

Tipo de documento: Tesis de maestría



Escuela de Gobierno. Maestría en Políticas Públicas

Alternativas habitacionales para las personas en situación de calle: un análisis de las políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires

Autoría: Palmisciano, Andrea S.

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Palmisciano, A. (2024) *Alternativas habitacionales para las personas en situación de calle: un análisis de las políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13007>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

Universidad Torcuato Di Tella

Alternativas habitacionales para las personas en situación de calle: un análisis de las políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires

Directora: Dra. Silvana Garbi

Estudiante: Andrea S. Palmisciano

Tema: protección social, personas en situación de calle, personas en situación de vulnerabilidad/vulneradas, políticas públicas, derechos sociales, redes de apoyo.

Mayo de 2024

Índice

Introducción.....	3
Revisión de literatura.....	6
Diseño metodológico.....	16
Capítulo I.....	17
<i>Dimensiones de análisis y factores jerarquizados en las trayectorias de las personas en situación de calle.....</i>	<i>17</i>
a) Notas de campo y comentarios generales.....	17
b) Factores que influyen en las trayectorias de las personas en situación de calle.....	19
c) Apoyos que facilitan el acceso a alternativas habitacionales y lagunas de la política pública en materia social y habitacional.....	29
d) Cambios en la población y estrategia de abordaje.....	40
e) Actores clave en el abordaje de la problemática.....	41
f) Análisis de Bases de Datos de personas que egresaron de los Centros de Inclusión Social (CIS).....	42
Capítulo II.....	46
<i>El derecho a una vivienda adecuada.....</i>	<i>46</i>
Capítulo III.....	51
<i>Políticas públicas del GCABA en el marco de los estándares internacionales para una vivienda adecuada.....</i>	<i>51</i>
Consideraciones finales.....	61
Referencias bibliográficas.....	66
ANEXO I: Formulario de consentimiento informado (Grupo focal).....	75
ANEXO II: Guía de preguntas.....	76

Introducción

La situación de calle o sinhogarismo es la consecuencia más clara de un proceso sostenido de exclusión social que tiene presencia a nivel global y en contextos prominentemente urbanos. Hay una crisis mundial vinculada a la desigualdad socioeconómica y a la financierización de la vivienda y el suelo (ONU, 2017, 2019). A nivel local, esta problemática presenta una tendencia en ascenso. En el censo nacional de 2022, se implementó el primer relevamiento de población en situación de calle nacional el cual registró a 5.705 personas, de las cuales, el 42,1% se encontraba en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)¹. Asimismo, según el último informe publicado del relevamiento censal local que realiza anualmente la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA), la población en situación de calle de CABA creció un 34,5% en 2023 respecto a 2022 y alcanzó las 3.511 personas².

Si bien las definiciones varían en los distintos países, en Argentina la normativa nacional y local optó por conceptualizar a quienes se encuentran en situación de calle como aquellas personas que pernoctan en la vía pública o en dispositivos de alojamiento transitorio y, por otro lado, incorporó el concepto de riesgo a la situación de calle que refiere a distintas situaciones de fragilidad habitacional. Sin embargo, no existen relevamientos censales específicos de la población que se encuentra comprendida dentro de esta última categoría³, lo cual representa un primer escollo para un análisis de la problemática en toda su dimensión. En particular, para diseñar nuevas políticas orientadas a prevenir un empeoramiento de la situación de quienes se encuentran en contextos de vulnerabilidad.

En cuanto a las políticas públicas que tienen por objeto abordar la emergencia habitacional, en su mayoría, están dirigidas a gestionar las necesidades básicas (techo, comida y servicios para aseo personal) y a reforzar la atención en calle en momentos de temperaturas extremas. Para su abordaje predominan dos modelos, el “sistema de escalera” y el “Housing First” (Eissman et al., 2023). El primero, que es al que se aproxima el caso de CABA, establece estrategias de intervención progresivas, que suelen incluir la

¹ El censo identificó como persona en situación de calle a toda aquella que al momento de ser censada se encontraba en la vía pública (calle, estación del ferrocarril, estación del subterráneo, portal de edificio, plaza, etc) el 16/05/2022, junto a las que fueron identificadas en paradores y refugios a través del operativo de viviendas colectivas. Disponible en: https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/censo2022_viviendas_colectivas.pdf.

² Estos datos son puestos en cuestión por algunas organizaciones sociales, instituciones públicas y voluntarios que realizaron el “Censo popular de personas en situación de calle”, cuyo segundo y último informe es de 2019 y en el cual registraron a más de siete mil personas en calle. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2019/07/segundo-censo-popular-de-personas-en-situacion-de-calle-en-la-caba/>

³ Para una aproximación, se pueden considerar las Encuestas Anuales de Hogares e identificar el número de hogares que no superan la canasta básica total y la información disponible sobre tenencia, que indica que el 36% de los hogares de CABA alquilan, pero que no especifica cuántos de esos destinan altos porcentajes (superiores al 30%) de sus ingresos al sostenimiento del alquiler y por ende que se encuentran en una situación de fragilidad en un contexto económico y, en particular del mercado inmobiliario, inestable. Informe de régimen de tenencia disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29262>

transición por distintos dispositivos e intervenciones basadas en el acceso a derechos documentarios, sanitarios, educativos, de seguridad alimentaria y laborales. En el caso de “Housing First”, se propone la provisión de una vivienda a personas con una larga trayectoria en calle, adopta un enfoque centrado en la persona, con seguimiento pero sin la obligatoriedad de realizar algún tipo de tratamiento y, si bien ofrece servicios de apoyo, estos no se prestan en la vivienda sino que son provistos por fuera, en distintas instituciones comunitarias (Tsemberis, 2010).

En la literatura, existen distintos trabajos que exploran los factores históricos, sociales, culturales y económicos que dan lugar a contextos de vulnerabilidad y exclusión social, que están asociados a procesos de marginalidad urbana, pobreza estructural y la “nueva cuestión social” (Rosanvallon, 1995; Castel, 1997; Wacquant, 2001; Castel et al., 2013; Jovchelovitch y Priego Hernández, 2013; Filgueira y Lo Vuolo, 2021; Bustelo y Minujin, 1997). Si bien la problemática de calle en Argentina se inscribe dentro de estos procesos, hay otros países más igualitarios en los que también está presente. Esto refleja el consenso de la mayoría de la literatura que la conceptualiza como una problemática multicausal y dinámica (Piliavin et al., 1996; Fitzpatrick, 1997; Mayock et al., 2008). En su análisis, predominan los enfoques estructuralistas que plantean un entrelazamiento de elementos estructurales y biográficos como explicación de un problema no sólo individual, sino social, histórica y políticamente determinado (Rubio-Martín, 2017).

Al analizar algunas de las dimensiones de esta problemática, se encuentran estudios que ponen el foco en los procesos de desafiliación y fragilidad de las redes de contención (Castel, 1997) o de reafiliación en contextos de exclusión (Bachiller, 2010). Otros analizan las representaciones sociales (Jodelet, 1986) y los discursos de exclusión y pánico (Rubio-Martín, 2017), que en ocasiones están vinculados a otra temática presente en la literatura: las intersecciones entre la situación de calle y la salud mental (Di Iorio, 2023).

En lo que respecta al factor económico, algunos autores abordan las barreras de acceso al mercado de trabajo, el proceso de sostenida y creciente informalidad y la precarización como elementos de particular relevancia (Beccaria y Groisman, 2008; Rojas et al., 2015; Donza, 2023). Además, hay trabajos que analizan la judicialización del acceso a derechos sociales (Abramovich y Pautassi, 2008; Abramovich, 2009; Arcidiácono y Gamallo, 2011; Bergallo, 2011; Marino, 2019) y, en particular, estudios relacionados al derecho a una vivienda digna (ONU, 2017, 2019; Rodríguez et al., 2015). Por último, existe literatura sobre los modelos de abordaje y el análisis de políticas públicas destinadas a atender esta problemática (Piliavin et al., 1996; Fitzpatrick, 1997; Mayock et al., 2008; Boy, 2011; Pallares, 2012; Rosa, 2012; Ciapessoni, 2013; Evans Penela, 2019; Di Iorio, 2019, 2023;

Colautti et al., 2024).

Este trabajo pretende abordar un aspecto menos explorado en la literatura, se propone analizar los alcances y limitaciones de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales adecuadas. Para ello, se realizó un estudio de caso descriptivo-exploratorio con tres objetivos específicos:

1. Indagar los factores que influyen en las trayectorias de las personas en situación de calle y relevar los apoyos que facilitan su acceso a alternativas habitacionales.
2. Identificar el marco normativo vigente en el que se inscriben las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinadas a las personas en situación de extrema vulnerabilidad habitacional.
3. Analizar las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales a partir de los lineamientos internacionales para una vivienda adecuada.

Para el primer objetivo, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores de organizaciones de la sociedad civil y del sector público, y se incorporó un enfoque etnográfico a partir de la realización de grupos focales con personas que se encuentran en dispositivos públicos de alojamiento transitorio de la Ciudad, denominados Centros de Inclusión Social (CIS), y de otras personas que egresaron de los mismos. Además, se analizaron datos sociodemográficos a partir de bases de datos de personas egresadas de estos dispositivos en el período de diciembre de 2022 a marzo de 2024.

En lo que respecta al segundo objetivo, se identificó el marco normativo internacional, nacional y local en el que se inscriben las políticas públicas destinadas a personas en situación de extrema vulnerabilidad habitacional.

Por último, se analizaron las políticas públicas vigentes destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales sopesándolas con los lineamientos internacionales de la Relatoría Especial para una Vivienda Adecuada de la Organización de Naciones Unidas, y con otras experiencias internacionales.

La hipótesis que guió este trabajo es que las políticas públicas de GCABA tienen alcances limitados en facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales adecuadas.

Revisión de literatura

Las formas que adopta la marginalidad urbana (Castel, 1997; Wacquant, 2001; Castel et al., 2013; Jovchelovitch y Priego Hernández, 2013), se vinculan al proceso de modernización de la miseria caracterizado por una creciente desigualdad en contextos urbanos. Estos procesos de exclusión y marginación, en el marco de un empeoramiento de las condiciones de vida, dieron lugar a una creciente presencia de personas en situación de calle (PSC). En este sentido, la política social puede tener un rol preponderante en materia de redistribución del ingreso y promoción del desarrollo que permita superar la situación de emergencia habitacional. Este enfoque redistributivo de la política social tiene sus bases en el seguro social propuesto por Bismark hacia 1881, ampliado por el piso de protección social esbozado por Beveridge (1942) que logró desacoplar la calidad de trabajo formal como requisito de acceso a la seguridad social. Luego, con Richard Titmuss se profundizó en este debate, para dar paso al enfoque que propone igualar oportunidades en lugar de un piso de protección (Bustelo y Minujin, 1997).

Desde fines de 1980 en Europa se extendió el uso académico de conceptos como “nuevos pobres” vinculados a la “nueva cuestión social” (Rosanvallon, 1995) que surgió en torno al fenómeno de una tasa de desempleo y pobreza en aumento de forma sostenida, que fue denominado en estas latitudes por Castel (1997) como la “desestabilización de los estables” (Kessler y Di Virgilio, 2008). En paralelo al aumento de la pobreza tuvo lugar un incremento en la demanda de políticas sociales, “en países de la Comunidad Europea se duplicaron los beneficiarios de ayudas sociales en las décadas de 1970 y de 1980” (Kessler y Di Virgilio, 2008). Esta situación puso en cuestión las estrategias focalizadas que atendían problemáticas sociales de quienes no estaban aptos para trabajar, y la utilidad del seguro de desempleo que no resultaba suficiente en el largo plazo y que tampoco contemplaba al trabajo informal.

A nivel regional, con respecto al carácter estructural de esta problemática de exclusión y empeoramiento de las condiciones de vida, Filgueira y Lo Vuolo afirmaron que en América Latina nunca se logró: “i) obtener el ideal de pleno empleo para toda la fuerza laboral; ii) cumplir con los imperativos que el sistema capitalista impone al contrato laboral como mecanismo de asignación de empleos disponibles y distribución equitativa del ingreso; iii) alcanzar una cobertura universal e igualitaria con las políticas de seguro social” (2021, p.146). Entonces, hay sectores de la población que vieron sostenidas estas condiciones de vulneración más allá de procesos cíclicos de crisis económica, y eso permite caracterizarlo como un problema estructural resultante del modo en que funciona el mercado laboral y las instituciones de la seguridad social.

En Argentina, la denominada “nueva pobreza” tuvo lugar en el marco de la dictadura cívico-militar que implementó una política económica que buscó reformar el modelo de acumulación. Las reformas impulsadas conllevaron, entre otras cosas, a una pérdida de la participación de los salarios en el ingreso nacional que pasó del 45% en 1974 al 26% en 1983 y a un saldo regresivo en la puja distributiva que redundó en un incremento en las ganancias de los sectores más acomodados, y en detrimento de los estratos medios y bajos (Rapoport, 2005). La distribución del ingreso tendió a empeorar en las décadas de 1960 y 1970, pero alcanzó niveles sin precedentes en la década de 1980, cuando se acrecentó la población en situación de pobreza crítica por la pauperización absoluta de la clase obrera y relativa de las clases medias. “A mediados de 1988, la economía argentina se encontraba en una situación crítica, en la que se combinaban la recesión, la inflación (440% acumulados del semestre), la caída salarial (33% desde 1984) y la desocupación (6,5% de la PEA, además de un 8,9% de subocupación)” (Rapoport, 2005, p.750). La hiperinflación fue un punto de inflexión donde el empobrecimiento se aceleró en sintonía con el desempleo⁴.

A fines de los años ‘90, el empobrecimiento de la clase media en un contexto de desempleo en alza hizo que los sectores bajos fueran desplazados de sus puestos que fueron recalificados generando una situación de competencia. Las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza estructural fueron insuficientes y a ello se sumó la falta de políticas que atendieran la emergencia de los “nuevos pobres”, cuyo incremento radicó, precisamente, en la ausencia de un accionar preventivo. Según un informe del CELS de 2001, la diferencia entre los ingresos de una persona del decil más rico y otra del más pobre pasó de ser de 8 veces a comienzos de 1980 a 25 veces en 1999. La pobreza por insuficiencia de ingresos se había consolidado como tendencia estructural y se sostendría hasta la actualidad.

En este contexto de pobreza estructural o persistente, que Bustelo y Minujin (1997) describieron como un proceso de exclusión-inclusión o de inclusión desde la marginalidad, se inscribe lo que Wacquant caracterizó como parias urbanos (2001). Quienes atraviesan la situación de calle fueron definidos por esta condición de privación y exclusión, producto de un proceso continuo de posesión y desposesión material, simbólica y afectiva, que los hace poseedores de atributos socialmente desacreditadores, dando lugar a procesos de estigmatización (Goffman, 2003 como se citó en Di Iorio, 2019). En la literatura, si bien se caracterizó a la problemática como multicausal (Piliavin et al., 1996; Fitzpatrick, 1997; Mayock et al., 2008), existen distintos estudios que hicieron foco en ciertas dimensiones.

⁴ Estos datos cobran especial relevancia en la actualidad dado el contexto de 287,9% de inflación interanual. Según medición del INDEC de marzo de 2024 respecto a igual período de 2023. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_04_24D278E3E48E.pdf

En cuanto a las redes de contención, hay autores que describieron el contexto de las PSC vinculado a una zona de desafiliación, es decir, que perdieron tanto su lugar en el sistema productivo como en la vida de relación (Castel, 1997). En general, las PSC fueron caracterizadas por deambular sin un domicilio, no contar con un trabajo estable, y por tener redes familiares deterioradas y manifestar una pérdida del sentido de pertenencia social. Sin embargo, otros autores plantearon un matiz con esta lectura y se enfocaron en los procesos de reafiliación en contextos de exclusión al afirmar que “las relaciones sociales existen, pero se recomponen en un entorno de exclusión. La calle, en tanto ámbito de residencia, posee sus dinámicas propias, es un espacio que condiciona las sociabilidades” (Bachiller, 2010, p.76). Bachiller (2010) analizó las dificultades para planificar en el marco del sinhogarismo dada la escasez de recursos, apoyos y del espacio que habitan, sin embargo agregó que la exclusión no debe ser entendida como aislamiento sino que el entorno y contexto de precariedad extrema imprimen en los procesos de socialización de las PSC una forma de vinculación y de apoyo distinta, por eso la referencia a la reafiliación en un entorno de exclusión. Según el autor, las personas sin hogar suelen relacionarse con otros individuos que provienen de sectores populares y en consecuencia los apoyos, recursos y conexiones que aportan esas redes no permiten “romper el círculo de exclusión”.

Hay distintas definiciones sobre los apoyos sociales, a los efectos de este trabajo tomamos la definición de Khan y Antonucci (1980) en tanto “transacciones interpersonales que implican ayuda, afecto y afirmación”. Los recursos y acciones que incluyen esas transacciones pueden ser materiales (monetarios o no), instrumentales (cuidado y acompañamiento), emocionales (confianza, empatía, preocupación por el otro) y cognitivos o informativos (intercambio de experiencias, información, los consejos) (Huenchuan et al., 2003).

Otra dimensión de análisis es el de las intersecciones entre la situación de calle y la salud mental. Como señaló Di Iorio (2019) la inclusión del uso de drogas en el campo de la salud mental a partir de la normativa vigente, generó debates sobre las respuestas terapéuticas. La autora aseveró que si bien las PSC reconocen consumir algún tipo de sustancia psicoactiva, no refieren a ello como una causa explicativa de su situación. Por otro lado, señaló que las PSC usuarias de drogas presentan indicadores de salud más desfavorables que el resto de la población, y tienen mayor prevalencia de enfermedades cardiovasculares e infectocontagiosas tales como VIH y hepatitis B o C (Romanini, 2012 y Bastos y Bertoni, 2014 como se citó en Di Iorio, 2019), que profundizan las condiciones de desigualdad.

Al respecto, un informe de ACIJ (2023) destacó que los presupuestos de programas destinados a la atención a la salud mental cayeron un 9% en términos reales respecto del

vigente para 2023. Además, afirmó que el GCABA incumplió la obligación de sustituir las instituciones monovalentes por dispositivos de base comunitaria, dado que “el 76,5% del presupuesto que se prevé destinar a salud mental en 2024 lo absorberán los 4 hospitales psiquiátricos públicos, que según la legislación vigente ya no deberían existir” (p.9)⁵.

El consumo problemático de sustancias en las PSC también fue abordado en los estudios desde un análisis de las representaciones sociales. El Registro Unificado de Violencias (RUV) que presenta cómo se construyen discursos estigmatizantes y discriminatorios en torno a las PSC evidenció una tendencia en ascenso entre 2021 y 2022⁶.

Desde un discurso centrado en la seguridad y aludiendo a una colisión de derechos en torno al uso del espacio público, se materializan en el discurso público estigmas sobre las personas en situación de calle que se constituyen como representaciones sociales, que como “conocimientos reificados organizadores de la vida cotidiana, cumplen una función normalizadora” (Di Iorio, 2019, p.15). Como sostuvo Rubio-Martín (2017), estos discursos de miedo o de pánico se enmarcan en la Teoría de las Ventanas Rotas o Broken Windows (Kelling y Wilson, 1982), que forma parte de las teorías del delito. Desde esta perspectiva, se promueven políticas higienistas que buscan “limpieza” y “orden” en perjuicio de las PSC que se convierten en objeto de estigma.

En cuanto a la dimensión laboral, esta ocupa un espacio central en los discursos y opinión pública, por eso resulta interesante analizarla despojada de discursos estereotipantes. El acceso a un empleo que permita garantizar la autonomía económica es una problemática que afecta a distintos sectores de la sociedad y que se ve profundizada en contextos de mayor vulneración como el de las personas que se encuentran en situación de calle. El mercado laboral presenta “una estructura ocupacional heterogénea, segmentada y desigual” (Rojas et al., 2015).

Según Rojas et al. (2015), para pensar en políticas de inclusión laboral destinadas a quienes transitan una situación de inestabilidad habitacional, debe pensarse en la dialéctica entre un mercado laboral expulsivo, precarizado y competitivo y las particularidades de los procesos personales. De otra forma, como describieron Castel et al. (2013), se sostienen “políticas de individuación” de corte neoliberal que exigen la activación del individuo como actor de su propia vida, asumiendo los riesgos y responsabilidades a título personal de la vida en sociedad. Sin embargo, esta exigencia ocurre en una coyuntura de inestabilidad y desempleo, que hace que esas políticas sean funcionales a la persistencia de los riesgos.

⁵ Disponible en: <https://acij.org.ar/presupuesto-porteno-2024-ajustes-en-educacion-salud-vivienda-y-cultura/>

⁶ Entre 2021 y 2022 se registraron 125 hechos de violencia, mientras que en agosto de 2022 y 2023 esa cifra aumentó a 233. Las jurisdicciones con mayor cantidad de estos episodios fueron la Ciudad de Buenos Aires (58); Buenos Aires (45); Santa Fe (28) y Salta (13).

En este sentido, las personas en diversas ocasiones se ven atravesadas por una “fuerte presencia de múltiples eventos desorganizadores que afectaron negativamente los procesos de socialización primaria y secundaria, y que no estimularon el desarrollo de recursos simbólicos fundamentales para la inserción laboral”, según señalan Rojas et al. (2015, p.116). Estas autoras analizaron las dificultades de acceso a un trabajo de personas en situación de inestabilidad habitacional menores de 60 años, sin hijos a cargo y sin problemáticas de salud de gravedad y concluyeron que la inclusión laboral, no depende de la mera voluntad de la persona, sino de un entramado de múltiples factores que pueden obstruir ese proceso. En el estudio, identificaron que la población entrevistada en reiteradas ocasiones atravesó crisis personales o familiares que desembocaron en un desequilibrio personal. De las seis variables que analizaron en profundidad, en orden de frecuencia se ordenaron de la siguiente manera: fragilidad o ausencia de vínculos familiares (incluyendo violencia familiar) (75%), migración y desarraigo (62%), contextos de calle (55%), pérdida de un empleo estable (30%), trabajo infantil (17,5%) y la institucionalización (12%).

Además, ninguna de las personas entrevistadas accedió a un empleo pleno, es decir, que ninguna se encontró bajo una relación laboral o con trabajo estable, de tipo registrado y con aportes de la seguridad social. Estos resultados dialogan con lo relevado por el Observatorio de la Deuda Social: “los bajos niveles de calificación, asociados al subempleo inestable, se corroboran con los bajos niveles de retribución que obtienen sus trabajadores. En 2023, el ingreso medio mensual de estos trabajadores fue un 61% menor que el ingreso medio del total de ocupados”(Donza, 2023, p.45). El informe detalló un incremento en el porcentaje de trabajadores pobres en el período 2012-2023 que culminó en 2023 con un 32,5%⁷ de los ocupados en esa situación. La sociedad salarial que treinta años atrás prometió la gradual reducción de las desigualdades, como señaló Castel (2010) muestra un proceso sostenido de degradación, que podría desembocar en una remercantilización completa de la relaciones laborales o en un nuevo registro de regulaciones laborales para “domesticar el mercado”.

Beccaria y Groisman en 2008 señalaron que los trabajadores informales (aproximadamente un 40% del total), perciben por tal condición entre 30% y 45% menos que un ocupado formal con los mismos atributos: edad, educación, género, rama de actividad y región. Sin embargo, identificaron que “tanto los trabajadores formales como los informales que conforman los hogares pobres alcanzan ingresos que son bajos comparados con la línea de pobreza” (p.166). Observaron que personas con niveles educativos bajos o jóvenes reciben o recibirían remuneraciones reducidas aun siendo trabajadores formales. Por último,

⁷ Porcentaje de personas ocupadas que viven en hogares con ingreso por debajo de la línea de pobreza, respecto del total de personas ocupadas.

afirmaron que la informalidad no es tanto la causa de la pobreza sino que ambas son "manifestaciones de un mercado de trabajo que no genera los suficientes puestos de calidad en el contexto de insuficientes políticas que reduzcan la necesidad de aceptar puestos precarios e informales" (p.166). Aunque su estudio no profundizó en este aspecto, destacaron la importancia de aumentar el salario mínimo, que impacta en trabajadores no registrados, y aconsejaron que estos trabajadores accedan al seguro de desempleo y asignaciones familiares.

En lo que respecta a la educación, Rojas et al. (2015) describieron al conocimiento como un capital, señalando que quienes no lo poseen en cantidad suficiente quedan excluidos de otros bienes sociales tan estratégicos como la integración social, la capacidad expresiva y productiva, la riqueza y el poder. En este sentido, según Donza (2013) sólo el 19,2% de las personas en edad activa que no llegaron a culminar los estudios secundarios accedieron a un empleo pleno, mientras que ese número asciende al 52,2% de los que tenían secundario completo. Por ello, si bien hay un debate en torno a si las microcredenciales⁸ (Tilak, 1989) tienen mayores efectos en el acceso a oportunidades laborales mejor remuneradas, por lo antes expuesto se puede afirmar que, en relación a los efectos de la educación obligatoria⁹, en Argentina existe una asociación entre el nivel de estudios alcanzado y los ingresos.

Otra parte de la literatura (Abramovich y Pautassi, 2008) centró sus análisis en el proceso de judicialización impulsado por la reforma constitucional de 1994, que atribuyó jerarquía constitucional a distintos tratados e instrumentos de Derechos Humanos, como el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC). Así, el derecho a la vivienda pasó a contar con expreso reconocimiento de normas constitucionales e internacionales con jerarquía constitucional, que luego fueron recepcionadas por la Constitución local¹⁰.

Distintos fallos sentaron precedentes en torno a las políticas habitacionales, desde "contenidos mínimos" que el Estado debe garantizar respecto a la vivienda (Alba Quintana, Pablo c/GCBA s/recurso de inconstitucionalidad concedido, 2010)¹¹, otras decisiones

⁸ A diferencia de los títulos universitarios tradicionales, las microcredenciales suelen caracterizarse por enfocarse en habilidades o cursos específicos de corta duración y que pueden ser otorgados por universidades, organizaciones o empresas.

⁹ Tilak en 1989 presentó un estudio donde analizó el efecto de la educación en la pobreza. En zonas urbanas sólo la alfabetización y el nivel primario de educación obtuvieron resultados algo significativos. Pero a nivel general, "la educación contribuye positiva y significativamente a la reducción de la desigualdad de ingresos" (p.90). Aclara que el efecto de la educación sobre la pobreza, la equidad y la distribución del ingreso puede ser tanto directo como indirecto, ya que el efecto neto depende de varios otros factores: características personales, la capacidad, el entorno socioeconómico familiar y las condiciones del mercado laboral, entre otras.

¹⁰ Sobre derecho a la vivienda, ver art. 31 de la Constitución de la CABA.

¹¹ Alba Quintana sentó un precedente restrictivo en el acceso al derecho a la vivienda al establecer que los tribunales no debían decidir sobre montos que superaran los del programa de atención a familias en situación de vulnerabilidad, y que había prioridades -por tipo de conformación del grupo familiar- para su asignación.

basadas en los perfiles de la parte requirente (“K.M.P.”)¹², y hasta una obligación para el GCABA de brindar una solución habitacional permanente, cuestionando a los subsidios en tanto “paliativos temporales” (Quisberth Castro, 2012).

Hay decisiones judiciales que ponen en cuestión las políticas sociales por ser contrarias a estándares jurídicos, o bien resuelven sobre la implementación de políticas públicas definidas por las instancias de decisión política y no ejecutadas por las burocracias de nivel inferior. Por otro lado, hay decisiones judiciales que obligan a definir políticas públicas o emprender reformas estructurales de los sistemas de protección social¹³ (Abramovich, 2009). De esta forma, la judicialización refleja la incapacidad de la política social para dar respuesta a las demandas de las personas más vulneradas.

En 2009, Abramovich analizó el proceso de “rutinización del litigio” que hizo de la intervención judicial una parte necesaria del proceso para garantizar el derecho, en este caso, a una vivienda digna. Al respecto, Arcidiácono y Gamallo (2011) afirmaron que “la movilización legal puede ser entendida como la continuación de la movilización política por otros medios”. Sin embargo, en el análisis empírico de su estudio identificaron que este proceso no impactó en el diseño de la política pública. En igual sentido, Marino (2019) analizó sentencias judiciales vinculadas al acceso a la vivienda del período 2008-2016 en CABA, y concluyó que “la judicialización no ha dado lugar a un proceso innovador para las políticas públicas, ni ha promovido soluciones integrales a la crisis de habitabilidad que sufre la Ciudad” (p.7). En el 85% de los casos analizados las estrategias se centraron en solicitar la extensión de los subsidios habitacionales.

A diferencia de los procesos judiciales de acceso a la salud¹⁴, Marino señaló que la judicialización del derecho a la vivienda no genera una profundización de las brechas económicas: “Por el contrario, los recursos presupuestarios destinados a vivienda se redistribuirán únicamente dentro de un mismo sector socioeconómico, neutralizando los efectos distorsivos y regresivos asociados a la provisión de bienes individuales” (Marino, 2019, p.21). Además, aseveró que una parte considerable de las partidas presupuestarias

¹² GCABA debía proveer un alojamiento en el caso de personas mayores y personas con discapacidad, subsidios a grupos familiares con Niños, Niñas y Adolescentes tendrían prioridad para acceder a un subsidio habitacional, y paradores para las personas adultas solas y sin problemáticas de salud significativas.

¹³ Las decisiones judiciales pueden versar sobre la reconfiguración parcial de determinadas políticas públicas o de los sistemas de protección social, “obligando a extender el alcance de las prestaciones y servicios a supuestos beneficiarios no contemplados y/o beneficiarios excluidos”, por ejemplo respecto al otorgamiento e incorporación como beneficiarios del subsidio habitacional a quienes reclaman alternativas habitacionales. También hay decisiones judiciales que ordenan “reformular los procedimientos para la elaboración o implementación de la política, promoviendo espacios de participación o mejorando el flujo de información pública disponible sobre ellas”. Por último, hay decisiones que proponen reformas estructurales, respecto a la formulación de la política pública.

¹⁴ Para profundizar en este tema se sugiere ver Bergallo, P. (2011). “Courts and social change: Some lessons from the struggle to universalize access to HIV/AIDS treatment in Argentina” en *Texas Law Review*, Vol. 89, I. 7.

que se destinan a atender la emergencia habitacional son utilizadas para el pago de los subsidios a partir de acciones de amparo.

En lo que respecta al análisis presupuestario, según un informe de ACIJ (2023), el presupuesto 2024 para el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat se redujo en un 10,3%, profundizando la tendencia a la baja que sostiene desde 2022¹⁵. Destacaron una caída del 34% del programa que enmarca las acciones en los barrios populares bajo intervención del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) y de Alquileres BA (-75%), y los subsidios habitacionales (-7,84%) así como la asistencia integral en hogares y paradores (-21,32%)¹⁶.

Sobre la dimensión habitacional, un informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada aseguró que la crisis a nivel mundial se debe a “la creciente desigualdad socioeconómica, a la financierización a gran escala de la vivienda y el suelo, y a la existencia de sistemas de vivienda insostenibles que consideran a la vivienda como una mercancía” (2019, p.1). Agregó que hay aproximadamente 150 millones de personas sin hogar en el mundo y que uno de los principales desafíos es que muchos Estados no identifican los mecanismos adecuados para atender esta problemática o bien, no los priorizan.

En el caso de CABA, según datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC), en 2022 un 7,4% (más de 230 mil personas) del total de la población de CABA residía en un Barrio Popular Informal de la ciudad¹⁷. También según datos del 2022, un 36,1% de la población total alquilaba y un 10,6% contaba con una tenencia precaria¹⁸. Es decir, que 5 de cada 10 habitantes alquilaba o adhería a una tenencia irregular de la vivienda, en un contexto de sostenido aumento del nivel de precios. Además, en un informe del IVC de 2019 un 9,2% de las viviendas residenciales fueron identificadas como ociosas y los permisos otorgados para construcción de nuevas viviendas de comienzos de ese año fueron mayoritariamente destinados a viviendas suntuosas o lujosas¹⁹. Estos números reflejan que la función social de la vivienda perdió terreno frente a su valor mercantil susceptible de especulación financiera.

¹⁵ En el informe detallan que “si bien el nuevo presupuesto para el IVC presenta un aumento real del 8,76%, esta cifra se explica, en parte, por la decisión de avanzar en la construcción de cuatro conjuntos habitacionales relacionados al cumplimiento de la causa Mendoza (Zavaleta y Orma II, para la Villa 21-24, y Liberti y Olavarría, para el Asentamiento Lamadrid)” (ACIJ, 2023, p.11).

¹⁶ En el informe de ACIJ, al detallar la situación presupuestaria general de los programas destinados a las PSC sólo incluyen los programas de la Dirección General de Atención Integral Inmediata y no incorporan a los Programas 34 y 39 del presupuesto 2023 y los Programas 200 y 201 del presupuesto 2024, que también están orientados a las PSC. Tampoco incluye en el análisis al programa 62. Por esa razón, no se incorpora en este trabajo su conclusión sobre la disminución del presupuesto destinado a programas de asistencia a PSC.

¹⁷ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=50392>

¹⁸ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=73616>

¹⁹ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=180>

Las Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada (ONU, 2019) propusieron lineamientos sobre la forma de valoración, producción y regulación de la vivienda. En cuanto a la valoración, Cosacov (2012) destacó que en Argentina socioculturalmente el valor está puesto en ser propietario de la vivienda. Respecto a la modalidad de la tenencia, Rodríguez et al. (2015) señalaron que la CABA atravesó un proceso de creciente “inquilinización”, en parte, por la brecha cada vez mayor entre los salarios y el valor del suelo. Asimismo, identificaron que los créditos hipotecarios no mostraron relevancia en términos de acceso a la vivienda para los sectores medios-bajos, y mucho menos para los sectores populares, que ni tuvieron ofertas habitacionales directas. También resaltaron una relación “casi de manera sistémica” entre el mercado inmobiliario formal e informal donde los aumentos de precios del primero se reflejan en aumentos en el segundo, lo cual es agravado por una mayor discrecionalidad en la informalidad.

Los estudios que abordaron las políticas públicas destinadas a la problemática de la situación de calle incorporaron muchas de las dimensiones hasta aquí reseñadas (Boy, 2011; Pallares, 2012; Rosa, 2012; Eissmann, 2021; Di Iorio, 2019, 2023; Colautti et al., 2024). Eissmann (2021), por ejemplo, destacó los “eventos de vida estresantes” entre los cuales incluyó episodios de pérdida de vivienda como desalojos; situaciones de pobreza extrema, así como el abandono del hogar por conflictos familiares; quiebres progresivos de vínculos sociales, y procesos no asistidos de desinstitucionalización -de hogares de personas mayores, personas niñas, del sistema penitenciario y hospitalizaciones prolongadas-.

A su vez, el autor planteó que la falta de vivienda afecta la integración sociocomunitaria y laboral, el desarrollo emocional y la salud integral, y agregó que “en las distintas mediciones el promedio de la situación de calle supera los 4 años”. Al detallar las implicancias para la política pública, refirió que “el sinhogarismo tiende a cronificarse y a deteriorar la vida de las personas, por lo que las soluciones deben no solamente interrumpir trayectorias sino que también revertirlas, así como prevenir que se inicien” (Eissmann, 2021, p. 136). En este accionar preventivo, señaló que estas políticas sociales deben reconocer como destinatarios a todos aquellos que se encuentran en riesgo de perder la vivienda por diferentes motivos. Por último, propuso una matriz centrada en procesos de exclusión-inclusión y bajo-alto cumplimiento de DDHH con cuatro categorías: a) acceso a una vivienda adecuada, b) inclusión precaria con alto riesgo de pérdida de vivienda, c) acceso a servicios de emergencias, y d) peores formas de vulneración y exclusión de derechos.

Por último, hay trabajos específicos que analizaron el egreso o “salida”²⁰ de la situación de calle desde dispositivos de alojamiento transitorio (Ciapessoni, 2013; Evans Penela, 2019). En el caso de Uruguay, Evans Penela (2019) analizó algunas dimensiones y factores específicos como el tiempo de permanencia en los refugios, la problemática de consumo, las redes de apoyo, la edad, aspectos de salud, trabajo y las trayectorias de institucionalización para entender esta problemática desde un enfoque de las trayectorias de las personas egresadas. El estudio presentó un análisis sobre los egresos de los refugios identificando si fueron “independientes” o “dependientes”, según si requirieron o no de apoyo institucional o de redes vinculares.

Uno de sus hallazgos fue que “cuanto más tiempo se permanezca en los refugios, menores chances hay de tener una salida de los mismos”. La otra dimensión que mostró tener peso explicativo fue la edad, el autor identificó que cuanto más joven “más posibilidades de rehacer hábitos, construir una identidad y enfrentar las adversidades que implica quedar en situación de calle” (Evans Penela, 2019, p.96). Con menor peso estadístico, pero una asociación teórica, observó que el consumo de sustancias o estar en tratamiento por salud mental o adicciones, se mostraron como obstáculos para las salidas.

Asimismo, señaló dos elementos como predominantes en las trayectorias de egreso: la vulnerabilidad socioeconómica y la vincular. El autor precisó que quienes salieron de los refugios lo atribuyeron a una búsqueda o deseo personal de llevar adelante ese cambio, destacando las capacidades de acción de los sujetos sobre su situación²¹. La mayoría de los entrevistados por el autor registró un egreso “dependiente” de redes primarias, “donde el rol de los lazos sociales mostró ser preponderante. Por el contrario, detectó que el empleo, nivel de ingresos y posibilidades de acceso a una vivienda fueron catalizadores de las salidas independientes, donde las personas contaron mayores activos personales en la medida que presentaron menores problemáticas de salud y un mayor “vínculo con el trabajo”.

²⁰ Comúnmente se emplea este término para hacer referencia al proceso por el cual las personas dejan de pernoctar en la vía pública o dispositivos de alojamiento del sistema público para acceder a alternativas habitacionales, aunque muchas veces no sean sostenibles o “definitivas”. Paradójicamente, la definición etimológica de “salir” es “pasar de dentro a fuera” aunque en este contexto se suele pensar en la “salida de la calle” como un proceso de inclusión que etimológicamente significa “poner dentro”.

²¹ Sobre el concepto de capacidad de agencia, se puede profundizar en la obra “El Suicidio” (1897) de Durkheim donde analiza la capacidad de agencia de los individuos para actuar y tomar decisiones de manera autónoma dentro de un marco social dado.

Diseño metodológico

El presente trabajo es un estudio de caso descriptivo-exploratorio que se propuso analizar los alcances y limitaciones de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales adecuadas. En función del método elegido, este trabajo no realiza generalizaciones estadísticas sino aproximaciones a partir de: las dimensiones que aborda la literatura, la trayectoria de algunas de las personas alojadas o que ya egresaron de esos dispositivos CIS entre diciembre de 2022 y marzo de 2024, y de la opinión de actores del sector público y miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC).

El estudio se desarrolló en tres etapas, la primera vinculada a la indagación de los factores que influyen en las trayectorias de las personas en situación de calle y en relevar los apoyos que facilitan su acceso a alternativas habitacionales. Para la definición de “apoyos” se tomó la conceptualización de Khan y Antonucci (1980) que los definen como “transacciones interpersonales que implican ayuda, afecto y afirmación”. Asimismo, estos apoyos se clasifican en materiales, instrumentales, emocionales y cognitivos o informativos (Huenchuan et al., 2003).

Esta primera etapa se centró en los aportes y hallazgos de la revisión de la literatura, la validación de las dimensiones de análisis a partir de entrevistas semi-estructuradas con actores clave tales como funcionarios y equipo de trabajo de la repartición que acompaña a las PSC en el egreso de los dispositivos, y miembros de OSC con trayectoria en el abordaje de la problemática. Asimismo, se realizaron 2 grupos focales que permitieron incorporar un enfoque etnográfico al estudio. El universo de estudio de los grupos focales se conformó por personas adultas, usuarias y ex-usuarias de los dispositivos públicos de alojamiento transitorio de CABA. Por último, se complementó lo relevado en esta etapa con datos sociodemográficos extraídos de bases de datos anonimizadas de las personas que egresaron de los CIS entre diciembre de 2022 y marzo de 2024.

La segunda etapa consistió en una revisión del marco normativo internacional, nacional y local, para identificar el paradigma de derechos en el que se inscriben las políticas públicas para personas en situación de extrema vulnerabilidad habitacional. Por último, la tercera etapa, consistió en analizar las políticas públicas del GCABA destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales. Para ello, se consideraron los aportes realizados por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para una Vivienda Adecuada.

Capítulo I

Dimensiones de análisis y factores jerarquizados en las trayectorias de las personas en situación de calle

En el primer apartado de este trabajo se mencionaron algunos de los principales enfoques y dimensiones abordadas por la literatura en relación a la problemática de la situación de calle. Por un lado, se señalaron condicionantes vinculados a la coyuntura socio-histórica-política y económica que dieron lugar a contextos de vulnerabilidad y exclusión social, en los que muchas veces se inscriben representaciones sociales y discursos de exclusión. Por otro lado, se puntualizaron otras dimensiones de análisis para pensar las trayectorias de las personas que se encuentran en una situación de emergencia habitacional tales como la inexistencia, fragilización o ruptura de redes de contención previo a la situación de calle; trayectorias de institucionalización prolongada; trayectorias de desarraigo; problemáticas de salud en general y, en particular, dentro del campo de la salud mental, el consumo problemático de sustancias psicoactivas; la exclusión del mercado de trabajo y la consecuente pérdida de ingresos y empeoramiento de la situación económica.

Tomando de referencia la literatura revisada previamente, en este apartado se procuró indagar si las dimensiones y factores relevados se encuentran presentes en lo que refieren usuarios y ex usuarios de CIS, miembros de OSC y actores del sector público local. Para ordenar su presentación, los hallazgos de los grupos focales y entrevistas fueron esquematizados bajo las siguientes categorías: a) redes de contención; b) trayectoria en situación de calle; c) trayectoria de institucionalización; d) trayectoria de desarraigo; e) situación de salud y, f) situación económica y laboral. Luego, se presentan otras dimensiones de análisis emergentes en el trabajo de campo y, por último, los apoyos identificados como relevantes para favorecer el acceso a una alternativa habitacional.

a) Notas de campo y comentarios generales

Se realizaron 2 grupos focales, uno el 28/6/2023 y otro el 16/8/2023, en los que participaron 9 y 8 personas respectivamente. La repartición que implementa el Programa Redes por la Inclusión facilitó la convocatoria que era abierta tanto a personas que egresaron de los Centros de Inclusión Social como otras que se encontraban alojadas en los mismos. Si bien no se propuso como una muestra representativa, se priorizó la participación de varones y mujeres, con y sin hijos de distintas edades. El formato del encuentro se propuso como un intercambio abierto entre las personas participantes a partir de algunas preguntas guía²² vinculadas a factores que inciden en la situación y permanencia en contextos de calle,

²² Se les informó los objetivos del encuentro y firmaron el consentimiento (ANEXO I) para la realización y grabación del encuentro.

dificultades para el egreso de los dispositivos de alojamiento y para acceder a alternativas habitacionales.

Los grupos focales se realizaron en un contexto electoral, municipal y nacional, que se vio reflejado en el intercambio ya que al final de uno de los encuentros algunos participantes manifestaron preocupación por lo que podía suceder con la “asistencia social” si cambiaba el gobierno.

Por otro lado, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con cuatro personas que forman parte de distintas OSC con trayectoria en el abordaje de población en situación de calle. Los objetivos de cada organización se vinculan a: la realización de acciones para la inclusión laboral de personas en situación de calle; acciones sociosanitarias para acercar el sistema de salud a personas en contextos de vulnerabilidad; la construcción y aplicación del conocimiento de los problemas relacionados con las drogas, desde una perspectiva de gestión de riesgos y reducción de daños y vulnerabilidades y, por último, acciones destinadas a garantizar el acceso de las personas en situación de vulnerabilidad socio-económica a derechos básicos y elementales para su desarrollo.

Por último, se realizó una entrevista semi-estructurada a una funcionaria de la repartición abocada a la inclusión sociolaboral de las PSC de la Subsecretaría de Inclusión Social y Atención Inmediata (SSISyAI). Asimismo, se entrevistó a la referente del equipo que realiza el acompañamiento de las personas en proceso de egreso y egresadas de los dispositivos públicos de alojamiento transitorio.

En términos generales, se observó un común denominador entre las personas entrevistadas que fue que en todos los casos destacaron la “multidimensionalidad” de la problemática y que cada trayectoria tiene su singularidad. La funcionaria que dirige la repartición a cargo del acompañamiento para el egreso de los paradores, referenció que no identifica una causa determinante o predominante, sino que las trayectorias “*suelen estar marcadas por una multicausalidad*”. En esta línea, una de las entrevistadas del ámbito de las OSC especificó que “*dentro de lo multideterminado de una situación de calle, hay aspectos comunes de vivencias previas a la situación de calle: sucesos vitales estresantes*” y enfatizó que “*en realidad lo que es común en las trayectorias es una variabilidad de motivos que las personas reportan por los cuales quedaron en calle*”. Otro de los entrevistados hace referencia a un “encadenamiento”, donde observa que una variable -no siempre la misma- es el puntapié que genera un deterioro en otras de forma concatenada.

En todas las entrevistas a miembros de OSC mencionaron como factores vinculados a la situación de calle la fragilidad o ausencia de redes de contención, la salud (puntualizando dentro de esta al consumo problemático), y el factor económico. Luego, algunos aludieron a

las trayectorias de institucionalización y a situaciones de violencia intrafamiliar, de género y/o violencia sexual. Otra se refirió al abandono escolar y, por último, una agregó la problemática del desarraigo.

Asimismo, destacaron que la problemática de calle no se circunscribe al plano local o nacional, sino que se presenta como una realidad a escala regional y global, con las particularidades de cada latitud, pero con la presencia de esta multidimensionalidad: *“en los países más ricos del mundo hay personas en situación de calle”*.

b) Factores que influyen en las trayectorias de las personas en situación de calle

Redes de contención

En el intercambio de los grupos focales, estuvo muy presente la dimensión vincular. Mencionaron las redes familiares, de organizaciones e instituciones educativas o religiosas y con trabajadores de organismos públicos. Además, aludieron a distintos tipos de apoyo que esas redes aportan: emocional, informativo, instrumental y educativo. En las entrevistas a miembros de OSC sólo una de las entrevistadas lo destacó como un factor central desde el inicio hasta el final de la entrevista. Otros entrevistados también lo señalaron a lo largo de la conversación, explicaron que las redes eventualmente permiten o no sostener alternativas habitacionales. *“El armado de una red afectiva es lo que nos sostiene a todas las personas. La red familiar o afectiva es uno de los principales factores que hacen caer y salir de la situación de calle”*. Si bien hay situaciones particulares, y casos en que personas sin una red consolidada logran “salir”, no sucede con frecuencia.

“Muchas veces una persona en situación de calle agotó sus redes de contención más cercanas”, señaló una de las entrevistadas, y otra refirió que quien está hace más tiempo en calle en ocasiones no tiene vínculos familiares o está alejada de la familia, sin contacto. También comentaron haber conocido personas a las que *“les da vergüenza o se sienten desterrados por su situación de calle”* y que como organización trabajan en fortalecer esa revinculación. Las redes de contención fueron consideradas un elemento central para sostener un trabajo.

En el grupo focal, un participante destacó la contención y apoyo que recibió de una de las trabajadoras que lo acompañó en el parador y con quien sostiene un vínculo incluso habiendo egresado. Al hablar de cómo influyó el acompañamiento que tuvo, resaltó que le permitía ver que *“su realidad no era tan mala como él la pensaba (...) que todo era malo, que todo me salía mal, que siempre el lugar donde recurrir era la droga, y la verdad que tenía potencial como para desperdiciarlo en el consumo”*. También aparece la mención de

redes familiares y afectivas, ya que describió a su pareja como un pilar importante que lo ayudó en ese proceso, además de un contacto cotidiano con su familia a la distancia.

En esta línea, otra persona destacó el vínculo con una ex-compañera de un trabajo que ya no tiene por motivos de salud: *“una compañera me dice que vaya a tomar algo y me pregunta cómo estoy y me siento como si me sacara un peso de encima”*. Esa misma persona comentó que tuvo el apoyo del equipo de COPIDIS (Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad en el ámbito de la CABA), para realizar un curso y conseguir trabajo. Recalcó que si bien ese apoyo resulta fundamental, también importa su autoestima: *“siempre trato de buscar algo positivo, porque aunque vos me ayudes (...) si no tengo voluntad yo, nada no van a poder sacarme de encima”*.

En la entrevista con la funcionaria de GCABA, la misma describió trayectorias particulares que vio repetirse. En particular, detalló el caso de varones que se vieron excluidos del mercado de trabajo o que ante problemas familiares dejaron sus hogares y pasaron a dormir en la calle. Señaló que estas trayectorias tienen que ver con la falta de políticas preventivas y “por no encontrar una contención familiar, una contención de amigos o de alguna organización”.

Una función que fue valorada del acompañamiento, tanto en las entrevistas a OSC como en el grupo focal, es la orientación y asistencia para trámites. Desde las organizaciones, una entrevistada afirmó que muchas iniciativas que realizan tienen que ver con talleres artísticos, de alfabetización digital y sobre todo de acompañamiento en gestiones vinculadas a la tramitación de documentos, turnos de salud y a programas para garantizar la alimentación. En el grupo focal una persona comentó que *“sin ese acompañamiento no hubieran sido posible muchas cosas, y muchas dudas, de orientación”*. Otro tuvo problemas de incompatibilidad para percibir un subsidio porque figuraba como titular de una moto que ya no tenía y relató que una trabajadora del CIS lo ayudó a sacar los turnos y le explicó dónde ir para tramitar la baja por destrucción total. Sobre su situación habitacional agregó: *“me van a ayudar a conseguir alquiler (...) está bueno porque uno no se queda y tiene apoyo, cuando uno se bajonea viste que es muy difícil después arrancar, más a la edad de uno, yo tengo 60 años y las cosas me cuestan mucho más, gracias al apoyo de ellos te dan ganas de seguir”*.

Otro participante señaló que si bien hace bastante que está en contexto de calle, desconocía que existiera el acompañamiento: *“a lo mejor había antes pero no lo conocía, estoy contento me preguntan cómo estoy, pensar qué puedo hacer”*. Resaltó la importancia del apoyo anímico, emocional y la motivación que aportan estas redes.

En lo que respecta a la disponibilidad emocional de las personas para ser acompañadas, un participante hizo hincapié en dos claves del acompañamiento: la iniciativa y la constancia para generar un vínculo. En sus palabras: *“es poca la fuerza de voluntad que tiene uno cuando está mal emocionalmente, cuando no tiene dinero, cuando siente que en su familia nadie lo apoya, cuando tenés a todo el mundo en contra, por más que venga este y te sonría como que lo seguís viendo medio, no sé como que tiene que ser continuo el apoyo profesional (...) insistir hasta que pueda salir porque sino es dejar morir a esa persona, que en su cabeza ve sólo ese problema y ahí yo creo que en los paradores hay muchas de esas personas que necesitan ese apoyo continuo”*.

También se mencionaron como espacios de contención a la escuela y una institución religiosa. En el primer caso, una participante describió a la escuela como un pilar en su crecimiento. Comentó estar cursando panadería en su colegio y agregó: *“me están ayudando para conseguir un terreno para que mis nenes el día de mañana puedan tener su casa (...) en la guardería están de 9 a 4 y yo estoy de 9 a 12 en el colegio. Me ayuda bastante el colegio”*. En este punto, se incorporó la dimensión de los cuidados en vinculación con las redes de contención. Además del espacio de guardería, la entrevistada reconoció la importancia de políticas como la Asignación Universal por Hijo que al momento de la entrevista le permitía, junto con el subsidio habitacional, cubrir los gastos de alquiler. En el caso de otra de las participantes, comentó que llegó al parador a través del contacto con una iglesia.

En relación a las redes de instituciones educativas, una de las entrevistadas destacó al programa FINES. No sólo porque las personas logran terminar el secundario sino porque *“empiezan a circular por otros circuitos que no son los de calle”*, idea que dialoga con el concepto de “romper el círculo de exclusión” (Bachiller, 2010).

También surgió la importancia de las redes una vez afuera del dispositivo: *“yo ingresé en un hotel, yo estoy ahí aún todavía, me he visto en dificultades pero siempre me asesoran y gracias a dios me dan herramientas para seguir adelante”*. Otra participante mencionó estar agradecida porque su referente de acompañamiento en el CIS la ayudó a conseguir un colchón y ropa de cama ya que en la pieza de hotel que alquilaba no había: *“me quedé con el colchón que me gustaba a mi, el forrado en blanco (...) en los paradores me tocaba un día uno, un día otro”*. Otra expresó las dificultades de no tener un espacio dónde poder guardar sus cosas.

Trayectoria de calle

Una de las entrevistadas se refirió a las situaciones de larga permanencia en calle, y distinguió que se trata de una *“tendencia a la cronicidad que no es lo mismo que ser crónico”*, ya que si se piensa como un estado de la persona, resulta algo dado que no puede modificarse. Como se identificó en la literatura, estas lecturas que colocan únicamente sobre la persona la responsabilidad de su situación, está presente en las políticas de individuación (Castel et al., 2013). *“Si yo digo que es un crónico pongo los factores vinculados a esa permanencia sólo centrados en la persona y me parece que en ese durante, la larga permanencia tiene bastante que ver con la forma en la que se implementan las políticas públicas o qué tipo de políticas públicas se implementan para acompañar a estas personas”*.

La entrevistada agregó que en ese período de permanencia en calle suelen aparecer los consumos problemáticos junto a otros padecimientos de salud mental o situaciones estresantes tales como abusos, violencia física sistemática o incluso el encarcelamiento.

Esto se observó en el grupo focal, donde un participante aludió a la situación de “otros” que permanecen en calle por largos períodos de tiempo y cuya situación caracterizó como irreversible: *“la gente de la calle, la que no va a salir nunca más, es la gente que tiene adicciones, tiene problemas familiares, tiene problemas que ya se acostumbró (...) sabe que en tal iglesia se puede bañar o se puede cambiar de ropa (...) aunque le pongas millones y millones de dólares arriba de la mesa no la vas a sacar nunca más”*. En esta intervención se observan los “atributos socialmente desacreditadores” revisitados en la literatura, en torno al consumo problemático y la construcción de la responsabilidad del sujeto sobre su realidad.

Otro participante del grupo focal enfatizó que: *“ya tienen otra mentalidad, ya la cultura de ellos es esta, es lo que aprendieron”*. Aparecen conceptos como el “acostumbramiento”, el “estar cómodo”, “son conformistas”. Tres participantes convalidaron estas situaciones, mientras que el resto no comentó nada.

En las entrevistas con referentes de OSC también aparecieron referencias a situaciones de violencia entre personas en contextos de calle y violencia social: *“hay muchos ciudadanos que piensan que la gente está conforme o contenta con estar en la calle y no es así”*. Identificaron un aumento de la violencia simbólica en términos de discriminación, pero también física, y no sólo en CABA sino en todo el país: *“son vecinos que llaman enojados para que saquen a las personas o las sacan por sí mismos, les queman las cosas”*.

Respecto al contexto de calle, otra de las entrevistadas de las OSC expresó que cuando las personas llevan más tiempo en la calle es más difícil que sostengan jornadas laborales de 6

u 8hs, y que impulsarlas a eso las llevaría a la frustración por no poder cumplir un horario, y otras barreras como no tener un lugar donde higienizarse. Por eso, concluyó que *“en el contexto actual, el asistencialismo en cualquier organización que acompaña a personas en situación de calle es crucial”*.

En el grupo focal surgió con frecuencia la situación de intermitencia entre la calle, el parador y el alquiler de hotel; *“Vivo hace 32 años en Buenos Aires, hace 8 en situación de calle”*. Pero también hay quienes refirieron que era su primera vez en situación de calle.

La funcionaria de la SSISyAI, afirmó que los casos de mayor complejidad van a “llevar tiempo, porque se perdió tiempo (...) años de pérdida de vínculos, muchas veces situaciones de consumo vinculadas a tapar esas situaciones o complejización en patologías de salud mental no compensadas”. Destacó el desafío de trabajar en la prevención para una rápida identificación de la persona o familia en calle, y agregó que “el acompañamiento en el momento justo es crucial para que se actúe de forma rápida evitando la institucionalización o reduciéndose al menor plazo de tiempo posible”. También puntualizó la importancia del rol de organizaciones y vecinos que dan aviso a la Línea de Atención Social si hay una persona en la calle. Sin embargo, una de las entrevistadas que forma parte de una organización de la sociedad civil, aseguró que *“la única política pública es la violencia en cuanto a la situación de calle”*. Señaló demoras en la asistencia del Programa Buenos Aires Presente, situaciones violentas en el espacio público, hospitales donde rechazan y no quieren atender a las PSC. También afirmó que el SAME muchas veces se niega a asistirlos o trasladarlos.

Trayectoria de institucionalización

Esta dimensión fue menos aludida en las entrevistas. Uno señaló que no identificó cambios a lo largo del tiempo, pero tuvo contacto con personas en situación de calle que refirieron haber estado hospitalizadas por patologías infectocontagiosas o psiquiátricas, y muchas que estuvieron privadas de su libertad.

En otro caso, la entrevistada retomó la conceptualización de “los sucesos vitales estresantes” y profundizó en el caso de niños, niñas o adolescentes que pasaron por el sistema de protección integral en sus infancias o bien tuvieron padres o cuidadores institucionalizados por cuestiones de salud mental o por causas penales. En este sentido, una de las participantes de los grupos focales manifestó haber estado dentro del sistema de protección integral de las infancias. A los 13 años “quedó en la calle” y a partir de los 16 ingresó en un hogar, período en el cual tuvo a sus 2 hijos. Manifestó tener buenos recuerdos del espacio que habitó en su adolescencia y luego de esa experiencia de

institucionalización, en su adultez estuvo en uno de los CIS junto a sus hijos, hasta que pudo alquilar.

Trayectoria de desarraigo

En los grupos focales algunos participantes comentaron trayectorias de desarraigo. Uno de los participantes, era de nacionalidad coreana y hablaba el español con cierta dificultad, pero refirió trabajar en una fábrica de ropa hace 12 años y destinar sus ingresos a la educación de su hija. Mencionó como un objetivo primordial que ella terminara el secundario. Otra participante comentó ser oriunda de Misiones, y junto a sus hijos refirió ser la primera vez que estaba en un parador.

En otro caso, el participante se había mudado de la Provincia de Buenos Aires a la Ciudad 3 años atrás, y afirmó que nunca logró sostener un alquiler fijo. Al respecto, una de las entrevistadas de las OSC, incorporó en su análisis las situaciones de desarraigo tales como mudanzas permanentes y dificultades de acceso a un alojamiento estable. Pero también aportó una distinción entre la situación de Argentina y otros países donde el desarraigo y los contextos de calle están vinculados a conflictos armados. Mencionó el caso de los veteranos de Vietnam en Estados Unidos y la situación de las personas desplazadas a partir del conflicto entre la guerrilla y el gobierno de Colombia.

Esta dimensión también fue aludida por la funcionaria de GCABA que señaló: “un dato no menor es también el de las migraciones, personas que vienen a Buenos Aires por trabajo eventual, changas, que hace que estén en CABA y duerman en calle algunos días de la semana”. Este punto lo vinculó con la necesidad de políticas y mesas de trabajo interjurisdiccionales para pensar y planificar acciones en el territorio de forma integrada. En especial, en el Área Metropolitana de Buenos Aires que consideró requiere la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para atender esta problemática.

Problemáticas de salud

Respecto a la salud, tanto en las entrevistas con OSC como en el grupo focal, esta dimensión fue vinculada a la situación económica de la persona. *“Muchas veces una cuestión económica puede derivar en una depresión, o al revés una depresión en problemas económicos y eso en lo habitacional”*.

En el grupo focal, uno de los participantes dio cuenta de este factor asociado a la falta de oportunidades de inclusión laboral y la inestabilidad que generan los contextos de precarización. Al respecto, refirió que trabajaba en el ámbito gastronómico y que estaba buscando lugares para alquilar y salir del parador porque con sus ingresos podía sostener

un alquiler pero se enfermó, perdió 12 kilos y, en consecuencia, perdió el trabajo. Relató que para él fue “empezar de nuevo” y agregó: *“si hubiese salido y me pasa esto estaría en la calle de nuevo”*.

En esta misma línea, otro participante comentó que trabajó 28 años como auxiliar de portería y por problemas de salud no pudo trabajar más y desde entonces sostuvo una situación de inestabilidad habitacional.

Estas situaciones reflejan algunos de los datos relevados en el primer apartado de este trabajo sobre la inseguridad e informalidad laboral (Beccaria y Groisman, 2008; Rojas et al., 2015; Donza, 2023), que en el caso de las PSC se conjuga con una situación de emergencia o fragilidad habitacional.

Uno de los entrevistados, que lidera una OSC que ofrece atención sociosanitaria, planteó que la demanda de atención supera ampliamente a la oferta, y por ende muchas personas no acceden al sistema de salud. En particular, señaló las dificultades de acceso a los medicamentos, y un incremento considerable en la cantidad de personas que discontinúan sus tratamientos por esta razón. Relató que aquellos que antes podían conseguir medicamentos a través de sus redes, familiares o de organizaciones, o por instituciones como PAMI en el caso de personas mayores, hoy no los consiguen.

Luego, agregó que hay personas que no asisten al sistema público de salud, por no haberse sentido “bienvenidos” por el mismo sea a causa de su higiene, aspecto o conducta. También otras personas que no tienen el hábito y por eso, comentó que uno de sus objetivos es facilitar una primera atención clínica, ginecológica, dermatológica o pediátrica y, en especial, asegurar que tengan las vacunas al día. Al respecto, aclaró que no es que las vacunas no estén disponibles sino que lo ve asociado a una “cuestión cultural”. También señaló que si bien ese primer contacto es importante, el seguimiento y derivación para continuar con un laboratorio o radiografía son centrales para que la intervención sea efectiva.

En los grupos focales la problemática de salud también surgió en torno a dificultades para acceder a turnos en general, y para tratamientos de salud mental en particular. Una participante que con 49 años era la primera vez que estaba en calle, estuvo 4 meses durmiendo en la vía pública y al momento del grupo focal residía en un CIS pero por problemas de salud no estaba trabajando: *“yo no puedo trabajar, tengo hernia de disco y dos desgarros, o sea ¿para qué me voy a inscribir en un curso si sé que no puedo hacer nada?, o sea yo literalmente médicamente no te puedo agarrar una escoba, pero ya es por un tema salud, o sea no pasa por un tema que no quiero hacer nada”*. De la misma manera otro participante manifiesta tener 56 años, dos hernias de disco, EPOC y respirar con dificultad.

Una de las entrevistadas identificó algunas trayectorias de calle con una sintomatología de salud mental preexistente severa como la psicosis. Distinguió que la depresión suele estar presente en personas que se encuentran -y permanecen por períodos más prolongados- en calle. En este sentido, la funcionaria del GCABA destacó como un desafío el abordaje de distintas personas con “patologías duales”, que la Asociación Americana de Psiquiatría (APA) describe como la presencia simultánea de trastornos por consumo de sustancias y trastornos psiquiátricos en un mismo individuo (1995).

Dentro de los CIS, comentó que existen equipos de acompañamiento conformados por trabajadores sociales y psicólogos, pero las herramientas para el abordar a personas con padecimientos mentales son limitadas. Agregó que los dispositivos están destinados a atender la emergencia habitacional, e incorporan la contención emocional, pero para tratamientos realizan derivaciones al sector público de salud. Sin embargo, según el análisis presupuestario reseñado (ACIJ, 2023), el sistema no cuenta con los recursos necesarios para atender una demanda en ascenso y las casas de medio camino que estipuló la normativa vigente no se implementaron.

Una participante del grupo focal expresó lo difícil de atravesar momentos de angustia en el CIS *“todo lo que tengo afuera lo tengo detenido (...) como está en este momento el parador no podés estar bien, no hay manera, es todo el tiempo problemas”*.

En las entrevistas a OSC, un entrevistado hizo alusión al consumo problemático de sustancias asociado o como *“consecuencia de una situación de crisis económica”*, otra lo describió como una de las causas de la situación de calle. Por último, una entrevistada especificó que si bien hay trayectorias en las que el consumo problemático de sustancias es uno de los factores jerarquizados, ello no implica que sea la única ni la causa hegemónica, porque no hay estudios que lo demuestren.

En los grupos focales, en distintos momentos hubo intervenciones relacionadas con el consumo problemático. Entre otros aspectos identificaron como un problema que los dispositivos estén ubicados cerca de barrios populares, porque consideraron que facilita el acceso. También refirieron cambios en la dinámica y convivencia dentro del CIS al ingresar personas atravesadas por la problemática de consumo: *“Hay tipos que la sufren muchísimo a esa situación, realmente se encierran en un pozo de donde no pueden salir, para esa persona es mucho más riesgoso cruzarse con un grupito de 5 personas que están todo el día drogándose (...) yo me fui por eso porque la ansiedad que me daba, no podía dormir, me fumaba un atado de puchos en dos horas”*.

En un punto de la conversación, una participante reaccionó al comentario de otro sobre que *“una manzana podrida, contagia a las otras”* y expresó que si bien se generan dificultades

en la convivencia, la solución no era aislarlos: *“si se los lleva a un lugar no van a ver la diferencia, es difícil para nosotros pero para ellos también”* -subrayado propio-. Agregó que sería necesario incorporar más profesionales con formación para hacer un mejor acompañamiento y que en su experiencia, dentro del centro no había personas capacitadas para ese tipo de tratamiento, “que sepan contener y tener un buen trato con las personas”.

Otro participante intervino y señaló que cada persona tiene su proceso, que en su caso había sido muy largo, pero que un día decidió internarse y después de *“bajas y altas”* pudo ir a convivir con su pareja; enfatizó que *“no a todos nos sirve lo mismo”*. En la conversación surgió el deporte y la actividad física como un espacio de descarga, para *“despejar la cabeza”*, *“para mantenerse por el buen camino”*, pero también como salida laboral ya que uno de los participantes estaba trabajando como entrenador físico.

En el segundo grupo focal también hubo un intercambio entre dos personas, sobre las causas y el abordaje del consumo problemático. Una de ellas planteó *“cuando uno queda en la calle por equis motivo, falta de trabajo, separación, lo que sea, y queda en la calle, a esa persona es más fácil ayudarla porque vos la llevás a un centro (...) un tipo que ya está en la droga, que está metido en eso, ¿cómo hacés para sacarlo?, que vivió toda su vida de eso, que nunca tuvo familia, que vivieron toda su vida en la calle, esa gente ¿cómo hacés? ¿cómo la ayudas?”*. El otro participante discrepó respecto a la carencia de apoyos familiares como un desencadenante del consumo problemático. Refirió haber perdido a su padre y madre a los 4 y 8 años de edad y que si bien estuvo en situación de calle, no tuvo un consumo problemático, y agregó que para él dependía de la *“voluntad”*. El primero sostuvo su posición agregando que es un tema familiar y de educación, y que muchos *“prefieren quedarse en la calle”* porque no tienen que cumplir con un horario y normas como la prohibición de consumir sustancias que tienen dentro del centro.

En este punto se observó que los dispositivos tienen normas que terminan siendo expulsivas, respecto de una problemática que está presente y que distintos actores percibieron con una tendencia cada vez más generalizada.

Situación económica y laboral

Una de las entrevistadas, que lidera una organización con foco en la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad pone el foco en la dimensión laboral. La identificó como una causa: *“la primera, ligada al empleo o situación de crisis económica que atraviesa una persona o familia”*, pero que convergen otras situaciones vinculadas a la salud o al consumo problemático de sustancias. Señaló que desde las oficinas de empleo se debería favorecer la intermediación laboral entre el sector privado y la sociedad para favorecer la

inclusión de todas las personas. En el grupo focal agregaron las barreras para la inclusión laboral de las personas con discapacidad y las dificultades que genera atravesar una situación de salud cuando afecta la capacidad laborativa.

En otro caso, se destacó que cada vez más personas que tienen un techo se acercan a las parroquias porque no llegan a cubrir las comidas. En consonancia, otra entrevistada afirmó que hay personas que tuvieron un trabajo formal y una red familiar que, por distintas razones, no pudieron seguir pagando su alojamiento. Agregó que esta situación se está observando ahora, cómo pasó en 2001 y en el período 2015-2017 y que bajo el paraguas de la inseguridad habitacional se observan muchas formas de fragilidad que exceden el no tener casa, pero que se acentúa en contextos de crisis económicas.

También emergieron referencias a los problemas de trabajar en el espacio público y el vínculo con las fuerzas de seguridad: *“Compro palta y vendo, soy vendedor ambulante (...) en la calle nadie te falta el respeto, pero siempre tenés que ser humilde y no levantarte arriba, porque la policía siempre va a venir te va a molestar, uno a veces le dice no me alcanza, yo tengo pensión todo y no me alcanza”*. Al respecto, otra persona señaló *“si vos te ponés a vender ropa, cosméticos, cosas así te van a sacar porque estás haciendo competencia con los locales”*. Dos de las personas entrevistadas señalaron que desde la comunicación oficial²³ se instala la estigmatización de las personas en situación de calle y ese discurso legitima una mayor violencia de la sociedad, a la que se suman los conflictos que a veces tienen con ranchadas cercanas y la violencia institucional. Muchas veces las fuerzas de seguridad se llevan las pocas pertenencias que tienen, donde guardan su documentación, incluso el Certificado Único de Discapacidad (CUD) que lleva mucho tiempo gestionar. Esto genera mucho enojo y violencia, por eso sostienen desde una de las organizaciones que: *“las personas en situación de calle no son peligrosas, están en peligro”*²⁴.

²³ La semana en que se realizó esta entrevista el Jefe de Gobierno había publicado en su cuenta de instagram videos donde destacaba los logros de las acciones de limpieza que estaban llevando adelante en los que aparecían imágenes de un “antes” con personas o familias que estaban en la calle y el “después” mostrando el espacio público vacío. Las imágenes fueron criticadas y, en consecuencia, el Jefe de Gobierno las borró de su cuenta oficial y admitió que fue producto de una “mala comunicación”. Pereyra, L. (25 de abril de 2024). *Jorge Macri publicó fotos de un desalojo de personas en situación de calle, se desató una polémica y las borró*. La Nación. Recuperado el 30 de abril de 2024. <https://www.lanacion.com.ar/>

A esto se suma una frase que había generado polémica en 2023 cuando manifestó en alusión a las personas en situación de calle que “los cajeros automáticos se han transformado en el monoambiente de algunos”. Disponible en: Sarmiento, G. (1 de junio de 2023). *«Los cajeros se transformaron en monoambientes»: la política del gobierno porteño contra personas en situación de calle*. Tiempo Argentino. Recuperado el 6 de junio de 2023. <https://www.tiempoar.com.ar>

²⁴ Esta frase puede vincularse por contraposición a la declaración del Secretario de Seguridad y Jefe de la Policía de la Ciudad que afirmó que la mitad de las personas que están en situación de calle y no están en el sistema público de atención, tienen antecedentes penales y son peligrosas.

Por otro lado, uno de los entrevistados aludió a las trayectorias de abandono escolar como un aspecto común entre las PSC pero más como una caracterización que como un factor determinante. Como fue señalado, el nivel de estudios es un indicador asociado a la calidad del empleo y por ende a la remuneración y protección social a la que acceden las personas (Beccaria y Groisman, 2008; Rojas et al., 2015; Donza, 2023).

Por último, otra referente de OSC afirmó que si bien la falta de trabajo y contexto económico son factores importantes, incluso en los países con mejores indicadores macroeconómicos y sociedades más igualitarias hay personas en situación de calle, y encuentra allí una clave para pensar en que hay otros factores preponderantes.

c) Apoyos que facilitan el acceso a alternativas habitacionales y lagunas de la política pública en materia social y habitacional

A partir del análisis de los grupos focales, las entrevistas con miembros de OSC, y del sector público, identificamos que los apoyos de tipo emocional e informativo fueron los más destacados por favorecer el acceso a alternativas habitacionales. En segundo lugar, señalaron la importancia de los apoyos materiales, que incluyen desde los alojamientos transitorios o permanentes, apoyos económicos con distintos destinos (habitacional, alimentario, estudios, cuidados), cursos de formación, equipamiento y vestimenta, entre otros.

Apoyo emocional e informativo

Una de las entrevistadas observó en las trayectorias de quienes sostienen períodos de estabilidad habitacional *“una red de contención más importante o tienen hijos que son una motivación para salir adelante o bien apoyos de equipos de gobierno”*, en este punto hizo referencia al Programa Redes por la Inclusión. También destacó que con motivación *“es más fácil lograr con una ayuda un impacto multiplicador y lograr subsidios momentáneos o un trabajo”*. Luego, señaló la importancia de incorporar operadores de empleo que asesoren y acompañen en todo el proceso que tiene diversos estadios hasta salir de una situación de extrema vulnerabilidad.

Otro referente consideró que *“es mucho más importante el apoyo emocional y humano que el habitacional, los dos van de la mano, pero hay gente que te agradece que la veas, que la*

Redacción Clarín (14 de abril de 2024). *Diego Kravetz dijo que la mitad de las personas en situación de calle tiene antecedentes penales y lo vinculó al crecimiento de los “microdelitos”*. Clarín. Recuperado el 05 de mayo de 2024. <https://www.clarin.com>

escuches, que entiendas por qué está ahí y que la miras a los ojos. Que les des a entender que vale, son personas que están completamente desplazadas”.

Con foco en el apoyo emocional, dos de las entrevistadas hablaron de la generación de un vínculo de confianza. Una de ellas problematizó cómo se implementa el apoyo psicosocial: *“muchas veces ese vínculo es de control más que de acompañamiento, de mucho tutelaje, de enojo, de seguir mirando al otro como que es un inadecuado, de colocarte por fuera”.* Añadió que el apoyo psicosocial es definido como un vínculo socioafectivo que está disponible y que debe ser percibido de esa manera por la otra persona porque de lo contrario no existe tal apoyo o al menos no cumple tal rol.

En cuanto a la trama vincular, señaló que es difícil de recomponer o sostener para quienes llevan más años en la calle. Las personas que se definieron por haber “salido de calle”, que tienen un alojamiento, no usan el circuito de asistencia, y sostienen algún trabajo formal o informal, en general son personas con una dimensión vincular muy fuerte y con la figura de *“cierto profesional que confió y lo ayudó o que confío en lo que estaba diciendo, o cierta organización a la que concurría y que le empezó a hacer un acompañamiento”.*

El equipo que realiza acompañamiento en el proceso de egreso de los CIS se conformó en julio de 2023, pero la entrevistada afirma que recién en 2024 se terminó de ampliar y consolidar. Al indagar sobre las acciones que realizan mencionó que evalúan el otorgamiento del subsidio habitacional y trabajan sobre objetivos y posibilidades concretas de alquiler, *“que en la mayoría de los casos es en una pieza de hotel, pero que suele ser transitorio”.* También, anticipan las necesidades que tendrán las personas al egresar del CIS, a nivel alimentario menciona que asisten en la tramitación del programa “Ciudadanía Porteña”²⁵ y de vacantes en comedores. A nivel habitacional, se evalúa si la persona podrá sostener esa autonomía en función de sus ingresos, ya sea que tramite o no el subsidio habitacional. Por último, en ocasiones asisten en el diálogo con locadores u hoteleros para acompañar cuando se genera algún conflicto.

La entrevistada comentó que quienes reingresan a los CIS con frecuencia lo hacen por problemáticas de salud, ya sea por situaciones de consumo problemático o bien enfermedades o accidentes que impiden su continuidad laboral. En cuanto a las redes afectivas, añadió: *“Muchas tienen algún familiar o amigo cercano que les hace una contención diaria, que el profesional por tiempos y demanda no logra hacer. La red vincular es muy fuerte de quienes logran sostener”.*

²⁵ El Programa “Ciudadanía Porteña con Todo Derecho” consiste en un apoyo económico a familias en situación de vulnerabilidad social para garantizarles el acceso a productos de primera necesidad, fundamentalmente de alimentos y limpieza. También tiene subsidios complementarios como “estudiar es trabajar” que promueve la continuidad educativa y “Red Primeros Meses” que ofrece un subsidio adicional para el cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y de sus hijos durante el primer año de vida.

La funcionaria de la misma repartición afirmó que las estrategias más efectivas para un egreso sostenido se basan en el acompañamiento en distintos ejes: *“Lo primero que se trata de abordar es la identidad, el DNI como un primer paso de sujeto de derechos, la educación, la salud (...) luego la revinculación o consolidación de las redes de apoyo que ya tienen, alguna institución o algún familiar (...) pero también instancias de recreación como una forma de inclusión en lo comunitario”*. En este punto, enfatizó que *“lo que trae la calle es la individualidad o soledad en algunos aspectos”* y que por esa razón un foco de su trabajo tiene que ver con el fortalecimiento de la participación comunitaria para luego pensar en la búsqueda de oportunidades laborales o consolidar emprendimientos. Sobre este punto, en la literatura se observa un contrapunto de quienes afirman que la exclusión no debe ser entendida como aislamiento, sino más bien como procesos de reafiliación en contextos de exclusión (Bachiller, 2010).

También aludió al aspecto del desarrollo personal: *“cuando uno no termina de consolidar la dimensión individual, no puede consolidar la dimensión social”*, consideró que si bien desde lo social se pueden redescubrir fortalezas individuales, es importante trabajar la autopercepción. La repartición de la que es titular realiza talleres y propuestas grupales para trabajar la planificación y proyección de cada persona o familia *“para poder proyectar el afuera del CIS”*. Afirmó que quienes lograron sostener el egreso pudieron, una vez abordadas las necesidades de índole documentaria y de salud, proyectar sus objetivos y pensarse por fuera de los dispositivos. Por ello, concluyó que es importante el trabajo a nivel personal y desde el acompañamiento promover que tienen la posibilidad de modificar esa realidad, sin negar las dificultades que imprime el contexto.

Por último, destacó la importancia del apoyo social en el proceso de egreso del CIS, donde las personas pasan de *“una estructura ya armada de rutinas y normas de convivencia a una instancia que no está tan pautada con rutinas y horarios”*. Al respecto, desde el sector de la sociedad civil, una entrevistada resaltó la importancia de trabajar rutinas y hábitos y en ampliar la red para que las personas puedan elegir dónde ir y tengan más de un lugar, ya que *“muchas veces rompen un espacio, entonces pueden ir a otro”*. Aseveró que desde su organización optaron por limitar la cantidad de personas acompañadas en pos de sostener la calidad del acompañamiento y, cuando no dan abasto, derivan a alguna organización de la red que trabaja con PSC. Afirmó que la política pública debe pensarse para personas que van a necesitar un acompañamiento quizás de por vida y no con una temporalidad definida, porque son procesos lentos que de acortarse pueden generar mayor frustración. Esta preocupación por el plazo del acompañamiento se vio plasmada en la pregunta de una de las personas que egresó del CIS y participó de un grupo focal: *“¿qué tiempo dura el acompañamiento?”*.

Desde el equipo de acompañamiento para el egreso, su referente comentó que una vez que la persona egresa tiene un plazo inicial de acompañamiento de 3 meses, luego del cual realizan una evaluación para definir si lo prorrogan por 3 meses más. Aclaró que pasados los 6 meses queda abierto el vínculo para que la persona se contacte, pero se discontinúa el contacto regular del equipo. Además comentó que abordan de forma diferenciada a las personas que requieren apoyos de forma sostenida, como cuando por problemas de salud o no pueden tener ingresos de tipo laboral. En esas situaciones, extienden el plazo, detalló que tienen acompañamientos que llevan un año. Respecto al plazo indeterminado, presentó un contrapunto; promueven que las personas puedan construir otras redes para no generar cierta dependencia del programa, especialmente con quienes no tienen o tienen una red vincular muy acotada. En esos casos suele generarse un vínculo mayor y las personas valoran que el equipo los acompañe y pregunte cómo están. Concluyó que extienden el plazo de seguimiento de ser necesario, pero el objetivo es que las personas puedan formar o fortalecer su propia red.

Algunas personas entrevistadas describieron que la “salida” del circuito de calle, en rigor, suele ser un proceso de “entrada” y “salida”. Una de ellas señaló que con frecuencia hay una lectura meritocrática de esa salida, cuando en realidad hay que analizarla en tres niveles: el plano individual, con la singularidad del proceso de cada persona; el intersubjetivo, donde aparecen las relaciones sociales que las PSC mantienen con su entorno, y la coyuntura, que incluye circunstancias temporales y de contexto económico, político y asociado al diseño e implementación de las políticas públicas.

Los apoyos psicosociales fueron destacados como valiosos para afrontar las violencias económicas que atraviesan las PSC. Una entrevistada esgrimió que la falta de empleo es reforzada por la estigmatización por no conseguir un trabajo: *“que podrían trabajar pero no lo hacen porque no quieren, y ni que hablar si hay un problema de consumo de drogas, no se lee como un padecimiento que necesita tratamiento sino que se lo culpabiliza más”*²⁶. Sobre los factores que acentúan la larga permanencia en calle, señaló que en el análisis de las causas de la situación de calle se suelen incorporar aspectos estructurales, *“pero en la permanencia en general se atribuyen las causas en términos de lo que yo digo la inadecuación de la persona, la persona es la que no hace, y no se incluyen factores que son intersubjetivos de la relación con las instituciones que son las que tienen que garantizar que salga”*. Y agregó que las personas que son así caracterizadas perciben la construcción de ese “extraño peligroso”, donde aparecen como culpables de su situación, como quienes no quieren o no salen a buscar trabajo.

²⁶ Al respecto, el sesgo de “personalismo” alude a una “tendencia general consistente en ver en el sujeto y no en las circunstancias exteriores la causa de los acontecimientos que le suceden” (Jodelet, 1986).

Por eso, consideró fundamental repensar las estrategias de apoyo vinculadas a la inclusión laboral, en sus palabras: *“la forma en que las instituciones acompañan en el mundo del trabajo es para un mundo del trabajo que no existe”*. Al respecto, otra de las entrevistadas consideró necesario fortalecer las oficinas de empleo, para que puedan articular con el sector privado y generar más oportunidades: *“los servicios públicos de empleo requieren más recursos, asignación presupuestaria y focalización”*.

Una de las organizaciones intentó avanzar con propuestas de desarrollo socioproductivo pero notaron que muchas personas tenían otras demandas, que sin ser abordadas, era imposible proyectar la dimensión laboral. Refirió que en su experiencia las personas tienen jornadas laborales fraccionadas de 2hs, que van incrementando según lo que puedan hacer, en especial cuando están atravesadas por una situación de consumo problemático. Esto dialoga con lo que comentó una de las trabajadoras del equipo de acompañamiento en CIS, que aludió a una estrategia en etapas, como plantea el “sistema de escalera” (Eissman et al., 2023). Las personas pasan de CIS de “mayor criticidad” a otros dispositivos en la medida que se van abordando distintos ejes y demandas vinculadas a la documentación, salud y educación: *“una vez fortalecidas las herramientas y que la persona logre un piso básico, se empieza a plantear un posible egreso”*. Una red vincular fuerte, el sostenimiento de tratamientos en caso de problemáticas de salud, el conocimiento de un oficio y la experiencia laboral reciente fueron aspectos destacados en las trayectorias de quienes sostuvieron el egreso de los CIS.

En este sentido, la funcionaria de GCABA aludió al “miedo” que genera pensar la posibilidad de no poder sostener el trabajo por fuera del CIS -considerando el grado de precarización de los trabajos a los que acceden-. Por eso, afirmó que además del apoyo emocional o informativo es importante poder ofrecer apoyos materiales para fortalecer sus ingresos: *“Al salir del parador deben poder garantizar algunos aspectos que estaban cubiertos en los dispositivos”*. Entre los apoyos que destacó como valiosos para el proceso de egreso están el subsidio habitacional, recursos para adquisición de indumentaria, primeras herramientas de trabajo, viáticos y comida.

Apoyos materiales

La necesidad de apoyos materiales se vio reflejada en los relatos de los participantes de los grupos focales que estaban trabajando, la mayoría lo hacía de forma no registrada, con poliempleo y en el rubro gastronómico. Sobre este último, refirieron que hay demanda pero las remuneraciones son muy bajas y con jornadas laborales extensas: *“Te pagan la mitad de lo que rige el sindicato, no te ponen en blanco, no te pagan un franco, no te pagan vacacional, no te alcanza, por ejemplo yo gano 130 mil pesos por mes, yo me rompo 12*

horas por día, me quemo la panza, trabajo fines de semana (...) yo salgo de ahí voy a otro lado y es lo mismo, se fijan en mi edad y por más experiencia que tenga es lo que se está pagando entonces yo tengo una hija, le pago el colegio, le pago los útiles, le pago el uniforme, le pago la manutención a la madre y no me queda nada para mí, ni para alquiler ni para vestirme”.

Al problema de la informalidad añadieron el del trabajo registrado en un contexto donde hay cada vez más trabajadores pobres (Beccaria y Groisman, 2008; Donza, 2023) o, como señaló Castel (2010), de degradación de la sociedad salarial. El sistema de protección del empleo registrado es deseable, pero ante la insuficiencia de las remuneraciones que ofrece las personas requieren complementar sus ingresos con apoyos estatales, que en la mayoría de los casos, son incompatibles con ingresos registrados. Esa incompatibilidad, tenía sentido en un contexto en el que las remuneraciones superaban la línea de la pobreza, pero resulta inconsistente en el escenario actual. *“Cuando te pasan en blanco lo que pasa es que cobras 90 mil pesos, 120 mil pesos, 130 mil y no te alcanza para pagar un alquiler y todo (...) uno busca que no lo pongan en blanco para no perder el beneficio entonces trabajas en negro”.* Algunas de las personas participantes que trabajan en el ámbito gastronómico explicaron que las registran por media jornada aunque hagan jornada completa y extras, y manifiestan preocupación por perder el apoyo en ese caso.

Para acreditar en el CIS que estaban trabajando, y no perder su vacante²⁷, comentaron que informaban la dirección y teléfono del empleador, pero pedían que no se comunicaran con el lugar *“porque si yo le digo al dueño que yo vivo en un hogar, soy de la calle y la gente de la calle está mal vista y me van a echar a la mierda, lamentablemente es así (...) está mal visto y no te dan la oportunidad”.*

Desde el equipo de acompañamiento en CIS, como desafíos para el egreso también señalaron al contexto socioeconómico, la escasez y baja calidad de las oportunidades laborales disponibles para las PSC. En sintonía con los datos publicados por Donza en 2023, la entrevistada comentó que *“muchos no finalizaron el secundario y el secundario completo es un requisito, en especial, para acceder a trabajos formales”.* Señaló que esto impacta en la calidad del empleo al que acceden, más precarizado y peor remunerado.

Otros participantes comentaron las barreras para la inclusión laboral con motivo de su edad: *“a partir de los 49 o 50 estamos afuera del sistema. Yo tengo 3 profesiones, estoy en una cocina que me están reventando porque saben que si me echan de ahí no voy a conseguir nada. Podemos hacer todos los cursos que quieras, podemos capacitarnos, pero a la hora*

²⁷ Los dispositivos públicos de alojamiento, si bien son de puertas abiertas, suelen establecer horarios para el “último ingreso” en torno a las 19hs. Luego de ese horario, si la persona no cuenta con un permiso laboral o de otro tipo, la vacante queda a disposición del lugar que puede otorgarla a otra persona.

de salir a buscar trabajo van a contratar a uno que tenga 30 años y a nosotros nos van a desecher". Las tareas de cuidado fueron otras de las barreras aludidas, en particular en el caso de mujeres con hijos en edad escolar. Una de las personas realizó un curso vinculado a la gastronomía pero comentó que no pudo conciliar el trabajo con las tareas de cuidado de su hija.

En cuanto a los cursos de formación que se ofrecen en los CIS, algunos participantes señalaron que tuvieron que interrumpir la cursada porque consiguieron un trabajo, o expresaron que les fueron útiles porque les ayudó a "despejarse" pero que tuvieron que dejarlo por superponerse con su horario laboral. Uno de los participantes comentó que se fueron sumando personas con consumo problemático a los cursos y que lo vio como algo "muy positivo".

Por lo antes expuesto, los subsidios o apoyos económicos para complementar ingresos ya sea para gastos de alquiler, alimentación o cuidados, fueron muy valorados.

Respecto a los apoyos materiales vinculados al alojamiento, los actores identificaron distintas limitaciones en torno a los "CIS" y al subsidio habitacional. Respecto a los dispositivos de alojamiento, una de las entrevistadas señaló que terminan siendo lugares masivos de 80 o 100 personas cuando la lógica de grandes instituciones se dejó de utilizar por sus malos resultados probados en otros campos como el de las infancias, que migraron a residencias de menor escala. Enfatizó que *"el mundo está discutiendo el encierro, el encierro como forma de pensar el acompañamiento a la población más vulnerable y nosotros estamos creando en el campo de calle dispositivos que en un punto reproducen una lógica de encierro, por más que sean de puertas abiertas, son de muchas personas tienen un sistema que generan el premio y el castigo"*.

Algunas de las dinámicas que generan estas instituciones a gran escala se expusieron en los grupos focales, donde mencionaron las dificultades de la convivencia: *"Después entró un poco de gente, la convivencia que había adentro se perdió, yo no salía de la habitación, no comía, porque pasaba y te miraban feo (...)"*. Otro participante agregó: *"vinieron un grupo de personas de otro lugar (...) se nos rompió toda la convivencia, ojo pero eso lo agradezco porque me ayudó a salir más rápido"*. La misma persona aludió a la falta de privacidad e intimidad dentro de los CIS: *"que nos pongan todo en nuestra zona de confort, es peor, porque después pensás que podés vivir ahí y no podés vivir ahí, porque conoces a una persona y no la podés llevar"*. Apareció en reiteradas oportunidades la cuestión horaria, uno de los participantes comentó que el equipo del CIS le propuso ingresar a un hogar para personas mayores pero eligió sostener su alquiler: *"tengo donde dormir, salgo a la hora que quiero, me dijeron que yo me podía ir pero analicé y prefiero quedarme donde estoy"*.

Otra de las entrevistadas señaló la falta de vacantes, situaciones de violencia o robos que se dan al interior de esos espacios. Sobre esto, en el primer grupo focal una persona comentó: *“Estuve unos meses en el parador, pensaba que no iba a salir, hasta que me bloquee vi todo alrededor y me puse un límite (...) me mentalicé en 5 meses yo salgo (...) yo desde que salí nunca me levantaron la mano”*. En el segundo grupo focal, una persona refirió: *“Cuando me robaron todo, me dio la iniciativa de que yo no me merezco esto”*.

En cuanto al abordaje del consumo problemático, que como vimos es una dimensión jerarquizada por varios actores, una de las entrevistadas señaló que la política pública en el mundo *“es abstencionista con esta población. Entonces vos tenés que dejar de consumir para entrar a dormir a un lugar, más allá que después está la flexibilidad de los dispositivos, pero en definición son dispositivos que son abstencionistas y muchas veces el consumo es condición de egreso, entre comillas (...) en realidad es una expulsión, son expulsiones por motivos de conducta por decir de alguna manera”*. Lo cual es un problema ya que, como refiere otra entrevistada, no es que al pasar el umbral del dispositivo las personas se desprenden de su situación de consumo.

Al respecto, comentaron la experiencia de Brasil donde a personas con consumo problemático de sustancias les ofrecen trabajo a cambio de una remuneración en especie (cobertura de alojamiento y comida) y que progresivamente se les agrega el pago de una remuneración dineraria. También mencionaron proyectos colectivos y vinculares, una organización impulsó el alquiler de casas colectivas para mujeres que estaban alojadas en un CIS. Por último, afirmó que las políticas del subsidio y del parador llevan mucho tiempo y que en el último tiempo no se presentó nada innovador.

En lo que respecta a los apoyos económicos, desde el equipo de acompañamiento del GCABA afirmaron que *“son un factor que hace que logren poder alquilar, vacantes en comedores o bolsones de comida que se están viendo como una demanda, cada vez más frecuentemente, les permiten sostener el egreso”*.

Respecto al subsidio habitacional, algunas de las personas entrevistadas de OSC plantearon sus limitaciones y pusieron en cuestión si puede ser considerado como apoyo dado su monto. Además, agregó ciertas dificultades burocráticas: el plazo de cobro y requisitos difíciles de cumplimentar como la rendición de una factura oficial. A la oferta de alquiler que ya estaba desregulada -como es el caso de hoteles y pensiones-, se sumó la desregulación general que afectó a otros sectores que pasaron a ocupar la capacidad hotelera. Ante ese incremento de la demanda aumentaron los precios, y la disponibilidad para recibir a PSC se redujo. Ya fue reseñado cómo el aumento de precios del mercado formal se traduce en aumentos en el informal (Rodríguez et al., 2015).

Otra entrevistada añadió que la oferta de alquiler además de ser escasa muchas veces no permite el ingreso con mascotas, tampoco tienen espacio para sus cosas, como por ejemplo, dónde dejar un carro si cartonea.

La trabajadora del equipo de acompañamiento coincidió en varios de estos puntos. Planteó las barreras del mercado inmobiliario tanto por la escasa oferta como por los requisitos de acceso. Señaló que la principal herramienta con la que cuenta el equipo es el apoyo económico habitacional y por eso una de sus tareas es asistir en la búsqueda de alojamiento. La entrevistada refirió que *“no tienen garantía de propiedad ni posibilidades de ahorro dentro del CIS para pagar un depósito o los meses que se piden de adelanto para entrar”*. Los precios rondan los \$120.000 mensuales para una persona sola, \$140.000 para una familia de 4 integrantes y, en caso de familias de más de 4, los valores ascienden a \$300.000 o \$350.000²⁸. Por ende, como criterio general, revisan que la persona cuente con ingresos totales, sean laborales, de la seguridad social u otros apoyos económicos que le permitan superar, en el caso de una persona sola, los \$180.000²⁹ para poder proyectar su egreso del dispositivo, y que analizan las alternativas para cada caso en particular.

Respecto a las principales barreras para alquilar, los participantes de los grupos focales también cuestionaron los montos: en junio de 2023 estaban pidiendo \$72.000 de alquiler para una persona sola en Provincia de Buenos Aires (PBA), otro dijo vivir solo y que le aumentaron a \$80.000³⁰. Explicaron que en algunos lugares les exigen abonar un depósito, encareciendo el costo de ingreso. Respecto al apoyo económico habitacional uno señaló *“ellos te dan una ayuda, vos tenés que tener un trabajo, no te dan el alquiler completo, no te pueden alquilar un hotel, sería genial”*. Comentaron las dificultades de los requisitos para tramitar el subsidio: *“el hotel me tiene que aceptar dar el presupuesto, es un problema porque no quieren a la gente en calle y no te dan presupuesto”*, algo similar relataron sobre la factura, ya que en ocasiones no les entregan comprobante de lo pagado y esto impide que rindan el subsidio.

Sobre la fecha de cobro, en un momento uno de los participantes planteó específicamente: *“si vos no pagas del 1 al 10, ¿qué pasa? bueno a vos te aguantan porque tenes todas tus cosas adentro del departamento, tenés una garantía propietaria, bueno ¿en el hotel sabés que te hacen?. Te ponen candado, perdés todas tus cosas y te dan una patada en la nuca y te echan a la mierda (...) si no me pagás del 1 al 10 a mi no me sirve”*. En ese punto, otra de

²⁸ Estos datos del mes de abril 2024, equivalen a unos U\$D135, U\$D157 y U\$D393 mensuales respectivamente, al tipo de cambio oficial, mientras que el valor promedio del subsidio es de U\$D 66 según datos del Observatorio de Desarrollo Humano y Hábitat. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitad/estadisticas/observatorio-desarrollo-humano-y-habitad>.

²⁹ Referencia que utilizaban a fines de abril de 2024.

³⁰ El promedio del subsidio habitacional en ese momento era de \$37.413.

las personas refirió haber tenido problemas para pagar en fecha pero que el hotelero lo esperó. Desde el equipo de acompañamiento confirmaron que por cuestiones administrativas, vinculadas a los tiempos que lleva el pago de los bancos, los apoyos económicos suelen otorgarse a mediados de mes.

Sobre la oferta de alojamiento, además de ser escasa mencionaron descuidos en la infraestructura y limpieza de hoteles y pensiones: *“no cociné hasta que no limpié, vos ahora ves la habitación y no es la misma que cuando yo entré (...) la pieza era una mugre, no quiero nada, entré ahí y hasta las paredes limpié”*. La inseguridad habitacional de este tipo de tenencia se evidencia en el relato de uno de los participantes: *“porque me puedo equivocar y perder el laburo y para volver a entrar al sistema tengo que conseguir un presupuesto y ver cómo completar lo que vos me das para alquilar”*. Describieron al subsidio habitacional como una *“ayuda”* para poder *“salir”* que no es permanente, *“es más no lo quiero el subsidio, o sea quiero salir solo”*. Uno de ellos expresó que no considera acertado entregar efectivo porque *“hay personas que gastan en otro tipo de consumos”* y agregó *“distinto sería que te acompañen, en vez de darte la plata, te digan bueno vamos a buscar un hotel, te vamos a pagar el hotel y vos vas a vivir en tal lado, no en la calle”*.

Por último, varios comentaron que notaron cambios en la fiscalización del apoyo económico, más controles, como visitas domiciliarias y la exigencia del recibo para acreditar el destino habitacional.

En lo que respecta a alternativas habitacionales permanentes, algunas OSC señalaron la falta de vivienda social. Si bien *“la calle no es una problemática sólo de vivienda o sólo residencial, es una dimensión jerarquizada, entre otras. No hay una política pública de acceso a la vivienda, para nadie, entonces ahí me parece que hay que tomar el derecho universal a la vivienda”*. Preciso que las políticas de acceso a la vivienda tienen requisitos a los que esta población no accede o se piensa en propuestas tan focalizadas que no se terminan ejecutando. Mencionó al PREA (Programa de Rehabilitación y Externación Asistida) del Hospital Esteves en PBA, donde brindan a personas de larga permanencia en instituciones psiquiátricas el acceso a viviendas asistidas que podría funcionar como un modelo para facilitar el acceso a la vivienda a las PSC. La falta de acceso al crédito y de regulación de las viviendas ociosas, fueron otras lagunas identificadas.

La trabajadora del equipo de acompañamiento destacó como políticas a incorporar la vivienda y alquiler social regulado por el Estado, *“para garantizar no sólo precios sino también condiciones dignas, y fortalecer el acompañamiento”*. El apoyo habitacional es un complemento y tiene un plazo determinado, lo cual consideró una limitante en un contexto de inseguridad laboral. Preciso que sería valioso incorporar líneas de crédito o subsidios

para un equipamiento inicial, para que las PSC tengan elementos básicos tales como camas, colchones, frazadas, utensilios, o incluso heladera, de los que muchos lugares están desprovistos. Hay hoteles y pensiones que solicitan un pago adicional para el uso de la cocina o heladera, y no poder cocinar hace que tengan mayores costos.

Señaló que con programas de vivienda y alquiler social, mayor regulación, acceso a equipamiento y materiales de construcción, el equipo tendría más herramientas para ofrecer y el acompañamiento sería también más sencillo por la estabilidad habitacional que ese tipo de soluciones proporciona. Así tendrían dónde contactar a la persona, ya que muchas veces se muda y pierden el rastro porque no tienen o cambian de celular.

Por su lado, la funcionaria del área señaló como objetivo “seguir generando alternativas para que las personas puedan acceder a una vivienda digna”, respecto a lo cual reconoció que en CABA las posibilidades de acceso “son muy limitadas por el contexto actual”. También manifestó la necesidad de un trabajo interjurisdiccional para trabajar las problemáticas de salud, y en particular de consumo. Consideró que la ley de salud mental generó problemas - no especificó cuáles-, pero agregó que la internación tiene que ser una vía, pero que las casas de medio camino cogestionadas con organizaciones, mejorarían el abordaje de personas con trastornos graves o problemáticas duales, ya que el CIS no es el dispositivo adecuado para esos casos. Por último, expresó que debería haber una mesa de trabajo a nivel nacional para coordinar una política transversal ya que la problemática es interjurisdiccional.

Tres de las participantes eran mujeres jefas de hogar, una de ellas hacía changas y comentó que antes de ingresar al CIS, en su lugar de trabajo le permitían pasar la noche, excepto en su franco. Durante el día mientras ella trabajaba sus hijos estaban en la plaza, cerca de un hospital para tener acceso a baños y agua. Relató que quisiera alquilar, para no tener restricciones de horario, o bien poder llevar a sus hijos al trabajo para pasar más tiempo con ellos pero que no quiere dejar la pieza vacía y que sea ocupada por otras personas.

Aparecieron en su relato otros aspectos vinculados a las dificultades con las que se encontró como jefa de un hogar monomarental en contexto de calle. Al hablar de su hijo mayor, señaló que prácticamente crió a su hermano porque ella estaba siempre trabajando. Le armaba la mamadera, lo bañaba y cambiaba, hacía las compras, cocinaba y cuando creció, lo acompañó en sus estudios. Se muestra agradecida por eso pero también preocupada por el proyecto personal del mayor, que está estudiando, pero “no ve avances”. Comentó que hijo no tiene amigos, situación que vincula con ese rol de cuidados ya que menciona que *“en el momento que debía generar esos vínculos estaba ocupándose de su*

hermano que era un bebé". Ella estaba cursando 2° año del secundario y dijo que su objetivo era terminarlo, pero que se le dificulta por no tener computadora dentro del CIS.

En otro de los casos, una participante relató tener dos hijos, al momento del grupo focal estaba terminando sus estudios gracias a que pudo conseguir una guardería y sostener sus gastos de alquiler con la AUH y el subsidio habitacional.

Al consultar a la funcionaria por la incorporación de la perspectiva de género en la planificación de la política pública, explicó que si bien hay iniciativas parciales y puntuales, falta una estrategia integral con perspectiva de género en los CIS. En particular, reforzar el sistema de cuidados para que las jefas de hogares monomarentales puedan alcanzar su autonomía económica.

d) Cambios en la población y estrategia de abordaje

Entre los cambios que identificaron las OSC desde que comenzaron a trabajar con PSC, algunas mencionaron que había más varones mayores de 40 a 45 años y no percibían tantas situaciones de consumo problemático como ahora, sobre todo de alcohol y, en particular, en jóvenes. Sobre esto último, una de las entrevistadas coincidió en que predomina el consumo problemático de alcohol -aunque no haya un dato estadístico que lo respalde-, y pese a que se suele pensar que es el consumo de pasta base o cocaína lo que prima. Añadió que *"las personas refieren que hay más consumo de psicofármacos, de pastillas, y eso aparece con menos ruido"*. También precisó que hay distintos tipos de consumos, algunos pueden ser funcionales y permitirles sostener el alojamiento, trabajo o changa. A medida que cambia la práctica de consumos, desde la organización a la que pertenece modifican la estrategia de acompañamiento

Otro entrevistado comentó que observa casos de "mayor complejidad" que antes y percibe una mayor falta de contención, afecto, escucha y desahogo. Desde su organización, que brinda atención médica, en el último tiempo registraron más personas con tuberculosis, HIV, enfermedades infectocontagiosas y de transmisión sexual. Resaltó la cronicidad y la falta de prevención: *"el no haber llegado a tiempo"*.

También comentaron situaciones de mayor fragilidad, "familias muy rotas" que no tienen chequeos de salud, vacantes escolares, o Niños, Niñas y Adolescentes (NNyA) con discapacidad que no tienen CUD y que tal vez pasaron por dependencias gubernamentales y no llegaron a terminar estos trámites o gestiones.

Un punto que vuelve a aparecer es el de la violencia social en el espacio público ya reseñado. La referente del equipo de acompañamiento también identificó un incremento de

la demanda de vecinos de la Ciudad por cuestiones de “orden” por sobre quienes se contactaron con la línea social para solicitar asistencia.

Por último, en lo que respecta a la dimensión nacional, una de las entrevistadas señaló que la situación de calle se incrementó en otras provincias y que recién hace 2 años hay una ley nacional. Otro de los entrevistados que lleva adelante acciones en distintos puntos del país, alude a estas asimetrías territoriales: *“Hay lugares donde hay personas descalzas en la tierra sin acceso al agua potable como en Formosa o Chaco, y en Corrientes capital, por ejemplo, hay más oportunidades al igual que en la Ciudad de Buenos Aires”*. En el caso de CABA, consideró que el desafío es mejorar las condiciones, seguir promoviendo la urbanización y *“tener mayor control, de situaciones de usurpación o desalojos, personas que sufren estafas y quedan en calle”*.

e) Actores clave en el abordaje de la problemática

Respecto al rol del Estado y de las OSC cabe destacar que en todos los casos las personas entrevistadas se refirieron a una complementariedad: *“no competimos con el sistema público tratamos de apuntalarlo, ayudarlo, ya descomprimir es una palabra muy grande”*. En algunos casos, puntualizaron que las políticas públicas reflejan el tipo de Estado de cada época, según sean más garantistas o con políticas más punitivas.

La funcionaria reconoció que *“hay un sinfín de pérdidas y el Estado no llegó a poder dar un abordaje o prevenir esas situaciones”*. Añadió que las organizaciones con su trayectoria hacen un gran aporte y asume que tienen una mayor presencia ante el retiro o ausencia del Estado. Mencionó el deseo de fortalecer las alianzas con las organizaciones y señaló que el brindan financiamiento para el desarrollo de distintos proyectos. Sobre este punto, una de las entrevistadas destacó la importancia de generar proyectos co-gestionados que no impliquen una “tercerización vaciada de parte del Estado sin articulación”, sino entendiendo que las organizaciones pueden aportar desde otro lugar.

Uno de los entrevistados señaló que *les “llamó la atención que hay un interés marcado en no desviar la mirada y mejorar los Centros, el DIPA³¹, el BAP que hace 5 o 6 años atrás no pensamos”*. Destacó que es importante reforzar los convenios con las OSC, que pueden facilitar distintos tipos de herramientas como la de salud, pero también los cursos de capacitación como los que se comenzaron a dictar desde la Subsecretaría y que considera un acierto. Valoró las alianzas entre distintas organizaciones que permiten concientizar y sensibilizar a la sociedad, y evitar la indiferencia.

³¹ El Dispositivo de Primer Acercamiento (DIPA) se creó en noviembre de 2022 como un espacio donde las personas en situación de calle pueden acceder a un refrigerio, duchas, atención profesional social, psicológica y una atención primaria de la salud. Funciona entre las 10hs y las 22hs y desde allí se derivan a las personas que lo soliciten a los CIS, en caso de contar con vacantes.

La Ley Nacional de Personas en Situación de Calle, al igual que la de CABA, fue impulsada por distintas organizaciones. En las entrevistas destacaron las acciones de incidencia que se tradujeron en algo tan concreto como la incorporación en la reglamentación nacional de una línea de subsidios para fortalecer a las organizaciones que trabajan con PSC.

Respecto a la ciudadanía en general, algunos consideraron que pueden ofrecer redes de contención alternativas, y que cada persona con su tiempo, escucha, apoyo económico o con derivarlas a programas de asistencia, ya realizan un aporte importante. En otros casos hicieron foco en el contexto de polarización actual, donde hay grupos que ante determinadas coyunturas proliferan desde un lugar de empatía, pero que también hay otro sector que reproduce discursos de odio. Una de las entrevistadas problematizó el aumento de la violencia hacia la población en calle, y consideró que la comunicación oficial gubernamental se refiere a las PSC bajo la idea de “limpieza social”, impulsando ciertos discursos y legitimando prácticas, que según refirió no son nuevas en la ciudadanía, pero que hoy percibe con una legitimidad sociocultural mayor.

Por último, otra de las entrevistadas incorporó la importancia de tomar como actor y sujeto a las personas en situación de calle, ya que de lo contrario terminan siendo personas que reciben una ayuda cuando pueden aportar desde su experiencia en primera persona.

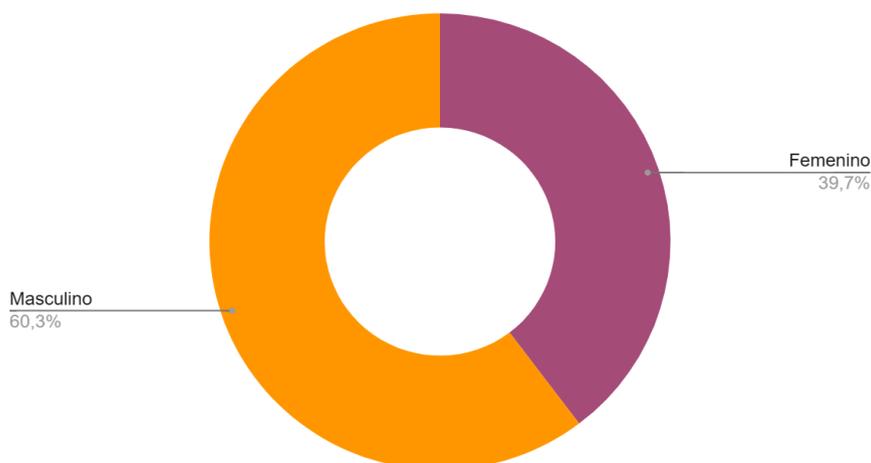
f) Análisis de Bases de Datos de personas que egresaron de los Centros de Inclusión Social (CIS)

En lo que respecta a la caracterización de la población, el análisis se realizó sobre una base de datos proporcionada por la repartición de 703 personas que registraron como egresadas de distintos CIS entre diciembre de 2022 y marzo de 2024. Como dato destacado se identificó que predominaron los egresos de personas de género masculino (60,3%)³². Sin embargo, al hacer foco en NNyA dicho número se redujo al 51%³³.

³² En las bases de datos no se registraron otros géneros.

³³ Otra variable de interés que hubiera sido interesante analizar es la del tipo de hogar, pero la base de datos disponible no contaba con esa información.

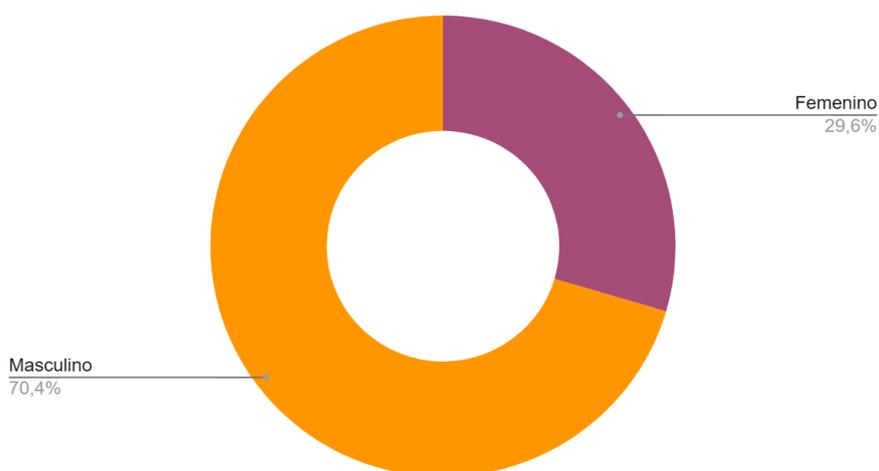
Población egresada del CIS desagregada por género



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos provista por la repartición interviniente.

Otro dato relevado fue el de personas que reingresaron³⁴, es decir, que habiendo egresado del CIS en el período bajo estudio, con posterioridad a esa fecha se registró al menos un nuevo ingreso a la red de centros. Al respecto, se observó que las personas de género masculino en el total de reingresos fue del 70,4%, evidenciando una mayor proporción de reingresos de varones.

Población que reingresó al CIS desagregada por género

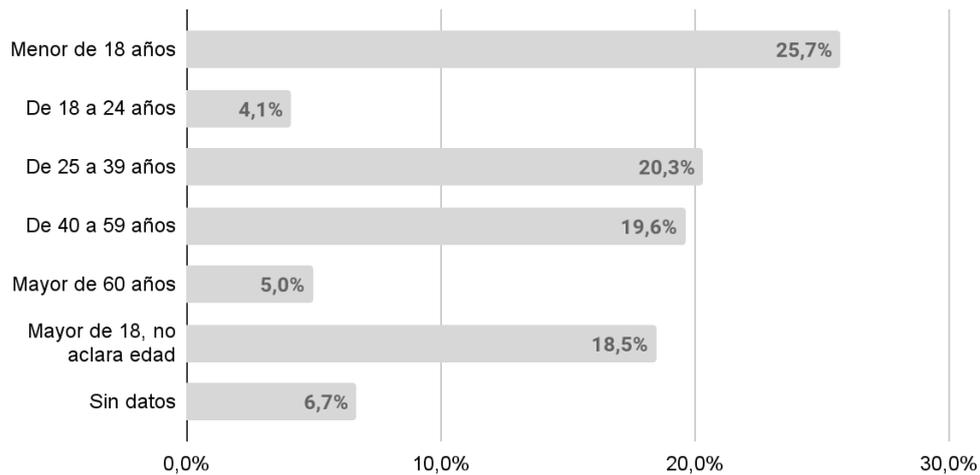


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos provista por la repartición interviniente.

³⁴ Es importante señalar que puede haber personas que se encuentren en situación de calle pernoctando en la vía pública que si bien no reingresaron al circuito de CIS pudieron haber vuelto al circuito de calle sin ser detectados por los Programas de atención en calle.

Del total de personas egresadas registradas los datos arrojaron que el promedio de edad es 32, la moda 40 y la mediana 34. La franja etaria que mayor cantidad de egresados reportó en el período de estudio fue la de menores de 18 años, seguida por el segmento de 25 a 39 años. Si se analiza el grupo que mayor proporción de reingresos tuvo es el de 25 a 39 años y, como se señaló previamente, se observa una mayor proporción de género masculino.

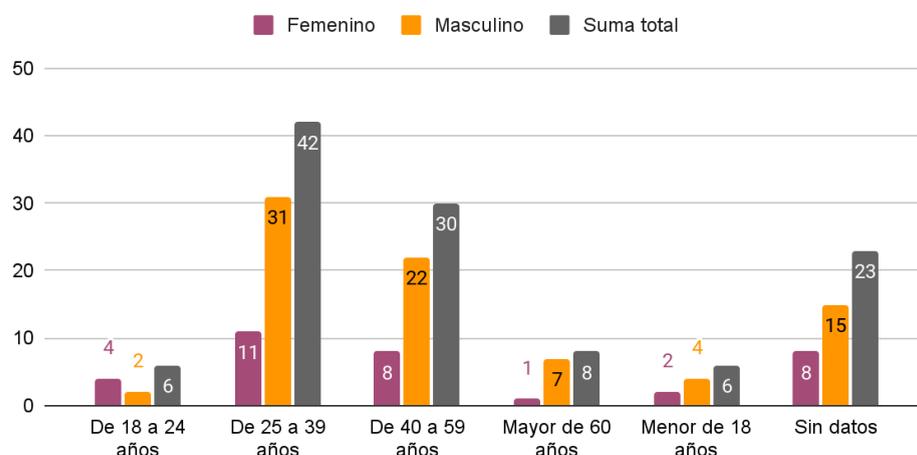
Personas que egresaron de CIS entre dic/2022 y mar/2024 desagregadas por franja de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos provista por la repartición interviniente.

Al analizar los datos de personas que reingresaron, se observa que al menos un 16,4% del total de las personas egresadas registradas en la base reingresó a un centro de la red de CIS luego de haber egresado en el período bajo estudio.

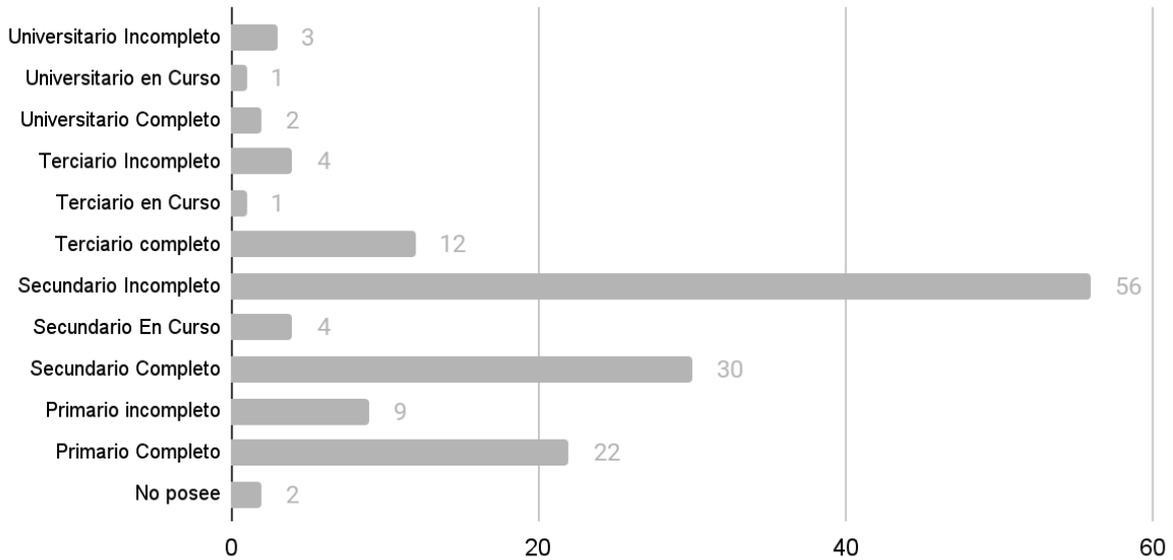
Personas que reingresaron a CIS desagregadas por género y franja etaria



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos provista por la repartición interviniente.

En lo que respecta al nivel educativo, del total de personas mayores de 18 años sólo hay información del 31%. De estos, un 61% no alcanzó a finalizar el nivel secundario.

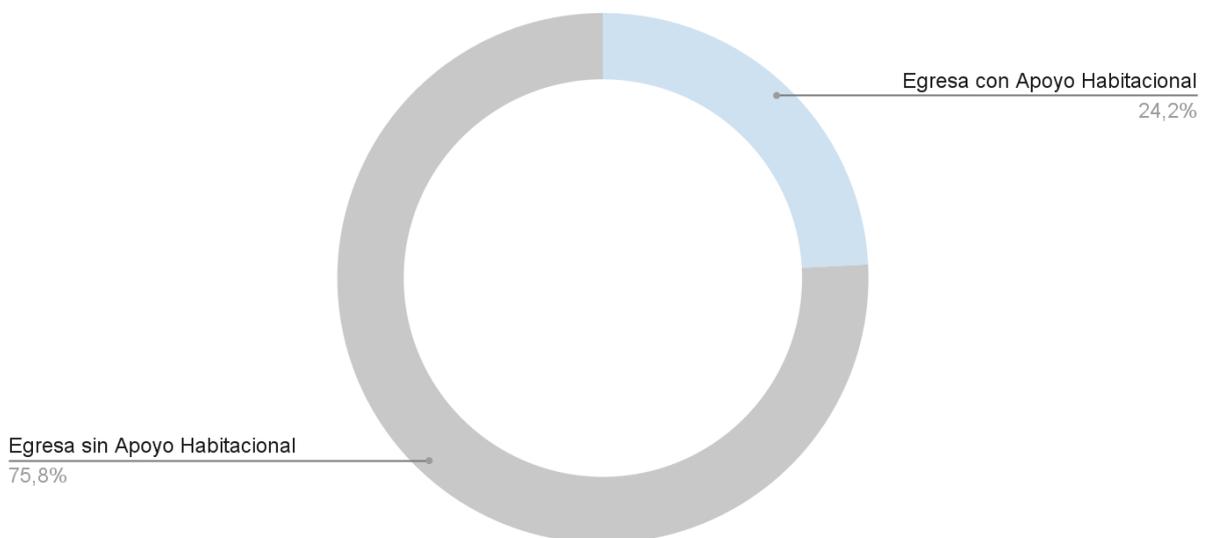
Nivel educativo alcanzado declarado por personas egresadas mayores de 18 años



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos provista por la repartición interviniente.

Por último, en cuanto al apoyo económico habitacional, 1 de cada 4 personas que egresaron percibió el subsidio.

Personas egresadas con apoyo económico habitacional



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos provista por la repartición interviniente.

En el 47% de los casos registrados, los equipos de acompañamiento consideraron que el principal motivo que facilitó el egreso fue la revinculación familiar, lo cual sustenta lo relevado en el estudio cualitativo que jerarquiza la dimensión de los apoyos emocionales y las redes de contención vinculares como un factor preponderante para acceder a una alternativa habitacional.

Capítulo II

El derecho a una vivienda adecuada

Las transformaciones en los marcos normativos internacionales, nacionales y locales inciden en la modalidad de abordaje de esta problemática que excede lo habitacional, así como también dotan de nuevas herramientas e instrumentos a la población que ve limitado su acceso y ejercicio de derechos. Con respecto al plano internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948³⁵, en su preámbulo incorporó el compromiso de los pueblos establecido en el antecedente de la Carta de Naciones Unidas (1945) de “promover el progreso social” y “elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

En el artículo 22 estipuló que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. Luego, en el inciso 3 del artículo 23 consagró el derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure a toda persona y a su familia “una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. El artículo 25 reforzó estos conceptos al destacar que “toda 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. Por último, la DUDH estipuló en su artículo 28 que los derechos y libertades establecidos deben tornarse “plenamente efectivos”.

³⁵ Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Conforme al Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales (PIDESC), adoptado en 1966 y vigente desde 1976³⁶, y en línea con lo establecido en el artículo 22 de la DUDH, los derechos sociales, económicos y culturales que forman parte de los regulados por dicha norma son progresivos. Es decir, exigen por parte del Estado avances en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar su ejercicio y, por ende, prohíben la regresividad. Esta prohibición no es sólo en términos normativos, es decir cuando una norma posterior limita o suprime derechos o beneficios concedidos por una anterior, sino que también existe una regresividad de resultados. Como afirma Christian Courtis (2006), esto último ocurre cuando las políticas públicas empeoran algún indicador, como los de pobreza o indigencia.

El PIDESC en su artículo 2.1 estableció que los Estados se obligan a progresivamente - en un proceso gradual- mejorar las condiciones de vida para que los derechos consagrados en el pacto se efectivicen. En este sentido, reconoció que al momento de suscribir el pacto los Estados no se encontraban en condiciones de obligarse al cumplimiento inmediato de los principios allí establecidos, pero sí a trabajar en su consecución de forma sostenida. El PIDESC agregó una noción del derecho social en su articulado al afirmar que los Estados reconocen “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” -subrayado propio-. Se identificó en la referencia a una mejora continua el aspecto de progresividad, y en la puntualización que hace en cuanto a la obligación de garantizar la alimentación, vestido y vivienda, a los derechos que fueron considerados de primer orden de incumbencia estatal para un nivel de vida adecuado.

En el ámbito regional se abordó un encuadre normativo de similares características que se plasmó en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)³⁷, conocida como el “Pacto de San José”, donde los Estados acordaron avanzar hacia un “desarrollo progresivo” -que no contempló medidas operativas pero sí programáticas-. En concreto, su artículo 26 estableció que los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias “para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)³⁸ (...) en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados³⁹.”

³⁶ Disponible en:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

³⁷ Disponible en:

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

³⁸ Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

³⁹ Ver también el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, que se firmó en 1988 y

A nivel nacional, uno de los principales hitos fue la jerarquía constitucional de los pactos e instrumentos de DDHH desde la reforma constitucional de 1994 (art. 75 inc. 22). La ley 21.581, que creó el Fondo Nacional de Vivienda y la 24.464, que creó el Sistema Federal de la Vivienda que, entre otras cosas, refiere a la coordinación de políticas entre la Nación, las provincias y los municipios y establece que el Estado nacional debe fomentar la construcción, el acceso al suelo urbano, la financiación y el mejoramiento de la vivienda, priorizando a sectores vulnerables. Además, el Decreto 902/2012 creó el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR).

En lo que respecta al marco normativo sobre situación de calle y familias sin techo, se destaca la ley 27.654 sancionada en diciembre de 2021 y su decreto reglamentario 183/2023. Este fue un hito importante ya que estableció por primera vez una normativa a nivel nacional que promueve, entre otras cosas, la realización de relevamientos censales periódicos en todo el país, la creación de dispositivos de alojamiento y la promoción y protección de derechos de las personas en situación de calle. Asimismo, su reglamentación estipuló la posibilidad de suscribir convenios y articular acciones con organismos públicos de distinto nivel, instituciones académico-científicas, sindicales y OSC para el cumplimiento de los objetivos de la ley, y la creación de un protocolo de actuación para la fuerza pública.

A nivel de coordinación de políticas, incorporó la conformación de una Red Nacional de Centros de Integración Social y, específicamente para el caso de NNyA, propuso circuitos de articulación entre las jurisdicciones involucradas (la que corresponda al lugar de origen y la de residencia/situación de calle de la persona), con las responsabilidades concurrentes y específicas de cada una. Incorporó el derecho de las PSC a la identidad personal y una rápida gestión del DNI, el acceso a servicios de apoyo socioasistencial y el acceso a una vivienda digna. Por último, estableció la implementación del “Protocolo nacional de alerta temprana de desalojos de vivienda única y familiar en regímenes de alquileres formales”⁴⁰.

En cuanto a las definiciones normativas de la situación de calle, hay distintas formas de conceptualización. Una de ellas es la clasificación ETHOS⁴¹, por sus siglas en inglés, adoptada por la Federación Europea de Organizaciones que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) y que estableció cuatro categorías principales de exclusión residencial:

en su art. 1ero establece que los Estados deben “adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁴⁰ Aprobado por Resolución N° 5/21 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.
⁴¹ European Typology on Homelessness and housing exclusion. Disponible en: <https://www.feantsa.org/download/ethospaper20063618592914136463249.pdf>

sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada, las cuales, a su vez, se desagregan en 13 subcategorías⁴². En Argentina, como se mencionó previamente, en diciembre de 2021 se sancionó la ley 27.654 que, en lugar de exclusión residencial, se refiere a persona en situación de calle como quien “habita en la calle o en espacios públicos en forma transitoria o permanente” e incorpora la definición de persona “en riesgo a la situación de calle”. Estas dos conceptualizaciones referidas a quienes se encuentran en situación de calle, por un lado, y en riesgo a la situación de calle, por el otro, también se encontraban presentes en la legislación de CABA desde 2010.

La Ley 3.706 se refirió al primer caso como “los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno”⁴³. Mientras que para caracterizar a quienes se encuentran en riesgo a la situación de calle, aludió a tres situaciones que pueden ser excluyentes o concurrentes. Encontrarse en una institución por un tiempo determinado y estar en una situación de vulnerabilidad habitacional, encontrarse debidamente notificado/a de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo y/o habitar en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento⁴⁴.

A nivel local también se puede mencionar la manda del art. 17 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto a implementar “...políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión y asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas que no poseen acceso a los servicios públicos...”. Además, el art. 18 estableció que la Ciudad debe promover “el desarrollo humano y

⁴² Las categorías son: “sin techo”, que considera el vivir en un espacio público -sin domicilio- o dormir en un albergue; “sin vivienda” que incluye la estancia en centros de servicios o refugios (distintos modelos de estadía) sean para mujeres, inmigrantes o demandantes de asilo o vivir en instituciones (prisiones, centros de salud, hospitales, entre otros) sin tener a dónde ir y vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de alquiler); “vivienda insegura”, sea por no tener título legal o contar con notificación legal de abandono (en Argentina se asemeja a la fecha de lanzamiento de desalojo) o bien vivir bajo amenaza de violencia por parte de la familia o pareja y, por último, “vivienda inadecuada” que contempla residir en una una estructura temporal, no apropiada según legislación estatal o masificada.

⁴³ En el entramado urbano de la región metropolitana (AMBA) intervienen distintas jurisdicciones, y sus marcos normativos, políticas y programas repercuten la una en la otra. En este sentido, se puede mencionar a la Ley 13.956 de la Provincia de Buenos Aires que creó el programa de Asistencia Integral para personas en situación de calle y la Ley 14.449 sobre Acceso justo al hábitat en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires como marco normativo de relevancia a los fines del presente trabajo.

⁴⁴ La norma establece: “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 27.453.

económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio”.

Siguiendo con la normativa local, a nivel general en materia de acceso a la vivienda la ley 341, a grandes rasgos, estableció el marco normativo para el otorgamiento de créditos hipotecarios para financiar total o parcialmente la compra, construcción, ampliación o refacción de viviendas particulares. También hay distintas leyes que regular los procesos de urbanización⁴⁵.

La ley 4.036 reguló la protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la CABA, “priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinda el Gobierno de la Ciudad”. El art. 6 de esta ley definió a la vulnerabilidad social como “la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos” y agregó que las personas en situación de vulnerabilidad social son aquellas que “por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos”.

La Ley de Vivienda Asequible 6.137 de 2018 definió como tal a aquella a la que un grupo familiar pueda acceder destinando como máximo el 30% del total de sus ingresos.

Por último, existen a nivel local distintas normas que crearon o reglamentaron programas y protocolos de actuación que abordan la fragilidad y emergencia habitacional. Por un lado, el Decreto 607/1997 creó el Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de “emergencia habitacional”, que estableció el alojamiento transitorio para PSC en “dormitorios” y “hogares”, propios o conveniados con Organizaciones No Gubernamentales. Asimismo, el Decreto 2018/1999 creó el “Programa Buenos Aires Presente”. Más recientemente, la Disposición 7/2020 aprobó el Protocolo de Intervención en Dispositivos propios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Con la Ley 1.408 de “Emergencia Habitacional” de 2004, prorrogada en 2007, se frenaron los desalojos a causa de la emergencia en esa materia y, con posterioridad, el Decreto N° 690/2006 creó el “Programa Atención para Familias en Situación de Calle”, cuya última modificación data de mayo de 2023. El mismo consiste en un apoyo económico a familias en situación de calle para solventar gastos de alquiler, y es al que se hizo mención en apartados anteriores. Por último, el Programa Redes por la Inclusión, creado en julio de

⁴⁵ Algunas son: la ley 148 de 1998, la ley 403 de 2000, Ley 5.705 de 2016 de barrio 20, 5.798 de Rodrigo Bueno y 5.799 del Playón Chacarita, ambas de 2017, la Ley 6.129 de 2018 de Padre Mugica, entre otras, y la ley 6.099 que aprobó el Código Urbanístico y sus modificatorias.

2022, promueve iniciativas de acompañamiento, formación e intermediación laboral para las personas en situación de calle o beneficiarias de la SSISyAI.

A partir de este relevamiento normativo, que no tuvo por objeto ser exhaustivo, identificamos además del marco internacional y constitucional atinente a este trabajo, algunas normas específicas que regularon el marco de acción de las políticas públicas destinadas a atender el acceso a la vivienda y aquellas destinadas a PSC. A continuación se sopesarán estas políticas y programas y otros que se desprenden de reportes y publicaciones oficiales con lineamientos internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada.

Capítulo III

Políticas públicas del GCABA en el marco de los estándares internacionales para una vivienda adecuada.

En apartados anteriores se identificó que los apoyos emocionales e informativos, y en menor medida los materiales, favorecen el acceso de las PSC a alternativas habitacionales. Luego se realizó un relevamiento del marco normativo vigente que encuadra las políticas destinadas a las personas en situación de extrema vulnerabilidad habitacional. En ese sentido, el objetivo de esta sección es analizar las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales a partir de los lineamientos internacionales para una vivienda adecuada. Se analizará si contemplan apoyos emocionales, informativos y materiales, y si las alternativas habitacionales que promueven son adecuadas conforme a esos estándares.

Uno de los programas destinados a atender la situación de calle es el Buenos Aires Presente, a través de la Línea de Atención Social Inmediata (108) reciben llamados de PSC o terceros que informan si hay una persona o familia en calle. Luego, según la información oficial, los equipos móviles recorren la Ciudad y ofrecen asesoramiento sobre los recursos sociales disponibles, entre ellos, el apoyo económico habitacional o el traslado a un Centro de Inclusión Social⁴⁶. También pueden acceder al Dispositivo de Primer Acercamiento que funciona como centro de día, donde hay duchas, un espacio comedor, atención social y primaria de la salud⁴⁷.

⁴⁶ Disponible en:

<https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitad/inclusion-social-y-atencion-inmediata/asistencia-integral-inmediata/bap>

⁴⁷ Disponible en:

<https://buenosaires.gob.ar/noticias/dispositivo-de-primer-acercamiento-dipa-un-nuevo-espacio-para-personas-en-situacion-de>

En los CIS las personas pueden comer, higienizarse, dormir y recibir el asesoramiento y abordaje del equipo de acompañamiento. A su vez, el Programa Redes por la Inclusión, en alianza con OSC, brinda iniciativas de “deporte, mentorías, capacitaciones y actividades culturales”. Sus equipos tienen por objeto “fortalecer el desarrollo integral personal (...) conformar una red para la contención, capacitación, acompañamiento y abordaje integral” en coordinación con las áreas competentes. Por último, existe un programa de Asistencia Social Descentralizada donde las personas en situación de vulnerabilidad pueden gestionar distintos programas y recursos sociales.

Como se observó en el trabajo de campo, tanto las personas usuarias de los CIS como las personas entrevistadas puntualizaron que si bien estos dispositivos constituyen un apoyo material importante ante una situación de emergencia, el modelo de institución de gran escala y con una perspectiva abolicionista, no favorece una convivencia y abordaje adecuados. Por otro lado, dada la importancia atribuida a las redes de contención, sería deseable que incorporen espacios de encuentro y tecnologías de la comunicación que permitan la revinculación familiar o socioafectiva.

Respecto al apoyo económico con fines habitacionales, el Programa de “Atención para Familias en Situación de Calle”, es prorrogable “por única vez y por el plazo máximo de 12 meses”⁴⁸. Como se señaló previamente, es un complemento que no cubre la totalidad de los costos de alquiler⁴⁹, y una de sus limitaciones es que el monto se actualiza por decreto. Al no estar sujeto a un índice de precios, en un contexto inflacionario queda rápidamente desactualizado. Otra limitación de este apoyo es que el acceso a una alternativa habitacional depende del sostenimiento de una base de ingresos durante el plazo en que se otorga, y en lograr fortalecer esos ingresos para cubrir la totalidad del alquiler una vez finalizado el plazo del subsidio. Caso contrario, la persona podría volver a quedar expuesta a la situación de calle.

Una vivienda digna es un pilar central para el desarrollo de las personas porque garantiza un espacio donde alimentarse, higienizarse, descansar y realizar actividades de esparcimiento, educativas y las relaciones interpersonales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general N°4 de 1991 destacó como

⁴⁸ La versión actualizada del Decreto 690/2006 establece en su artículo 5 “el monto del apoyo económico a otorgar en una suma total de hasta \$600.000, abonado en un máximo de 12 cuotas mensuales y consecutivas, cada una de hasta \$50.000. La Autoridad de Aplicación queda facultada para renovar el apoyo económico por única vez y por el plazo máximo de 12 meses, dependiendo de cada caso particular y si la situación de vulnerabilidad habitacional de la persona beneficiaria así lo amerita”. Disponible en: [Decreto 690/2006](#)

⁴⁹ En agosto de 2023 una pieza para una persona en un hotel de CABA tenía un valor promedio de \$65.000 mensuales y en promedio el monto que otorgaba el Programa en ese mismo período era según el [Tablero de indicadores de Desarrollo Humano](#) de \$37.413, es decir, 58% del valor promedio de locación. Esta información fue actualizada para la entrega final de este trabajo y según el mismo Tablero el promedio del monto del Programa en marzo 2024 es de \$59.047, mientras que según fuera relevado en las entrevistas las habitaciones para una sola persona rondan los \$120.000, es decir, que el subsidio cubre el 50% del valor.

elementos de una vivienda digna a la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; los gastos soportables; la habitabilidad; la asequibilidad; el lugar; y la adecuación cultural. A la luz de lo que el marco normativo establece, los Estados deben tender progresivamente a dar cumplimiento al acceso de alternativas habitacionales dignas o adecuadas.

En las “Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada”⁵⁰ la Relatora Especial Leilani Farha señaló que “el derecho a la vivienda debe aplicarse de modo que cambie la forma en que se concibe, se valora, se produce y se regula la vivienda actualmente” (ONU, 2019, p.3). Farha enfatizó la mayor incidencia de los inversores privados en los sistemas de vivienda, y su corolario, que es un retroceso en materia regulatoria y de promoción para el acceso por parte del Estado. Así, la función social de la vivienda perdió terreno frente a su valor mercantil susceptible de especulación financiera. Por ello, es interesante indagar las formas de valoración, producción y regulación de la vivienda a nivel local para analizar las políticas públicas vigentes destinadas a facilitar a las personas en situación de calle el acceso a alternativas habitacionales adecuadas.

En cuanto a la valoración, Cosacov (2012) afirmó que “somos parte de un contexto sociocultural donde el valor está puesto en ser propietario de la vivienda” y que nos diferenciamos de otras ciudades donde “el alquiler no es concebido como una estrategia residencial ‘paliativa’, ‘transitoria’, sino que es visto como una estrategia que les permite a los hogares mayor movilidad y les evita anclar un volumen de dinero que pueden destinar a otras inversiones”(p.2).

Respecto a la producción y regulación de la vivienda, en las Directrices de 2019 (ONU) se propuso que los Estados estudien la seguridad de la tenencia, a partir de una caracterización y relevamiento inicial para dimensionar la problemática en toda su extensión, y luego la promoción de diversas formas de tenencia. En el informe A/HRC/25/54 de 2013 sugirieron el fortalecimiento de diversas modalidades: derechos de posesión, uso, locación, plena propiedad o arreglos colectivos.

Según el Censo nacional de 2022⁵¹ en el país el 68,9% de las viviendas particulares ocupadas tienen un régimen de vivienda propia y, en el caso de CABA, ese número desciende al 54,5%, similar a lo reportado por Estadísticas y Censos de CABA⁵² que indicó

⁵⁰ Las Directrices del año 2019 (ONU) estuvieron precedidas por los aportes de anteriores Relatores Especiales (E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48 de Miloon Kothari, el informe A/HRC/25/54 de Raquel Rolnik, y también se destaca la resolución A/67/256 que reafirma el compromiso de la comunidad internacional con el derecho al desarrollo).

⁵¹ Disponible en:

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcenso.gob.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F11%2Fc2022_tp_pob_c6.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK

⁵² Ver conjunto de datos disponible aquí: [Tenencia de la vivienda en CABA](#).

que el 51,2% son tenencia propia de vivienda y terreno, 36,1% alquiler o inquilinato, un 10,6% una tenencia irregular y 2,1% ocupante por trabajo. En este punto es importante destacar que si bien existen diversas formas de tenencia, en los últimos años se observa un proceso de “inquilinización”, es decir, que más hogares de la ciudad adoptaron esta modalidad de tenencia, más inestable y frágil que la propiedad.

Por otro lado, las Directrices recomendaron “identificar los asentamientos inseguros y los grupos de población vulnerables, incluidas las personas sin hogar”. En este sentido, revisando los relevamientos y registros existentes, si bien no se conceptualiza con precisión lo que consideran como “asentamientos inseguros”, existen datos de la Ciudad en términos de informalidad urbana, es decir, espacio urbano producido “al margen o en contraposición al orden formal” (Duhau, 2003, como se citó en Marco, 2022), ya que existen registros oficiales que se crearon en las últimas décadas⁵³. En 2021 la definición conceptual y su cartografía fueron revisadas dada la proximidad del Censo Nacional de 2022, y como resultado, se adoptaron los conceptos de: “Barrios Populares Informales (BaPIs)”, “BaPIs tipo villa” y “Microinformalidades”. Si bien queda el desafío de armonizar esta conceptualización con el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), creado en 2017 por el Decreto N°358/2017, esta información geográfica resultó un valioso avance, y permite realizar estudios para conocer y tomar decisiones en torno al grado de segregación residencial⁵⁴. Por último, continuando con la información producida para la identificación de grupos de población vulnerable, en el caso de personas sin hogar, existe el ya mencionado “REPSIC”, que es el relevamiento de personas en situación de calle.

Una de las principales políticas de acceso a la vivienda que se alinea con los preceptos de una vivienda adecuada son los créditos que regula la Ley 341⁵⁵. Sin embargo, no contamos con información actualizada sobre la cantidad de créditos otorgados en el último período. Según Rodríguez et al. (2017): “El número de créditos otorgados en el marco del programa fue de 779 entre 2003 y 2007, y descendió a 491 entre 2008 y 2012” (p150).

Por otro lado, en la página oficial del Instituto de Vivienda de la Ciudad figuran algunos de los programas e iniciativas destinadas a facilitar el acceso a una vivienda. En 2015 se creó el programa “Alquilar se Puede” (ASP), liderado por el IVC junto al Banco Ciudad, que fue

⁵³ Para el Censo Nacional de 2010 se creó desde la DGEyC la información geográfica de la representación cartográfica de los Barrios Populares Informales (BaPIs) de CABA, que se actualiza regularmente. Para más información ver: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/01/poblacion31_2022_informe_tecnico_zaccharia.pdf

⁵⁴ Algunas sugerencias sobre esta temática se encuentran en el informe de 2022 de la Relatora Especial para la Vivienda Adecuada de la ONU. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/582/31/pdf/G2258231.pdf?OpenElement>

⁵⁵ Modificada por las leyes 1240 y 4042, el Manual de Procedimiento, Modificaciones y Reglamentaciones dictado por el Instituto de Vivienda de la CABA (IVC) y el Manual de Procedimiento de los Créditos Individuales.

en 2018 reemplazado por “Garantía BA” y relanzado como “Garantía + Fácil” en 2021. Este último tiene por objeto facilitar el acceso a seguros de caución bonificando hasta el 70% del costo de la prima. Sin embargo, si bien para otros segmentos con una situación de fragilidad habitacional puede ser una herramienta, no suele serlo para las PSC ya que con frecuencia no cumplen con los requisitos que exigen los locadores o con el requisito del programa que exige “no contar con antecedentes financieros desfavorables”.

A nivel local, recientemente se lanzaron dos programas de financiamiento de alquileres, por un lado, “Alquila +Fácil” que otorga préstamos a inquilinos/as por un monto de hasta 3 meses el valor mensual del alquiler, para afrontar gastos iniciales de locación de una vivienda, y “Refacción + Fácil” que brinda financiamiento para reparar, refaccionar y/o mejorar la vivienda siempre que esté desocupada y sea para alquilar o bien para inquilinos que deseen realizar dichas acciones. Pero, no se identificó el marco normativo aprobado que regule y por ende institucionalice estas iniciativas.

Otras acciones de mejora en el acceso al hábitat en entornos urbanos son los programas de mejora de barrios que realizan intervenciones tanto en la infraestructura física, como social y económica, con iniciativas participativas donde convergen residentes, organizaciones comunitarias y el Estado. El informe de Balakrishnan Rajagopal (ONU, 2022) mencionó la experiencia de Berlín, donde mediante la creación de consejos barriales, los residentes decidieron cómo distribuir los fondos para generar mejoras en los barrios. En el caso de la CABA, se realizaron y están en proceso distintos proyectos de integración sociourbana y mejoramiento de viviendas en barrios populares que contaron con un financiamiento externo parcial⁵⁶.

En lo que respecta a la regulación, el reporte de 2013 (ONU) destacó que también se debería asesorar y monitorear a las entidades de crédito que brindan préstamos de alto riesgo con cláusulas abusivas de reembolso y tipos de interés elevados para prestatarios de bajos ingresos, lo cual genera inseguridad de la tenencia y puede conllevar a desalojos⁵⁷. Adoptar una reglamentación que no permita pagos mensuales que excedan la proporción de los ingresos del grupo familiar es central. A nivel local, nos parece pertinente destacar la

⁵⁶ Un informe del Instituto de la Vivienda de la Ciudad afirma que “en el caso del Barrio P. Mugica, se contó con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (por US\$69,5 millones para intervenciones habitacionales) y el Banco Mundial (US\$170 millones). Para los barrios 20, Rodrigo Bueno y Playón Chacarita, los esfuerzos del gobierno se combinaron con un préstamo de CAF (US\$ 100 millones). Estos préstamos son el complemento de una asignación de recursos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad y programas de financiamiento nacional”. Informe disponible en: https://vivienda.buenosaires.gob.ar/hacialaintegracion_tomo1.

⁵⁷ Raquel Rolnik en su reporte de 2013 (A/HRC/25/54) apuntó a la relación que deberían tener las fuerzas de seguridad respecto al acceso a la vivienda: “la policía debería observar los procedimientos reglamentarios y los derechos humanos al llevar a cabo actividades de mantenimiento del orden público, en particular en los asentamientos urbanos, y asegurarse de que todo uso de la fuerza sea estrictamente necesario y proporcionado para lograr objetivos lícitos. Los Estados deberían despenalizar la falta de vivienda y garantizar que la policía respete plenamente los derechos humanos de las personas sin hogar”.

Ley de Vivienda Asequible de 2018 que definió, como fuera mencionado, que los gastos habitacionales no deberían significar más del 30% de los ingresos del grupo familiar.

En este sentido, algunas iniciativas que informó el IVC en diciembre de 2022⁵⁸ consisten en la fiscalización del cumplimiento de la Ley 5.859, que establece que la comisión inmobiliaria debe ser absorbida únicamente por los propietarios de la vivienda y prohíbe el cobro a la parte locataria de gastos para la celebración de contratos de locación de inmuebles con destino habitacional. Según el informe “desde 2018, el IVC dispone de espacios de asesoramiento gratuito y espacios para mediaciones entre inquilinos, inmobiliarias y dueños en las Comunas, como así también ofrece la certificación de firmas para la rubricación de contratos de manera gratuita” (2022, p.10)⁵⁹.

Los lineamientos internacionales también proponen fomentar el uso de contratos normalizados con una perspectiva de DDHH, a partir de modelos disponibles gratuitamente sin requerimiento de autorización notarial. En este sentido, en 2020, se sancionó la Ley 27.551 para regular los alquileres a nivel nacional y creó un registro de contratos de alquiler (art.16), pero la subregistración y alta tasa de transacciones informales restaron efectividad a la medida. La ley también incrementó la duración mínima de los contratos de locación pasando de 2 a 3 años, estableció actualizaciones anuales del canon locativo a través de un nuevo índice oficial, reguló el pago de depósitos y amplió las garantías. Uno de los puntos más relevantes para este análisis, pero que no presentó avances, lo constituyó la creación de un programa de Alquiler Social y de instancias de mediación gratuitas. Sin embargo, al momento de escribir este trabajo se encontraba vigente el Decreto de Necesidad de Urgencia 70/2023 que en su artículo 249 derogó esta ley.

Este antecedente normativo, no reguló a hoteles y pensiones, que suelen presentar valores mensuales muy superiores a los de locación de una vivienda. Pero las PSC suelen recurrir a ellos por no cumplir con requisitos y garantías suficientes para otro tipo de alquiler, por lo que de volver a regularse, sería deseable incorporarlos.

Siguiendo con el derrotero de recomendaciones de ONU, en un informe de 2013 sugirieron realizar auditorías de tierras, viviendas y edificios desocupados o infrautilizados, para la asignación de suelo público disponible a la construcción de viviendas destinadas a personas de bajos ingresos. Luego, en 2019 (ONU) promovieron el aumento progresivo de los tributos sobre la propiedad vacía o infrautilizada como estrategia para desincentivar la especulación, o bien, habilitar la expropiación con fines de utilidad pública, de aquellos terrenos sin utilizar para que sean destinados a viviendas sociales.

⁵⁸ Informe disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/informe-alquileres>

⁵⁹ Además menciona la publicación de un contrato modelo de alquiler, información simplificada de la normativa vigente y una calculadora para conocer el monto de actualización anual correspondiente por ley (ICL).

Al respecto, resulta pertinente señalar que según el Censo Nacional de 2010⁶⁰ el 23,9% del total de las viviendas particulares (1.425.840) de la CABA se encontraban deshabitadas. Los resultados definitivos del Censo 2022 presentaron una reducción de ese indicador, pero sigue siendo alto: en el 13,8% de las 1.614.354 viviendas particulares de CABA no encontraron personas presentes al momento del relevamiento⁶¹. Existen diversas formas de medir las viviendas vacías u ociosas, algunos países lo hacen en base a censos y otros analizan el consumo eléctrico o de agua para identificar si se usa una vivienda de forma permanente, como en Uruguay.

En el caso de CABA, también se cuenta con el dato publicado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, 2019)⁶² que midió la vacancia de las viviendas particulares a partir de los datos de consumo eléctrico informados por el Ente Nacional Regulador de Electricidad durante 2017. Sus resultados arrojaron que había 138.328 viviendas ociosas⁶³, el 9,2% del total de viviendas de la Ciudad de ese año. A su vez, el estudio reveló que las comunas con mayor cantidad de viviendas ociosas (según la definición de consumo mínimo) eran las comunas 1, 14, 2, 3 y 13. Pese a que el informe ya identificaba que “el sector sur de la ciudad, se caracteriza por un alto nivel de déficit habitacional, principalmente cuantitativo, es decir que se necesitan nuevas viviendas para solucionar el problema” (p.34), se observó que la tendencia de construcción de obra nueva en la Ciudad fue la contraria. Según datos de 2022, la construcción de tipo “obra nueva” fue mayor en las comunas de zona norte (13, 14, 15, 11 y 12) y menor en zona sur, en particular, en la Comuna 8 donde se otorgaron la menor cantidad de permisos y por menor superficie⁶⁴.

⁶⁰ Disponible en: https://sitioanterior.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/V1-P_Caba.pdf

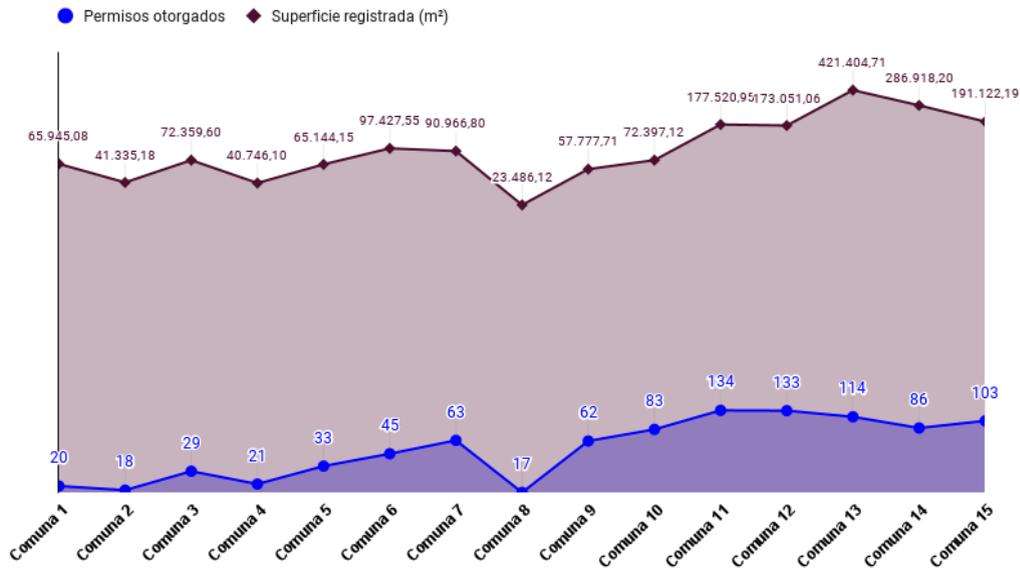
⁶¹ De las 223.096 viviendas sin personas presentes, 62.082 estaban en alquiler o venta, 10.649 eran usadas como segunda residencia u otro uso temporal, 50.876 estaban deshabitadas por “otra situación”, 41.873 manifestaron estar habitadas habitualmente pero estaban desocupadas al momento del censo, 48.073 indicaron usarse como oficina, consultorio o comercio, y 9.543 en construcción. https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcenso.gov.ar%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F11%2Fc2022_tp_vivienda_c1.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK

⁶² Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gov.ar/viviendavacias>

⁶³ Se entiende como tales a las viviendas que tienen un consumo inferior a 50 kilovatio/hora por mes.

⁶⁴ En comuna 8 el valor del metro cuadrado de un 2 ambientes promedio para el 4to trimestre de 2022 era el más bajo de CABA a u\$d1.377 el m2, mientras que en la comuna 14 se registró el valor promedio más alto a u\$d 2.731, según el Anuario Estadístico 2022. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gov.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/05/Anuario_estadistico_2022_web.pdf

Permisos otorgados y Superficie registrada (m²) de "Obra nueva" según comuna (CABA, 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEyC (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA) sobre la base de datos de la Subsecretaría de Gestión Urbana. Dirección General de Registro de Obras y Catastro⁶⁵.

Desde la Relatoría Especial para una vivienda adecuada sugirieron que al otorgar nuevos permisos de construcción o renovación urbana se promueva la incorporación de determinado porcentaje de viviendas sociales o que se estipule la venta o alquiler de cierto porcentaje de las unidades a personas de menores ingresos. Como alternativa a esto se podría exigir a las desarrolladoras un aporte para constituir un fondo municipal para la construcción o refacción de viviendas sociales.

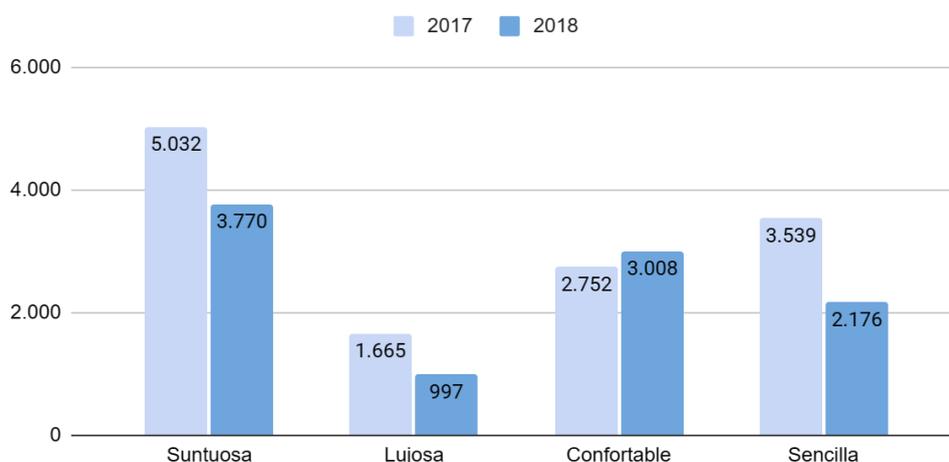
A partir del análisis de datos publicados por la DGEyC también se relevó que en promedio entre 2017 y 2018 el 50% de las viviendas nuevas fueron lujosas o suntuosas. El último dato publicado, que corresponde al mes de enero de 2019, indicó que el 61% de las viviendas nuevas solicitadas en los permisos fueron lujosas o suntuosas⁶⁶ y si se mide por superficie cubierta de esas categorías, el porcentaje asciende al 71% respecto del total de la superficie cubierta de viviendas nuevas⁶⁷.

⁶⁵ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=137339>

⁶⁶ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=96239>

⁶⁷ Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=96248>

Viviendas nuevas solicitadas en los permisos de construcciones nuevas y ampliaciones por comuna según categoría. CABA, 2017 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGEyC (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA).

En cuanto a otras experiencias internacionales, se destacan las regulaciones impositivas para viviendas ociosas y degradadas de Montevideo⁶⁸ y Barcelona, que en 2022⁶⁹ reguló la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad e impulsó el alquiler social. Las Islas Baleares⁷⁰ aprobaron una regulación para “hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, adecuada y asequible” y ya implementaron la cesión de uso temporal de viviendas vacías para alquiler social. En el caso de Berlín, si bien hubo un referéndum no vinculante para la expropiación de unas 240.000 viviendas en el que la mayoría se manifestó a favor, todavía no avanzaron en su ejecución⁷¹. Por último, en Nueva York tienen distintos tipos de “vouchers”⁷² que las familias pueden utilizar ya sea eligiendo la unidad donde vivir, conforme a ciertos parámetros, o eligiendo una de las viviendas subsidiadas por el gobierno local. En ambos casos, el Estado se hace cargo de la diferencia entre el aporte de la persona o familia -que debe ser equivalente al 30% de sus ingresos- y el costo del alquiler a un precio tasado.

Las Directrices de 2019 también reseñaron el caso colombiano, donde los propietarios de tierras baldías están obligados a venderlas y en caso que no se vendan en subasta, el Estado puede expropiarlas por el 70% del valor de su base imponible. También destacaron

⁶⁸ La Ley 19.676 regula las viviendas ociosas y degradadas. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19676-2018>

⁶⁹ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-4208>

⁷⁰ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-9774>

⁷¹ En Andorra el gobierno anunció que presentará un proyecto de ley que contempla la cesión de uso obligatoria al gobierno por parte de propietarios de viviendas vacías para su uso con destino de alquiler social. Página oficial del Gobierno de Andorra. (3 de mayo 2024). *Marsol defiende que el plan de choque de la vivienda contribuirá a estabilizar la situación en un horizonte de tres años*. Recuperado el 6 de mayo de 2024. <https://www.govern.ad>

⁷² Disponible en: <https://www.nyc.gov/site/hpd/services-and-information/section-8-voucher-types.page>

a los Países Bajos donde el Estado asume temporalmente la gestión de ese tipo de propiedades con el fin de destinarlas a vivienda social de alquiler.

En materia regulatoria, una de las políticas tendientes a fortalecer la tenencia de la vivienda, es la prescripción adquisitiva. En Brasil se requieren 5 años para obtener el título y derecho a la vivienda ante la ausencia del Estado o privados (ONU, 2013). En el caso de Argentina, este plazo es de 20 años o de 10 si fuera con “justo título y buena fé”⁷³. En este sentido, se podría evaluar reducir dicho plazo, para evitar lotes o viviendas abandonados por largos períodos cuando podrían ser utilizados como vivienda social o para uso residencial. Por otro lado, las Directrices destacaron el rol del Estado en la ampliación del número de viviendas en alquiler, que puede generar incentivos fiscales para las personas propietarias, sistemas de garantía o de seguros frente al impago de los cánones locativos o brindar subvenciones o préstamos a bajo interés para mejorar viviendas en mal estado a condición de que sean alquiladas a personas de bajos ingresos, como sucede en Estados Unidos y Eslovaquia.

Respecto a opciones de tenencia colectiva, además del fomento de las cooperativas de vivienda que podrían ampliarse en el marco de la Ley 341 de CABA, podrían promoverse esquemas híbridos a partir de fideicomisos para la obtención de tierras y viviendas construidas por las cooperativas.

En cuanto al acceso a la justicia, las Directrices destacaron la asistencia jurídica gratuita como una herramienta para garantizar el derecho a la vivienda adecuada y facilitar el acceso a la información. Como se observó en la revisión de literatura, en el caso de la CABA existe una trayectoria de estos servicios brindados por defensorías y organizaciones con patrocinio jurídico gratuito (Arcidiácono y Gamallo, 2014; Marino, 2019). Recomendaron la implementación de mecanismos de reclamación alternativos a la judicialización, más accesibles y preventivos, que eviten los desalojos a través de medidas cautelares.

Por último, Rajagopal en su informe de 2022⁷⁴ abordó las formas de evitar la segregación espacial y la exclusión social, instando a los Estados a promover el uso de viviendas individuales, descentralizadas y multigeneracionales dentro de la comunidad y no en entornos institucionales segregados o en alojamientos colectivos, como en el caso de este estudio, un CIS o refugio. Añadió que estos entornos institucionales deberían considerar todos los elementos del derecho a una vivienda adecuada enunciados previamente.

⁷³ El artículo 1.898 y 1.899 del Código Civil y Procesal de la Nación establecen: “ARTÍCULO 1898.- Prescripción adquisitiva breve. La prescripción adquisitiva de derechos reales con justo título y buena fe se produce sobre inmuebles por la posesión durante diez años (...); ARTÍCULO 1899.- Prescripción adquisitiva larga. Si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de su posesión (...)

⁷⁴ La segregación espacial y el derecho a una vivienda adecuada (2022).

Consideraciones finales

En coyunturas socioeconómicas desfavorables y con una estructuralización de la pobreza de tipo multidimensional como en el caso de Argentina, se inscriben procesos de marginalización urbana y un aumento de la problemática de personas que atraviesan la situación de calle. Esta coyuntura situada se conjuga con un fenómeno mundial de financierización de la vivienda (ONU, 2017, 2019) y, a nivel regional, con el desafío de un mercado de trabajo que nunca alcanzó el pleno empleo ni una plena cobertura y protección de la seguridad social universal e igualitaria (Filgueira y Lo Vuolo, 2021) que pudiera suplir las limitaciones del mercado laboral.

En este marco, el presente trabajo se propuso analizar los alcances y limitaciones de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el fortalecimiento de los factores que facilitan a quienes residen en dispositivos públicos de alojamiento transitorio el acceso a alternativas habitacionales adecuadas. Para ello, se realizó una revisión de la literatura vinculada a la temática, grupos focales con usuarios y ex-usuarios de los CIS y entrevistas con actores clave del sector público y de OSC. A partir de esta metodología, se pudo identificar que predomina un enfoque multicausal para comprender la problemática de la situación de calle (Piliavin et al., 1996; Fitzpatrick, 1997; Mayock et al., 2008) y en distintos planos: coyuntural, intersubjetivo e individual (Rubio-Martín, 2017; Di Iorio, 2023). Sin embargo, dentro de lo multidimensional se identificaron algunas dimensiones y factores jerarquizados en las trayectorias de las PSC: la trayectoria de calle, de institucionalización, y de desarraigo, las problemáticas de salud, la inseguridad económica y laboral, y el haber atravesado situaciones de violencia.

A partir de esta primera aproximación, se relevaron los apoyos tendientes a favorecer el acceso de las PSC a alternativas habitacionales. En este sentido, se identificaron a los apoyos emocionales e informativos, y en segundo plano a los apoyos materiales, como aquellos de mayor relevancia. Esta conclusión dialoga con los resultados arrojados por el análisis de las bases de datos de egresados de los CIS, que reflejaron que en la mayoría de los casos las personas que egresan lo hacen por motivos de revinculación familiar o socioafectiva, y sólo 1 de cada 4 lo hizo con el apoyo económico habitacional. Esto último también puede explicarse por las dificultades de acceso reseñadas: conseguir un lugar para alquilar, un presupuesto y una factura oficial de un alojamiento dentro de CABA son algunas de ellas.

El análisis de las bases de datos también nos permitió validar algo presente en los relatos de las personas participantes de los grupos focales y de los entrevistados, que es el proceso de intermitencia, característico de un contexto de fragilidad habitacional, por el cual las personas muchas veces no sostienen el egreso por largos períodos de tiempo. Al menos el 16% de las personas que egresaron en el período de diciembre 2022 a marzo 2023 habían vuelto a ingresar a un CIS, y la mayor proporción de ellas fueron varones de entre 25 y 39 años.

Respecto a los apoyos emocionales, se destacó que las políticas públicas deben propiciar un acompañamiento a las personas en situación de calle con el objetivo de fortalecer o generar nuevas redes y vínculos socioafectivos de calidad. A partir del relevamiento normativo se observó que existe tanto en la creación y protocolo de los CIS así como en el más reciente programa Redes por la Inclusión, iniciativas que contemplan el abordaje psicosocial, acompañamiento, fortalecimiento de vínculos a través de propuestas culturales y deportivas, la formación para el empleo e inserción laboral. El fortalecimiento de estos programas con una visión que no limite el acompañamiento a un plazo predeterminado sino en función de la singularidad del proceso de cada persona y de su vínculo con las instituciones en un contexto determinado es deseable.

Las políticas públicas deben acompañar los cambios en las prácticas y dinámicas de la realidad social que buscan transformar. La capacitación permanente y los espacios de supervisión individual o colectivos son centrales en pos de ese objetivo, ya que permiten adaptar las estrategias de abordaje a las dinámicas actuales, como se vio concretamente en el caso de la inclusión laboral, ámbito que experimentó importantes transformaciones en los últimos años. El trabajo en red y articulado con las Organizaciones de la Sociedad Civil para consolidar un entramado que potencie las acciones y recursos sociales, favorecería la inclusión de las personas en calle. De la misma forma, es necesario que el Estado adopte un rol activo en la promoción de acciones de sensibilización que reduzcan la violencia simbólica y física que padecen las PSC y que no reproduzca y legitime discursos de odio.

En lo que respecta a los apoyos materiales, se identificó la necesidad de contar con distintas alternativas que permitan fortalecer los ingresos y ampliar las oportunidades de acceso a una vivienda adecuada para las personas en situación de calle.

A partir del análisis del marco normativo y de las políticas públicas tendientes a facilitar el acceso a una vivienda, se observó que si bien los Centros de Inclusión Social resultan un apoyo material relevante en situaciones de emergencia, estos deberían quedar circunscriptos a un primer abordaje, transitorio, que derive en el acceso a otras alternativas sostenibles y adecuadas. En el estudio surgieron oportunidades de mejora vinculadas a una

mayor asignación presupuestaria, modelos residenciales de menor escala y que incorporen estrategias para la reducción de daños en materia de consumo problemático. El enfoque abolicionista en esta materia en muchas ocasiones no deja otra alternativa que la calle o trayectorias de intermitencia entre la vía pública y el parador.

Asimismo, la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental y la creación de casas de medio camino que esa norma estipula, permitirían dar respuesta a las intersecciones de la calle y ese campo de la salud (Di Iorio, 2023). Del estudio se desprende que los dispositivos públicos de alojamiento transitorio no sólo no son los adecuados para atender estas patologías sino que además esto iría contra la legislación vigente que busca la desmanicomialización.

Otro de los desafíos aludidos en materia sanitaria fueron patologías crónicas de gravedad que restringen la capacidad laborativa de las personas en un contexto en el que la seguridad social no permite garantizar un piso de protección para acceder a una vivienda adecuada. De la misma forma, el proceso de degradación de la “sociedad salarial” en la que cada vez más trabajadores tienen remuneraciones que no superan la línea de pobreza afecta y reduce las oportunidades de inclusión para las PSC. La informalidad, precarización e insuficiencia de ingresos del mercado laboral al que estas acceden suelen ser insuficientes para alcanzar una autonomía habitacional. Para quienes tienen la posibilidad de trabajar, la capacitación laboral y formación para el empleo son herramientas que pueden ampliar las oportunidades de acceder a empleos de mejor calidad.

Por razones de extensión, no realizamos un análisis específico de políticas para la inclusión sociohabitacional de mujeres y, en particular, mujeres madres. Pero como se observó en el trabajo de campo, a nivel de apoyos emocionales y materiales, los hogares monomarentales en dispositivos de alojamiento público requieren de una red de cuidados fuerte para poder proyectar su egreso hacia alternativas habitacionales. De lo relevado, se concluye que las redes de contención en estos contextos tienden a estar fragilizadas (Castel, 2004) o impiden romper con el “círculo de exclusión” (Bachiller, 2010). En consecuencia, se requiere un sistema de cuidados robustecido como parte de la estrategia de reducción de las brechas de género y promoción de la equidad de la política habitacional.

Dentro de los apoyos materiales, también se encuentran los apoyos económicos con fines habitacionales. Su objetivo es complementar ingresos por un período determinado para poder afrontar el pago de alquiler, sin embargo en contextos inflacionarios como el que atraviesa Argentina su sujeción a algún índice de precios resulta fundamental para asegurar su finalidad de cobertura. Asimismo, resulta necesario simplificar algunas barreras

burocráticas que dificultan el acceso y sostenibilidad para quienes lo necesitan; entre las identificadas en el trabajo de campo se mencionan: la presentación de presupuesto, la fecha de pago y emisión de factura. En este sentido, la creación de un registro de hoteles, pensiones y locadores independientes, y la digitalización de estos procesos podría simplificar el circuito, reducir los costos y formalizar el proceso. Por otro lado, se propone la implementación de programas de equipamiento básico, a través de créditos con requisitos accesibles y financiación parcial, que permitan la adquisición de bienes indispensables para habitar una primera vivienda al egresar del dispositivo.

El apoyo económico habitacional es una herramienta complementaria y transitoria, y como tal no constituye una alternativa habitacional sostenible y adecuada para todas las personas que egresan. Hay personas que con ese apoyo pueden alquilar y luego, a partir de un mejoramiento de sus ingresos, lograr su autonomía habitacional. Sin embargo, como se desprende del estudio, muchas otras atraviesan períodos de inestabilidad e inseguridad laboral más prolongados o que por su situación de salud no pueden trabajar. Es necesario asignar recursos presupuestarios suficientes para ofrecer otras alternativas habitacionales.

En este punto, la problemática de las PSC converge con una situación general que afecta a sectores medios-bajos frágiles. En una ciudad donde casi 5 de cada 10 habitantes de CABA alquila o presenta una tenencia irregular de la vivienda, en un contexto de sostenido aumento del nivel de precios, con un mercado desregulado, viviendas ociosas y donde la construcción de nuevas viviendas se concentra según su rédito, la función social de la vivienda pierde terreno frente a su valor mercantil susceptible de especulación financiera.

También es necesario modificar la forma de producción y regulación de la vivienda, que eventualmente podría traducirse en un cambio en la valoración de la vivienda que surge de nuestro contexto sociocultural (Cosacov, 2012). Por el lado de la producción de vivienda, se sugiere asignar recursos presupuestarios a las políticas de financiación de líneas de crédito para construcción, ampliación o refacción, materia sobre la cual existe un marco normativo. El otorgamiento de nuevos permisos de construcción o renovación urbana debería contemplar que los desarrolladores incorporen en sus proyectos constructivos destinar determinado porcentaje a la construcción de viviendas sociales o que estipulen la venta o alquiler de un porcentaje de las unidades a residentes de la ciudad de menores ingresos. Otro esquema planteado es la constitución de un fondo de gestión estatal financiado con los aportes de desarrolladores y destinado a la construcción o refacción de viviendas sociales. Con ese fondo se podrían financiar viviendas colectivas o colaborativas, residencias con sistemas de apoyo, vivienda y alquileres sociales, modelos de cohousing.

A nivel normativo, algunas propuestas reseñadas tienen que ver con la reducción del plazo para la prescripción adquisitiva de bienes inmuebles, la incorporación de regulación del mercado de alquileres incorporando un mecanismo de regulación para pensiones y hoteles y la imposición tributaria o intervención estatal ante la existencia de viviendas ociosas.

Como se observó a lo largo del presente trabajo, hay experiencias internacionales en las que se promovió un aumento progresivo de los tributos sobre la propiedad vacía o infrautilizada como estrategia para desincentivar la especulación. También existen casos donde se estipula una gestión estatal transitoria de ese tipo de inmuebles para promover los alquileres sociales. Otros modelos incluyen incentivos fiscales para las personas propietarias, sistemas de garantía o de seguros frente a la concurrencia de alquileres impagos, y la concesión de subvenciones o préstamos a bajo interés a los propietarios para mejorar sus viviendas en mal estado a condición de alquilarlas a personas con bajos ingresos.

Los cambios en las regulaciones del mercado inmobiliario y la forma de producción de vivienda, podrían apuntalar la seguridad en la tenencia y facilitar el acceso a viviendas adecuadas que garanticen seguridad y protección, ciertas condiciones específicas de calidad en sus materiales, acceso a servicios públicos, instalaciones sanitarias y equipamiento que permita un acceso también a tecnologías de la comunicación. De esta forma las políticas públicas de la Ciudad podrían pasar, en términos de la matriz de Eissmann (2021), de una política pública de inclusión precaria con alto riesgo de pérdida de vivienda a una vivienda adecuada, con alto cumplimiento de Derechos Humanos.

Por todo lo antes expuesto, se concluye que las políticas públicas de GCABA tienen alcances limitados en facilitar el acceso a alternativas habitacionales adecuadas para quienes residen en los dispositivos públicos de alojamiento transitorio. Un plan habitacional integral que nuclea los distintos programas articulados de una forma orgánica, evitando la superposición y logrando una mejor cobertura permitirá institucionalizar y enmarcar en una estrategia general a proyectos e iniciativas de menor escala tales como los destinados a fortalecer ingresos para afrontar gastos iniciales de locación o para reparar, refaccionar y/o mejorar la vivienda. Los datos censales sobre la problemática de calle, encuestas permanentes de hogares, registros e información geográfica sobre informalidad urbana constituyen una herramienta fundamental para apoyar la estrategia y definición de este plan evitando procesos de segregación residencial. Asimismo, sería deseable contar con relevamientos que permitan dimensionar la problemática de la fragilidad habitacional en toda su extensión para una estrategia preventiva asertiva.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, 1-89.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2008). El derecho a la salud en los tribunales: algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina. *Salud colectiva*, 4(3), 261-282.
- AGCBA (Auditoría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) (2014). *Informe final de auditoría. Apoyo a Familias en situación de calle. Auditoría de gestión, periodo 2013*, noviembre.
- Arcidiácono, P., Royo, L., Kletzel, G. y Kalpschtrej, K. (2009). Déficit habitacional y desalojos forzosos en la ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización. *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*, 234-255.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2011). Política social y judicialización de los derechos sociales. *Revista Temas y Debates, Universidad Nacional de Rosario, Año 15, Número 22*, 65-85.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2014). Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político, Volumen 19, Número 1*, 193-225.
- Asociación Psiquiátrica Americana. (1995). Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, Editorial Masson.
- Aubry, T., Bernad, R., y Greenwood, R. (2018). A multi-country study of the fidelity of Housing First programmes: Introduction. *European Journal of Homelessness, Volume, 12(3)*.
- Bachiller, S. (2021). Covid-19 y personas en situación de calle en CABA: viejos y nuevos desafíos para las políticas públicas. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, 8.
- Beccaria, L., y Groisman, F. (2008). Informalidad y pobreza en Argentina. *Investigación económica*, 67 (266), 135-169.
- Bercovich, L. y Maurino, G. (Eds.). (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Eudeba.
- Bermúdez, A., Carmona Barrenechea, V. y Royo, L. (2014). Judicialización de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires: entre la multiplicidad de programas la escasez

de resultados, Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. *Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Pautassi, L. (Ed.), Biblos.

Boy, M. (2011). Adultos que viven en la calle: políticas públicas, usos y estrategias en torno a la ciudad. Buenos Aires, 1997-2011. *Tesis doctoral ante el Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.

Bustelo, E. y Minujin, A. (1997). La política social esquivada. *Revista de Ciencias Sociales*, 6, 7-55.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Ediciones Manantial.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Edición Fondo de Cultura Económica en Buenos Aires.

Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N. (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós editores.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL.

Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. *Serie Políticas Sociales (224)*, 1-82. CEPAL.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2001). La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001. *Audiencia sobre la situación general de derechos humanos en Argentina, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*.

Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020). Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia. Fundación Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas (CECE).

Cetrángolo, O. y Goldschmidt, A. (2013). La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo (144)*, 1-49.

Ciapessoni, F. (2013). Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos". *Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República*.

Colautti, L., Grandes, M., Madelaire, L. y del Castillo, N. (2024). Pobreza y situación de calle: un nuevo estudio en la ciudad de Buenos Aires. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 63 (241), 287-312.

Cosacov, N. (2012). Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía. *Documentos de Coyuntura del Laboratorio de Políticas Públicas*.

Courtis, C. (2006). La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios. *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, 3-52.

Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, (37).

Di Iorio, J. (2019). Situación de calle espacio público y uso de drogas: una aproximación al problema. *Intercambios Asociación Civil*.

Di Iorio, J., Seidmann, S., Rigueiral, G. y Abal, Y. (2020). Circuitos Socio-Asistenciales para Población en Situación de Calle en la Ciudad de Buenos Aires: Representaciones Sociales y Prácticas. *Revista Psukhe. Volumen 29, número 1*.

Di Iorio, J. (2023). Intersecciones entre salud mental y situación de calle: una aproximación desde la perspectiva de derechos humanos. *Cuestión Urbana*, (13).

Donza, E. (2023). Escenario laboral 2004-2023: evidencias de la precariedad laboral y de la pérdida de ingresos laborales, ODSA - UCA.

Eissmann, I. (2021). Claves para observar la situación de calle en Chile. *Revista Situación de Calle*, 1(1), 123-140.

Eissman, I., Contreras, M. I., Carpentier, S. y Lacalle, M. I. (2023). Intervenciones Centradas en la Vivienda: Análisis del Programa Vivienda con Apoyo en Perspectiva Comparada. *Cuestión Urbana*, (13).

Federación Europea de Organizaciones que trabajan con Personas sin Hogar. (2006). *European Typology on Homelessness and housing exclusion*. Disponible en: <https://www.feantsa.org/download/ethospaper20063618592914136463249.pdf>

Evans Penela, T. (2019). Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes. *Tesis de Maestría en Sociología, Departamento de Sociología, Universidad de la República*.

Filgueira, F. y Lo Vuolo, R. M. (2021). Oportunidades, espejismos y bloqueos de la renta básica universal. *Nueva sociedad*, (293), 142-153.

- Fitzpatrick, S. (1997). Pathways to independence: the experience of young homeless people. Tesis Doctoral ante la Universidad de Glasgow. *Social Service Review Volume 70, Number 1*.
- Gaetz, S. (2014). *Coming of Age: Reimagining the Response to Youth Homelessness in Canada*. The Canadian Homelessness Research Network Press.
- Huenchuan, S., Guzmán, J. M. y Montes de Oca Zavala, V. (2003). Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual. Notas de población (77). CEPAL.
- Jodelet, D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. Moscovici, S. (Comp.). *Psicología Social II*, 469-494.
- Jovchelovitch, S. y Priego-Hernández, J. (2013). *Underground sociabilities: Identity, culture and resistance in Rio de Janeiro's favelas*. Unesco.
- Kessler, G. y Di Virgilio, M. M. (2008). La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. *Revista de la CEPAL 85, agosto 2008*.
- Khan, R.L. y Antonucci, T. (1980). Convoys over the life course: attachment, roles and social support. *Life-span Development and Behavior, P.B. Baltes y O. Brim (comps.)*, (3).
- Mallimaci, F. y Grafigna, M. (2002). Constitución de redes y movimientos sociales solidarios como estrategia para la satisfacción de necesidades. *De la exclusión a la organización, F. Forni (Comp.)*, Ciccus.
- Marcos, M. (2022). Las villas en las estadísticas públicas: propuesta para su delimitación conceptual y territorial en la Ciudad de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires, (19)31*, 7-27.
- Marcús, J. (2007). ¿Integración o vulnerabilidad?: el caso de las familias que viven en hoteles-pensión de la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, (6)*, 55-70.
- Marino, C. (2019). Judicialización del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis de su impacto. *Tesis ante el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella*.
- Mayock, P., Corr, M. L. y O' Sullivan., E. (2008). Young People's Homeless Pathways. Homeless Agency of Ireland.
- Mayock, P. y Corr, M. L. (2013). Young People's Homeless and Housing Pathways: key findings from a six-year qualitative longitudinal study. Homeless Agency of Ireland.

- Pallares, G. (2012). Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, Clacso, Quito, 171-186.
- Piliavin, I., Entner Wright, B. R., Mare, R. D. y Westerfelt, A. H. (1996). Exits from and returns to homelessness. *Social Service Review*, 70(1), 33-57.
- Rapoport, M. (2005). *Historia política, económica y social de la Argentina (1880-2003)*. Emecé editores.
- Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. y Zapata, M. C. (2015). La casa propia, un fenómeno en extinción. La "inquilinización" en la ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8 (15), 68-85.
- Rodríguez, M., Di Virgilio, M., Arqueros, S., Rodríguez, M., y Zapata, M. (2017). El derrotero de las políticas habitacionales de la ciudad de Buenos Aires (2003-2013): *Políticas que posibilitan el acceso al derecho al hábitat y la ciudad*. Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina, 1, 137-159.
- Rojas, L., Paravagna, M. B., Maldonado, M., Pérez, N., Quiroga, P., y Chinni, S. (2015). El acceso a un empleo, más allá de la voluntad individual. Un estudio multidimensional desde la perspectiva de los actores. *Debate Público*, 5(10).
- Rosa, P. (2012). Pobreza urbana y desigualdad: La asistencia habitacional a las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, 295.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el estado providencia*. Ediciones Manantial.
- Rubio-Martín, M. J. (2017). Representaciones sociales sobre las personas sin hogar: una herencia aún no superada. *Revista de Ciencias Sociales*, 12(1), 87-118.
- Tilak, J. B. (1989). Education and Its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution: Past Evidence and Further Analysis. *World Bank Discussion Paper 46*. [Link](#)
- Tsemberis, S. (2011). Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. *European Journal of Homelessness*, 5(2).
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ediciones Manantial.
- Wilson, J. Q. y Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38.

Zaccaria, M.F (2022) Hacia una cartografía digital interoperable de Barrios Populares Informales para la Ciudad Autónoma de Buenos. *Población de Buenos Aires*, 19(31), 142-155.

Fuentes de datos:

Asociación por la Igualdad y la Justicia. (2023). Análisis del proyecto de presupuesto 2024 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://acij.org.ar/presupuesto-porteno-2024-ajustes-en-educacion-salud-vivienda-y-cultura/>

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA), EAH. [Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Años 2003/2023]. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29262>

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA). EAH. [Porcentaje de viviendas habitadas, hogares y población en BaPIs sobre el total de la Ciudad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2022]. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=50392>

Dirección General de Estadística y Censo de CABA (DGEyC) (2023). Anuario Estadístico 2022. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/05/Anuario_estadistico_2022_web.pdf

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA), EAH. (2022). [Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia según tipo de vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Años 2013/2022]. Disponible en: Tenencia de la vivienda en CABA.

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA) (2022). Informe de resultados N°1678. *Relevamiento Censal de Personas en Situación de Calle de Buenos Aires. Resultados y aspectos metodológicos*. Disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/08/ir_2022_1678.pdf

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCABA) (2023). Informe de resultados N° 1771. *Relevamiento Censal de Personas en Situación de Calle de la Ciudad de Buenos Aires. Abril de 2023. Resultados y aspectos metodológicos*. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/06/ir_2023_1771.pdf

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2019). Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA. *Mesa de estudio de viviendas vacías. Septiembre 2018-Mayo 2019*. Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/viviendavacias>

Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2023). *Informe Hacia la Integración: Tomo I*. Disponible en: https://vivienda.buenosaires.gob.ar/hacialaintegracion_tomo1

Informes de organismos internacionales:

Organización de las Naciones Unidas. (2012). Informe A/HRC/25/54 de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). Informe A/HRC/34/51 de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha.

Organización de las Naciones Unidas. (2019). Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe A/HRC/43/43 de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Leilani Farha.

Organización de las Naciones Unidas.(2022). La segregación espacial y el derecho a una vivienda adecuada. Informe A/HRC/49/48 del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Balakrishnan Rajagopal.

Normativa citada:

- **Pactos internacionales:**

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966.

Convención Americana de Derechos Humanos. San José (Costa Rica), 22 de noviembre de 1969.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", 16 de noviembre de 1999.

- Nacional

Constitución de la Nación Argentina, 10 de enero de 1995. Argentina.

Ley N°21.581. Creó el Fondo Nacional de Vivienda. Argentina.

Ley N° 24.464. Creó el Sistema Federal de la Vivienda. Argentina.

Ley N°27.654. Personas en situación de calle y familias sin techo. 9 de diciembre de 2021. Argentina.

Ley 27.551. Modificación del Código Civil y Comercial de la Nación. 30 de junio de 2020. Derogada por DNU 70/2023 del 21 de diciembre de 2023. Argentina.

Decreto N° 902/2012. Creó el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR). Argentina.

Decreto N°383/23. Reglamentación de la Ley N° 27.654 de personas en situación de calle y familias sin techo. 5 de abril de 2023. Poder Ejecutivo Nacional. Argentina.

- Provincial

Ley N°13.956. Crea el “Programa de Asistencia Integral para personas en situación de calle” en el ámbito de la provincia y el servicio social de atención telefónica y servicio móvil de atención social. 22 de enero de 2009. Provincia de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°14.449. Acceso justo al hábitat en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. 29 de noviembre de 2012. Provincia de Buenos Aires. Argentina.

- Local

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 de octubre de 1996. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°148. Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios. 30 de diciembre de 1998. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°341. Políticas para el acceso a la vivienda. 24 de febrero de 2000. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°3.706. Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. 31 de diciembre de 2010. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°4.036. Protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 24 de noviembre de 2011. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°4.042. Prioridad de niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas de vivienda. 24 de noviembre de 2011. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Ley N°6.137. Vivienda Asequible. 13 de diciembre de 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Decreto N°607/97. Crea el “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de ‘emergencia habitacional’”. 12 de mayo de 1997. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Decreto N°2018/99. Crea el “Programa Buenos Aires Presente”. 06 de octubre de 1999. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Decreto N°690/06. Crea el programa Atención para Familias en Situación de Calle en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 8 de junio de 2006. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Decreto N°155/23. Modifica el Decreto 690/2006. 18 de mayo de 2023. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

ACTA N°2204/06. Crea el “Programa de autogestión para el desarrollo del hábitat popular” en reemplazo del programa de autogestión para la vivienda. Instituto de Vivienda de la Ciudad, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (GCABA). 23 de octubre de 2006. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Resolución N°395/2022. Crea el “Programa Redes por la Inclusión”. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (GCABA). 19 de julio de 2022. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Disposición N°7/20. Establece el “Protocolo de Intervención en Dispositivos propios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. 06 de enero de 2020. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

ANEXO I: Formulario de consentimiento informado (Grupo focal)

El propósito de este documento es informarle sobre el proyecto de investigación y solicitarle su consentimiento. De aceptar, la investigadora se quedará con una copia firmada de este documento, mientras usted poseerá otra copia también firmada. La presente investigación se titula “Las políticas públicas habitacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y su incidencia en las trayectorias de egreso de las personas en situación de calle que residen en los Centros de Inclusión Social”⁷⁵ y es conducida por Andrea Silvana Palmisciano, estudiante de la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella.

El propósito de la investigación es conocer la incidencia de algunos factores que en las trayectorias de quienes egresaron de los CIS. Para ello, se le solicita participar en un grupo focal que le tomará entre 60 y 90 minutos de su tiempo. Lo expuesto en la conversación será grabado y posteriormente transcrito y servirá para la elaboración de artículos y presentaciones académicas. Su participación en la investigación es completamente voluntaria y usted puede decidir interrumpirla en cualquier momento, sin que ello le genere ningún perjuicio. Si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente.

La confidencialidad de sus datos está garantizada por la Declaración de Helsinki y todas sus enmiendas, y por la ley de Habeas Data N° 25.326 y sus modificaciones de protección de datos personales, de modo tal que no pueda identificarse lo que usted plantee con su nombre. Usted también deberá guardar confidencialidad de la información expresada por las otras personas participantes.

Asimismo, su información será conservada por cinco años, contados desde la publicación de este trabajo, en la computadora personal de la investigadora encargada y, luego, será borrada.

Si está de acuerdo con los puntos anteriores, complete sus datos a continuación para dar consentimiento y aceptar voluntariamente participar en este estudio.

Fecha: _____

Firma del participante: _____

Aclaración: _____

⁷⁵ El título de este trabajo sufrió modificaciones desde la realización del grupo focal a la fecha de entrega final.

ANEXO II: Guía de preguntas

Entrevista semi-estructurada a miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil:

1. ¿Cuál es el objetivo principal de la fundación de la que sos parte y cuál fue el recorrido o trayectoria de la misma?
2. ¿Cuáles fueron y son los principales desafíos del trabajo que lleva adelante la organización?
3. ¿Cuáles considerás que son los factores que inciden en las trayectorias de quienes se encuentran en situación de calle para alcanzar una alternativa habitacional?
4. ¿Cuán importante considerás que son los apoyos sociales y materiales para las personas en situación de calle?
5. ¿Identificás algún cambio en la población con la que trabajan desde que comenzaron hasta hoy? Si los hubiera, podrías mencionar si desde la organización modificaron sus estrategias de abordaje y en qué sentido lo hicieron.
6. ¿Qué lagunas identificás en la política pública en materia social del gobierno local y nacional para las personas en situación de calle?
7. ¿Cuál crees que es el rol del Estado, de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la ciudadanía en general frente a la problemática de la situación de calle?
8. ¿Cómo influye el contexto macroeconómico y social, y de la micropolítica en las acciones de la organización?

Entrevista semi estructurada a funcionaria de la Subsecretaría de Inclusión Social y Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA

1. ¿Cuáles son las prioridades que te propusiste cuando pasaste a liderar la Dirección General?
2. ¿Cuáles considerás que son los factores que inciden en que las personas se encuentren en situación de calle?
3. ¿Cuáles son los factores que inciden en las trayectorias de quienes logran superar esa situación?
4. ¿Cuán importante considerás que son los apoyos sociales y materiales para las personas en situación de calle?
5. ¿Qué acciones llevan adelante en concreto desde la dirección para viabilizar que las personas que residen en los CIS puedan sostener alternativas habitacionales de forma estable?
6. ¿Qué aspectos considerás que todavía deben trabajarse para garantizar mejores resultados en términos de inclusión social para esta población?
7. ¿Qué lagunas identificás en la política pública en materia social del gobierno local y nacional para las personas en situación de calle?
8. ¿Cuál crees que es el rol del Estado, de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la ciudadanía en general frente a la problemática de la situación de calle?

9. ¿Existe alguna política que se haya diseñado con perspectiva de género? ¿Se planifica considerando la desigualdad de género?
10. En el tiempo que llevan trabajando para lograr la inclusión habitacional de las personas usuarias de los CIS, ¿hicieron algún informe de gestión o balance donde hayan observado alguna variable que incida en las trayectoria de las personas alojadas en CIS?

Entrevista semi estructurada a referente del equipo de acompañamiento para el egreso de los Centros de Inclusión Social de la Subsecretaría de Inclusión Social y Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA

1. ¿Cuál es el enfoque que tienen para abordar el acompañamiento y seguimiento a la población que reside en los CIS?
2. ¿Cuáles son los principales desafíos con los que se encuentran en ese proceso para lograr sus objetivos y misiones?
3. ¿Cuáles son los factores que inciden en las trayectorias de quienes logran egresar de los CIS?
4. ¿Cuán importante considerás que son los apoyos sociales y materiales para las personas en situación de calle?
5. ¿Qué acciones llevan adelante en concreto para viabilizar que las personas que residen en los CIS puedan sostener alternativas habitacionales de forma estable?
6. ¿Hay muchos casos en que las personas vuelven a los CIS luego del egreso? ¿Por qué razones pensás que eso tiene lugar? Cuánto dura el acompañamiento que realizan.
7. ¿Qué lagunas identificás en la política pública en materia social y habitacional del gobierno local y nacional para las personas en situación de calle?
8. ¿Cuál crees que es el rol del Estado, de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la ciudadanía en general frente a la problemática de la situación de calle?