



Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires:

8028

noviembre de 2023

Fuente: RENACALLE

3286 → **4049**

noviembre de 2023

noviembre de 2024

Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)

+23,22%
en el último año

+152%
entre 2017 y 2024

↓
Primer registro disponible

Enfoque bifronte

Frente al agravamiento de la problemática, la estrategia de la nueva gestión del GCBA tiene un **abordaje bifronte** caracterizado, por un lado, por una política de **fuerte tinte punitivo y estigmatizante**, ilustrada por el paradigma oficial de "Orden y limpieza", que incluye la remoción de personas en situación de calle del espacio público, detenciones, y violencia institucional; y, en paralelo, un **aumento presupuestario para dispositivos destinados a brindar alojamiento transitorio y una mejor segmentación de sus prestaciones**, que aún así no logran trascender la fragmentación del abordaje y la cronificación de las intervenciones de emergencia.

Paradigma del "Orden y limpieza"

Denuncias de violencia institucional ejercida contra personas en situación de calle

+128%

1º semestre de 2023

1º semestre de 2024

Fuente: MPD CABA

34% de las personas en situación de calle detenidas reportan haber sufrido violencia institucional en 2024

Requisas irregulares | desplazamientos forzados | violencia física y verbal | detenciones arbitrarias



todo avalado oficial y simbólicamente por el abordaje de "Orden y limpieza" de la actual gestión

Este enfoque ubica a las personas en situación de calle como parte del problema de higiene urbana, las despersonaliza y fortalece la estigmatización del grupo, desconociendo los estándares y garantías fijados por la normativa nacional y local, que consagra el derecho de las personas en situación de calle al acceso y uso de los espacios públicos, y condiciona como una medida excepcional el uso de la fuerza pública coercitiva.

Políticas públicas para atender la emergencia

+40,11%
en 2025

En partidas presupuestarias destinadas a programas habitacionales para personas en situación de calle

Sin embargo, estos programas se siguen orientando fundamentalmente a ofrecer una **respuesta de emergencia y transitoria**, principalmente a través de un **subsidio habitacional**, o de **una vacante en un Centro de Inclusión Social (CIS)**.

Estos programas, aunque presentan mejoras respecto de la política anterior de paradores (aumento de plazas, segmentación poblacional, inclusión de espacios de familias, refacciones edilicias), siguen sin resolver otros problemas estructurales (como la cantidad de plazas disponibles; las derivaciones, requisitos de acceso y permanencia en los CIS; la cobertura y mecanismos de actualización de los subsidios habitacionales; y la transitoriedad de las soluciones en general).

Falta de política integral

El abordaje actual, por su propio diseño, dista de proveer condiciones de alojamiento definitivo, que redundan en la cronificación de la situación de emergencia y de una respuesta estatal que se pensó transitoria. Esta falta de integralidad en el abordaje se explica fundamentalmente por una **ausencia total de políticas de acceso a la vivienda adecuada en la ciudad**, que no ha previsto programas para la provisión progresiva de soluciones habitacionales definitivas para la población general, ni ha evaluado programas de producción alternativos a través de cooperativas, alquiler social, o movilización de viviendas ociosas.

DESFINANCIAMIENTO

Presupuesto interanual en términos reales del Instituto de Vivienda de la Ciudad

- 27,25% en 2025 respecto al 2024

El más bajo en 12 años

Líneas a futuro

Abordar la situación de calle debe darse desde **enfoques no punitivos**, respondiendo adecuadamente a las emergencias y **abriendo alternativas de solución habitacional definitiva**, tal como fue consagrado en la normativa local, nacional e internacional. Las siguientes son algunas líneas de acción que incluyen **medidas paliativas y programas potencialmente transformadores**, sobre las que es necesario profundizar para alcanzar consensos inter-actorales.

- 1. Promover acciones que terminen el círculo de la violencia, criminalización y estigmatización de las personas en situación de calle.**
- 2. Construir diagnósticos integrales, interdisciplinarios y multisectoriales, y fomentar la apertura de datos y sistematización de programas estatales.**
- 3. Fortalecer los dispositivos de emergencia, y ampliarlos para abordar el riesgo de situación de calle.**
- 4. Promover un abordaje integral de la política habitacional, que provea soluciones progresivas a mediano y largo plazo, a través de programas de alquiler social, viviendas colectivas, movilización de viviendas ociosas, y gestión del parque habitacional público.**

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

Abril de 2025

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires (MPD CABA), en virtud de una articulación institucional constante de los últimos años, acordaron conformar una mesa de trabajo para abordar la problemática del derecho al hábitat digno en la Ciudad de Buenos Aires. Este informe es producto de esta articulación, busca aportar datos, estándares de derechos, análisis y propuestas para abordar la problemática de las personas en situación de calle.

I. Introducción¹

De acuerdo con el último Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle (ReNaCALLE), realizado por organizaciones sociales, en noviembre de 2023 había 8028 personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires.² De ellas, un tercio respondió que se encontraba en esta situación desde hacía menos de un año. Estas cifras son ilustrativas del agravamiento de la problemática, que no solo se refleja en el trabajo de las organizaciones involucradas en el tema, sino que se confirma en los conteos del propio Gobierno de la Ciudad, que muestra una tendencia creciente. Según datos oficiales,³ en noviembre de 2023 había 3286 personas en calle, y un año después, 4049 personas, lo que implica un incremento del 23,22% en los últimos doce meses, y del 152% si se lo compara con el primer registro disponible de 2017.⁴

El abordaje de esta problemática debe ser especialmente prioritario en la medida en que las personas en situación de calle integran un colectivo en estado de vulnerabilidad extrema que restringe el ejercicio pleno de sus derechos. La falta de un lugar donde vivir, además de constituir una violación explícita y radical al derecho a la vivienda adecuada, expone a las personas a otras vulneraciones que se interrelacionan y agravan, y que a menudo impactan en el ejercicio del “derecho a la vida, la seguridad personal, la salud, la protección del hogar y la familia, y no ser sometido a tratos crueles o inhumanos”.⁵

Lejos de constituir una mera apreciación teórica, la multiplicidad de vulneraciones de derechos a las que se ven sometidas las personas en situación de calle se confirma en los datos registrados por el último relevamiento popular. Así, de acuerdo con el ReNaCALLE, en 2023 el 61% de las personas en situación de calle de la Ciudad de Buenos Aires tenía alguna actividad laboral, pero solo el 2,2% lo hacía en el marco de un empleo formal registrado. De quienes no tenían trabajo, el 42% manifestó estar en búsqueda y no encontrar, y el 15,6% sostenía no poder hacerlo por poseer alguna discapacidad. De quienes

1 Agradecemos especialmente al Observatorio Nacional de Políticas Públicas sobre Personas en Situación de Calle, por su lectura atenta, aportes y consideraciones que contribuyeron a robustecer el presente documento.

2 El relevamiento fue realizado por organizaciones sociales y comunitarias entre mayo y diciembre de 2023 en 11 ciudades de la Argentina. Sus resultados y metodología están disponibles en: <https://renacalle.ar/>

3 De acuerdo con la Ley N° 3706, el GCBA tiene la obligación de realizar un relevamiento anual de personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle, con participación de expertos y organizaciones de la sociedad civil (art. 4° inc. k). Sin embargo, los relevamientos no se realizan de manera conjunta, y la metodología oficial ha sido fuertemente cuestionada por organizaciones comunitarias que consideran que tiende a subregistrar el fenómeno, dada la itinerancia y movilidad de las personas en situación de calle, y la falta de dimensionamiento de la población que no se encuentra en situación de calle efectiva.

4 El GCBA relevó 2573 personas en situación de calle en 2021; 2611, en 2022; 3511 personas, en 2023; 3560, en abril de 2024, y 4049, en noviembre de 2024. Informes disponibles en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=10872>

5 A/HRC/31/54. Disponible en: <https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F31%2F54&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

afirmaron realizar actividades laborales, el 60,8% dijo trabajar de manera independiente (sin aportes), y el 19,8%, tener un trabajo informal; los rubros predominantes son el de recolectores urbanos, vendedores ambulantes, feriantes, y trabajadores en espacios públicos. Por otro lado, más de la mitad reportó haber sufrido algún tipo de violencia por estar en situación de calle, y el 69,7% de ellos dijo que estas situaciones de violencia habían sido ejercidas por fuerzas policiales.⁶

Desde el inicio de la nueva gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), pueden observarse algunos quiebres respecto de la política destinada a personas en situación de calle. En primer lugar, existe un mayor protagonismo de este tema en la agenda de la Administración entrante. El agravamiento de la problemática en la Ciudad ha impactado directamente en el discurso público⁷ y ha tenido una cobertura mediática exacerbada, especialmente en los primeros meses de 2024. Frente a este fenómeno, la estrategia de gobierno pareciera tener un abordaje bifronte. Por un lado, una política de fuerte tinte punitivo y estigmatizante, ilustrada por el paradigma oficial de “Orden y Limpieza”, que incluye la remoción de personas en situación de calle del espacio público, como parte de las acciones de control y reapropiación de las fuerzas de seguridad de estos lugares. Por otro, un fuerte aumento presupuestario para aquellos dispositivos destinados a brindar alojamiento transitorio y atención de la emergencia —especialmente los Centros de Inclusión Social—, que aun así no logran trascender la fragmentación del abordaje y la cronificación de las intervenciones de emergencia, y contribuyen escasamente a la superación efectiva de la situación de calle.

El presente informe busca aportar información y analizar las respuestas estatales a la problemática de las personas en situación de calle, con un énfasis específico en la dimensión habitacional. Para ello, partiremos primero por señalar someramente los estándares de derechos y legislación sobre la materia, para luego abordar, en contraste y con mayor profundidad, las políticas punitivas y asistenciales que se dan en la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, se buscará apoyar y abrir el debate con algunas propuestas, que a nivel internacional y local constituyen alternativas de mayor integralidad y efectividad, orientadas a dar una solución habitacional adecuada a quienes viven en la calle.

6 En relación con esto es relevante considerar que el Convenio N° 190 de la OIT exige a los Estados que adopten medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos los trabajadores de la economía informal. Especialmente, el Convenio promueve la identificación de aquellos sectores más expuestos a la violencia y el acoso (generalmente asociados a aquellos trabajadores de la economía informal que realizan sus actividades en espacios públicos), que permita adoptar medidas específicas para protegerlos.

7 La campaña de elecciones legislativas que se lanzó en abril de este año puso nuevamente en escena la problemática de situación de calle, en principio, por declaraciones que redoblan las que se mencionan en este documento, respecto del tratamiento estigmatizante y punitivo que plantearon candidatos con notable respaldo de comunicadores.

II. Estándares de derechos y régimen legal aplicable

Nuestro país cuenta con una definición legal sobre personas en situación de calle que surge de la **Ley Nacional N° 27.654 de Situación de Calle y Familias sin Techo (2021)**. En ella se establece un marco integral para la protección de los derechos de las personas en situación de calle, incluidos el derecho a la vivienda, la salud, la educación, el trabajo y la seguridad social, así como el acceso y uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos. Asimismo, obliga al Estado a realizar censos poblacionales, promover políticas públicas transversales, y crear centros de integración social que presten servicios socioasistenciales básicos de alojamiento, alimentación, higiene y cuidados de la salud. La normativa es nacional, pero es de orden público y de aplicación obligatoria en todo el territorio de la República Argentina (art 2°).

En su art. 6º, reconoce y garantiza:

[El] derecho a la dignidad personal, a la integridad física. Las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle tienen derecho a ser respetadas en su dignidad personal y en su integridad física. El Estado debe realizar acciones positivas tendientes a evitar y eliminar toda discriminación o estigmatización hacia las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, estableciendo a la vez condiciones que permitan el ejercicio de su autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad y de la subjetividad.

En esta ley se definen dos conceptos centrales para cualquier abordaje de la problemática:

1. Personas en situación de calle son quienes, sin distinción de ninguna clase, sea por su condición social, género, edad, origen étnico, nacionalidad, situación migratoria, religión, estado de salud o cualquier otra, habiten en la calle o en espacios públicos en forma transitoria o permanente, utilicen o no servicios socioasistenciales o de alojamiento nocturno, públicos o privados.

2. Personas en riesgo a la situación de calle son quienes, sin distinción de ninguna clase, sea por su condición social, género, edad, origen étnico, nacionalidad, situación migratoria, religión, estado de salud o cualquier otra, estén en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Residan en establecimientos públicos o privados –sean médicos, asistenciales, penitenciarios u otros– de los cuales deban egresar por cualquier causa en un plazo determinado y no dispongan de una vivienda para el momento del egreso;
- b) Se encuentren debidamente notificadas de una situación inminente de desalojo o de una resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo, y no tengan recursos para procurarse una vivienda;

c) Habiten en asentamientos precarios o transitorios sin acceso a servicios públicos esenciales o en condiciones de hacinamiento que afecten su integridad psicofísica, que no califiquen como barrios populares conforme la Ley N° 27.453.

Asimismo la Ciudad de Buenos Aires, en particular, tiene un robusto régimen legal de protección de las personas en situación de calle. Este está integrado por dos leyes centrales:

La Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 3706 de Atención Integral a las Personas en Situación de Calle (2010). Establece como responsabilidad del Estado aplicar un enfoque integral y coordinado interjurisdiccionalmente para proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de estarlo. En particular, contempla promover acciones para erradicar la discriminación; generar políticas públicas en salud, educación, vivienda y trabajo y cultura; garantizar acceso a programas de salud mental y consumo problemático; realizar relevamientos poblacionales anuales y destinar presupuesto específico para estos programas.

A ello debemos sumarle el reconocimiento del derecho a la vivienda dentro de la **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:**

- En el art. 31 establece que, en pos del reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, la Ciudad:
 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbana y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubren locaciones...
- En el capítulo segundo, referido al derecho a la salud, sostiene que “(...) se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de (...) vivienda ...” (art 20).
- A su vez, con perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas, busca garantizar el acceso a la vivienda de las mujeres (art 38).
- En el capítulo undécimo, con relación a la juventud, establece en el art. 40 que “la Ciudad busca promover el acceso a (...) vivienda”.

Por otra parte, existe un amplio **reconocimiento internacional en esta materia**, en instrumentos de derechos humanos incorporados a nuestra Constitución:

- En este orden, podemos destacar el art. 25 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** en el que se determina que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]”.
- En sentido concordante, el art. 11.1 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** reconoce “[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.
- **El Comité DESC** —órgano encargado de interpretar el PIDESC— se ha explayado en varias oportunidades sobre la relevancia y alcance del derecho a la vivienda en el marco de este Pacto.
- **La Observación General N° 21 del Comité de Derechos del Niño** establece que los Estados deben eliminar cualquier norma que discrimine a los niños, sus padres o familiares, por motivos de su situación de calle, y abolir todas las disposiciones que permitan o respalden las redadas o la retirada de niños de sus familias o de los espacios públicos. Además, se deben garantizar leyes específicas para su protección y no discriminación, diseñar estrategias interseccionales que aborden la problemática, y asegurar el acceso a servicios básicos como salud, educación, justicia, cultura, deporte e información. Los sistemas de atención deben ser continuos e incluir prevención, intervención, acogida y opciones de asistencia a corto y largo plazo.
- A su vez, el derecho a la vivienda también ha sido reconocido en otros instrumentos internacionales, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.3.iii), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27.3), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14.2), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 28) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 24).

La Relatora de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada⁸ afirmó que las obligaciones de los Estados en relación con la falta de hogar se han expresado claramente y se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar y aplicar estrategias para erradicar la falta de hogar. Estas estrategias deben tener objetivos y plazos claros y deben establecer las responsabilidades de todos los niveles de gobierno y de otros actores para la aplicación de medidas específicas, con plazos concretos, en consulta con las personas sin hogar y con su participación.

b) Los Estados deben luchar contra la discriminación, el estigma y los estereotipos negativos de las personas sin hogar con carácter urgente y ofrecer protección jurídica contra la discriminación por razón de la situación social y económica, que comprende la falta de hogar.

c) Los desalojos nunca deberían hacer que las personas se quedaran sin hogar. La prohibición de que los desalojos den lugar a la falta de hogar es inmediata, absoluta y no depende de los recursos disponibles.

d) Los desalojos sin plenas consultas con las personas afectadas son una clara violación de los derechos humanos internacionales. Las obligaciones de estudiar todas las alternativas al desalojo, no desalojar nunca si con ello se crea una situación de falta de hogar y asegurarse de que se consulte adecuadamente a los residentes sobre los planes de reasentamiento se deberían aplicar en virtud del derecho interno a los propietarios de tierras o bienes inmuebles privados y públicos. Los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que se disponga de vivienda alternativa, reasentamiento o acceso a tierras productivas adecuadas, según sea el caso.

e) Los Estados tienen la obligación inmediata de velar por que toda decisión o política sea coherente con el objetivo de la erradicación de la falta de hogar. Cualquier decisión que dé lugar a falta de hogar se debe considerar inaceptable y contraria a los derechos humanos. Las políticas y la planificación deben aplicar el máximo de los recursos disponibles, incluidas las tierras y las viviendas no utilizadas o vacantes, con el fin de permitir el acceso de los grupos marginados a la tierra y la vivienda.

f) Los Estados tienen la obligación legal firme de regular y colaborar con los actores no estatales a fin de asegurarse de que todas sus acciones y políticas estén de

⁸ Según el informe (A/HRC/31/54) de la Relatora de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>

acuerdo con el derecho a una vivienda adecuada y la prevención y la mejora de la falta de hogar. La regulación de los actores privados debería incluir prescripciones destinadas a los promotores y los inversores para abordar la falta de hogar y colaborar en el suministro de vivienda asequible en todas las promociones.

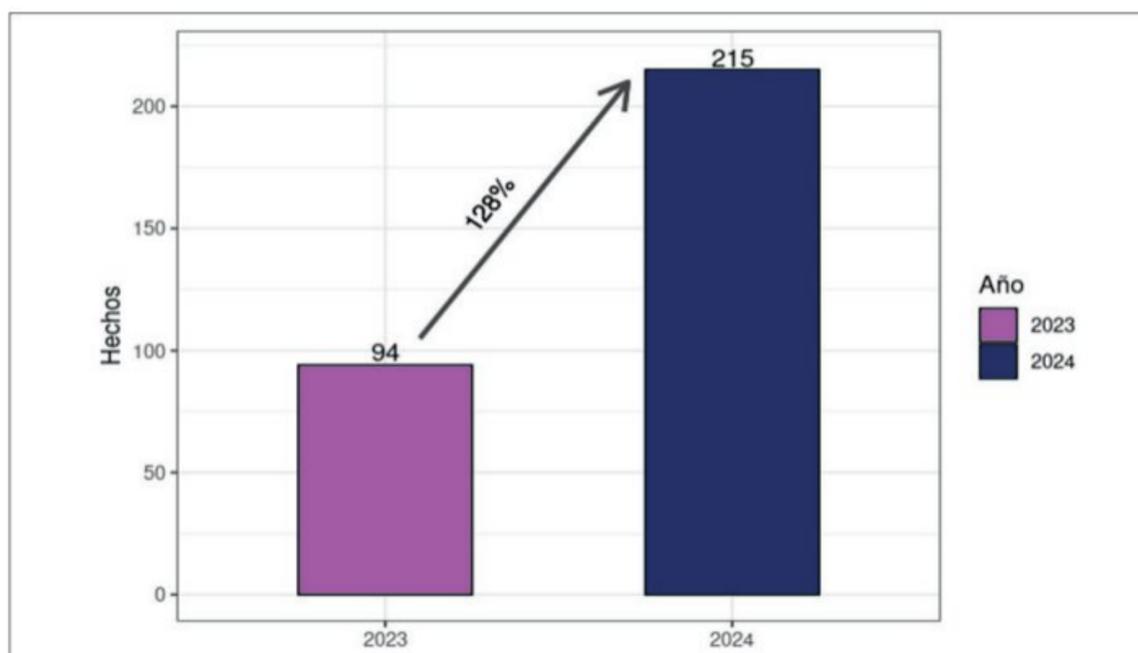
g) Se debe velar por el acceso a recursos efectivos para luchar contra la falta de hogar, incluida la aplicación de las obligaciones relacionadas con la realización progresiva del derecho a la vivienda y la erradicación de la falta de hogar.

III. “Orden y Limpieza”: Criminalización y estigmatización de personas en situación de calle

Las personas en situación de calle son titulares de derechos, y la normativa que los ampara no solo indica la necesidad de avanzar en su efectivo reconocimiento, sino que obliga al Estado a eliminar toda forma de discriminación y estigmatización hacia este colectivo⁹. No obstante estas obligaciones, la respuesta estatal a las necesidades habitacionales es omitida y tiende a perseguir, sancionar o judicializar el mero hecho de vivir en la calle. Esta tendencia se ha visto especialmente agudizada durante los últimos meses, como muestran los datos relativos a la violencia institucional en la CABA.

De la información preliminar reportada por la Secretaría Letrada de Violencia Institucional del MPD CABA,¹⁰ se observa que los hechos registrados de violencia institucional contra personas en situación de calle, en el primer semestre de 2024, ascienden a más del doble que las correspondientes al mismo período de 2023. Así, en el primer semestre de 2024, se registraron 215 hechos de este tipo, mientras que en el mismo lapso de 2023 la cifra ascendía a 94. Esto implica un aumento del 128% en los hechos registrados de VI entre ambos períodos.

Gráfico N° 1: Número de hechos registrados de violencia institucional contra personas en situación de calle 2023-2024



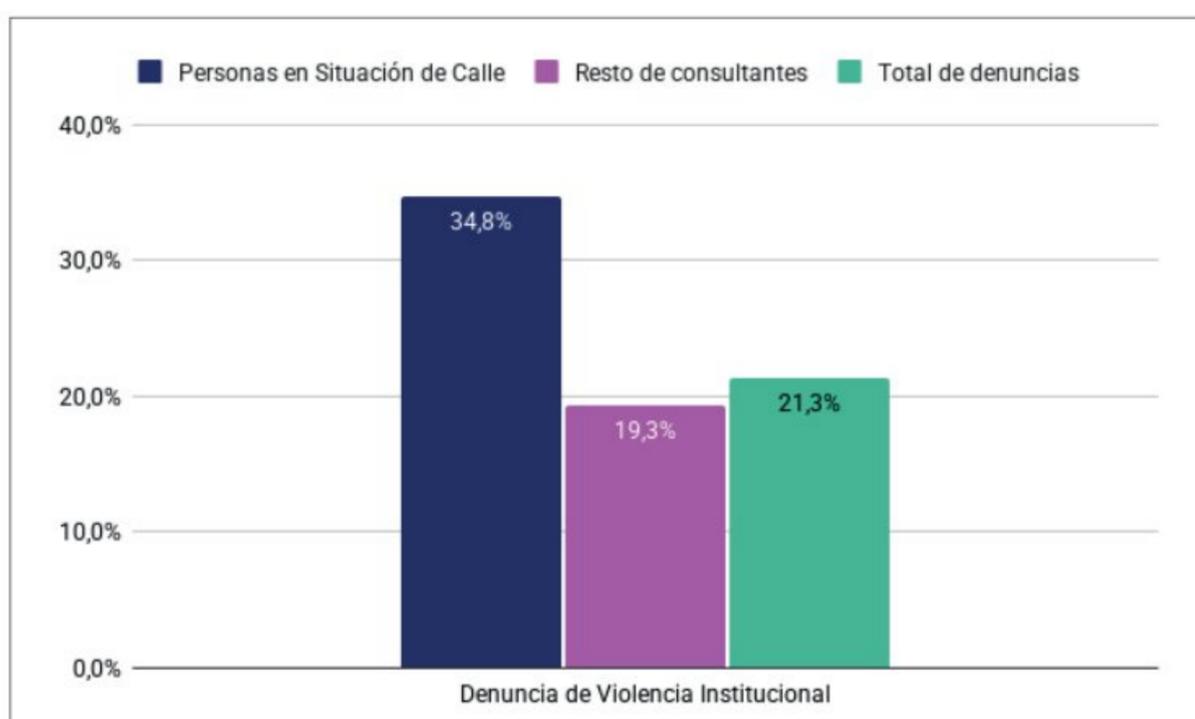
Fuente: Dirección de Asistencia a las Personas Privadas de su Libertad (DAPPL) del MPD CABA.

⁹ Ley N° 27.654, art. 6° – Derecho a la dignidad personal, a la integridad física. Las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle tienen derecho a ser respetadas en su dignidad personal y en su integridad física. El Estado debe realizar acciones positivas tendientes a evitar y eliminar toda discriminación o estigmatización hacia las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle, estableciendo a la vez condiciones que permitan el ejercicio de su autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad y de la subjetividad.

¹⁰ Fuente: Ministerio Público de la Defensa de la CABA. Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/cfa17d81-e2e9-4d99-b96b-2f63dd54392d/page/4Jz3C>

Considerando los hechos registrados de violencia institucional y los observados desde el Poder Judicial (que se desarrollan más adelante), la profundización de la respuesta punitiva sobre la población en situación de calle también queda claramente ilustrada cuando se analiza la situación habitacional de las personas detenidas por la policía. De acuerdo con las cifras de la Dirección de Atención a las Personas Privadas de la Libertad del MPD CABA (DAPPL), en el primer semestre de 2024, el 21% del total de las personas detenidas que fueron asistidas refirieron haber sufrido violencia institucional al momento de la detención (884 de un total de 4151 casos).¹¹ Sin embargo, estas cifras se exageran en los casos de personas en situación de calle, que reportan haber sufrido violencia en el 34% de las detenciones (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Detenciones con violencia institucional, según la situación habitacional de la persona privada de su libertad



Fuente: Dirección de Asistencia a las Personas Privadas de su Libertad (DAPPL) del MPD CABA

Según datos de la DAPPL del MPD CABA, también en el último año aumentó la proporción de personas privadas de su libertad en situación de calle respecto del total de detenciones (Tabla N° 1). En los primeros ocho meses de 2024, se detuvieron a disposición del Poder Judicial de la CABA prácticamente la misma cantidad de personas en situación de calle que en todo 2022 (764 personas hasta agosto de 2024 vs. 785 para todo el período 2022). Dicho de otro modo, el promedio mensual de detenciones a personas en situación de calle fue para 2022 de 65, para 2023 de 73 y en los primeros ocho meses de 2024 de 96.

¹¹ Fuente: Ministerio Público de la Defensa de la CABA. Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/dae5c19c-51b1-42b4-ba59-076c552e74f1/page/Gx8yD>

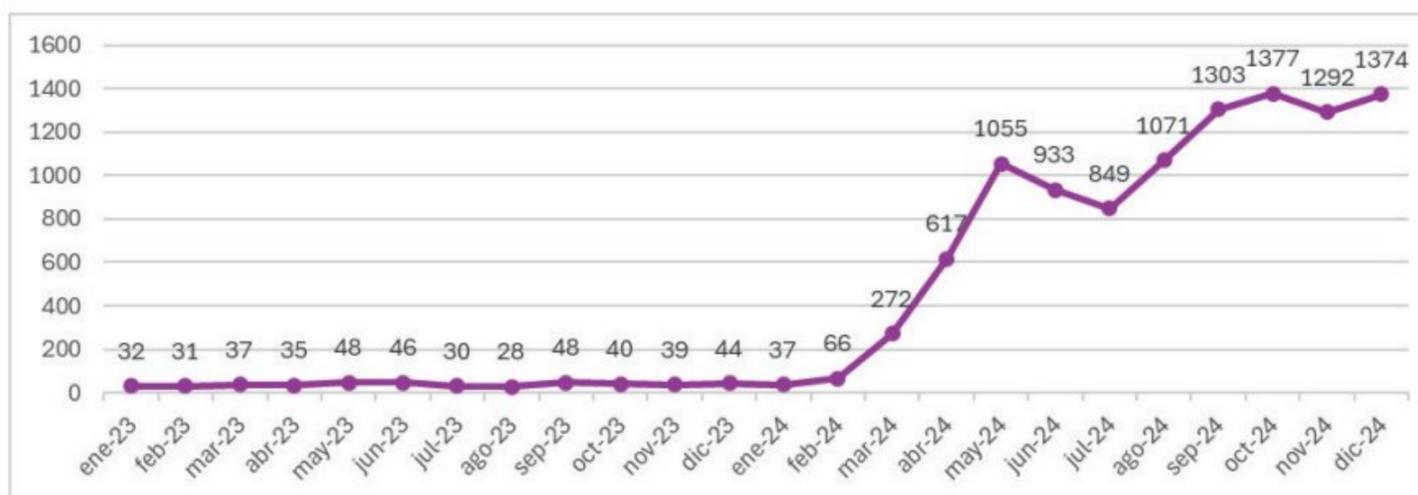
Tabla N° 1: Detenidos asistidos por la DAPPL del MPD CABA por año y situación habitacional del denunciante

Año	Personas en situación de calle	Resto de las personas asistidas	Total
2022	785 (10%)	7394 (90%)	8179 (100%)
2023	879 (11%)	6849 (89%)	7728 (100%)
2024 (Ene-Ago)	764 (14%)	4784 (86%)	5548 (100%)
Total	2428 (11%)	19027 (89%)	21455 (100%)

Fuente: Dirección de Asistencia a las Personas Privadas de su Libertad (DAPPL) del MPD CABA.

Esta tendencia a la criminalización de las personas en calle afecta actividades de su cotidianeidad que van desde el ejercicio del derecho al trabajo hasta la tenencia de utensilios básicos para alimentarse. Un ejemplo de ello es el aumento desmesurado de actuaciones contravencionales reguladas por el art. 103 del Código Contravencional de la CABA (Ley N° 1472) (Gráfico N° 3).¹² La aplicación de estas normas para sancionar prácticas propias de la subsistencia cotidiana constituye una forma de discriminación y tiene un impacto desproporcionado sobre la igualdad en el ejercicio los derechos de las personas en situación de calle.

Gráfico N° 3: Evolución mensual de contravenciones ingresadas por el art. 103 entre 2023-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de la información remitida por el MPF CABA (Actuación Interna N° 30-00100943)

12 El número total de infracciones enmarcadas en este artículo, vinculadas generalmente a tener elementos que pueden ser de uso doméstico o laboral (como cubiertos o varas para tareas de reciclaje), aumentó 22 veces entre 2023 y 2024. Mientras que en 2023 se registraron 458 procedimientos de este tipo (el 1% del total de contravenciones ingresadas), en 2024 esta cifra asciende a 10.246 (el 10% del total).

Este fuerte incremento en las contravenciones registradas fue analizado por el Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 17, a cargo de la jueza Natalia Ohman, que advirtió sobre la discrecionalidad del accionar policial en la aplicación de esta figura. A partir del análisis de 126 comunicaciones policiales recibidas en un turno de junio de 2024, concluyó:

Tras proceder a detenciones y requisas sin orden judicial, ni razones válidas que justificaran su accionar, surge que dichas prácticas (policiales) se han generalizado respecto de la población en general y particularmente respecto de las personas que se encuentran en situación de calle. En este sentido, se observa con nitidez la existencia de un riesgo serio, cierto e inminente de afectación de derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad ambulatoria, la intimidad y la dignidad humana.¹³

Aunque el fenómeno no es nuevo,¹⁴ estas requisas irregulares sobre las personas y sus pertenencias, los desplazamientos forzados de los lugares que ocupan en la calle, la retención indebida de sus elementos personales, la violencia física y verbal por parte de agentes del Gobierno de la Ciudad y fuerzas de seguridad, y las detenciones arbitrarias aparecen avalados oficialmente a través de declaraciones públicas de funcionarios validados simbólicamente por el abordaje de “Orden y Limpieza” promovido por la actual gestión.

Este modelo de intervención que el gobierno local ha definido como objetivo prioritario es violatorio de la normativa en vigor. Propagado inicialmente a través de redes sociales, el enfoque registró los operativos para abordar a las personas en situación de calle como si fuesen acciones de higiene urbana,¹⁵ en los que se priorizaba la liberación del espacio público. La retórica fue replicada luego en las comunicaciones oficiales y avalada en

13 Véase la actuación realizada por el Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas N° 17, a cargo de la Dra. Ohman, el 29 de junio de 2004, a partir de 126 comunicaciones recibidas respecto de secuestros producidos en el turno. Disponible en: SAIJ Id SAIJ: FA24370008. <http://www.saij.gob.ar/juzgado-penal-contravencional-faltas-nro-17-local-ciudad-autonoma-buenos-aires-denuncia-sobre-infraccion-al-articulo-103-codigo-contravencional-fa24370008-2024-06-29/123456789-800-0734-2ots-eupmocsollaf?>

14 En 2022, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación denunció al GCBA por sus acciones discriminatorias y los hechos de violencia institucional ejercida contra personas en situación de calle por parte de agentes del Ministerio de Espacio Público y de la Policía de la Ciudad. El Juzgado Contencioso Administrativo N° 20 dictó una medida cautelar en la cual ordenó al Gobierno de la Ciudad: “que extirpe los recaudos a fin de corroborar que, ante la presencia de personas en situación de calle, se dé estricto y cabal cumplimiento a los protocolos y lineamientos internos que rigen la actuación de las dependencias involucradas en los operativos que realicen los agentes que intervengan en ellos”. En 2024, en el marco del Operativo de “Orden y Limpieza” y el aumento de denuncias de violencia institucional, el CELS denunció el incumplimiento de esta medida cautelar y exigió que se adopten medidas de ejecución y seguimiento de lo ordenado. Ver: “Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y otros c/ GCBA s/ amparo”, Expte. N° 275.412/2022-0, en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo N° 20 de la Ciudad, Secretaría N° 40.

15 A fines de abril de 2024 se publicó una producción fotográfica en las [redes sociales](#) del jefe de Gobierno, del tipo “antes/después” en diferentes esquinas de la Ciudad en la que lo único nuevo en el cuadro era la salida de gente en situación de calle. Esta cobertura generó una enorme repercusión pública. Ver, por ejemplo: https://www.eldiarioar.com/politica/ahora-jorge-macri-mostro-limpia-personas-situacion-calle-via-publica_1_11317385.html

las declaraciones de sus funcionarios.¹⁶¹⁷ Este cambio de enfoque frente a las personas en situación de calle, no solo se aparta de las premisas que deberían orientar su tratamiento, sino que tiene una serie de implicancias en términos de derechos.

En primer lugar, el discurso que ubica a las personas en situación de calle como parte del problema de higiene urbana y limpieza, los despersonaliza y fortalece la estigmatización del grupo,¹⁸ en clara violación de las responsabilidades del Estado en esta materia. La limpieza implica una invisibilización del colectivo, por medio de su erradicación del espacio público. Por otro lado, esta misma subordinación de derechos a políticas vinculadas al espacio público desconoce palmariamente los estándares y garantías fijados por la Ley N° 3706, que consagra el derecho de las personas en situación de calle al acceso y uso de estos espacios y condiciona como una medida excepcional y de ultima ratio el uso de la fuerza pública coercitiva.¹⁹ Asimismo, la retórica oficial define al problema como uno “importado”, donde el colectivo de gente en situación de calle está integrado por personas ajenas a su jurisdicción, principalmente oriundas de la provincia de Buenos Aires, con ello fortalece la idea de un “otro” peligroso e invasor. Sin embargo, nada se informa respecto de propuestas de articulación interjurisdiccional para abordar una problemática que es claramente metropolitana.

Esta retórica habilitada por el paradigma de “Orden y Limpieza” se complementa con una narrativa oficial que destacó como otra parte central del problema los padecimientos de salud mental de las personas en situación de calle. De esta forma, el Gobierno anunció la sanción de un “Protocolo de atención a personas en situación de vulnerabilidad habitacional con padecimientos de salud mental o consumo problemático”. Sin desconocer la relevancia de establecer pautas claras de abordaje y articulación entre organismos públicos cuando las personas atraviesen alguna crisis en materia de salud mental o consumo problemático en la vía pública, este instrumento es muy cuestionable por diversas razones.

16 El Ministro de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires declaró en abril de 2024: “Si una persona tiene un colchón en la calle, se le saca el colchón y sus pertenencias y se tiene que ir. No puede dormir en la calle”. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2024/04/25/el-gobierno-porteno-defendio-los-operativos-con-personas-sin-techo-que-generaron-polemica/>

17 En mayo de 2024, el entonces secretario de Seguridad y jefe de la Policía porteña manifestó: “El que no acepta la posibilidad de ir a paradores, no puede dormir en la calle. Tiene que ir a dormir ahí o a otro lado que no sea la Ciudad; en la calle, no”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diego-kravetz-anuncio-que-la-ciudad-no-permitira-que-las-personas-duerman-en-la-calle-o-van-al-nid04052024/>

18 En sus anuncios sobre la nueva “Red de Atención”, el jefe de Gobierno relató que el nuevo abordaje divide a las personas en situación de calle en tres grupos: “emergentes, crónicos y peligrosos”. Esta clasificación no parece haber sido formalizada en resoluciones oficiales ni fue corroborada en pedidos de información pública, pero surge de publicaciones reproducidas en la Web del GCBA (aquí). Definir uno de los sectores o perfiles de intervención como “peligrosos” vulnera directamente la Constitución local, toda vez que la categorización está expresamente prohibida por la Constitución de la Ciudad Autónoma en su art. 13, que dice: “(...) Se erradica de la legislación de la Ciudad y no puede establecerse en el futuro ninguna norma que implique, expresa o tácitamente, peligrosidad sin delito, cualquier manifestación de derecho penal de autor o sanción de acciones que no afecten derechos individuales ni colectivos”.

19 Art. 8° – Derecho al acceso y al uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos. Las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle tienen derecho al acceso y uso de los servicios, de la infraestructura y de los espacios públicos sin discriminación por su condición de vulnerabilidad. El Estado evitará el uso coercitivo de la fuerza pública debiendo circunscribirse a la articulación de las acciones y medidas asistenciales prescritas en los capítulos III y IV de la presente ley.

En primer lugar, habilita una serie de prerrogativas policiales y respuestas estatales coercitivas para ser aplicadas exclusivamente a un colectivo que ya tiene un historial abultado de vulneraciones de derechos y estigmatización. El protocolo dispone que en algunas situaciones puede requerirse el refuerzo del personal policial, pero no señala con precisión qué tipo de acciones deben ejecutar (o no) los y las agentes de seguridad en estos casos ni prevé capacitaciones específicas para este tipo de abordajes. Además, supone una eventual detención o retención transitoria, y un traslado compulsivo con presencia policial a un efector de salud mental para su evaluación por el solo hecho de “presentar indicios de estar cursando un cuadro compatible con un padecimiento mental y/o consumo problemático”, en situaciones que solo se aplicaría a quienes sean personas en situación de calle, y no para el resto de la población de la Ciudad.²⁰

Un abordaje serio, integral y reflexivo de los impactos diferenciales que existen de la problemática habitacional en las personas con padecimientos de salud mental exige reconocer que la falta de hogar afecta de manera desproporcionada a determinados grupos, como mujeres, jóvenes, niños, personas con discapacidad, diversidades sexuales, migrantes y trabajadores pobres; a cada uno de diferentes modos, pero con causas estructurales comunes. En consecuencia, las estrategias sobre la falta de hogar deben ser intersectoriales, asignar y coordinar claramente las responsabilidades de todas las áreas de gobierno y abordar las causas estructurales de esta problemática común, incluidas las que son específicas de las necesidades de los grupos marginados o vulnerables.

Sin embargo, los abordajes promovidos por el gobierno local enmarcados en el paradigma de “Orden y Limpieza” se centran exclusivamente en la estigmatización y criminalización de quienes viven en la calle. La próxima sección revisará cómo esta política punitiva y estigmatizante fue acompañada, como estrategia paralela, de la jerarquización de dispositivos de asistencia a la emergencia.

20 La aplicación del Protocolo fue impugnada judicialmente en el caso “APDH”, iniciado en 2024, que denuncia que su aplicación lleva al ejercicio de prácticas violatorias de las personas en situación de calle, como el traslado y la posible internación involuntaria en centros de salud. Ver: “Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y otros c/GCBA s/amparo”, Expte. N° J-01-00133310-7/2024-0, iniciado ante el Juzgado Contencioso Administrativo N° 4 de la Ciudad.

IV. Políticas públicas para personas en situación de calle

Como establece la Ley nacional, “la situación de calle y el riesgo a la situación de calle son estados de vulnerabilidad social extrema que implican una grave restricción para el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos”. Es decir, la normativa reconoce que las personas que viven en situación de calle están expuestas de manera desproporcionada a otras vulneraciones de derechos, que se interrelacionan, refuerzan entre sí e impactan directamente en sus condiciones de vida. Abordar este fenómeno de manera integral implica asumir que la falta de hogar es multicausal, e incluye la interacción entre circunstancias individuales y factores sistémicos. En consecuencia, los diseños de políticas públicas requieren adoptar una perspectiva interseccional, amplia e interdisciplinaria, que responda a la diversidad de trayectorias habitacionales de las personas.

En la Ciudad de Buenos Aires, sin embargo, los programas diseñados para abordar esta problemática desde la arista habitacional se orientan fundamentalmente a ofrecer una respuesta de emergencia o transitoria. Aunque la normativa y diseño específico de las políticas han ido variando a lo largo de los años, en líneas generales todos los programas pueden clasificarse en dos grandes grupos: los que buscan subsidiar la demanda a través de la asignación de **transferencias monetarias**, y los de **abordaje directo de la emergencia**, que proveen alojamiento, alimentación y otros servicios de asistencia inmediata. Los programas destinados al acceso a soluciones habitacionales definitivas, dependientes del Instituto de Vivienda de la Ciudad, han sido marginales en términos de financiamiento en la última década,²¹ y no han tenido como población destinataria específica al universo de personas en situación de calle.

Si se analizan específicamente las partidas presupuestarias de los principales programas destinados a personas en situación de calle,²² puede observarse que en el período 2016-2024 los recursos han representado de manera relativamente constante el 0,44% del presupuesto total del GCBA. Las únicas excepciones resonantes en este período corresponden a los años 2020 y 2021, en los que las partidas devengadas superaron el 0,57%, y se explican por las políticas de emergencia adoptadas en el marco de la pandemia de COVID-19.

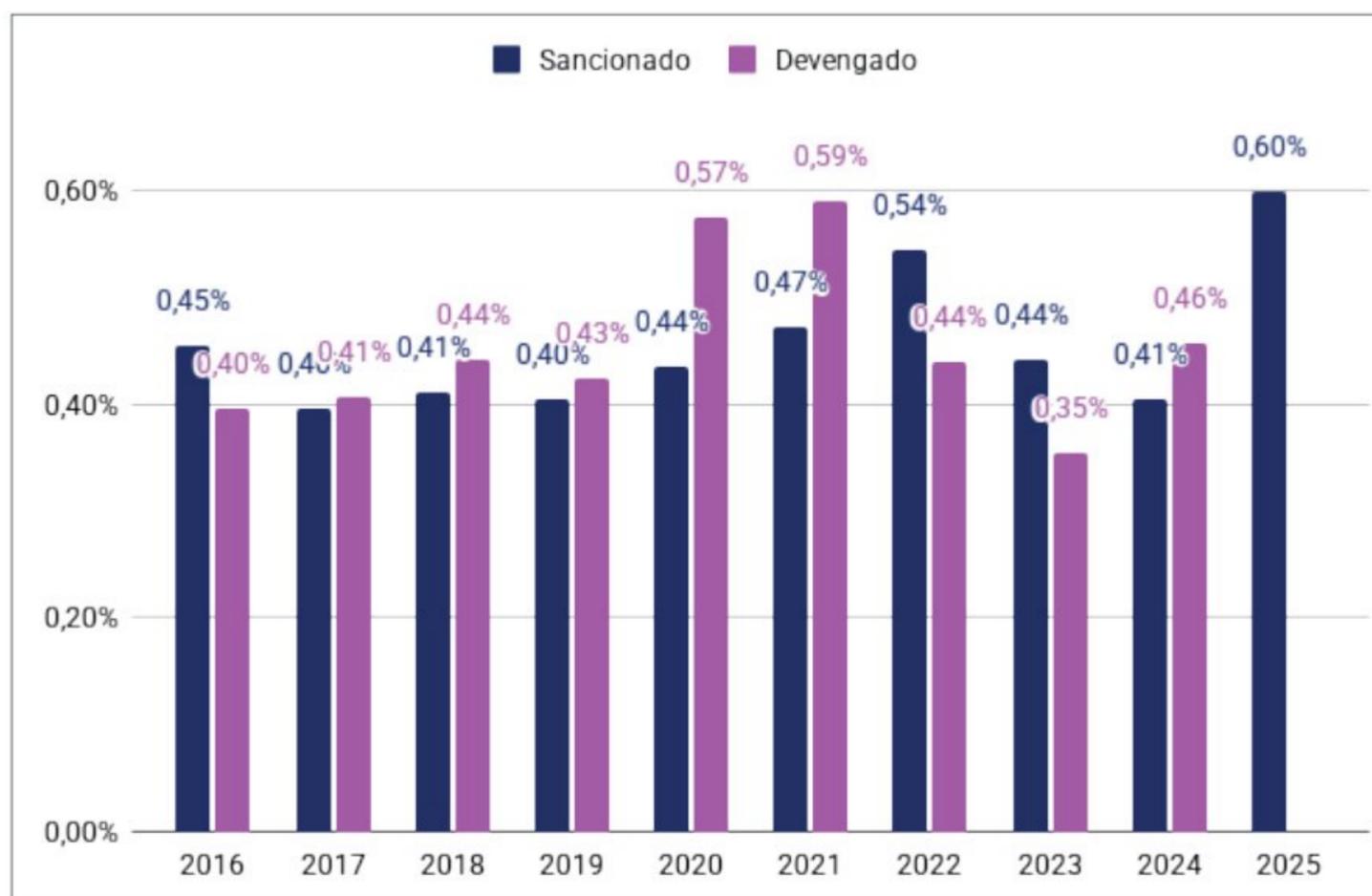
21 El programa de créditos regidos por la Ley N° 341 de la CABA tenía como objetivo instrumentar “políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional”, tanto de manera individual como colectiva. Sin embargo, en el período 2016-2024, este Programa ha representado en promedio el 0,06% del presupuesto total de la Ciudad y el 4,2% del presupuesto del IVC.

22 Este análisis incluye las partidas asociadas al Programa 42 - Asistencia Socio Habitacional (fusionado en el Presupuesto para 2025 con el Programa 43), el Programa 43 - Asistencia a Familias con Alta Vulnerabilidad Social, el Programa 44 - Asistencia Integral a los Sin Techo, el Programa 45 - Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social, todos pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHH).

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

El Presupuesto de 2025, en tanto, propone una asignación de estos programas que alcanzaría el 0,60% del Presupuesto Total (Gráfico N° 4). Esto representa un aumento del 50% en la representación de estos programas respecto del presupuesto sancionado en 2023.

Gráfico N° 4: Representación de los programas destinados a PSC sobre el Presupuesto Total del GCBA

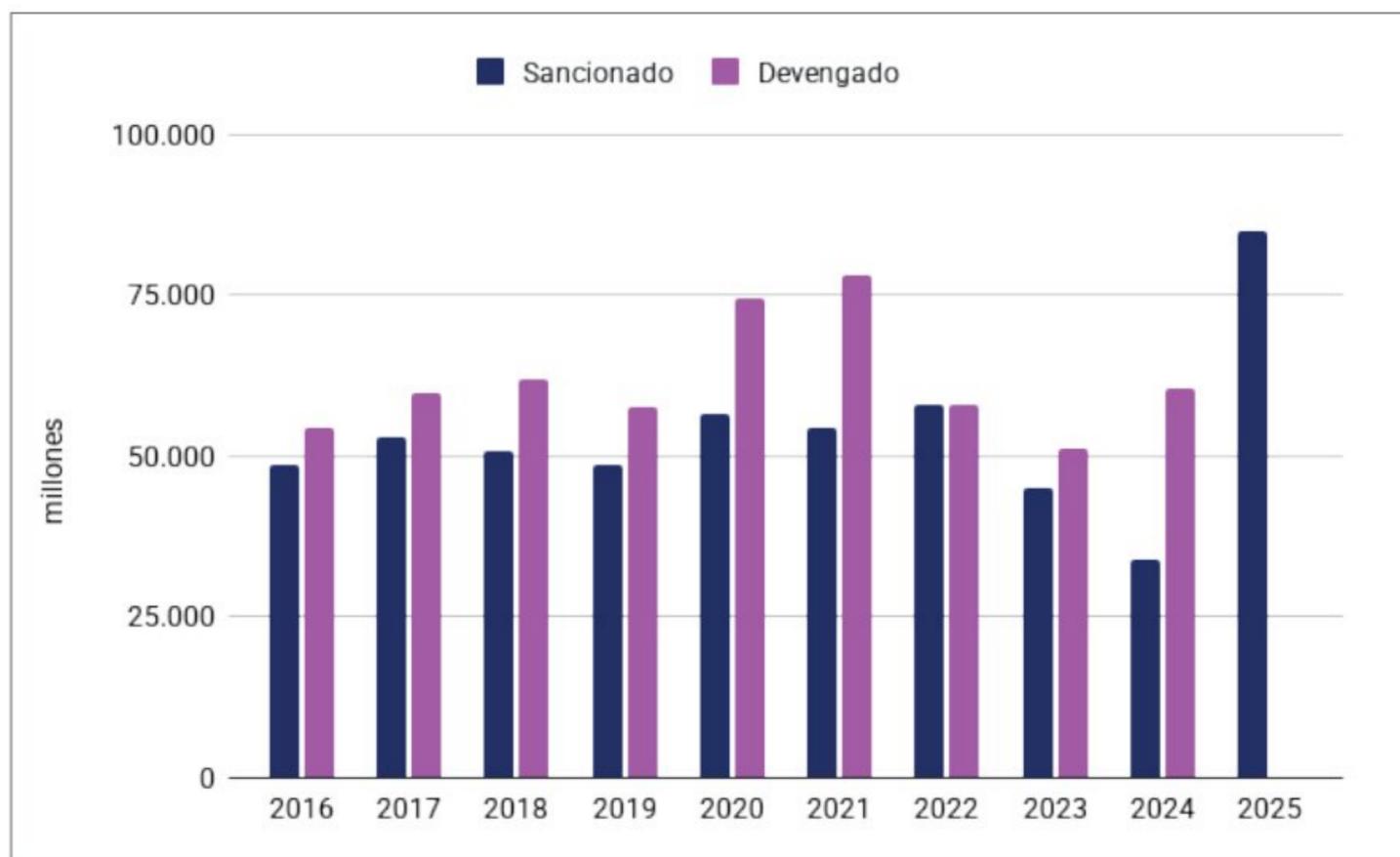


Fuente: ACIJ sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA.

Este mayor peso relativo que asume la problemática en la gestión de gobierno también se observa al interior del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHH). En el Presupuesto 2025, los programas dirigidos a las personas en situación de calle representan el 10,72% del total. A pesos constantes, este cambio en la asignación de partidas representaría un aumento del 40,11% respecto del presupuesto devengado en 2024 (Gráfico N° 5).²³

²³ Valores constantes actualizados a precios de 2025 utilizando la inflación promedio interanual calculada con datos del IPCBA hasta marzo de 2025, complementados con las proyecciones del REM para el resto del año. Si se proyectaran los valores de inflación asumidas por el Poder Ejecutivo Nacional en el Proyecto de Presupuesto 2025 (PP25), el aumento sería del 57,48%.

Gráfico N° 5: Presupuesto de Programas destinados a PSC en pesos constantes

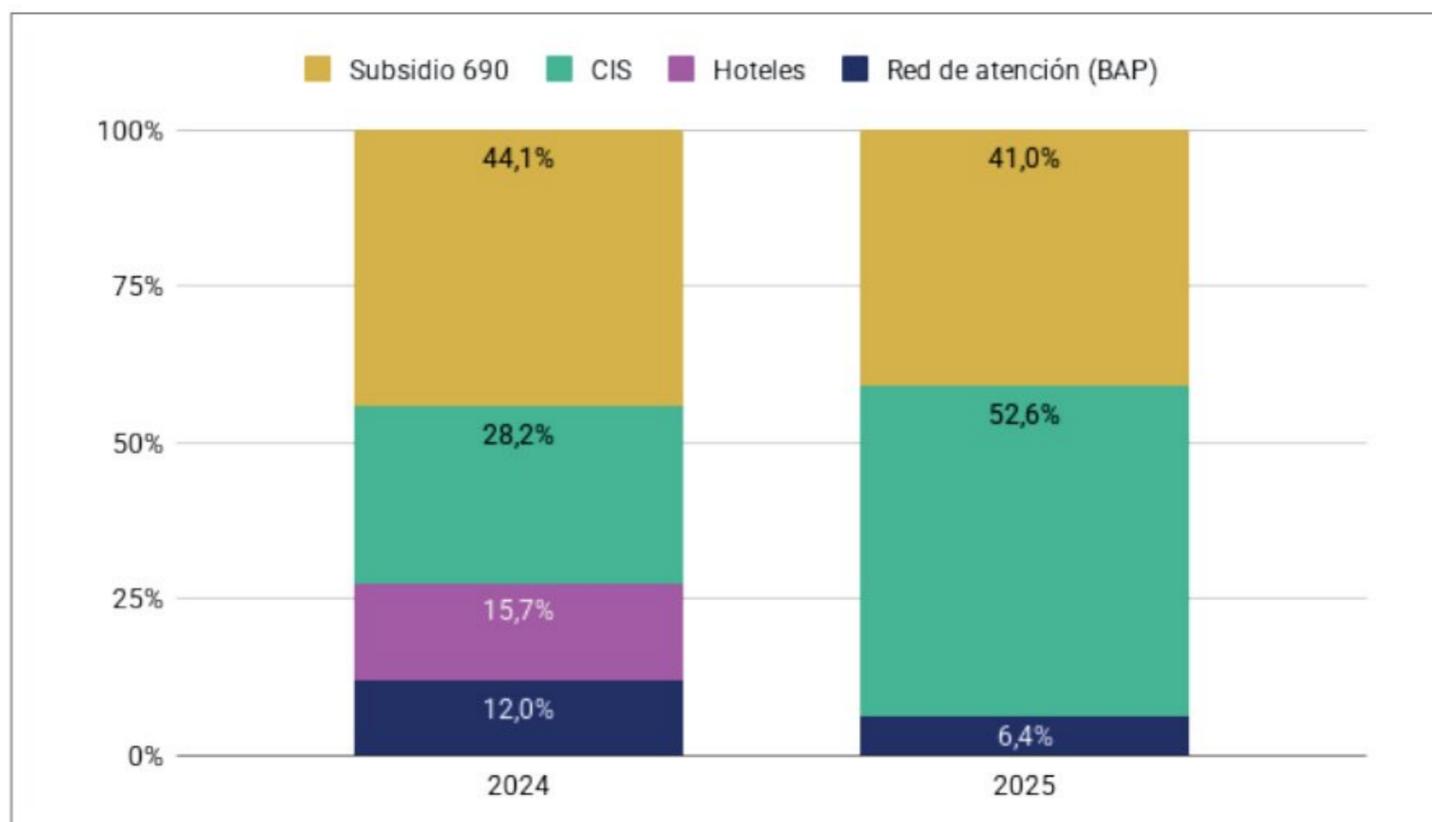


Fuente: ACIJ sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA, IDECBA y BCRA.

Este pronunciado aumento en la asignación presupuestaria se explica principalmente por los cambios en los recursos asignados a los Centros de Inclusión Social (CIS),²⁴ que aparecen como prioridad de la nueva gestión del Ministerio. Si se toman en conjunto todos los programas, los fondos destinados a estos dispositivos pasan de representar el 28,2% del Presupuesto sancionado total del Ministerio en 2024 al 52,6% en el Presupuesto 2025 (Gráfico N° 6). Como contrapartida, pierden peso específico las asignaciones centradas en la transferencia monetaria a través de subsidios habitacionales. No obstante, no existe un correlato específico en políticas estructurales que permitan la superación de la situación de calle, sino más bien su abordaje de emergencia. En los siguientes apartados, se hace un repaso breve de estos dos programas.

²⁴ Recordemos que por el art. 2° de la Ley CABA N° 3706, las personas alojadas en CIS continúan perteneciendo a la Categoría de Personas en Situación de Calle.

Gráfico N° 6: Representación de las partidas presupuestarias de Programas destinados a PSC



Fuente: ACIJ sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA.

A. Asistencia inmediata: Centros de Inclusión Social (CIS), Red de Atención y Dispositivos de Primer Acercamiento (DIPA)

De acuerdo con la definición del gobierno local, los Centro de Inclusión Social (CIS) “tienen como objetivo brindar a las personas en situación de calle un espacio de contención integral para promover su reinserción social”.²⁵ Estos dispositivos reemplazan desde 2020 a la antigua red de paradores nocturnos de la Ciudad, cuyo objeto era brindar una respuesta inmediata a necesidades de alojamiento, alimentación e higiene. La nueva gestión de los CIS funciona las 24 horas (con horarios de ingreso), e incluye abordajes para la evaluación y orientación de los usuarios en la gestión de distintos servicios y prestaciones.

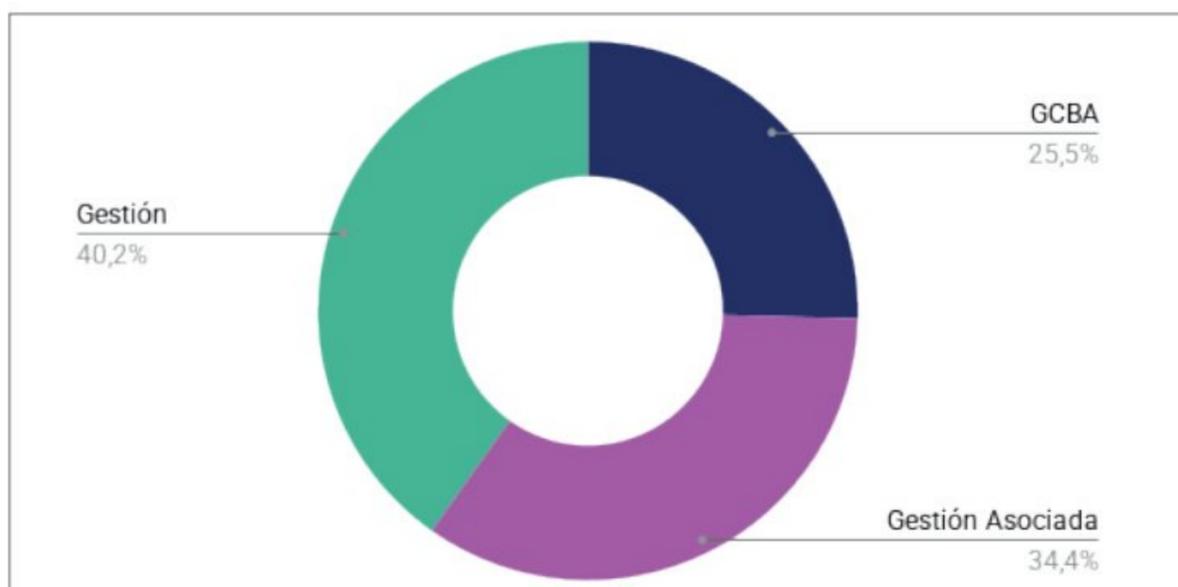
Actualmente, existen tres modalidades distintas de gestión de los CIS: la **gestión propia** o directa, en la que el personal de atención y los espacios son propios del gobierno local; la **gestión asociada** o mixta, en la que la Administración contrata a fundaciones o cooperativas para la atención; y la gestión **convenida**, donde el abordaje está en manos

²⁵ Entre los objetivos enunciados por el propio GCBA, se encuentran proveer asesoramiento para acceder a documentación, realizar derivaciones terapéuticas, fomentar el acceso a la terminalidad educativa, talleres de capacitación, y otras prácticas deportivas, culturales o recreativas. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/inclusion-social-y-atencion-inmediata/centros-de-inclusion-social>

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

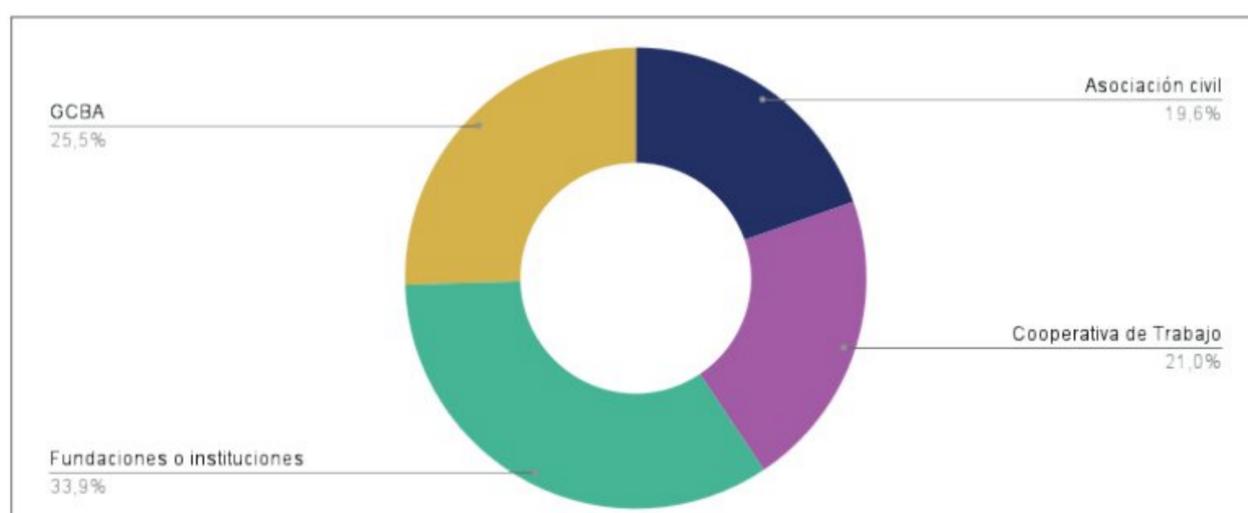
de organizaciones con trayectoria en la temática, que suelen trabajar con grupos más pequeños de personas. Según la información oficial provista en octubre de 2024²⁶, actualmente existen 45 CIS, con una disponibilidad total de 3668 plazas. De ellos, 8 establecimientos son propios del GCBA (934 plazas; un 25,5% del total), 11 son de gestión asociada (1260 plazas; un 34,3% del total), y 26 son de gestión conveniada (1474 plazas; un 40,1% del total). El Gráfico N° 7 muestra la distribución de plazas por tipo de gestión, y el Gráfico N° 8, según el tipo de organización a cargo del establecimiento.

Gráfico N° 7: Porcentaje de plazas, según el tipo de gestión



Fuente: ACIJ sobre la base de datos del MDHH provistos por PIP (IF-2024-39541364-GCABA-DGAI).

Gráfico N° 8: Porcentaje de plazas, según el tipo de organización de gestión



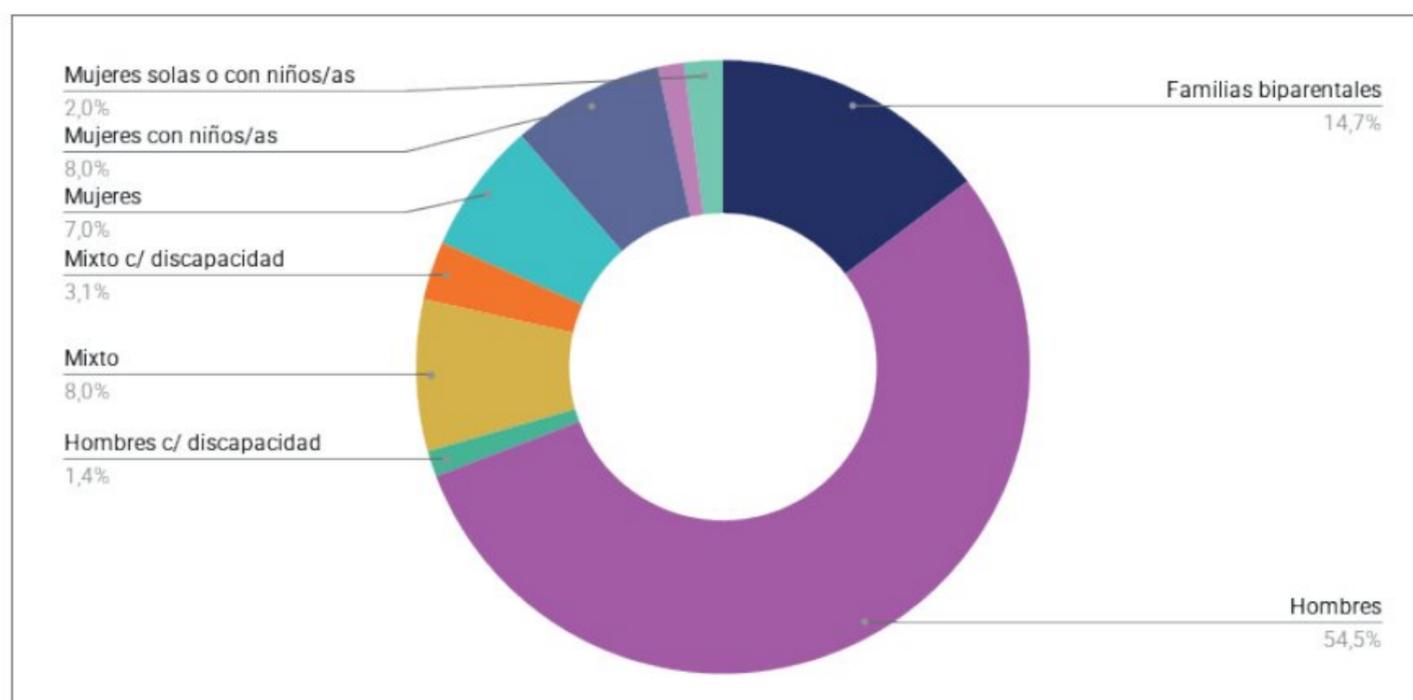
Fuente: ACIJ sobre la base de datos del MDHH provistos por PIP (IF-2024-39541364-GCABA-DGAI).

²⁶ Dirección General de Atención Integral Inmediata, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat - DGAI-MDHH (2024). Respuesta a Pedido de Información Pública de ACIJ - IF-2024-39541364-GCABA-DGAI. Tramitado por Expediente Electrónico EX-2024-34757316-GCABA-DGSO-CAI. 17 de octubre de 2024 (Ver).

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

Respecto del universo de destinatarios, los CIS se estructuran de acuerdo con la tipología de grupos familiares que reciben: varones solos (el 55,9% del total de plazas), mujeres solas (el 7%), mixtos (el 11%), mujeres con niños/as (el 11,4%) y familias biparentales (el 14,6%) (Gráfico N° 9). Esta última posibilidad que incorporan los CIS de alojar familias biparentales da respuesta a la antigua problemática del desmembramiento familiar, muy presente en la red de paradores. Asimismo, dentro de los nuevos dispositivos, existen cinco establecimientos especializados para personas con discapacidad (213 plazas, el 5% del total), y uno específico para personas con padecimientos de salud mental (30 plazas).

Gráfico N° 9: Porcentaje de plazas de acuerdo con la población destinataria



Fuente: ACIJ sobre la base de datos del MDHH provistos por PIP (IF-2024-39541364-GCABA-DGAIL).

El ingreso en los CIS se gestiona a través de dos dispositivos diferentes: desde la Red de Atención o desde los Dispositivos de Primer Acercamiento (DIPA). La **Red de Atención** (ex-Buenos Aires Presente) se compone de equipos móviles que recorren la Ciudad para dar asesoramiento a las personas en situación de calle. Su intervención puede darse de oficio o a través de llamadas específicas de asistencia (por Línea 108), y en todos los casos debe ofrecer a las personas una plaza y el traslado a un CIS. Durante los meses de invierno, este abordaje se refuerza a través del “Operativo Frío”, que incorpora voluntarios y colaboradores a la Red de Atención, e incorpora plazas de emergencia a los CIS.²⁷

²⁷ De acuerdo con la información oficial, en 2024 el Operativo Frío inició el 14 de mayo, sumó 190 colaboradores y voluntarios, e incorporó 25 plazas de emergencia en julio y 45 en agosto. Disponible en: DGAIL-MDHH (2024). *Ibíd.*

Desde fines de 2022, el sistema de la Red de Atención se complementa con los **Dispositivos de Primer Acercamiento (DIPA)**. Los DIPA cuentan con dos sedes de atención espontánea con amplio rango horario (de 9 a 22 h), donde se gestionan derivaciones y traslados a los CIS, y se brinda asesoramiento profesional y terapéutico, servicios de ducha y merienda.

La combinación de estos tres programas del GCBA que articulan la gestión de la emergencia —CIS, Red de atención y DIPA— presentan algunos avances respecto del precedente, centrado en la red de paradores nocturnos. En primer lugar, la segmentación de los CIS para dar respuesta a distinta composición de los hogares implica una mejora en términos de adecuación de las necesidades de las personas en situación de calle. Esto se ve especialmente en la incorporación de espacios para familias biparentales que antes debían ser ingresadas en distintos establecimientos, y en la creación de espacios especializados en discapacidad y salud mental. Por otro lado, si bien no todos los CIS se encuentran en óptimas condiciones edilicias, los cambios en las estructuras de algunos de los Centros para segmentar y subdividir los antiguos pabellones, y proveer espacios de guardado de pertenencias implican mejoras en términos de descanso y seguridad de los usuarios. De igual forma, la creación de los DIPA, que habilitan la gestión de demandas espontáneas en una amplia franja horaria, pareciera mitigar ciertos problemas asociados a las demoras de la intervención de la Red de Atención, y facilitar las derivaciones a los CIS.

Sin embargo, estos dispositivos siguen sin resolver problemas estructurales que hacen a la problemática. En primer lugar, el número de plazas disponibles en los CIS (3668 totales) no alcanzaría para alojar a la totalidad de personas en situación de calle relevadas por la propia Administración en noviembre de 2024 (4049 personas),²⁸ ni la mitad de la eventual demanda de acuerdo con las cifras registradas por el ReNaCALLE (8028 personas). La disponibilidad de plazas es especialmente preocupante cuando se observan las tendencias de los niveles de ocupación de los establecimientos: según cifras del GCBA, mientras que el primer semestre de 2024 la ocupación de los CIS alcanzaba en promedio el 75% de las plazas, en el tercer trimestre este porcentaje aumentó al 88%.

Por otro lado, el sistema sigue sin garantizar el acceso a los CIS para la totalidad de las derivaciones producidas. Según datos aportados por pedidos de información pública, entre enero y septiembre de 2024 los establecimientos pudieron efectivamente receptor (en promedio) el 75% de las derivaciones solicitadas, con una media de 2355 solicitudes mensuales y una aceptación de 1778.²⁹ Cabe destacar que, consultados sobre la dispo-

28 Ver - Instituto de Estadística y Censos de CABA - Relevamiento de Personas en Situación de Calle. Noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=165247>

29 DGAI-MDHH, 2024. *Ibíd.*

nibilidad de plazas para derivación, el MDHH solo informa un total de 2194 mensuales, que corresponden únicamente a los establecimientos propios o de gestión asociada. Esto indicaría una mayor dificultad para el ingreso a aquellos centros de gestión conveniada por organizaciones, cuyo abordaje comunitario pareciera requerir mayor estabilidad en los usuarios. En cualquier caso, el sistema sigue sin resolver la intermediación del acceso, puesto que no existen formalmente establecimientos que permitan el ingreso a través de demanda espontánea.

Respecto del uso y la permanencia de los dispositivos, el GCBA reporta que el promedio de las estadías en los CIS es de 86 días. Este margen temporal efectivamente implica un cambio respecto de la política exclusiva de pernocte de los antiguos paradores.³⁰ Sin embargo, de acuerdo con un informe de la Secretaría Letrada de Economía Popular del MPD, los egresos voluntarios de los CIS representan un porcentaje muy menor de la totalidad de los egresos que se producen en los dispositivos, cuya mayoría están asociados a la falta de adaptación a las normas, problemas de convivencia o recaídas en situaciones de consumo. Aunque no se cuentan con estadísticas históricas, en septiembre de 2024 el GCBA registró solo un 2% de egresos voluntarios ('positivos') en los que se articularon soluciones habitacionales con acompañamiento de los equipos de trabajo (46 casos de un total de 2316).

De esta forma, aunque el aumento del presupuesto y plazas, la ampliación de las prestaciones, y la segmentación del universo de destinatarios de los Centros de Inclusión Social han abordado ciertas dificultades del antiguo programa de paradores, las limitaciones siguen siendo numerosas. El desafío central radica en que el abordaje sigue organizándose desde la lógica de la emergencia y no se encuentra articulado con dispositivos de vivienda transitorios que garanticen una estabilidad habitacional a sus usuarios, o que les permita avanzar progresivamente hacia soluciones definitivas. Por el contrario, el egreso de los CIS pareciera tener como única política de articulación, en el mejor de los casos, el acceso a subsidios habitacionales, que no está exenta de desafíos, como se revisa en la siguiente sección. En otros casos, las alternativas de egreso son nulas.

B. Subsidio a la demanda: subsidios habitacionales (Decreto N° 690)

La principal política de subsidio a la demanda que existe en la Ciudad de Buenos Aires específicamente para personas en situación de calle es el Programa de Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional, conocido popularmente como

³⁰ De acuerdo con el "Protocolo de intervención en dispositivos propios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (Disposición N° 7/DGDAI/20), el plazo máximo de permanencia en los CIS es de tres meses, prorrogable por dos períodos de tres meses, según criterio de los profesionales que realicen el abordaje.

“Subsidio N° 690” en referencia a su decreto de creación (Decreto N° 690/06).³¹ De acuerdo con su última modificación de 2023, el objetivo de este Programa es otorgar un “apoyo económico, de carácter dinerario, no retributivo, intransferible e inembargable, con la finalidad de mitigar la vulnerabilidad habitacional de personas residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Desde su sanción, en 2006, el Programa sufrió múltiples modificaciones en relación con su alcance, características de los beneficiarios y montos de cobertura. En su redacción actual (modificada por el Decreto N° 161/2025), los subsidios otorgan un monto máximo de \$227.000 (de acuerdo con la composición del grupo familiar) y rigen por un período de 12 meses (prorrogables de acuerdo al criterio de la autoridad de aplicación). Son requisitos para acceder a este subsidio no recibir otros beneficios habitacionales, contar con ingresos menores a la Canasta Básica Total, tener una residencia legal mínima de dos años en la Ciudad, y acreditar que se está en situación de calle efectiva y comprobable. Estas dos últimas condiciones no aplican para los casos de violencia de género o personas víctimas de trata. Además, el Programa incorpora una serie de condicionalidades relativas a controles de salud, educación y formación en empleo. Sin embargo, en ningún caso el universo potencial de beneficiarios contempla a las personas que se encuentran “en riesgo de situación de calle”, de acuerdo con lo previsto por la normativa en vigor, tanto local como nacional.

La ventaja principal de este Programa reside en que, cuando la burocracia acompaña, otorga de forma casi inmediata un desembolso monetario a las familias para sostener el alquiler de una pieza o vivienda —mejor adaptadas a las dinámicas cotidianas que los Centros de Inclusión Social—. Puesto que consiste en una prestación monetaria, este es un Programa con el que la Administración local puede rápidamente responder ante coyunturas críticas o aumento de la demanda, en la medida en que la ampliación de la cobertura solo requiere de incrementos de las partidas presupuestarias. Algo destacable, también, es que no existe un equivalente directo en otras jurisdicciones. Sin embargo, las limitaciones de esta política se observan en distintos aspectos.

En primer lugar, este Programa no ha acompañado el crecimiento de la población en situación de calle de la Ciudad: tanto las cifras de cobertura en términos de beneficiarios, como las asignaciones presupuestarias han disminuido en el período 2021-2024. El Gráfico N° 10 muestra la evolución de las partidas presupuestarias destinadas al Progra-

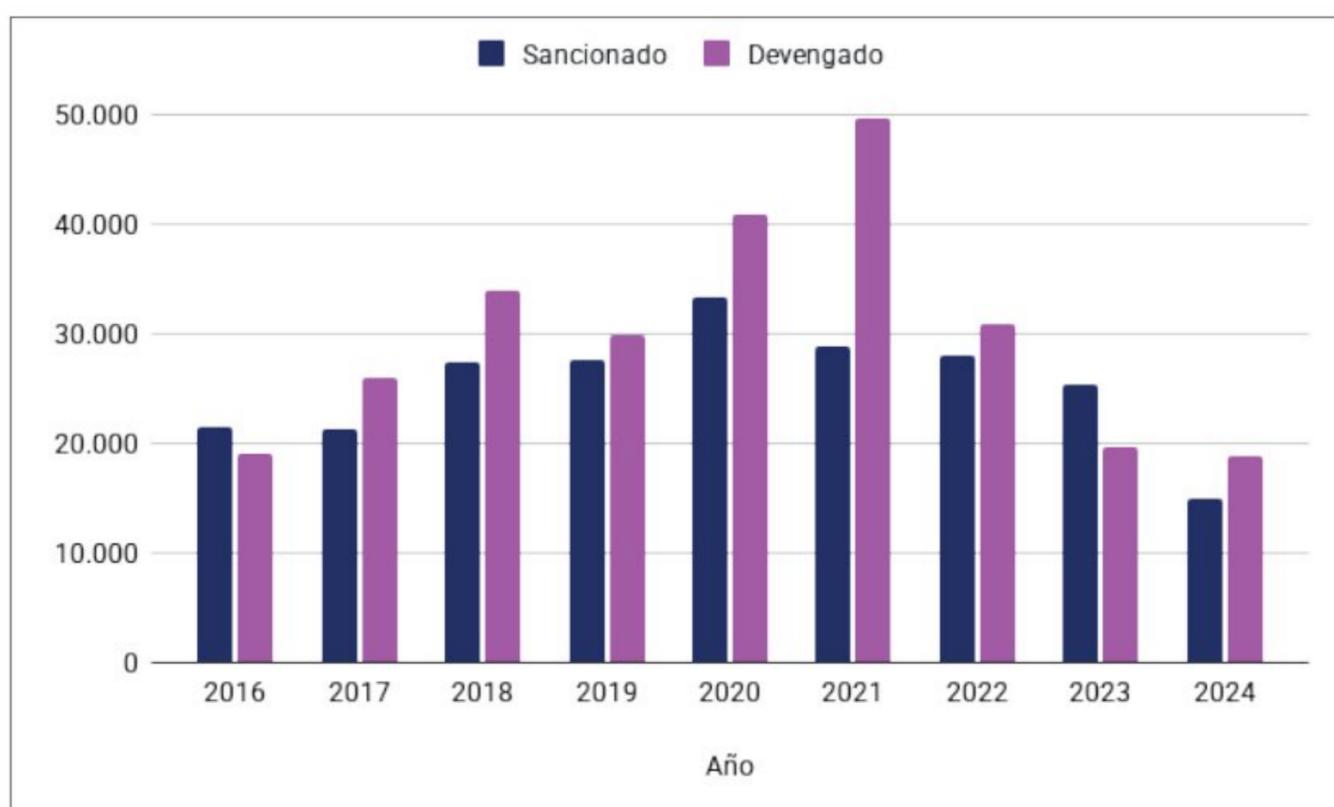
31 Una segunda política de subsidio a la demanda es el Programa Vivir en Casa, que otorga asistencia económica a personas mayores de 60 años, como una alternativa a la institucionalización en hogares, para que destinen la asistencia económica a gastos ocasionados por alquiler, expensas u otras prestaciones relacionadas a la vivienda, y que no tengan el mismo beneficio a través de su obra social. Son condiciones de admisión contar con más de 60 años, tener una residencia mínima de 2 (dos) años en la Ciudad, ser autoválido o con un leve nivel de dependencia, no ser inquilino de una familia legalmente responsable del adulto solicitante ni recibir subsidio habitacional de ningún tipo (nacional, provincial, municipal).

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

ma de Subsidios Habitacionales, en pesos constantes a valores de 2024. Los datos ilustran cómo la asignación y ejecución del Presupuesto de este Programa tendió a aumentar en el período 2016-2021, y alcanzó su pico máximo durante los dos años de la pandemia de COVID-19. Desde allí se observa una fuerte caída en la ejecución, que en 2024 alcanza los niveles de 2016 (un 39% menos que en 2022, y un 62% menos que en 2021).

En 2025, la unificación de partidas presupuestarias del Programa de Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional (Programa 42) con la del Programa de Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (Programa 43) no permite hacer una comparación certera. En línea con lo que ocurre en los Centros de Inclusión Social, el análisis de los recursos unificados de estos programas muestra un aumento del 39,8% del Presupuesto Sancionado de 2025 en relación con el Ejecutado en 2024.³² Aun así, las cifras solo superan los ejecutados en los últimos dos años, y son menores a todo el período 2016-2022 (Gráfico N° 11).

Gráfico N° 10: Presupuesto del Programa 43 (Subsidio N° 690) en millones de pesos (reales)³³

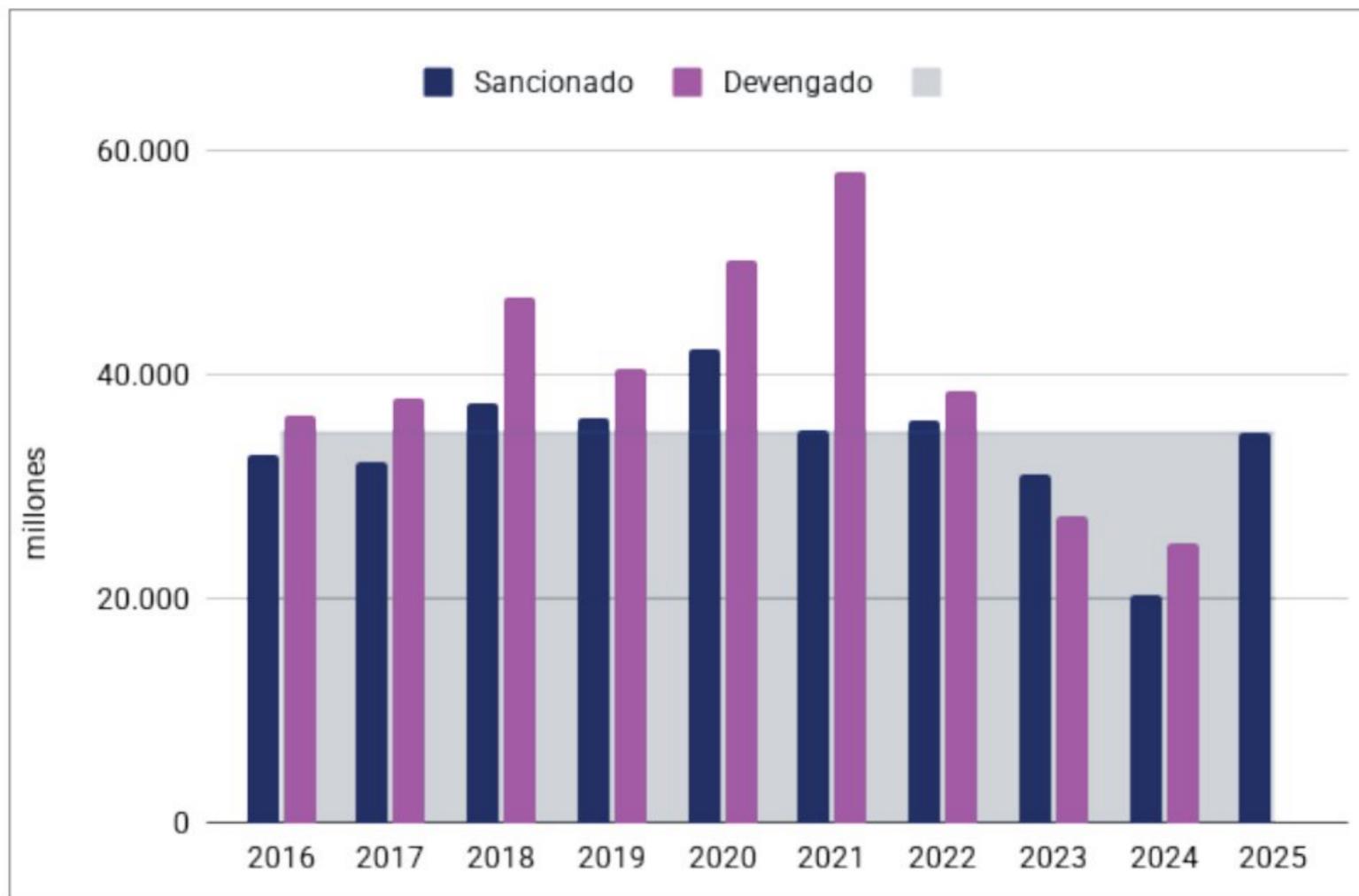


Fuente: ACIJ sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA, IDECBA y BCRA.

³² Valores constantes actualizados a precios de 2025 utilizando la inflación promedio interanual calculada con datos del IPCBA hasta marzo de 2025, complementados con las proyecciones del REM para el resto del año.

³³ El Gráfico no incorpora el Presupuesto 2025, puesto que la nueva distribución de programas unifica las partidas asociadas a los programas habitacionales y no permite diferenciar qué porcentaje del Presupuesto corresponde a la política específica del Decreto N° 690.

Gráfico N° 11: Presupuesto del Programa 42 y del Programa 43 en millones de pesos (reales)



Fuente: ACIJ sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA, IDECBA y BCRA.

Respecto de los cambios en la cobertura del Programa, los datos oficiales del GCBA muestran también una **reducción de los beneficiarios en los últimos tres años**. Al igual que las asignaciones presupuestarias, se observa un aumento sustancial de subsidios otorgados durante los años de la pandemia (18.000 en 2020 y 24.000 en 2021). Sin embargo, estos números caen en más del 50% en 2022 y se reducen en los años sucesivos, por lo que se ofrece una cobertura menor que en 2019 (ver Tabla N° 2 abajo). Los beneficiarios registrados hasta septiembre de 2024 representan una caída del 60% respecto de 2021 y del 12% menos que en 2019.

De manera más estructural, las limitaciones del Programa también se expresan en relación con su transitoriedad y sus montos. En primer lugar, los beneficiarios pueden acceder al subsidio por un lapso de 12 meses, prorrogables cuando el Ministerio de De-

sarrollo Humano y Hábitat considere que el caso así lo amerite.³⁴ Sin embargo, no solo los criterios de renovación no son explícitos, sino que tampoco existen políticas integrales que permitan a las personas resolver durante ese período su situación habitacional, mucho menos, de mediano o largo plazo. De esta forma, el riesgo de volver a quedar en situación de calle al final del período de vigencia del subsidio es alto.

En segundo lugar, no existe tampoco regulación que establezca mecanismos para la actualización periódica o automática de los montos de los subsidios, aun cuando el art. 8° de la Ley N° 4036 establece que este tipo de prestaciones económicas no puede ser inferior a los valores de la Canasta Básica.³⁵ Que los montos se fijen discrecionalmente a través de resoluciones administrativas del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat genera un desfase muy amplio con los precios de mercado, pues los vuelve insuficientes para cubrir los costos totales de alquiler.

Esta situación se observa de manera clara en el relevamiento desarrollado por el MPD³⁶ que registra la evolución de precios de los hoteles familiares,³⁷ una de las principales ofertas habitacionales a las que acceden las personas en situación de calle. El Gráfico N° 12 muestra cómo los precios de las distintas tipologías de habitaciones quedan por encima de los montos máximos otorgados por el Programa de Subsidios en todo el período relevado. Sin embargo, las diferencias son sustanciales: en su mejor momento (julio de 2023), el subsidio alcanzaba para cubrir el 86% del valor de la habitación familiar (sin baño); en su pico más bajo, solo cubría el 26% (mayo de 2024).

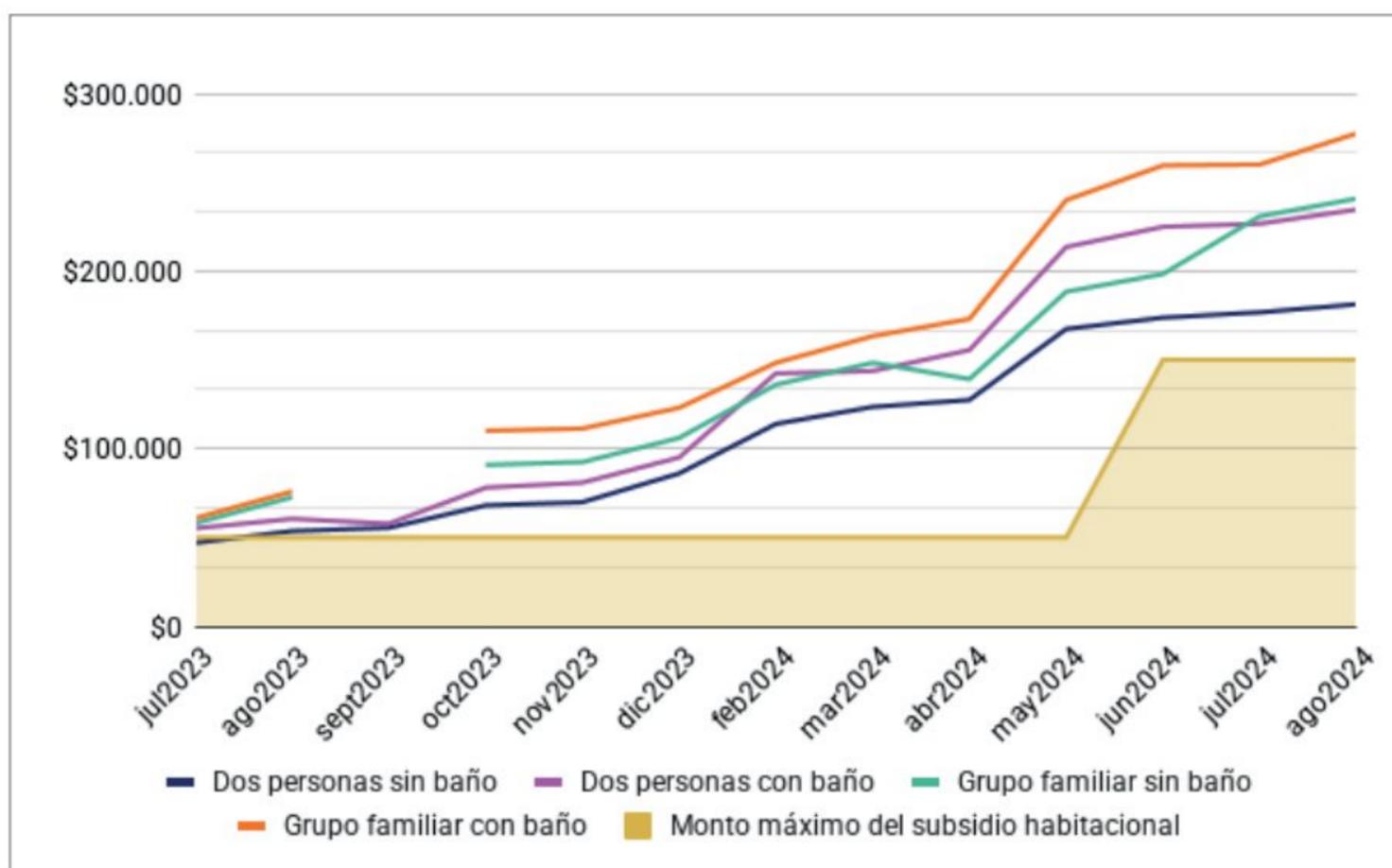
34 La posibilidad de extender el subsidio por un período mayor a doce meses de acuerdo a la definición del MDHH es un cambio respecto de la política vigente durante el período 2023-2025, en la que sólo se podía acceder a una renovación por vía administrativa por un máximo de dos años. En esta nueva redacción, el Programa elimina el límite temporal fijo, y retoma la renovación a criterio de la autoridad de aplicación, tal como sucedía desde el año 2016.

35 A febrero de 2025, el valor de la Canasta Básica Alimentaria para Gran Buenos Aires correspondiente a un hogar de cuatro integrantes era de \$468.108 y el previsto para un hogar de cinco integrantes ascendía a \$492.346. De esta forma, el subsidio no alcanzaría a cubrir un tercio de los gastos proyectados.

36 La información se desprende de un relevamiento de 273 hoteles familiares realizado por la Unidad de Seguimiento de Políticas Públicas de Grupos Vulnerables (UGEUV), dependiente de la Secretaría General de Planificación del Ministerio Público de la Defensa (MPD) de la CABA.

37 De acuerdo con el Código Urbanístico de la CABA (Ley N° 6099 y modificatorias), el "hotel familiar" (con servicio de comidas o sin él) es todo establecimiento que consta con más de seis (6) habitaciones reglamentarias, donde se brinda alojamiento a personas por lapsos no inferiores a veinticuatro (24) horas (trabajadores, núcleos familiares, etc.); constituidos básicamente por habitaciones amobladas, baños comunes diferenciados por sexo o no y, en algunos casos, con un espacio común (comedor), con suministro de comidas o bebidas o sin este servicio. Asimismo se entiende por "pensión" todo establecimiento cuyas características de funcionamiento son similares a las de los hoteles y siempre que la cantidad total de habitaciones destinadas a alojamiento no exceda de seis (6) ni sea menor de dos (2) y, que cuando se presten los servicios de comidas y bebidas, sean exclusivamente para los huéspedes, tanto en comedores como en las habitaciones.

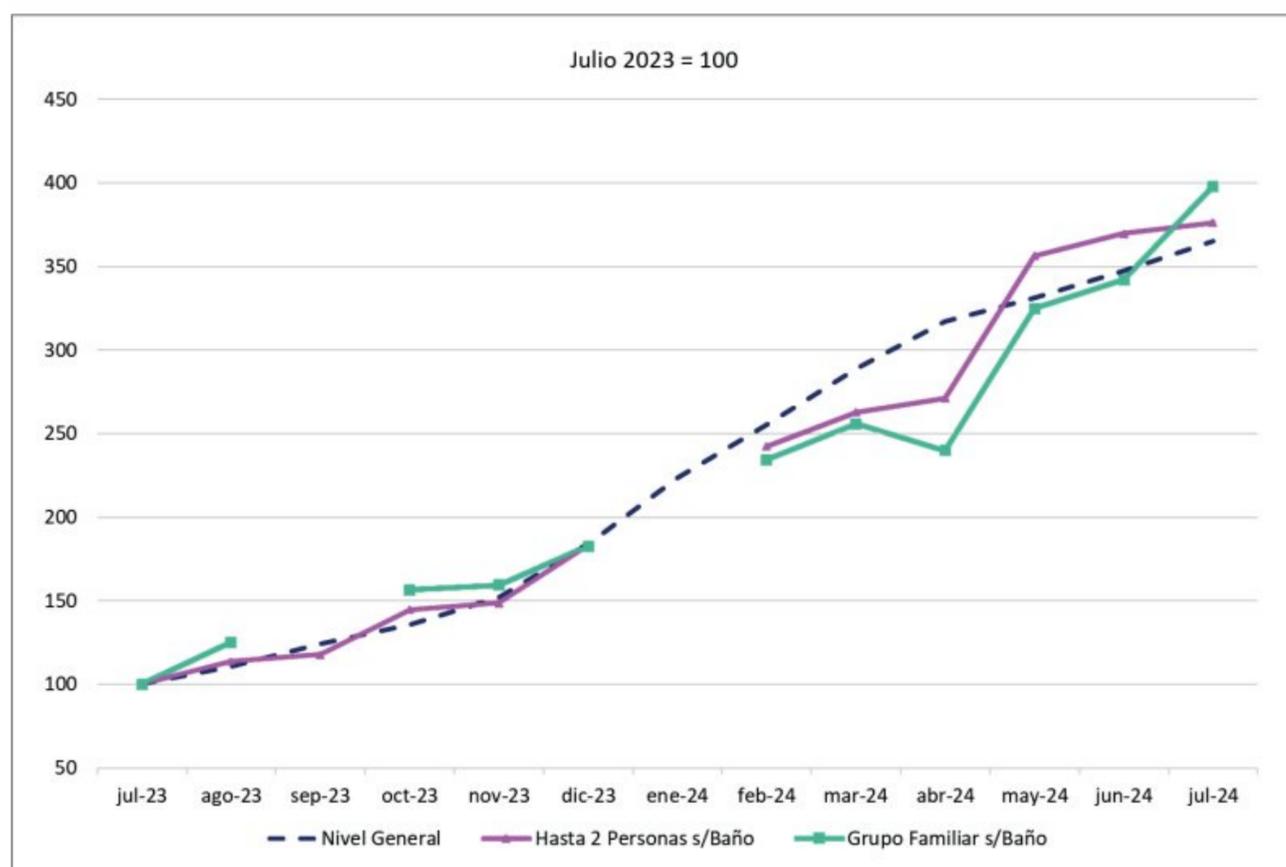
Gráfico N° 12: Evolución de precios promedio de habitaciones en hoteles familiares en relación con montos máximos de los subsidios habitacionales



Fuente: Producción propia sobre la base del relevamiento realizado por el MPD CABA

La evolución de los precios de los hoteles también presenta desafíos a la política habitacional de ciertos segmentos de población. Puesto que sus precios están exentos de regulación y se fijan libremente, su variación intermensual es alta. Sin embargo, existe una correlación entre los saltos en los precios de alquiler y los aumentos de los montos de los subsidios habitacionales, tal como se observa en el Gráfico N° 13. Esto sugiere que la desarticulación del Programa de Subsidios Habitacionales del resto de las políticas, y en particular de la oferta habitacional, genera fuertes distorsiones, en las que los aumentos de los subsidios son trasladados casi automáticamente a los precios. Esto implica, por un lado, que el cambio en los montos es prácticamente capturado por el “hotelero”, lo que disminuye el impacto positivo de los aumentos en la economía de los beneficiarios. En segundo lugar, esta dinámica impacta de manera directa en aquellos inquilinos de hoteles que no perciben el subsidio habitacional, puesto que quedan expuestos a aumentos de precios que, eventualmente, superan los índices de aumento salarial e incluso los inflacionarios.

Gráfico N° 13: Evolución de precios de hoteles familiares (habitaciones sin baño) vs. IPC CABA (nivel general)



Fuente: Producción propia sobre la base del relevamiento realizado por el MPD CABA.

Algo que evidencia las limitaciones e inadecuación de los subsidios habitacionales en materia de montos y de cobertura es la alta tasa de judicialización que existe asociada al Programa, que debe analizarse a luz de la Ley N° 4036.³⁸ Como han registrado numerosos estudios,³⁹ desde hace más de quince años existe un número desproporcionadamente alto de litigios individuales que han buscado ampliar la cobertura del Programa a universos de personas excluidos por la normativa, o readecuar sus prestaciones para ajustarlas a las necesidades de las familias beneficiarias. De acuerdo con los últimos datos provistos por el GCBA, en promedio, el 40% de los subsidios otorgados están asociados a alguna acción judicial. Estas cifras se mantienen en todo el período 2018-2024, a excepción de los años de pandemia, en los que la flexibilización de los requisitos administrativos también tuvo su correlato en la caída de las acciones judiciales (Tabla N° 2).

38 El art. 8° de la Ley N° 4036 dispone, con relación a las prestaciones económicas de las políticas sociales, que "en ningún caso puede ser inferior a la Canasta Básica de Alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace", mientras que la cláusula transitoria de dicha ley exhorta al GCBA a adecuar "acorde a lo establecido en esta ley en el plazo de un año de sancionada la presente la totalidad de los programas sociales existentes a la fecha"(art. 38 Ley 4.036). Sin embargo, el monto del subsidio actualmente no alcanza al valor correspondiente a la Canasta Básica de Alimentos del INDEC ni tampoco lo ha hecho con anterioridad.

39 ARCIDIÁCONO, Pilar & GAMALLO, Gustavo (comps.), La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina, Universidad de Buenos Aires, Eudeba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023. ARCIDIÁCONO, Pilar & GAMALLO, Gustavo, "Política social y judicialización de los derechos sociales", Temas y Debates, (22), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2011, pp. 65-85. Disponible en: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i22.19>

Tabla N° 2: Beneficiarios de subsidios habitacionales por vía administrativa y judicial, variaciones y porcentajes

	Beneficiarios totales del programa	Variación de total de beneficiarios	Beneficiarios con subsidio judicializado	% de subsidios judicializados sobre el total
2019	11.361	-	4.169	36,70%
2020	18.176	59,99%	4.525	24,90%
2021	24.868	36,82%	4.372	17,58%
2022	11.881	-52,22%	4.851	40,83%
2023	10.867	-8,53%	4.516	41,56%
2024	9.913	-8,78%	4.076	41,12%

Fuente: Datos del MDHH provistos por el PIP (IF-2024-39541364-GCABA-DGAIJ).

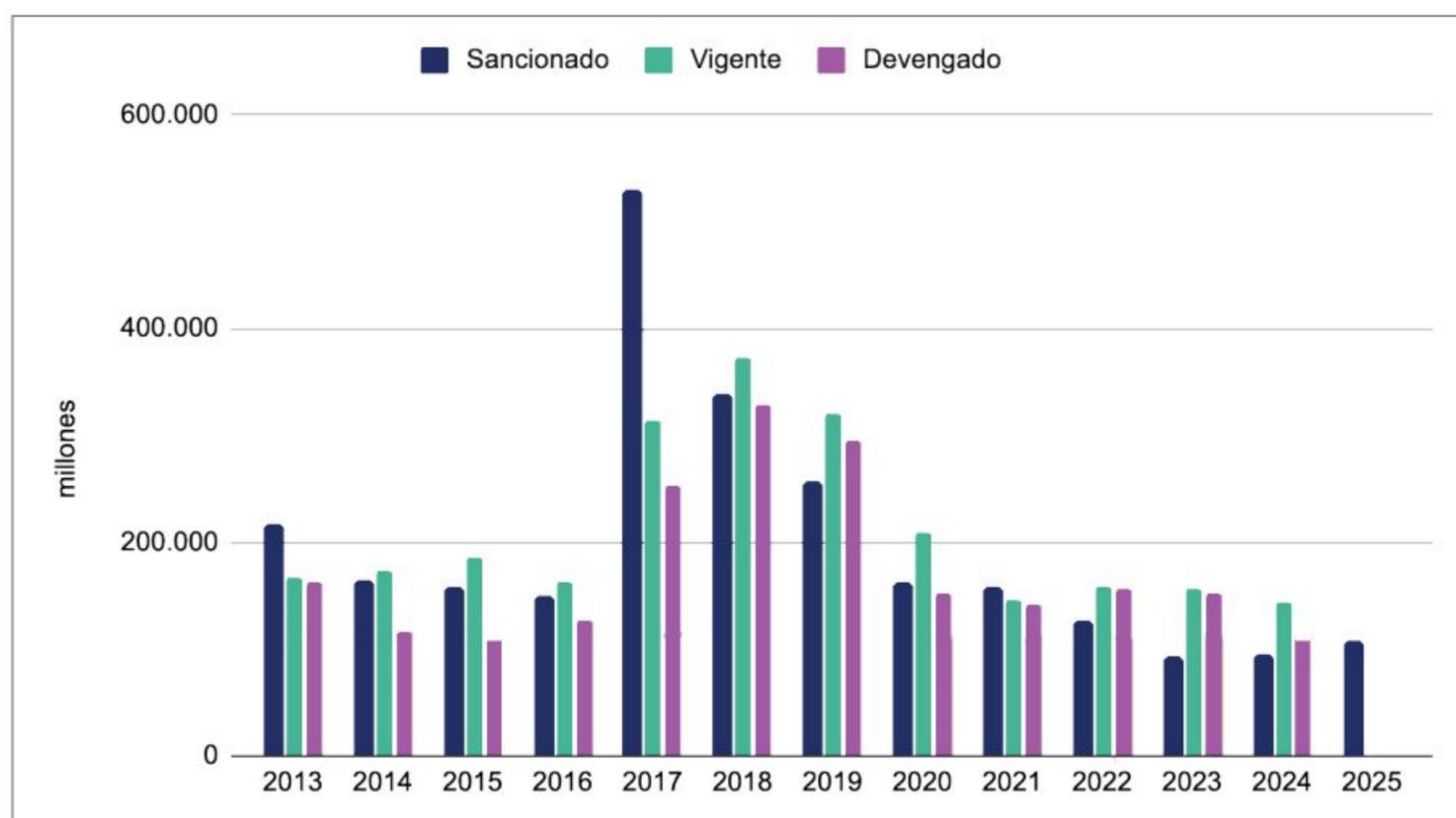
Esta altísima tasa de judicialización ha distorsionado la intervención de este poder público hasta casi convertirla en “otra ventanilla” de demanda de la política de subsidios, que posiciona a los efectores judiciales, en particular los defensores públicos del MPD CABA, como actores centrales de la implementación de la política pública, muy lejos de un modelo de intervención acotada y correctiva. Sin embargo, los incentivos a la judicialización son altos, dadas las limitaciones de la propia política. Según los datos del GCBA, en promedio, durante 2024 los montos de los subsidios otorgados mediante la vía judicial fueron un **60% más altos que los otorgados a través del procedimiento administrativo general** (106.000 pesos vs. 178.000 pesos, en promedio, en septiembre). Debe resaltarse que jurisprudencialmente han quedado “excluidas” de protección judicial las personas solas, si ellas no probaran algún grado de discapacidad física o psíquica, desde el acotado entendimiento de que estas podrían procurarse una solución por sus propios medios, desatendiendo las condiciones estructurales que impactan en el acceso al trabajo.

La revisión de los programas destinados a personas en situación de calle de la Ciudad de Buenos Aires muestra cómo el abordaje actual sigue la lógica de la emergencia y se enfoca en la provisión de soluciones transitorias que, por su propio diseño, no pueden reunir las condiciones de alojamiento definitivo ni convertirse, eventualmente, en un hogar. Además, ni los Centros de Inclusión Social ni el subsidio a la demanda se han articulado con otro tipo de programas que permitan avanzar de manera progresiva hacia soluciones habitacionales de mediano o largo plazo que impliquen soluciones definitivas. Esta falencia en la política pública de vivienda, no obstante, excede al universo específico de personas en situación de calle.

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

En las últimas décadas, el Instituto de Vivienda de la Ciudad no ha contado con líneas programáticas para la provisión de soluciones habitacionales definitivas para la población general, y el acceso a programas de vivienda social o créditos hipotecarios ha estado anclado a proyectos puntuales y de integración sociourbana. Otras propuestas de políticas habitacionales, como el incentivo a la producción de viviendas colectivas a través de cooperativas, por ejemplo, nunca han contado con asignaciones presupuestarias suficientes que les permitan escalar proyectos. Aun cuando el Instituto ha diagnosticado la situación del amplio rango de población inquilina en la Ciudad,⁴⁰ esto no se ha traducido en políticas tendientes a promover esquemas integrales, de alquiler social o movilización de viviendas ociosas. La situación se agrava en el contexto de una reducción general del presupuesto asignado al IVC. Para 2025, el organismo sufrió una caída presupuestaria del 27,25% interanual en términos reales, si se lo compara con el presupuesto en vigor en 2024 (Gráfico N° 14). Asimismo, las partidas actuales representan apenas el 0,76% del total del presupuesto del Gobierno de la Ciudad, el porcentaje más bajo de los últimos doce años. En este sentido, una política habitacional integral para personas en situación de calle necesariamente debería revisar la batería de programas disponibles, y mayormente desfinanciados, existentes en la Ciudad.

Gráfico N° 14: Presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad en pesos reales



Fuente: ACIJ sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA, IDECBA y BCRA.

40 Ver IVC. Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/informe-alquileres> / <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/viviendavacias>

En este sentido, en una reciente sentencia de fondo en el marco de un amparo colectivo sobre la situación de las personas en situación de calle,⁴¹ el juez interviniente concluye luego del análisis pormenorizado de los programas, concluye:

Ciertamente (...) el programa Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional no solo resulta deficitario en el acceso, permanencia y cobertura, sino que no se encuentra adecuado a lo dispuesto por las normas citadas con relación al monto de la prestación dineraria (art. 8° y 38 de la Ley N° 4036) y a los subgrupos merecedores de soluciones diferenciadas [personas con consumo problemático, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia sexual o doméstica, niños, niñas y/o adolescentes; cfr. arts. 14 inc. 2), 15, 20 y 21, 25 de la Ley N° 4036 y art. 4° inc. g) de la Ley N° 3706]. Asimismo, carecería de articulación interseccional y transversal con las restantes políticas públicas [art. 4° inc. c) de la Ley N° 3076], por lo que lejos se encuentra de lograr remover obstáculos que les impidan la plena garantía y protección de sus derechos [art. 4° inc. b) de la Ley N° 3076].

En similar situación se encuentra el programa Vivir en Casa, que tampoco adecúa su monto a lo estipulado por el art. 8° de la Ley N° 4036, ni prevé mecanismo alguno para asegurar alojamiento en los términos del art. 18 de la Ley N° 4036.

Por su lado, la “Red de Alojamiento, Centros de Inclusión Social, paradores y/o dispositivos” tampoco constituye una solución definitiva de vivienda ni contempla –al menos en su carácter transitorio– a los subgrupos a los que la norma garantiza un alojamiento [arts. 14 inc. 2), 15, 20 y 21, 25 de la Ley N° 4036 y art. 4° inc. g de la Ley N° 3706].

41 “Donda Pérez, Victoria Analía y Otros contra GCBA sobre amparo-Salud-otros”, Expte. N° 5484/2019-0.

V. Conclusiones y recomendaciones

El presente informe ha buscado revisar críticamente el abordaje del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en relación con la población en situación de calle, específicamente en lo relativo a su situación habitacional. El agravamiento de este fenómeno a nivel local impacta directamente en la agenda pública y se ha tornado en un tema preponderante en la nueva gestión. Sin embargo, los análisis aquí presentados muestran cómo la estrategia oficial ha adoptado un enfoque bifronte, que combina la política de “Orden y Limpieza” del espacio público, con una ampliación de las prestaciones transitorias y espacialmente deficitarias como única respuesta habitacional a la problemática. De esta forma, se observan en el último año dos fenómenos paralelos: un aumento de los hechos registrados de violencia institucional y de procesos de criminalización de personas en situación de calle, y, al mismo tiempo, un pronunciado crecimiento en las partidas presupuestarias asociadas a los programas de atención a esta población, pero que no logran trascender la lógica de emergencia.

La decisión de fortalecer los dispositivos habitacionales, como los Centros de Inclusión Social, marca un quiebre respecto de años anteriores, ya que estos presentan redefiniciones en términos de diseño, que han buscado atender de manera segmentada a distintos subgrupos. Sin embargo, aun con estos cambios, los programas vigentes tienen un desafío fundamental: tanto los Centros de Inclusión Social como los subsidios habitacionales constituyen respuestas urgentes y paliativas que no están articuladas entre sí ni con otros programas que permitan el egreso o habiliten soluciones habitacionales definitivas a mediano o largo plazo. Esto redundaría en la cronificación de la situación de emergencia y de una respuesta estatal que se diseñó transitoria.

En el plano internacional, el abordaje clásico al que se orienta este tipo de políticas se encuadra en el modelo de escalera o Treatment First (tratamiento primero)⁴² que prioriza lo urgente por sobre lo estructural. En el caso local, como señalamos, esto ni siquiera implica una perspectiva de superación de la situación de calle, sino una sucesión de políticas paliativas y de emergencia que tienden a perpetuarse. Como alternativa a ese modelo, varias ciudades implementan un enfoque de abordaje que se denomina Housing First (vivienda primero).⁴³ Este considera que el acceso a la vivienda es el primer paso y la condición funda-

42 El abordaje de Treatment First implica generalmente que las personas ingresen en instalaciones de salud, accedan a programas de tratamiento, demuestren una mejora, hasta que, eventualmente, les sea concedido un “alta” que les permita acceder a una vivienda independiente y permanente. Este modelo penaliza a quienes recaen en problemáticas de consumo o abandonan el programa en cualquier momento, pues suspende su oportunidad de recibir asistencia para la vivienda.

43 Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/reporteros/20220705-el-hambre-y-el-n%C3%BAmero-de-personas-sin-hogar-avanzan-sin-frenos-en-brasil>
<https://www.bbc.com/mundo/articles/c2ql4kyzqpl0>
https://inside.charlotte.edu/news-features/2015-04-29/study-shows-homeless-housing-program-continues-improve-lives-save-money?utm_source=Cenital&utm_campaign=3fac480c2c-UCMS_11&utm_medium=email&utm_term=0_a38084492c-3fac480c2c-40611181

mental para abordar otras problemáticas vinculadas a la situación de calle, en la medida en que garantiza estabilidad y habilita a pensar proyectos de vida alternativos. En consecuencia, estas políticas comienzan por brindar un hogar a las personas sin techo y, a partir de ello, apuntan a resolver los aspectos que llevaron a que lo perdieran.

De las evaluaciones de las políticas *Housing First* a nivel internacional surgen algunas conclusiones alentadoras. Varios estudios han demostrado que este enfoque, en comparación con el modelo *Treatment First*, ofrece alternativas de mayor estabilidad habitacional a largo plazo, y albergan con éxito a personas con vulnerabilidades interrelacionadas, como personas con antecedentes de abuso de sustancias, problemas de salud mental, violencia doméstica y condiciones médicas crónicas. Asimismo, estos programas también pueden reducir los costos públicos al acortar las estadías en hospitales, programas residenciales de consumo, hogares de ancianos y prisiones.⁴⁴

Aunque a nivel local estas políticas resultan lejanas, existen experiencias valiosas de abordaje multidimensional. A pequeña escala, pueden verse modelos implementados en la Ciudad de Buenos Aires que, con diversidad de estrategias, buscan promover mejoras en la estabilidad habitacional y las realidades vinculares, fortalecer redes de pertenencia y facilitar el acceso a efectores de derechos (ver Anexo – “Experiencias locales”). Sin embargo, en todos los casos, existe una ausencia notable respecto de las posibilidades de egreso de los programas y dispositivos.

La inexistencia de programas de vivienda integral excede, por supuesto, al universo de personas en situación de calle. En las últimas décadas no han existido en la Ciudad líneas programáticas enfocadas a la provisión de soluciones habitacionales definitivas para la población general, e incluso aquellos programas alternativos, como la producción de viviendas colectivas, no han tenido nunca un respaldo presupuestario que les permita escalar. Sin embargo, no es posible pensar un abordaje integral de la problemática de calle sin repensar su articulación con la batería de soluciones que requiere.

Como sucede con otras problemáticas, los trazos fundamentales de las respuestas que deberían darse ya fueron consagrados jurídicamente, como se señaló en el primer apartado. Desde la normativa local (Ley N° 3706) y nacional (Ley N° 27.654) hasta el derecho internacional, es claro el reconocimiento de la responsabilidad estatal de abordar la situación de calle desde enfoques no punitivos, respondiendo adecuadamente a las emergencias y abriendo alternativas de solución habitacional definitiva.⁴⁵ Sin embargo, como también es recurrente, la distancia entre la legislación y su cumplimiento es enor-

44 Disponible en: <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/spring-summer-23/highlight2.html>

45 Esto, circunscribiéndonos a las responsabilidades estatales en materia habitacional; concurrentemente cabe toda una serie de acciones orientadas a la inserción laboral, el acceso a salud, a la educación y demás derechos que son sistemáticamente vulnerados a las personas en situación de calle.

me. En ese sentido, a continuación, se enuncian una serie de aristas de acción, que abarcan desde medidas paliativas hasta programas potencialmente transformadores, sobre los que es necesario profundizar y llegar a amplios consensos interactorales. Esto implica involucrar activamente a las personas en situación de calle y sus organizaciones, organismos públicos de defensa, academia y decisores públicos, entre otros.

1) Romper el círculo de la violencia, criminalización y estigmatización:

El GCBA debe dar cumplimiento a las leyes internacionales, nacionales y locales, y ejecutar acciones que tiendan a **eliminar la discriminación y estigmatización** de las personas en situación de calle.

La ley nacional expresa claramente que es obligación del Estado, garantizar:

[la] “promoción y orientación de una cultura y educación basadas en el respeto y solidaridad entre todos los sectores sociales para transformar la manera en que tradicionalmente han sido tratadas, mediante la superación de prejuicios, estereotipos o actitudes discriminatorias y la creación de nuevos acercamientos, estrategias y soluciones en los que todos los sectores sociales asuman responsabilidades para lograr la integración social de este sector de la población”(Art 11 .1, Ley 27.654).

Esto conduce a la necesaria **revisión y reversión del paradigma oficial de “Orden y Limpieza”**, que viola la obligación del Estado en esta materia, en la medida en que contribuye a la estigmatización de grupo y subordina los derechos de este colectivo a una política de control del espacio público, lo cual conduce a un aumento de la violencia y criminalización contra este.⁴⁶ El cuidado del orden en el espacio público es una responsabilidad que el GCBA y las fuerzas del orden no pueden ejercer eludiendo la protección de los derechos de las personas en situación de calle, incluida su protección frente a la violencia, que es también su obligación.

46 En el mismo sentido, apuntan los lineamientos del Relator de la ONU:

“54. La falta de hogar refleja el fracaso del Estado a la hora de garantizar el derecho humano a una vivienda adecuada. Criminalizar a las personas sin hogar no aborda esta violación de los derechos humanos. Al contrario, empeora. Castiga a las personas por comportamientos que no pueden evitar, socavando aún más su capacidad para sobrevivir o acceder a una vivienda.

55. Confiar en el sistema de justicia penal para abordar las consecuencias de la pobreza y la falta de hogar [solo] sirve para penalizar a las personas por la desigualdad estructural, la exclusión social y su negación fundamental de derechos. La penalización afianza aún más la desigualdad, refuerza la estigmatización social y socava la dignidad de las personas sin hogar o en situación de pobreza. Un enfoque punitivo o carcelario que penalice a las personas en situación de precariedad por mendigar, dormir o trabajar en espacios públicos también supone un importante coste económico para el Estado. Así, la criminalización es un enfoque inadecuado, ineficaz y costoso para abordar los problemas sociales. La dependencia del sistema de justicia penal para responder a la pobreza y la falta de vivienda no son un enfoque sostenible para abordar los problemas sociales o para mejorar la seguridad pública. La criminalización no es una respuesta racional o proporcionada para mejorar el orden público y la seguridad.

Penalizar la conducta de las personas que dependen del uso de los espacios públicos para su supervivencia no logrará los objetivos de combatir el sinhogarismo y la pobreza cuando la conducta que se prohíbe es algo que la persona afectada no puede evitar, como dormir en algún lugar u obtener ingresos suficientes para su propia supervivencia mediante el trabajo informal o la mendicidad. Además, la penalización da lugar a discriminación por motivos de estatus socioeconómico u otros motivos prohibidos, como la raza, el origen nacional o la salud, lo que viola la legislación sobre derechos humanos. La falta de hogar y la pobreza pueden abordarse mediante enfoques transformadores que faciliten el acceso a una vivienda adecuada, un trabajo digno, asistencia sanitaria, formación y protección”.

2) Datos abiertos y co-construcción de diagnósticos

El diseño de una política pública que permita plantear alternativas para la superación efectiva de la situación de calle requiere, como condición previa, la construcción de un diagnóstico integral de la problemática, que incorpore conocimientos interdisciplinarios y multisectoriales.

Este concepto se encuentra en el corazón de la Ley N° 3760, que establece como un deber del GCBA realizar un **relevamiento anual** de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, junto con organizaciones y expertos, que permita generar un diagnóstico con información desagregada, y habilite el diseño de políticas puntuales para distintos subgrupos (art. 4° inc. k). Sin embargo, actualmente la metodología de relevamiento utilizada por el gobierno local es fuertemente cuestionada por organizaciones comunitarias, que consideran que tiende a subregistrar el fenómeno. Construir un mecanismo de relevamiento alternativo, en coordinación con organizaciones y expertos, no solo es una obligación de la Administración, sino la única forma de garantizar la construcción de un diagnóstico realmente integral que incorpore conocimientos desde los territorios.

Adicionalmente, la correcta evaluación y monitoreo de las políticas requiere de un **sistema integrado e integral de datos**, que abra y sistematice todos los programas implementados por los organismos y dependencias estatales. Actualmente, la información sobre las prestaciones, presupuesto, convenios, beneficiarios, plazas disponibles, mecanismos de acceso, renovación y egresos, no está disponible, no es accesible, o resulta insuficiente, según el caso. Esto no solo dificulta el monitoreo y la evaluación ciudadana, sino que atenta contra el desarrollo de un diagnóstico integral que habilite respuestas innovadoras.

3) Respuestas de emergencia: Centros de Integración Social

El modelo de Centros de Inclusión Social específicos para distintos grupos poblacionales resulta una política de emergencia que supera los dispositivos masivos (de “pabellón”), para dar respuestas más ancladas e integrales. En este sentido, cabe profundizar esta tendencia y prever obras de infraestructura que permitan la adecuación de los espacios a las necesidades de las personas, la efectiva segmentación de algunos centros históricos y, potencialmente, ampliar la oferta de plazas.

Adicionalmente, otros desafíos respecto de este abordaje refieren a la continuidad de la intermediación en el acceso a los CIS y a la atención a la demanda espontánea, que no ha sido necesariamente resuelta por los nuevos dispositivos de entrada. Las diferencias en criterios de admisión, acompañamiento y prestaciones entre dispositivos, según su modelo de gestión, son otras de las dificultades del actual abordaje.

Asimismo, es necesario incorporar políticas preventivas, que den respuesta a la población en **riesgo de situación de calle** que, aunque está definida en la normativa nacional y local, carece de toda acción estatal al respecto. Fenómenos como los desalojos, los egresos de instituciones (de salud mental, penales o de adolescentes en situación de adoptabilidad, por ejemplo), desplazamientos por efectos de mercado, entre otros, requieren de medidas que anticipen que las personas queden sin otro lugar donde vivir más que la calle.

4) Abordaje integral de la política habitacional. Estrategias para la superación de la situación de calle

Aun con las dificultades planteadas en las secciones anteriores, el subsidio habitacional regulado por el Decreto N° 690 es hoy una herramienta fundamental para facilitar el acceso a un alquiler. En este sentido, parece pertinente dotar de formalidad y previsibilidad al Programa y sus prestaciones, que se adecúen a los mecanismos de actualización previstos por lo dispuesto en la normativa local (Ley N° 4036), y que den claridad respecto de los criterios utilizados para habilitar su acceso y renovación.

Un abordaje integral de la problemática de situación de calle, sin embargo, requiere necesariamente replantear radicalmente la política habitacional de la Ciudad. Es necesario un abanico de programas alternativos que permitan avanzar en soluciones habitacionales de mediano y largo plazo, y que funcionen como potenciales programas de “egreso” de los distintos dispositivos de emergencia actuales. Proyectos que contemplen la promoción de programas de alquiler social, la construcción de viviendas colectivas, la movilización de viviendas ociosas o la gestión adecuada del parque habitacional propio de la Ciudad,⁴⁷ por ejemplo, son parte de un conjunto de medidas que deben ser adecuadas para los diferentes segmentos de población en situación de calle.

47 El Plan Urbano Ambiental, sancionado por la Ley N° 2930 de la CABA, contempla en su art. 8.4 la promoción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional e incluye a los inmuebles fiscales (aquellos resultantes de expropiaciones, por ejemplo) como parte de las soluciones. En esta línea, la sentencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 13 en la causa “Donda Pérez, Victoria Analía y Otros contra GCBA sobre amparo – Salud-otros”, Expte. N° 5484/2019-0 ordenó al GCBA a actualizar y sistematizar la información relativa a la administración y disposición de los bienes inmuebles de la Ciudad.

Experiencias locales

Existen modelos de trabajo a nivel local, con fuerte presencia de la comunidad organizada y cuyo objetivo es abordar la problemática a partir de fortalecer redes de contención y abordaje. Entre varias experiencias muy valiosas podemos destacar, entre otras experiencias, el trabajo de:

La Federación Familia Grande de los Hogares de Cristo. Los Hogares de Cristo se refieren al Centro Barrial como un “hogar alojador, donde la presencia cercana y el testimonio de quienes han transitado ya el camino propuesto se vuelcan al servicio de los y las que recién empiezan. Esto posibilita la construcción de un entramado de relaciones. Es con las otras personas que se favorece la construcción de un lazo social que permite hermanarse, sentirse parte. La familia ampliada, la comunidad, la parroquia, el barrio resultan fundantes del desarrollo individual”.

Proyecto 7. En sentido similar Proyecto 7 se propone trabajar desde una “perspectiva integral, multidisciplinaria y colectiva, entendiendo a las personas en situación de calle como portadoras de saberes y experiencias valiosas para reformular sus proyectos de vida, y reconociendo la necesidad de la organización colectiva con otros/as para construir nuevos modos de habitar la Ciudad”; y, en ese sentido, su “accionar no se limita a brindar asistencia y acompañamiento a quienes se encuentran viviendo en la calle, sino que también realiza un trabajo activo a favor del reconocimiento de sus derechos”.

Red Puentes. La Red Puentes ve a su trabajo sobre consumos problemáticos y situación de calle como una labor de “reconstrucción de la comunidad y la solidaridad.” que se transita “principalmente aprendiendo a convivir con otros y otras, organizando la vida que nos gustaría vivir porque sabemos que nadie se rescata solo, solo podemos hacerlo en comunidad y organizados”.

Personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

Abril de 2025

