajar en articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes entre sus diversas prestaciones ofrecen sus propios dispositivos de alojamiento. Hacia el período de estudio, la página web del GCBA mostraba un total de dos centros de integración, seis paradores (dos de ellos solo funcionan durante el Operativo Frío) y 14 dispositivos conveniados, que responden, según la tipología opuesta por Rosa (2017) a OSC tradicionales y promotoras de derechos. Con respecto a estas últimas, durante este período se dio un proceso de mayor influencia en la gestión del problema, apropiándose incluso de espacios pertenecientes a las organizaciones tradicionales, como fue el caso del Hogar Monteagudo (actualmente Centro de Integración Monteagudo), el cual originalmente estaba gestionado por el SIPAM y, convenio mediante, paso en 2011 a estar bajo la órbita de Proyecto 7. Como se afirmó en párrafos anteriores, en ese mismo año se conformó la OSC No Tan Distintas (actual No Tan Distintas), la cual en 2015, en articulación con Proyecto 7 abrió el Centro de Integración Frida, orientado a mujeres y personas LGTBI+.

De esta forma, la sociedad civil incrementó su influencia como esfera de provisión de servicios hacia la población padeciente, lo cual fue promovido por el propio gobierno, a través de diferentes acuerdos o convenios. La diversidad de formas de intervención, concepciones sobre el problema o población a asistir, a su vez contribuyó a profundizar las diferencias entre los dispositivos estatales y los de la sociedad civil, incluso al interior de estos últimos. En este sentido, las organizaciones tradicionales promovieron una intervención más orientada al modelo caritativo, mientras que los paradores propios, como se afirmó previamente, se orientan principalmente a una modalidad asistencial represiva. Son las OSC promotoras de derechos quienes buscaron desde sus comienzos adoptar modalidades de intervención de orientación integral, en el sentido de no subsumirse únicamente a la provisión material, sino a generar estrategias de reinserción social. Al entrevistar a una de las referentes de la OSC No Tan Distintas, orientado al alojamiento de mujeres cis y personas trans, se pudo constatar el desmarque de la lógica de los paradores de la CABA:

(...) lo primero es que Frida no es un hogar, es un Centro de Integración. Digamos, ese es el modelo de institución que las organizaciones sociales que formamos parte de la

elaboración de la Ley de ciudad 3706 teníamos en la cabeza cuando exigíamos que los paradores fueran 24 horas, que estén abiertos 24 horas y que hubiera un grupo disciplinario que abordara la problemática, entendiendo que como la problemática es multicausal implica un abordaje integral (...) no se pierde la cama, una vez que ingresas no perdes la cama. No tenes obligación de ir a dormir todas las noches siempre y cuando avises y te responsabilices del lugar. Hay distintas áreas que permitían que las pibas resolvieran cuestiones legales, acceder a algunos recursos, acceder a documentación que perdían en la calle, tramites de salud, para las compañeras trans acceso a la hormonización, enfermería, espacio de niñez para las que tenían pibes a cargo, espacio para laburar vinculación para quienes le habían sacado a los pibes por estar en la calle (...) pibas que estaban en espera, porque no teníamos cama, les permitíamos ingresar en el día para que se pudieran bañar y acceder a los espacios colectivos (...) (.F.M. Paez, comunicación personal, octubre de 2019).

La relación entre el Estado y las OSC particularmente entre las denominadas promotoras de derechos, está mediada por un conjunto de acuerdos y tensiones originadas de miradas divergentes sobre los problemas sociales. Los acuerdos responden no solo a la valoración del gobierno de las virtudes de las organizaciones de la sociedad civil, sino también a la necesidad de saltar cuestiones burocráticas engorrosas tales como las presupuestarias y lograr mayor celeridad en la intervención. A su vez, esto manifiesta un componente valorativo acerca de la eficiencia de las organizaciones en relación a la ineficiencia de la capacidad estatal. Sin embargo, esta delegación también allana el terreno para un conjunto de disputas entre ambas esferas, en la medida en que dichas organizaciones construyen su identidad a partir de la diferenciación con el Estado en lo que hace a su capacidad de gestionar un problema social (Rosa, 2017; Arcidiácono y Luci, 2022). Esto no solo se reduce a la discusión sobre la calidad de intervención, sino que se constituye en una disputa por la vigencia del carácter socialmente problemático de la cuestión, a partir de la presión sobre la instalación del problema en agenda pública (Casar y Maldonado, 2010) y la discusión en torno dimensión de su complejidad y la forma de abordarlo. De esta presión y esta discusión acerca del tratamiento de la situación de calle fue que se produjo uno de los hechos de mayor significancia en torno al problema: la sanción de la Ley N°3706.

5. Controversias en torno a la Ley 3706. La definición del padeciente y la disputa por el número.

En diciembre del año 2010, durante el primer período de gestión de Mauricio Macri, se sancionó la Ley N°3706 de Protección y Garantía Integral de las Personas en Situación de Calle y Riesgo a la Situación de Calle. Esta ley fue resultado de un trabajo conjunto entre organizaciones sociales promotoras de derechos y espacios políticos con representación legislativa, quienes fueron

los encargados de darle viabilidad en el parlamento³⁴. Tanto la sanción como la aplicación de la Ley 3706, fueron objeto de una disputa entre la presión de las OSC y los espacios políticos impulsores y las resistencias del Estado, ya que la misma ponía en el eje de discusión la orientación de la intervención social del Estado. En el marco de la entrevista realizada a la referente de la OSC No Tan Distintas, la entrevistada afirmó lo siguiente:

En 2010 la ley la agarró Proyecto Sur, el macrismo era bastante reticente a sacarla (...) tuvimos muchos años mesas de diálogo con el gobierno partiendo de que la Ley 3706 no se implementaba.(F.M. Paez, comunicación personal, octubre de 2019).

El armado de una Ley representaba, por el lado de las mencionadas organizaciones y OSC, la lucha por obligar al gobierno a reconocer a las personas en situación de calle como titulares de derechos, desarmando la percepción de los sujetos en tanto necesitados de asistencia (Abramovich, 2006). Esto implicaba, a su vez, romper con la mirada unidireccional del problema desde su dimensión económica y resignificarlo desde una dimensión integral, abordando la multiplicidad de dimensiones que lo componen (psicológica, sociolaboral, afectiva, etc.). Por el lado del Estado, la resistencia a la sanción y aplicación de la Ley implicaron favorecer la persistencia de una lógica asistencial ajena a todo marco de derechos y garantías (Grassi, 2003).

Con respecto a la Ley en sí, la misma consta de tres apartados, en el primero, se especifica el abanico de personas que se consideran en situación de calle, incluyendo a las personas en “riesgo” dentro de la misma condición. En el segundo se abordan los deberes generales del Estado, entre los cuales se enuncian acciones contra la discriminación y los actos violentos, la generación de acuerdos interjurisdiccionales y la gestión de políticas integrales en materia de salud, vivienda, trabajo, etc, y el relevamiento anual de personas que padezcan el problema. El tercer apartado, finalmente declara el derecho de los sujetos incluidos en la definición del primer apartado al acceso irrestricto a los servicios socioasistenciales (Ley N° 3706/10).

De esta manera, la Ley establece al gobierno un marco orientado a generar las adecuaciones necesarias a las políticas asistenciales existentes con el objetivo de garantizar la accesibilidad plena a las personas demandantes. Sin embargo, al revisar las políticas tomadas en apartados anteriores

³⁴ Intervinieron en la redacción e impulso del proyecto, entre otras, las OSC PROyecto 7 y No Tan distintas, y los/as legisladores/as Liliana Parada, Laura García Tuñón, Rafael Gentili y María América González, del espacio político Proyecto Sur; Rocío Sánchez Andía por la Coalición Cívica, y Maria José Lubertino por Encuentro Popular para la Victoria.

se encuentran diversas evidencias del reducido tratamiento que el gobierno porteño hizo durante su gestión de los lineamientos propuestos por la norma³⁶. En términos generales, tal como surge de los informes de los órganos de control, la normativa interna de los paradores no se adecuó a los estándares de la Ley (AGCBA, 2016). Como se ha reseñado en apartados anteriores, la obligación de demostrar la situación de calle efectiva para acceder al subsidio habitacional, la persistencia de accionares represivos ocultos bajo el velo de políticas de limpieza de la ciudad o el trato discriminatorio y estigmatizante dentro de los dispositivos de alojamiento, o la desarticulación de los programas asistenciales con políticas de vivienda así como la falta de articulación intersectorial con otras áreas del Estado dan cuenta de la negativa del Gobierno a alterar la modalidad de intervención social sobre los padecientes en función de lo propuesto por la Ley N°3706. Esto incrementa aún más el contraste con los dispositivos de las OSC conveniadas, quienes desde el inicio de la intervención abordan de manera integral las diferentes particularidades, en línea con lo que plantea la Ley (AGCBA, 2016).

Un último punto a analizar tiene que ver con el deber de realizar un relevamiento anual de personas en situación de calle (Ley 3706/10). El Gobierno de la Ciudad realiza dicho conteo desde principios del año 2000, a través del BAP, y, sacando breves períodos, mantuvo su continuidad. Sin embargo, las OSC de promoción de derechos han señalado un conjunto de aspectos metodológicos que hacen que dicho censo distorsione el número de personas en situación de calle. Por ejemplo, el método de conteo no contempla a las personas que perciben el subsidio habitacional o, al momento del relevamiento, están alojadas en los paradores (Proyecto 7, 2017). De esta forma, estos programas fueron utilizados como recurso para invisibilizar la magnitud del problema, ya no desde la represión, sino desde la propia asistencia.

Afirma Desrosiéres (2011) que la producción estadística contribuye a la performación del mundo social. En este caso, la cuantificación de la población afectada por esta problemática, permitiría dimensionar, entre otras cuestiones la magnitud de los niveles de exclusión en el distrito. La invisibilización del problema a través de los programas asistenciales, en cambio, contribuye a minimizar el impacto del mismo en la ciudad. Esta cuestión no es menor, ya que la información técnica, en la toma de decisiones, es procesada a través de discursos que persuaden sobre la necesidad u orientación de determinadas políticas públicas (Cejudo, 2010). Al instalar un imaginario de la

³⁶ Entre las escasas modificaciones que motivó la Ley, pueden nombrarse la apertura de los paradores durante las 24 hs. Y el cambio de denominación de los mismos por “Centros de Inclusión Social”. No obstante, si bien en algunas publicaciones de la página web del GCBA se hace alusión a los Centros de inclusión Social Beppo Ghezzi o Azucena Villaflor, en la guía de dispositivos siguen denominándose “paradores” (GCBA, s/f).

situación de calle como problema de baja incidencia, se reduce la posibilidad de que el problema adquiriera presencia en la agenda pública y por tanto pierda incidencia en la agenda del Estado (Casar y Maldonado, 2010). De esta forma, el gobierno pierde incentivos para generar alteraciones en las políticas disponibles, lo cual en este caso se traduce en mantener la orientación asistencial sin perspectivas de derechos y desde su abordaje asistencial paliativo.

Ante esta posibilidad, y en el marco de lo establecido por la Ley, las OSC comenzaron a articular esfuerzos con organismos del estado controlados por fuerzas políticas opositoras al oficialismo porteño para generar mecanismos de disputa y presión frente al mismo en torno a la determinación cuantitativa del problema. El Censo Popular de Personas en Situación de Calle iniciado en 2017, como mecanismo resultante de dicha articulación, abrió un nuevo escenario de disputa simbólica por la definición del problema a los fines de adecuar cuali-cuantitativamente las políticas existentes a su dimensión real. Dicho censo no solamente ha denunciado los sesgos metodológicos al momento del conteo, sino que ha demostrado que al incluir a todas las personas que la Ley considera en situación de calle, el número total de personas es considerablemente mayor que el determinado por el gobierno de la Ciudad³⁷.

A contramano de los intentos de visibilizar la problemática, los datos aportados por el Censo Popular fueron publicados por diversos medios de comunicación, los cuales también recogieron las diversas réplicas de los funcionarios del GCBA (Lag, 2017; Sánchez, 2017; Soriano, 2017). Al margen del impacto en términos de gestión, puede afirmarse que dicho censo tensionó la ausencia del problema en la agenda pública y contribuyó a re-visibilizarlo, mostrando además el creciente desarrollo de un sujeto colectivo con formado por instituciones públicas y actores de la sociedad civil abocados a abordar el problema, no solo discutiendo las metodologías oficiales, sino proponiendo nuevas formas de intervención. De esta forma se abrió un nuevo escenario de disputa no solo sobre la determinación de la dimensión del problema, sino sobre los paradigmas sobre los cuales se sustentan las políticas sociales del gobierno porteño iniciado en el año 2007.

6. Conclusiones:

A líneas generales, lo que ha caracterizado a la gestión iniciada en el año 2007 con relación a la situación de calle, puede leerse como una combinación entre la ampliación cuantitativa de los

³⁷ Durante el año en el cual se realizó el PCPPSC (2017), el Gobierno de la Ciudad afirmó que, según su relevamiento, el total de personas en situación de calle fue de 1066. Sin embargo, el Censo Popular, para el mismo año, determinó que el total ascendió a 4394 personas (Proyecto 7, 2017)

dispositivos y programas que dan respuesta al problema y un retroceso en términos de calidad de los mismos, interrumpiendo incluso los leves avances alcanzados a principios del siglo XXI.

Respecto a esta última dimensión de análisis, pueden identificarse dos fases o modalidades de acción, con continuidades y rupturas entre ambas. La primera de ellas tuvo que ver con la revitalización de la dimensión represiva de la intervención estatal. En esta fase, se recuperaron lógicas punitivistas propias de los años '90, entre ellas la del castigo directo hacia las personas que habitan las calles, a través de distintas dependencias del Estado. Para legitimar esta modalidad, el gobierno buscó instalar una discursividad particular sobre la exclusión y el derecho a habitar la ciudad desde el plano simbólico y político, instalando la existencia de dos formas de habitar la ciudad. Una formal o “legítima” que se asocia a la idea del “vecino”, como sujeto despolitizado y des-historizado, cuyo habitar se orienta a consumir los servicios de la Ciudad y demandar una gestión eficiente, a los fines de garantizar ese objetivo. Y una forma de habitar informal o “ilegítima”, asociada a las personas que carecen de dichos recursos y por lo tal deambulan entre condiciones de vulnerabilidad y desafiliación social. Hacia sus inicios, el gobierno PRO hizo explícito tanto desde lo discursivo como desde la acción que entre los objetivos de su proyecto de urbanización estaba la erradicación de los habitantes informales del espacio público de la CABA para hacerlo de uso exclusivo de los “vecinos”. De esta forma, las personas en situación de calle, como caso extremo del habitar informal fueron víctimas directas de la violencia institucional, formalizada en la UCEP y validada por discursos que asociaban dicha condición con lo ilegítimo e incluso con lo criminal.

En la segunda fase, las controversias en torno al accionar de dicho organismo llevaron al gobierno a modificar su estrategia de intervención, reorientando la metodología de represión directa y generando un esquema de intervención social expulsiva a través de la degradación de las políticas sociales existentes en el distrito. En este sentido, la disolución de la UCEP no significó la interrupción de la violencia institucional, sino que la misma se redirigió a través de políticas de “higiene” que no sólo sostuvieron la dimensión represiva del Estado sino que reforzaron la carga estigmatizante sobre las personas padecientes.

Con respecto a la degradación de las políticas sociales existentes, la impronta del gobierno ha sido la de demostrar una ampliación de las redes institucionales, tanto en materia de vivienda general como en políticas hacia la situación de calle en particular. Afirmación que se refuerza con la sanción de la Ley N°3706 en el ámbito de la CABA, que en mayor o menor medida produce un imaginario respecto al compromiso del Estado para resolver la cuestión. Sin embargo, en términos cualitativos,

las modificaciones e iniciativas del gobierno reflejan que el mismo ha intentado desligar sistemáticamente los recursos públicos de la gestión del problema. Por un lado, ha desarticulado las estrategias asistenciales con las que apuntaban a soluciones definitivas, quitándoles atribuciones a los programas existentes y, en paralelo, desfinanciando los programas de acceso a la vivienda. Por otro lado, respecto a los subsidios, ha complejizado el acceso a través del incremento de instancias burocráticas y requisitos de ingreso, que por otro lado han reforzado la carga de la gestión sobre los propios demandantes. Asimismo, con respecto a los alojamientos transitorios, se ha promovido una creciente descentralización, cediendo la casi totalidad de la gestión a las organizaciones de la sociedad civil. El principal problema de esta dinámica es que los dispositivos dependientes del Estado son aquellos en donde se concentran las mayores problemáticas en términos de asistencia, ya sea por las condiciones estructurales deficitarias como por el trato estigmatizante del personal profesional o la escasa disposición a generar instancias de articulación interjurisdiccional que garanticen derechos básicos, actos que están contemplados dentro de sus funciones. Dichas potestades son recogidas principalmente por las OSC promotoras de derechos, lo cual refuerza la idea de mayor eficiencia de la sociedad civil respecto al Estado, por un lado, y le quita la carga de la intervención a este último, por el otro. Esto a su vez se refuerza con el uso de las políticas asistenciales para invisibilizar o minimizar la dimensión cuantitativa del problema, recurso que permite ofrecer un imaginario de baja incidencia, al cual no es necesario destinar mayores recursos.

Finalmente, al analizar articuladamente las acciones represivas con los programas de asistencia, es posible llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, la intervención social del Estado respecto a la situación de calle se vincula, antes que a garantizar derechos de la población afectada, a corresponder las demandas de los “vecinos”. El primer objetivo de las políticas orientadas a dicha población es el “despeje” del espacio público para la libre circulación y uso de la ciudad del habitante formal, sea mediante la expulsión violenta o valiéndose de las políticas de alojamiento para desarmar las ranchadas que quedan vacías. En segundo lugar, a través de estas acciones, puede identificarse la persistencia de las orientaciones en materia de política social de los años '90, cuando la pobreza pasó a verse como un problema de seguridad y gobernabilidad, y cuando además se consideraba que el Estado debía intervenir solo desde la provisión mínima y temporal de recursos materiales, siendo los padecientes quienes deben cargar con la responsabilidad de su condición. De esta forma, la posición oficial respecto al problema identifica a las personas en situación de calle como reflejo de lo que los habitantes del distrito consideran indeseable, dejándolas al creciente desamparo de los recursos institucionales que garantizan el derecho al uso de la ciudad.

Estas afirmaciones, por último motivan un conjunto de interrogantes: en primer lugar, frente a la persistencia y, teniendo en cuenta los números del Censo Popular, el crecimiento de las cantidad de personas en situación de calle durante la gestión PRO, y ante la iniciativa combinada de diversos actores tanto de la esfera estatal como de la sociedad civil ¿Por qué se insiste con la idea de invisibilizar un problema cada vez más visible y abordarlo con estrategias de asistencia que por su lógica expulsiva están destinadas irremediablemente a fracasar? En segundo lugar, dado que se ha podido identificar la conformación de un sujeto colectivo orientado a abordar la cuestión, surge el interrogante acerca de si el abordaje de la situación de calle como problema en sí mismo puede dar respuestas reales a la problemática, teniendo en cuenta que la misma forma parte de un proyecto de ciudad más amplio que incluye diversas formas de exclusión y segregación. Más concretamente, si no debe articularse con otras problemáticas que hacen a la vulneración del derecho a la ciudad en el distrito porteño. Estas cuestiones, finalmente, conformarán las líneas de investigación de una futura tesis de maestría.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006): Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35-50. file:///C:/Users/usuario/Downloads/RVE88_es.pdf

Abramovich, V. Pautassi, L. (2009) El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L (comps.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, (pp. 279-340). Editores del Puerto.

Andrenacci, L. Repetto, F.: Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En Molina, C. (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. BID-Planeta.

Aenlle, B. (2013) Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(4), 135-163. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/issue/view/83/35>

Arcidiácono, P. (2011): El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política. *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, (51), 153-176. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/238394/CONICET_Digital_Nro.616675a0-737f-49a8-a604-62547d581393_C.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Arcidiácono, P. (2012): *La política del “mientras tanto”*. Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Biblos.

Arcidiácono, P. Gamallo, G. (2017): “Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. De la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’”, *Papeles de Trabajo*, 11(19), 209-230. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/705>

- Arcidiácono, P. Luci, F. (2022). Estrategias, usos y destrezas: Estado y ONG en la gestión de lo socio asistencial en Argentina. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 7(13), 102–125. <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i13.581>
- Baer, L. y Kauw, M. (2016): Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Revista Eure*, Vol. 42, (126), 5-25. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/45210/1676-10346-1-PB_X.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Barral, M. Capella y M. Zangrossi, G. (2021): La situación social en la CABA. Desigualdad y segregación. *Villa 20. El proceso de integración sociourbana*. Ministerio Público de la Defensa. *Revista institucional de la Defensa Pública* (26). <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/villa-20-el-proceso-integracion-sociourbana>
- Biaggio, M. y Veron, N. (2010): Entre la penalización y la asistencia. la construcción de sujetos "merecedores" de políticas públicas destinadas a la atención de la "Emergencia Habitacional" en la Ciudad de Buenos Aires. *Margen. Revista de trabajo social y ciencias sociales* (57) 1-16. <https://www.margen.org/suscri/margen57/biaggio.pdf>
- Boy, M. y Perelman, M.(2008): Los Sin Techo de Buenos Aires. *Revista Ciudades* (78), 2-7. https://www.researchgate.net/publication/303809488_Los_sin_techo_de_Buenos_Aires
- Cantón, , D. y Jorrat, J. (2007): *Elecciones en la Ciudad 1864-2007 (Tomo III)*. Patrimonio e Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2015/02/09/78b32da50f6eda55886fe681dac560e07a6467a3.pdf>
- Carballeda, J. (2008): La Cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica. *Revista Margen* (51). <https://www.margen.org/suscri/margen51/carbal.html>
- Casar, M. y Maldonado, C. (2010) “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”. En Cejudo y Merino (comps.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. CIDE, pp. 207-238.
- Castel, R. (1995): *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una Crónica del Salariado*. Paidós.
- Castells, M. (1974): *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Castells, M. (1995): *La ciudad informacional*. Alianza Editorial.
- Cejudo, Guillermo (2010): Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. 93-125. En Cejudo y Merino (comps.) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública* (pp.93-126). CIDE.
- Cravino, M. y Palombi, A. (2015): El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 40-51. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>
- Ciollaro, N. (2015): Vivir en la Intemperie. *Revista Haroldo*. (s/n) <https://revistaharoldo.com.ar/nota.php?id=69>

- Danani, C. y Hintze, S. (2011): Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina*. pp. 9-32. UNGS. https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/03/365_pps08-Protecciones-y-desprotecciones.pdf
- Desrosieres, A. (2011): Las palabras y los números Para una sociología de la argumentación estadística. *Apuntes de investigación del CECYP*, (19). 75-101. <https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/apuntescecyp/article/view/4095>
- Di Iorio, J. Seidmann, S. Gueglio, C. Rigueiral, G. (2016): Intervenciones psicosociales con personas en situación de calle: El cuidado como categoría de análisis. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 15(3), <https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/838/0>
- Di Virgilio, Mercedes, Rodriguez, María Carla (2022): Revisita a las políticas habitacionales en la Argentina: democracia, derecho a la ciudad, crisis y actualidad. En Gamallo, Gustavo: *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina*. Ciudad de Buenos Aires. pp. 413-468. EUDEBA.
- Duhau, E. (2013): La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo? En Bolívar, T. y Erazo Espinoza, J. (coord.) *Los lugares del hábitat y la inclusión*. pp.59-88. FLACSO.
- Filgueira, F. (2013): Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (22), 17-46.
- Goffman, E. (2006): *Estigma: la identidad deteriorada*. Amorrortu Editores.
- Grassi E. (2003): El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina en la década del'90. *Revista e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 1(4), 27-48. https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2712/pdf_84
- Grassi, E. (2008): Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades y el principio de igualdad. Reflexiones para un debate post-neoliberal. En Ponce Jarrín, J. (Ed.), *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (pp. 29-68). FLACSO-Ministerio de Cultura.
- Grassi, E. (2018): Estado Social y desbloqueo de la sociedad neoliberal. En Grassi, E. Hintze, S. (comps.): *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. pp-57-121 Prometeo.
- Grimson, A. (2011): *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*. Siglo XXI.
- Harvey, D. (2005): *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Logiudice, A. (2013): Neoliberalismo y Asistencia Social en la Ciudad de Buenos Aires. En Marín, J. (Comp.): *La Ciudad Empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado*. pp.147-172. Ediciones del CCC.
- Logiudice, A. (2022): *Metamorfosis de la asistencia argentina: continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad, 2002-2012*. El Colectivo; Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. Rodriguez, C. (1999): *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Colección Políticas Públicas.

Murillo, S. (2013): El paradigma de una ciudad empresa. En Marín, J. (Comp.): *LA Ciudad Empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado*. pp. 25-44. Ediciones del CCC.

Mutuberria Lazarini, V. Navatta, J. Rodriguez, M. y Zapata, M.: (2013): La Ciudad de Buenos Aires y el Derecho a la Ciudad. Marín, J. (Comp.): *En La Ciudad Empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado*. pp. 45-66. Ediciones del CCC.

Oszlak O. (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Cedes-Humanitas.

Oszlak, O. O'Donnel, G. (1995): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, 2(4) 99-128 Universidad Nacional de Quilmes

Palleres, G. (2002): *Conjugando el Presente: personas sin hogar en la Ciudad de Buenos Aires*. (Tesis de pregrado). Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Palleres, G. (2009): *Límites y alcances del accionar del parador nocturno Retiro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-062/615>

Palleres, G., Rosa, P. (2010): Reproducción de prácticas y cotidianeidad: Políticas públicas y situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. En Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky, G., y Rodríguez, M. (comps.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. pp.267-282. Café de las Ciudades.

Palleres, G., Hidalgo, C. (2018): Conceptualización y medición de la situación de Calle en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Cuestión Urbana*. (3) 59-75. <file:///C:/Users/usuario/Downloads/5186-13590-1-SM.pdf>

Pérez, P., Brown, B. (2015): ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal. *Estudios Sociales del Estado*. En *Memoria Académica* 1 (2) 94-117. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10817/pr.10817.pdf

Prévôt Schapira, M. (2002): Buenos Aires en los años '90: Metropolización y desigualdades. *Revista EURE* 28(85) https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500003

Proyecto 7 (2017): *Informe Primer Censo Popular de personas en Situación de Calle*. <https://proyecto7.org/acciones/censo-popular-de-personas-en-situacion-de-calle/1o-censo-popular-de-personas-en-situacion-de-calle/>

Rosa, P. (2015): La Ciudad y sus deudas: la atención a los habitantes de la calle. *Revista de Ciencias Sociales* (87), 32-37. <https://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/07.-SOCIALES-87-ROSAS.pdf>

Rosa, P. (2011): *Entramado de Relaciones. Organizaciones de la Sociedad Civil y la Asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. (Tesis de Doctorado) Ides. Universidad Nacional de General Sarmiento. https://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cungs/docs/Tesis_Rosa.pdf

Rosa, P. (abril de 2012): *Usos estigmatizados del espacio público. Habitar las calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Seminario Internacional Desafíos de las políticas del Espacio Público.

Prácticas Culturales e Innovación Social, Movimientos, Dinámicas y Mecanismos. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET).

Rosende, L. (2022): La nueva UCEP: los operativos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra personas en situación de calle. *Telam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202206/595955-gobierno-ciudad-buenos-aires-personas-situacion-de-calle.html>

Roth Deubel, A. (2002): *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Santucho, L (2010): Tras las huellas de la crisis de 2001: un recorrido por las políticas habitacionales. *Revista del Centro Cultural de la Cooperación* (8). <https://www.centrocultural.coop/revista/8>

Somers, M. R. (1996): Narrando y Naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y la esfera pública. *Zona Abierta* (77-78) 255-337. https://drive.google.com/file/d/197rKckiTWFNXe2mt5hdcG2qNaz_zGY/view

Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* (66), 1-11 http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck-.pdf

Toscani, M. (2014): Ciudad(es) fragmentada(s): hoteles-pensión de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* (10), 211-227. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/15667>

Vilas, Carlos. (2013): Estrategias de acumulación y estrategias de política social. En . R. Castronovo (Coord.): *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. pp.17-27. EUDEBA.

Vilas, Carlos. (2013): *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Biblos.

Vitale, P. (2009): *La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-089/190.pdf>

Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial.

Ziccardi, A. (2001): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029064158/6ziccardi.pdf>.

Normativa

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [Const.] (1996). Art. N°31. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion-caba.pdf>

Leyes

Ley N°148/98. Declárase de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T.). 29 de enero de 1999.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/1280>

Ley N°1251/03. Modificación del Consejo Municipal de vivienda. Creación del Instituto de Vivienda. 4 de diciembre de 2003. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/51484>

Ley N°4036/11. Protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 09 de febrero de 2012.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/187812>

Ley N°4042/12. Modifica leyes N°341/11 y N°1251/03. 01 de marzo de 2012.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/51484>

Ley N°3706/10. Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y riesgo de situación de calle. 08 de junio de 2011.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/165158>

Decretos

Decreto N°607/97, Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional del 06 de junio de 1997. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/26664>

Decreto N°2018/99. Programa Buenos Aires Presente. 22de octubre de 1999.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/24180>

Decreto N°895/02. Se Modifican los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires destinados a la atención de familias en situación de calle. 31 de agosto de 2002.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/22277>

Decreto N°1234/04. Programa de Apoyo Habitacional. 20 de julio de 2004.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/58746>

Decreto N°97/05. Amplía el Decreto N°1234/04. 28 de enero de 2005.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/67882>

Decreto N°690/06. Programa Atención para Familias en Situación de Calle. 21 de junio de 2006.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/86704>

Decreto N°1232/08. Unidad de Control de Espacio Público (UCEP). 29 de octubre de 2008.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/121442>

Decreto N°145/09. Modifícase la dependencia orgánica funcional de la Dirección General Reciclado, estableciéndose la dependencia directa al Ministerio de Ambiente y Espacio Público. 10 de marzo de 2009. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/125769>

Decreto N°960/08. Modifica el decreto N°690/11. 13 de agosto de 2008.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/120311>

Decreto N°167/11. Modifica el decreto N°690/11. 11 de abril de 2011.
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/169201>

Ordenanzas

Ordenanza N° 41110/86. Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar. 18 de febrero de 1986. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/50308>

Fuentes Institucionales

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2011): *Programa 44 - Asistencia Integral a los Sin Techo - Paradores. Proyecto N° 9.11.03.* https://www.agcba.gob.ar/docs/inf-20131029_1391---Programa-44---Asistencia-Integral-a-los-Sin-Techo---Paradores..pdf

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2016): *Paradores Propios del GCBA - Centro La Boca y Centro Inclusión Social Costanera. Proyecto N°9.16.10.* https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20180810_1831---Paradores-Propios-del-GCBA---Centro-La-Boca-y-Centro-Inclusion-.pdf

Centro de Estudios Legales y Sociales (2009): *La UCEP: Un organismo estatal con prácticas ilegales.* <https://www.cels.org.ar/common/documentos/InformeUCEP.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales (2022): *Parque Indoamericano: 12 años después, sigue la impunidad.* <https://www.cels.org.ar/web/2022/12/parque-indoamericano-12-anos-despues-sigue-la-impunidad/>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (s/f): *Información Pública.* www.buenosaires.gob.ar.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Jefatura de Gabinete (2022): *Cómo funciona uno de los remodelados hogares que recibe a las personas en situación de calle.* <https://buenosaires.gob.ar/laciudad/noticias/como-funciona-uno-de-los-remodelados-hogares-que-recibe-con-su-calor-las-personas>

Ministerio Público Tutelar (2010): *El TSJ declaró la inconstitucionalidad de normas que restringían el acceso a programas de asistencia habitacional.* <https://mptutelar.gob.ar/content/tsj-declar-la-inconstitucionalidad-de-normas-que-restring-acceso-programas-de-asistencia-hab>

Ministerio Público Tutelar (2010): *El parador para familias Costanera Sur está en condiciones indignas.* <https://mptutelar.gob.ar/content/parador-para-familias-costanera-sur-est-en-condiciones-indignas.html>

Fuentes periodísticas

Denuncia de graves deficiencias en el Parador Retiro (16 de agosto de 2008). *La Urdimbre.* <https://www.laurdimbre.com.ar/denuncia-de-graves-deficiencias-en-el-parador-retiro/>.

Log, N. (20 de julio de 2017): *Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle.* Página/12. <https://www.pagina12.com.ar/51131-primer-censo-popular-de-personas-en-situacion-de-calle>

Macri calificó la política migratoria de descontrolada. *La Nación.* <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/macri-califico-la-politica-migratoria-de-descontrolada-nid1332327/>

Petrot, W. (10 de junio de 2007): El Giro de Macri. *Página/12*.

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-86341-2007-06-10.html>

Rocha, L. (3 de septiembre de 2004): Veto parcial a la ley de emergencia habitacional. *La Nación*.

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/veto-parcial-a-la-ley-de-emergencia-habitacional-nid633186/>

Rodríguez, M. (19 de diciembre de 2021): Crisis del 2001 en Argentina: la cronología de los dos días que terminaron con la caída de Fernando de la Rúa. *Página/12*.

<https://www.pagina12.com.ar/389265-crisis-del-2001-en-argentina-la-cronologia-de-los-dos-dias-q>

Sanchez, R. (20 de julio de 2017): Gente en situación de calle: amplia diferencia entre el Gobierno y un censo no oficial. *Clarín*. [https://www.clarin.com/ciudades/gente-situacion-calle-amplia-diferencia-gobierno-censo-oficial_0_SJeg7rpB-](https://www.clarin.com/ciudades/gente-situacion-calle-amplia-diferencia-gobierno-censo-oficial_0_SJeg7rpB-.html?srsId=AfmBOorxP3W32WwGdi_FFgKm8Dh3eCJ3N_DQNKeRZiLP8R3j28IuudHU)

[.html?srsId=AfmBOorxP3W32WwGdi_FFgKm8Dh3eCJ3N_DQNKeRZiLP8R3j28IuudHU](https://www.clarin.com/ciudades/gente-situacion-calle-amplia-diferencia-gobierno-censo-oficial_0_SJeg7rpB-.html?srsId=AfmBOorxP3W32WwGdi_FFgKm8Dh3eCJ3N_DQNKeRZiLP8R3j28IuudHU)

Soriano, F. (19 de julio de 2017): Un censo no oficial detectó casi 6.000 personas sin techo en Capital Federal. *Infobae*. <https://www.infobae.com/sociedad/2017/07/19/un-censo-no-oficial-detecto-casi-6-000-personas-sin-techo-en-capital-federal/>

Torres Cabrereros, D. (marzo de 2021): Nadie quiere ir a los paradores: la problemática de las personas sin techo que desnudó el caso de M.. *elDiarioAR*. https://www.eldiarioar.com/economia/nadie-quiere-paradores-problematika-personas-techo-desnudo-caso-m_1_7324967.html

Entrevista

Florencia Montes Páez – Referenta de Organización Social No Tan Distintas.