

# Políticas sociales para personas que viven en la calle.

## Un análisis comparativo entre el caso de la Ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal.

**Martín Boy**

Lic. en Sociología y Magíster en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA).  
Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y miembro del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios (CIHAM) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA).  
Correo electrónico: [mgboy\\_99@yahoo.com](mailto:mgboy_99@yahoo.com) / [martinboy.boy@gmail.com](mailto:martinboy.boy@gmail.com)

Dirección postal: Castro 1126 3°12,  
(1237) Ciudad de Buenos Aires.

Recepción del artículo: 15 de marzo de 2011  
Aceptación final de artículo: 10 de Junio de 2011

*Los objetivos de este artículo son analizar cómo la situación de calle ha sido incorporada como una problemática en la agenda pública de la Ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal desde 1997 y 2001, respectivamente; identificar las características de las políticas creadas por los gobiernos locales, y comparar similitudes y diferencias entre las dos poblaciones que viven en las calles.*

*He comenzado mi investigación en 2006 y pude hacerlo viviendo en las dos ciudades estudiadas. Se han entrevistado a personas que se encuentran en situación de calle, funcionarios que trabajan en los programas sociales y se analizaron estadísticas.*

*Existen similitudes y diferencias entre los dos casos estudiados. En la Ciudad de Buenos Aires la situación de calle fue incorporada en la agenda pública a partir de la crisis social, es decir, de la suba del desempleo y del incremento de la pobreza y de la cantidad de personas viviendo en la calle. En Distrito Federal esto sucedió por la asunción de un nuevo partido político (PRD) que decidió cambiar las características tradicionales de las políticas dirigidas a atender a esta población. Sin embargo, las políticas sociales en ambas ciudades son realmente similares: focalizadas en las personas pobres, dependen de presupuestos que pertenecen al gobierno local y no modifican los problemas estructurales.*

*Según los funcionarios entrevistados, las personas adultas que viven en las calles del Distrito Federal fueron niños que abandonaron sus hogares por la violencia doméstica y que luego crecieron en el espacio público. En la Ciudad de Buenos Aires, la figura del desempleado parece ser más importante para describir a esta población. Las estadísticas muestran que en ambos casos hay más hombres que mujeres, que la edad de la población es muy similar (entre 30 y 55 años) y que la mayoría de ellos son individuos que migraron hacia las grandes ciudades en búsqueda de oportunidades de empleo.*

*The aims of this article are analyze why homelessness has been built as a social problem in the public agenda of Buenos Aires and Mexico cities since 1997 and 2001, RESPECTIVELY, identify the characteristics of the policies created by local governments, and compare similarities and differences between both homeless populations.*

*I have started my research in 2006 and I could do that living in both cities. I have interviewed people who live in the streets, policy makers who work in the social programs and I analyzed statistics.*

*There are similarities and differences between both cases. In Buenos Aires City homelessness was built in the public agenda due to the social crisis (unemployment, increase of the poverty and the number of persons living in the streets). In Mexico City it happened given that a new government (which belonged to the PRD party) decided to change the characteristics of the traditional policies aimed at this population. However, the social policies in both cities are rather similar: they are focused on poor people, they depend on local budgets and they do not change the structure (OR STRUCTURAL?) problems.*

*To the policy makers' testimonials, the adult people who live in the Mexico City streets were kids who left their homes because of violence and grow up in the public space. In Buenos Aires city the figure of the unemployed is most important to describe this population. Statistics show that in both cases there are more men than women, that the age of both population are very similar (30s and 55s) and that most of them are individuals who moved to the big cities looking for job opportunities.*

### 1. Introducción

En los últimos quince años tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Distrito Federal (DF) se ha incorporado con cierta fuerza en la agenda política la problemática de las personas que viven en la calle. Los objetivos de este artículo son desarrollar los motivos principales por los cuales esta temática se conforma como un problema de interés político en estas dos ciudades, señalar los rasgos que presentan las políticas sociales creadas para atender a este grupo e identificar cuáles son las características sociodemográficas más importantes de esta población en estas dos ciudades.

Las ciudades escogidas para realizar este análisis comparativo representan dos de las urbes latinoame-

ricanas más grandes en cuanto a la cantidad de personas que las habitan, y comparten la condición de ser ciudades capitales. Los resultados que se expondrán responden a un trabajo de campo orientado por la perspectiva metodológica cualitativa para el cual se utilizaron diversas herramientas de recolección de datos: entrevistas en profundidad a funcionarios públicos con poder de decisión sobre los programas sociales que atienden a las personas en situación de calle, observación participante en los organismos de los programas y revisión de fuentes secundarias (leyes, decretos, informes gubernamentales, entre otros). Este artículo se enmarca dentro de mi investigación de Doctorado en la Universidad de Buenos Aires. La perspectiva de realizar un análisis comparativo entre el caso de la Ciudad de Buenos Aires y del Distrito Fe-

deral parte de una estancia de investigación realizada en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con el Programa MacroUniversidades.

## 2. Incorporación en las agendas de las personas en situación de calle: motivaciones diferenciales

Como se mencionó anteriormente, en los últimos quince años se conformó como un problema de interés político la problemática de las personas que viven en la calle y se incorporó en la agenda de la Ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal. En la Ciudad de Buenos Aires el primero de los programas sociales que se creó para atender a las personas que viven en la calle fue el Programa Sin Techo en 1997 y en el Distrito Federal se produjo en 2001 con la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS). Cabe aclarar que tanto la Ciudad de Buenos Aires como el Distrito Federal ya contaban con prestaciones públicas para las personas que viven en la calle antes de que se crearan las políticas sociales actuales (Programa Sin Techo y programas del IASIS). Sin embargo, los años 1997 y 2001 se conformaron como un esfuerzo por darle un tratamiento sistemático y más organizado a esta problemática desde el sector público. Pero ¿cuáles fueron las motivaciones que empujaron a que esto sucediera? ¿Fueron las mismas para ambas urbes?

### 2.1 Ciudad de Buenos Aires

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires el primer programa social que atendió a las personas que viven en la calle (aun vigente) se creó por decreto en 1997 (Decreto N°607/997). El primer interrogante que surge es: ¿qué estaba sucediendo en la Ciudad de Buenos Aires para que esta problemática sea concebida como un problema de interés político si personas en la calle hubo siempre? Esta pregunta puede contestarse en parte por variables estructurales que en la década de los años noventa agravaron y enmarcaron la problemática, y que impulsaron a que desde el escenario político se intentara dar una respuesta.

La profundización en la implementación de políticas de corte neoliberal en la década de los años noventa tuvo como características centrales la apertura económica, la privatización de empresas estatales, la desindustrialización y el consiguiente incremento de

la pobreza y el desempleo. Este nuevo contexto tuvo como correlato inmediato el surgimiento de una nueva problemática social atravesada por la vulnerabilidad y la inestabilidad como características constitutivas de la vida cotidiana de la población en general (Merklen, 1991 y 2000). La respuesta gubernamental a esta nueva situación se cristalizó con la creación de un nuevo perfil de políticas sociales en la Argentina que tuvo como principal intención contener a la gran cantidad de grupos sociales que comenzaban a verse afectados. Este nuevo perfil de políticas tiene como principal beneficiario a los pobres, a los vulnerables, a quienes quedan en los márgenes del nuevo modelo económico productivo. Hasta aquí, se enunciaron las principales características de un nuevo contexto social atravesado por la vulnerabilidad social y la inestabilidad laboral como norma. En este marco, la manifestación más clara de la pobreza fue la presencia cada vez mayor de personas viviendo en las calles. Este crecimiento cuantitativo y el cambio cualitativo del paisaje urbano dieron visibilidad a este problema y desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se comenzó a gestar una respuesta institucional. Es cierto que hasta entonces no existían estadísticas sobre la población que vive en las calles que permitiera dar cuenta del perfil de este grupo, sin embargo, los funcionarios entrevistados que ya trabajaban en los servicios que existían antes de 1997 aseveraron que en aquel año se visualizó un incremento fuerte en la cantidad de personas que atravesaban esta situación y se detectaron grupos familiares en situación de calle. La incorporación de esta problemática en la agenda de la Ciudad de Buenos Aires da surgimiento a un nuevo grupo beneficiario<sup>1</sup> de políticas sociales: los Sin Techo. Y este hecho se produjo en un contexto en el cual la ciudad vivía fuertes transformaciones urbanas. Por un lado, en las zonas centrales se produjo una alta inversión inmobiliaria sofisticada destinada a la construcción de hoteles de alta categoría que tenían como propósito atraer a turistas y empresarios del exterior. Estos aparatos urbanos más ligados a la economía global que al sistema productivo local, tuvieron como contrapartida el incremento inédito y sostenido de la pobreza, la indigencia y el desempleo a cifras de dos dígitos.

Con la creación del Programa Sin Techo en 1997 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires surge la necesidad de diseñar prestaciones o servicios acordes a las

características de esta población. Para contestar todo este tipo de dudas fue necesario hacer un primer relevamiento en la calle, realizado por un grupo de funcionarios que fueron los responsables de presentar el proyecto ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La muerte de una persona en la vía pública y el estado mediático que tomó la noticia en la prensa, impulsaron que este proyecto finalmente sea aprobado por decreto del poder ejecutivo local (Decreto N°607/997) sin ser debatido por el poder legislativo de la ciudad.

A su vez, también en 1997, fue necesario crear un aparato conceptual, una forma de denominar a las personas que viven en la vía pública. En este sentido, el término Sin Techo comenzó a utilizarse gubernamentalmente para delimitar a la población que recibiría la atención de estas políticas. Por este motivo, puede afirmarse que con la creación del programa Sin Techo nace un nuevo sujeto beneficiario: los Sin Techo. La definición que se construye es la siguiente:

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

De esta forma, se puede observar que la definición de los beneficiarios de los programas estará delimitada por su relación con lo habitacional, es decir, con la tenencia de una vivienda o no. Por lo dicho anteriormente, el Sin Techo se define como la persona de 18

años o más que presenta una carencia total de una vivienda o una infraestructura parecida a una vivienda. De esta manera, la persona que vive en la calle se diferencia de quienes habitan en villas<sup>2</sup> o en los nuevos asentamientos urbanos ya que no cuentan ni siquiera con casillas de madera o de lata. Así es como los programas lograron definir y construir a sus propios beneficiarios.

Paradójicamente, si bien la definición del concepto de Sin Techo remite a una situación habitacional, el problema fue abordado desde el Ministerio de Desarrollo Social, el cual tiene una larga trayectoria en la asistencia social, y no por organismos como el Instituto de la Vivienda, el cual suele estar avocado a la implementación de políticas de vivienda. Es decir que la cuestión de los Sin Techo no ha sido incorporada en la agenda política de la Ciudad de Buenos Aires como un problema habitacional sino como un problema social que debía ser asistido.

### 2.2 El caso del Distrito Federal

Tal como se mencionó, el Distrito Federal ya contaba con prestaciones para atender a las personas en situación de calle antes de que surjan los programas sociales que existen en la actualidad. Sin embargo, en el año 2000 comenzó un nuevo momento político que dio origen a una transformación en los servicios destinados a atender a esta población.

Según los funcionarios entrevistados que trabajan en los distintos programas que atienden a las personas en calle del Gobierno del Distrito Federal (GDF), la reforma política del Distrito Federal tuvo un rol crucial a la hora de comprender las características de los programas actuales. La autonomía política y económica de la ciudad lograda en 1997 y la consiguiente asunción en aquel año del Partido de la Revolución Democrática (PRD) le dio una nueva impronta al abordaje de la cuestión social. La nueva gestión comenzó a reproblematicar la atención gubernamental de los problemas sociales de la ciudad y el 16 de marzo de 2000 se publicó en la Gaceta Oficial del Distri-

<sup>1</sup> Si bien el concepto de "beneficiario" es polémico ya que en definitiva se trata de sujetos de derecho y no de beneficiarios, se decide utilizar este concepto porque es parte del léxico de la gestión pública, sobre todo aquella vinculada a las políticas de corte neoliberal.

<sup>2</sup> En Argentina, el concepto de villa miseria remite a las colonias que presentan un alto grado de precariedad habitacional y marginación social. La población villera se ubica en los segmentos más pobres de la escala social pero a diferencia de las personas Sin Techo, sí cuentan con vivienda.

to Federal la firma del Decreto de Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2000) por parte de Rosario Blegas, en aquel momento Jefa de Gobierno del Distrito Federal.

La aprobación de la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal presenta como objeto

**Art. 1: Regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas y (sic).**

**Art.2: Establecer las bases y mecanismos para la promoción del Sistema Local que coordine y concerte las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles.**

Esta Ley dio origen al Sistema de Asistencia e Integración Social (SAIS) que está constituido por el conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal, por las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promuevan programas y que ejecuten servicios de asistencia social. El organismo encargado de la constitución y la coordinación del SAIS es la Secretaría de Desarrollo del GDF.

Si bien en ningún momento en el decreto que dio origen a la ley se menciona en forma detallada quienes serán los beneficiarios, es claro que fue el primer paso hacia la creación del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) que se produjo un año más tarde, más precisamente el 18 de enero de 2001.

La creación del IASIS tiene como misión cumplir con el Art. 2 antes citado de la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, es decir, cumplir el rol de promotor, de coordinador, de supervisor y de evaluador de la asistencia social dentro del Distrito Federal. De esta forma, todos los programas que comenzaron a crearse o coordinarse están bajo el ala del IASIS. Más adelante se enumerarán las diferentes políticas y servicios sociales que se diseñan desde este Instituto.

A partir de la descripción de cada uno de los contextos sociopolíticos en cada una de las ciudades, puede afirmarse que la incorporación de la situación de las personas que viven en la calle en la agenda política responde a motivos diferentes. Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la creación del programa Sin Techo en 1997 se debió a una agudización clara de la cuestión social a partir del incremento del desempleo y la pobreza en un proceso de desindustrialización. En este contexto, el incremento de personas viviendo en las calles de la ciudad registrado por los funcionarios impulsó a que desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se comience a tratar esta problemática. Finalmente, la muerte de una persona en la vía pública terminó acelerando la aprobación del proyecto por decreto y comenzó a implementarse el programa Sin Techo en mayo de 1997. En cambio, en el caso del Distrito Federal, la incorporación de esta problemática no se debió al agravamiento de la situación social en primer término sino más bien a una nueva forma de concebir la política social, vinculada a la asunción del PRD. En esta nueva forma de diseñar e implementar políticas sociales se dejó de lado la asistencia social como única modalidad de acción y comenzó a problematizarse la reintegración social de las personas y grupos desfavorecidos con una alta participación de las organizaciones de la sociedad civil (rasgo no observado en el caso de Buenos Aires). El intento desde el nuevo escenario político fue sumar al componente asistencial de las políticas sociales el aspecto de la reintegración social de las personas o grupos excluidos y promover una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas.

En síntesis, según los diagnósticos que los funcionarios elaboraron y que se plasmaron en diferentes documentos, la diferencia del momento inicial de los programas en la Ciudad de Buenos Aires y en el Distrito Federal responde a motivaciones distintas. Para el primer caso, el factor decisivo fue el incremento vertiginoso de la pobreza y la desocupación en poco tiempo; para el Distrito Federal, la autonomía política y económica de la ciudad y la asunción del PRD al gobierno tienen como claro reflejo la creación de un nuevo perfil de políticas. El punto en común es que en ambas ciudades ya existían servicios públicos para las personas en situación de calle pero que recién tomaron importancia con la creación del programa Sin Techo en Buenos Aires y el IASIS en el Distrito Federal.

Brevemente puede decirse que, a pesar de las diferencias, los programas y los servicios que brindan ambos gobiernos son semejantes. Por un lado, se desarrolló una red de albergues nocturnos donde se brinda alimentación, cama, servicios de duchas y acompañamiento profesional. Y, por otro lado, ambos gobiernos incluyeron intervenciones que intentan acercar los programas a las personas que se encuentran en situación de calle, más precisamente con los operativos de invierno en los cuales mediante camionetas el personal de los programas ofrece asistencia y traslado hacia los albergues en las noches más frías del invierno.

En cuanto a las diferencias que presentan puede decirse que en los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal (GDF) la población asistida no es solamente las personas que viven en la calle ya que los programas están orientados a atender a las personas que conviven con la vulnerabilidad. De hecho, en mi trabajo de campo realizado en uno de los Centros de atención a jóvenes en situación de calle, el 80% de los asistidos, según la Coordinadora del Centro, eran jóvenes que escapaban de sus casas por violencia familiar pero que en sí no se encontraban viviendo en la calle. En contraposición, los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) sí parecen estar más focalizados en quienes viven en la vía pública.

Por otro lado, tal como explicó el principal responsable del IASIS, desde esta institución se insta a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la problemática de la situación de calle a participar de reuniones trimestrales para coordinar esfuerzos. De esta forma, existe una instancia a partir de la cual las organizaciones tienen la posibilidad de incidir sobre el diseño e implementación de políticas públicas. Esta situación no se encuentra en el GCBA.

Finalmente, si bien ambos gobiernos necesitan actualizar los datos cuantitativos de la población que vive en la calle para evaluar el “éxito” de las políticas implementadas año a año, los conteos se hacen en for-

ma diferente. En el caso del GDF, el censo se realiza durante cuatro meses con la implementación de los operativos de invierno, es decir, cuando el personal de los programas se acerca a la población para el traslado a los Centros de Albergue. En ese momento, ya en los vehículos, se realiza una encuesta que servirá para elaborar información estadística. En cambio, en el caso del GCBA el conteo se hace durante una noche: desde vehículos se va contabilizando la cantidad de personas que se visualizan en la calle y no se realizan encuestas en estos conteos. Otra de las diferencias importantes en los conteos/censos es que en el DF los recorridos sólo se realizan en las colonias (barrios) donde se sabe que hay más personas viviendo en la vía pública y no se transitan todas las calles. En la Ciudad de Buenos Aires, los vehículos recorren toda la ciudad y eso permite que haya un subregistro menor de personas en situación de calle. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se contabilizan aquellas personas que se encuentran pernoctando en albergues del gobierno o de organizaciones de la sociedad civil.

Si bien en ambas ciudades los programas apuestan a la reinserción social de las personas a través de la recomposición de los lazos familiares y el vínculo con el mercado de empleo, sólo en el caso del GDF se observaron intentos directos de reinserción social a partir de la contratación de personas en situación de calle para el funcionamiento de los programas<sup>3</sup>. Según una de las mujeres empleadas por el GDF que pude entrevistar, María, ser contratada aunque sea sólo por tres o cuatro meses (la duración de los operativos de invierno) le posibilitaba proyectarse a mediano plazo y le permitía poder rentar un cuarto de hotel/pensión. Si bien es una experiencia piloto<sup>4</sup>, en caso de consolidarse a futuro, puede ser una forma de intervenir directamente en las condiciones de vida de las personas que viven en la calle y modificar sus cotidianidades. En el GCBA no se registraron experiencias de este tipo.

Pero más allá de las particularidades que presenten los programas sociales creados para atender a las personas

<sup>3</sup> Esta contratación tiene una doble función: por un lado, implica un cambio cualitativo para las personas que comienzan a trabajar en los programas y, por otro lado, tiene como intención lograr una mayor aceptación de los servicios sociales de quienes viven en la calle a partir de ponerse en contacto con una persona que atravesó la misma circunstancia, con un par.

<sup>4</sup> La contratación de personas en situación de calle para incorporarse en los programas del GDF se comenzó a realizar en noviembre de 2009, con lo cual es una experiencia demasiado reciente. De acuerdo al éxito de esta iniciativa, se evaluará la posibilidad de contratar a más personas que viven en la vía pública en el programa de Brigadas Callejeras, el cual se acerca a las personas en el lugar donde se encuentran pernoctando.

en situación de calle, las políticas sociales que se están implementando en ambas ciudades comparten rasgos comunes, los cuales serán presentados a continuación.

### 3. Rasgos comunes de los programas para atender a las personas que viven en la calle en ambas ciudades

Como se mencionó, la incorporación de la problemática de las personas que viven en la calle en la agenda política de la Ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal se dio por diversos motivos. Pero... ¿cuáles son los rasgos comunes que se hacen presentes en las políticas sociales creadas en cada una de las ciudades?

Los programas sociales que se implementan tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Distrito Federal son **sólo de alcance local** y no se encuentran coordinados por leyes o programas de índole nacional que reúnan información y coordinen esfuerzos. Esto es un problema ya que una de las características más fuertes de la población en situación de calle en ambas ciudades es que las personas suelen ser migrantes. Es decir que son programas descentralizados que al no estar coordinados a nivel nacional pierden información de las trayectorias de las personas ya que no existen bases de datos compartidas por los diferentes niveles de atención (locales, regionales y nacionales) y esto se convierte en una limitación a la hora de intentar la reinserción social y la reconstrucción de redes.

Las políticas sociales implementadas en ambas ciudades tienen un fuerte **componente asistencial** aunque en los programas del DF se está comenzando a implementar medidas que tienen un impacto directo en la reinserción social de las personas que viven en la calle<sup>5</sup>. Pero en términos generales, en ambas ciudades, las políticas no apuntan a transformar las condiciones estructurales (mercados de empleo excluyentes, vulnerabilidad y precariedad como normas constitutivas de la vida cotidiana) que empujan a las personas a experimentar situaciones extremas como por ejemplo vivir en la calle.

5 La contratación de personas en situación de calle para trabajar en los programas sociales es un ejemplo de eso.

6 Entrevista realizada a una de las principales autoridades del IASIS en octubre de 2009.

Las políticas implementadas en ambas ciudades se encuentran **fuertemente focalizadas** en la población que vive en la calle (más notoriamente en el caso de Buenos Aires) y no son intervenciones concebidas a partir de la regeneración del tejido social ni apuntan a la integración social de las personas, sino que están dirigidas a la reinserción social. Es decir, no son programas sociales que intenten poner en contacto a las personas que viven en la calle con otros sectores sociales y enfatizar así en la construcción de nuevas redes que le permitan a la persona salir y mantenerse por fuera de la situación de calle.

Una vez analizadas las motivaciones que impulsaron la incorporación de la problemática de la situación de calle en las agendas de las dos ciudades capitales y habiendo señalado cuáles son los rasgos comunes que presentan las políticas sociales creadas para atender a esta población, cabe preguntarse cuáles son las diferencias y similitudes en cuanto a las características de las personas que viven en las calles entre una y otra ciudad.

### 4. Principales características sociodemográficas de la población en situación de calle

Según el trabajo de campo realizado en el Distrito Federal, el perfil de la población que se encuentra en situación de calle está cambiando. Antiguamente, el perfil predominante en este grupo eran los niños y jóvenes que crecían en la vía pública y se transformaban en adultos en situación de calle. Según los funcionarios entrevistados, en los últimos años se suma una nueva variante a esta población. Una de las máximas autoridades del IASIS señaló lo siguiente:

**“Sí, yo creo que (el perfil de la población) cambia. Te encuentras ahora muchos desempleados (...) Hay fenómenos diferentes, ya ves familias en situación de calle. Los que antes eran niños de la calle hace 15 años ahora tienen sus hijos y hasta nietos en la calle. Yo creo que en los últimos años aparece el nuevo perfil, sobre todo del 2006 para acá... creo que sí viene cambiando (...) Desde 2006 para acá estuvo**

**toda la crisis, el desempleo y la quita de más de dos millones de puestos... viene una crisis ruda y luego una crisis económica tremenda. Y eso se va a ver. Yo le comentaba al director de aquí que sí se va a incrementar el número de personas en calle<sup>6</sup>”.**

En contraposición a este relato, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires el perfil predominante construido desde la gestión pública a la hora de diseñar e implementar los programas sociales es el desempleo y, de esta forma, las políticas creadas fueron diseñadas para atender a las personas que quedaban excluidas del mercado de empleo. En el Distrito Federal, en forma muy reciente, aparecen en los relatos de los funcionarios las figuras del desocupado viviendo en la vía pública y la de las familias en situación de calle; en cambio, en Buenos Aires, los adultos viviendo en la calle no suelen ser los niños o adolescentes que crecieron en la calle como en el DF sino quienes quedaron expulsados del mercado laboral y no pudieron costear el alquiler de una vivienda o fueron desalojados. Con respecto a este último punto, es interesante resaltar que cerca del 40% de las personas que viven en la calle en la Ciudad de Buenos Aires desarrolla una actividad que les brinda ingresos (ver Gráfico N°7) y que, sin embargo, el énfasis en quienes formularon las políticas estuvo puesto en la figura del desocupado que debe de ser reinserto en un mercado laboral excluyente en vez de, por ejemplo, apuntar a fortalecer/formalizar las redes de trabajo conformadas.

A continuación, se dará cuenta de los principales rasgos de la población que vive en las calles de ambas ciudades. Los datos que se mencionarán parten de la información estadística elaborada por los gobiernos locales, teniendo presente los alcances y las limitaciones que existen en la forma en que ésta se confecciona.

7 La industria de la construcción y el sector de servicios informales tales como plomería, electricidad, trabajos de albañilería, entre otros, son las dos principales ramas de actividad que proporcionan trabajos a los sectores más pobres, en general en la informalidad, precariedad y con bajos ingresos.

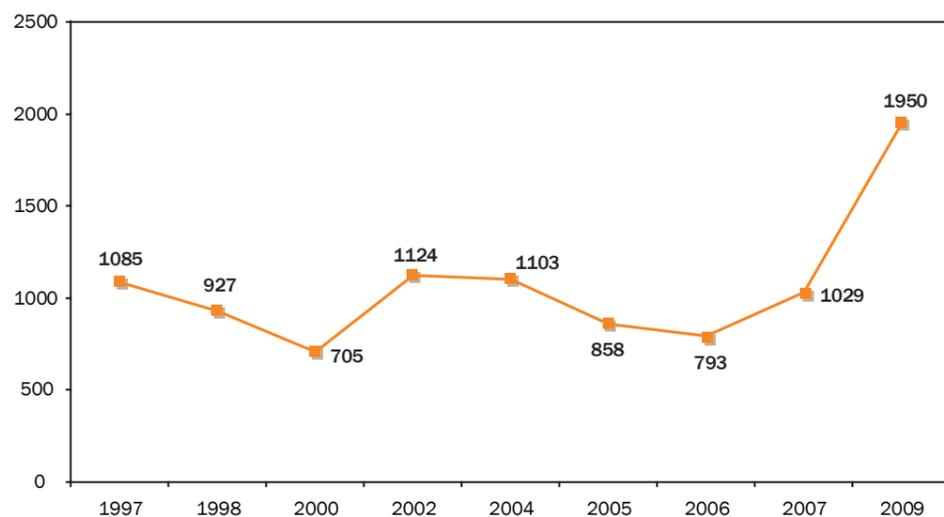
8 Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la tasa de desempleo en la Argentina aumenta con la crisis internacional pero no en forma desmedida. De esta forma, en el momento en que se realizó el último conteo de Sin Techo (abril de 2009), la tasa de desocupación en la Argentina era de 8.4% y en la ciudad de Buenos Aires de 6.6%. Para más información, en el tercer trimestre de 2009 se registró un 9.1% de desocupación en la Argentina, confirmando el aumento sostenido desde el cuarto trimestre de 2008, cuando se había registrado que la tasa de desocupación ascendía al 7.3%.

### 4.1 Cantidad de personas en situación de calle en Buenos Aires y Distrito Federal

En 1997 se realiza el primer conteo de personas Sin Techo en la Ciudad de Buenos Aires y se registraron 1085 personas, lo cual en aquel momento resultó una cifra alarmante (ver Gráfico N°1). En los dos conteos siguientes, 1998 y 2000, la tendencia fue a la baja y podría explicarse a partir del incremento de camas ofrecidas desde los albergues estatales del GCBA para atender a esta población como producto de la incorporación de esta problemática en la agenda de la ciudad. En el año 2002 y 2004 las cifras trepan nuevamente y puede adjudicarse a la gran crisis 2001-2002 que vivió la Argentina con incrementos en las cifras de desempleo, subempleo, pobreza e indigencia. Luego, en el 2006 se registra una fuerte baja que puede relacionarse a la recuperación de la industria de la construcción, del sector servicios<sup>7</sup> y de la economía en general. Finalmente, a partir de 2007 se registra el incremento más vertiginoso de personas en situación de calle y puede pensarse que se debe a dos razones principales: por un lado, los efectos de la crisis internacional y el nuevo aumento del desempleo<sup>8</sup>; por el otro, la implementación desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de una fuerte política de desalojos y de represión en la vía pública mediante la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) tras la perspectiva de la limpieza social. Si esto fuera así, el gobierno de la ciudad, presidido por Mauricio Macri, estaría generando más Sin Techo mediante los desalojos y, a su vez, los convertiría en flanco de políticas represivas. Cualquiera sea el caso, lo cierto es que en mayo de 2009 se registró la mayor cantidad de personas viviendo en las calles desde 1997 en la Ciudad de Buenos Aires: 1950 personas.

**Gráfico N°1:**

Cantidad de personas que viven en las calles de la Ciudad de Buenos Aires, según año de conteo. 1997-2009. En números absolutos.



Fuente: Instituto Nacional de Capacitación (INCA).  
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la situación del Distrito Federal, es más difícil saber con certeza cuántas personas se encuentran viviendo en las calles. Esta falta de precisión se debe principalmente a que recién en el año 2008 se realizó el primer conteo desde el GDF de personas en situación de calle, el cual arrojó que 2759 se encontraban en esta situación.

Con anterioridad, en 1995 el entonces Departamento del Distrito Federal realizó un conteo de los niños de y en la calle<sup>9</sup> junto a UNICEF en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal en los 1214 puntos de la ciudad donde más niños y niñas se concentran. Este relevamiento arrojó que 13373 niños se encontraban trabajando o viviendo en las calles de la ciudad. El 68.5% eran niños y el 31.5% niñas de los cuales el 14.8% eran indígenas. El 77% tenía menos de 16 años (Pérez García, 2008).

En el año 2005 el Gobierno del Distrito Federal a través del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) realizó un conteo de personas adultas. En este relevamiento se registraron más de 6 mil casos.

#### 4.2 Personas en situación de calle según género

Una de las preguntas que surge cuando se piensa en la población en situación de calle es cómo está conformada según el género, es decir, cuántos hombres y cuántas mujeres componen esta población.

Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires (ver Gráfico N°2), el conteo arrojó que el 73% de las personas en situación de calle eran hombres, el 12% mujeres. Pero, como el conteo se realiza a la noche y muchas veces desde los vehículos no puede observarse el género de las personas debido a que las personas están cubiertas por frazadas, en el 15% de los casos no supo distinguirse si eran hombres o mujeres. Si se calcula nuevamente el porcentaje dejando de lado ese 15% y tomando como referencia un nuevo N total, los cálculos indican que el 86% serían varones y el 14% serían mujeres. Para el caso del Distrito Federal, en el censo realizado por el IASIS se registró que el 81% de los casos son hombres y que el 19% son mujeres.

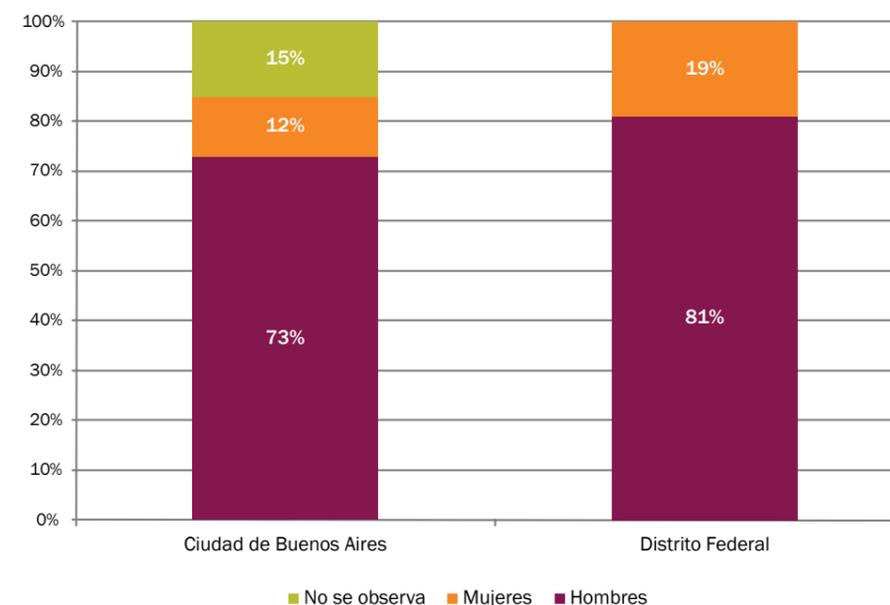
<sup>9</sup> Los niños de la calle son aquellos niños de uno u otro sexo que han roto definitivamente con su vínculo familiar; realizan actividades de subempleo o delincuencia, convirtiendo a la calle como su medio de vida. Los niños en la calle son niños de uno u otro sexo que laboran en las calles para contribuir al ingreso familiar, mantienen su vínculo familiar y manifiestan irregularidad escolar (Álvarez Alcántara, 2003).

Según los datos relevados, en ambas ciudades la tasa de masculinidad en la población que vive en las calles es sumamente marcada. Cabe mencionar que situaciones similares han sido registradas en otras ciuda-

des latinoamericanas como Belo Horizonte (Ferreira, Frederico Poley Martins, 2006); y Santiago de Chile (Habitando la calle. Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle, 2005).

**Gráfico N° 2:**

Población en situación de calle según género. En porcentajes. Ciudad de Buenos y Distrito Federal, 2007 y 2008-2009.



Fuente: Instituto Nacional de Capacitación (INCA). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Censo de personas en situación de calle de la Ciudad de México "Tú también cuentas", 2008-2009.

#### 4.3 Personas en situación de calle según edad

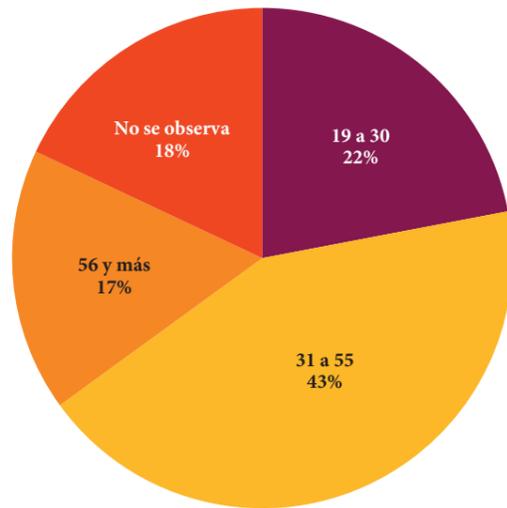
Otros de los rasgos que parecen coincidir en cuanto a las características de la población en situación de calle de Buenos Aires y del Distrito Federal es la composición etárea.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el rango de edad con más casos fue de 31 a 55 años con el 43% de los casos (ver Gráfico N°3). En el Distrito Federal, si uno agrupa las categorías que comprenden a las personas de 30 a 39 años (23.4%) y quienes se ubican entre los 40 y 49 años de edad (17%), la cifra alcanza al 40.4% de la población (ver Gráfico N°4). Cabe aclarar

que en el Distrito Federal, también se contabilizan a los menores de edad con lo cual altera la distribución del porcentaje total de los casos en cada categoría. Sin embargo, puede observarse que existe una concentración de casos en el mismo rango de edad en ambas ciudades. De esta forma, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Distrito Federal la mayor cantidad de casos de personas en situación de calle se ubica entre los 30 y los 55 años de edad aproximadamente. Estos datos deberían ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas públicas.

**Gráfico N°3:**

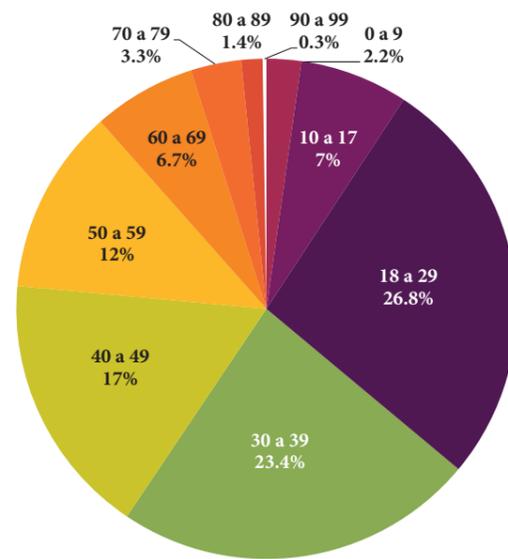
Población en situación de calle según edad en la Ciudad de Buenos Aires, 2007. En porcentajes.



Fuente: Instituto Nacional de Capacitación (INCA). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

**Gráfico N°4:**

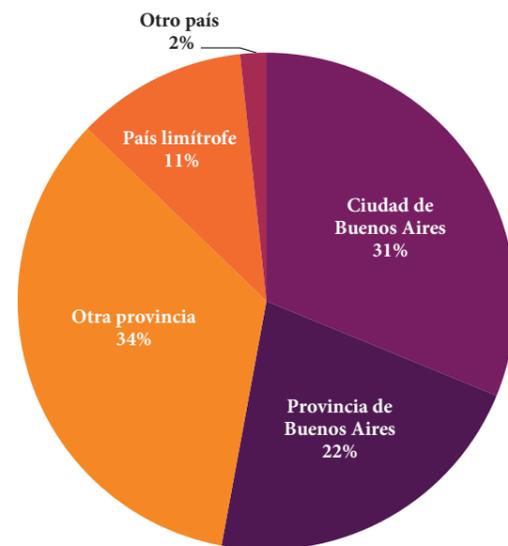
Población en situación de calle en el Distrito Federal según edad, Oct. 2008-Feb. 2009. En porcentajes.



Fuente: Censo de personas en situación de calle de la Ciudad de México "Tú también cuentas", 2008-2009.

**Gráfico N°5:**

Personas en situación de calle según lugar de origen. Ciudad de Buenos Aires, 2008. En porcentajes.



Fuente: Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario (2008).

#### 4.4 Personas en situación de calle y lugar de origen

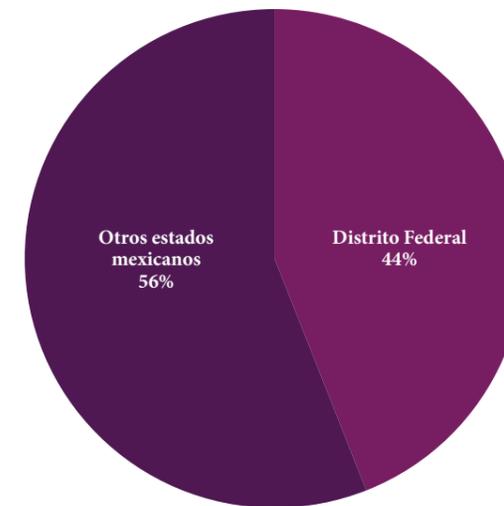
Las personas que viven en las calles de la Ciudad de Buenos Aires en su mayoría provienen de otras provincias e, incluso, de países limítrofes. Según la encuesta realizada en 2008 (Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, 2008) sólo el 31% de las personas en situación de calle es oriundo de la Ciudad de Buenos Aires. La mayoría de los encuestados proviene de provincias del Interior del país (34%) sin contar a la provincia de Buenos Aires, el 22% proviene de la provincia de Buenos Aires, el 11% de países limítrofes y el 2% de países no limítrofes con Argentina (ver Gráfico N°6). Por lo tanto, puede afirmarse que los procesos migratorios son una variable muy presente en la población en situación de calle de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso del Distrito Federal, puede decirse que la migración sigue siendo un factor importante aunque levemente menos pronunciada que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Según el censo de personas

en situación de calle realizado en 2008, el 44% de las personas que se encuentran en situación de calle provienen del mismo Distrito Federal y el 56% restante migró desde otros estados mexicanos (ver Gráfico N°7).

**Gráfico N°6:**

Personas en situación de calle según lugar de origen. Distrito Federal, 2009. En porcentajes.



Fuente: Censo de personas en situación de calle de la Ciudad de México "Tú también cuentas", 2008-2009.

#### 4.5 Población en situación de calle y vínculo con el empleo

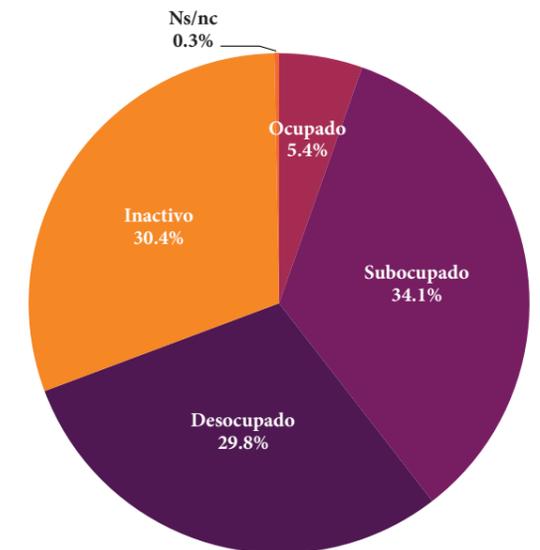
Si bien los gráficos que se muestran a continuación contienen categorías diferentes, puede afirmarse que tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el Distrito Federal, las personas en situación de calle conviven con el desempleo más fuertemente que el resto de la población. En la Ciudad de Buenos Aires, el 29.8% dijo encontrarse desocupado y en el Distrito Federal la cifra casi fue idéntica: 28%. De todas formas un aspecto a resaltar es que si bien el desempleo es alto, la mayoría de las personas en situación de calle en las

dos ciudades se encuentran activas, es decir, desarrollan una actividad que proporcione ingresos.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el 39,5% de los encuestados desarrolla actividades que proporcionan ingresos (Ver Gráfico N°8) estando ocupados a tiempo completo o subocupados<sup>10</sup>. Finalmente, el 30.4% se encuentra inactivo<sup>11</sup>. En el caso del Distrito Federal, el desarrollo de una labor a cambio de dinero es mucho más pronunciado que en el caso de la población en situación de calle porteña, ya que el 72% se encuentra trabajando en alguna rama de actividad (ver Gráfico N°9). Como puede observarse en el gráfico, la mayor cantidad de personas en situación de calle se desempeña como comerciante (15%), como ayudante general (10%) y en la albañilería (9%).

**Gráfico N°7:**

Personas en situación de calle según situación ocupacional. Ciudad de Buenos Aires, 2008. En porcentajes..

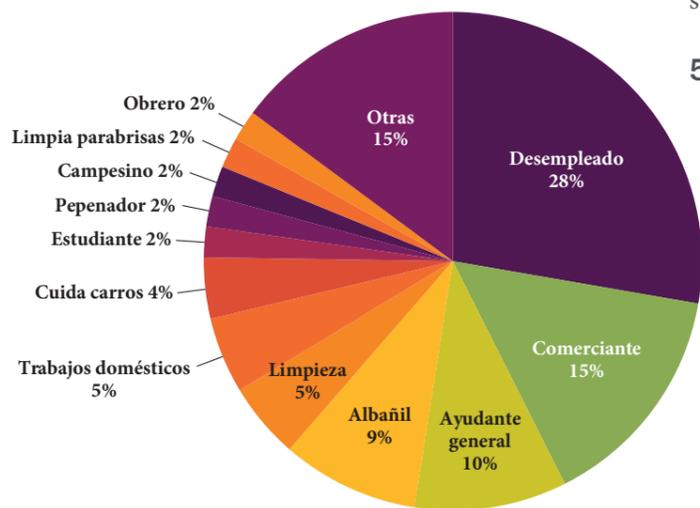


Fuente: Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario (2008).

<sup>10</sup> Según el INDEC, los subocupados son las personas que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más horas.

<sup>11</sup> Según el INDEC, la persona inactiva es quien no trabaja y no desea trabajar.

**Gráfico N°8:**  
Personas en situación de calle según situación ocupacional. Distrito Federal, 2009. En porcentajes.



**Fuente:** Censo de personas en situación de calle de la Ciudad de México "Tú también cuentas", 2008-2009.

Por los datos presentados, puede decirse que en el DF la población predominante según las autoridades entrevistadas son los niños y jóvenes que crecieron en la calle hasta transformarse en adultos. En la Ciudad de Buenos Aires, según los funcionarios, el perfil predominante es el adulto desempleado que quedó al margen de las transformaciones en el mercado de empleo que se dieron principalmente en los años noventa. Sin embargo, tal como se mencionó, en la Ciudad de Buenos Aires el 40% de las personas que viven en la calle realizan una actividad que les proporciona ingresos con lo cual esta figura del desempleado puede ser puesta en duda (ver Gráfico N°7).

En cuanto a las similitudes entre ambos casos estudiados, la población de las dos ciudades presenta una tasa de masculinidad muy marcada (del 80% y más), el rango etáreo más encontrado se concentra en personas de 30 a 55 años y la mayoría han experimentado procesos migratorios en general del interior del país hacia las ciudades capitales en búsqueda de mejores oportunidades laborales. Finalmente, en cuanto a la relación con el trabajo, en ambas ciudades la gran mayoría de las personas desarrolla actividades infor-

males que proporcionan ingresos, sobre todo en el DF. En contraposición a esto, cabe destacarse que es un grupo que convive con una mayor desocupación que el resto de la sociedad ya que alrededor del 30% se encuentra en esta situación.

## 5. Resultados encontrados

La problemática de las personas en situación de calle se convirtió en los últimos quince años en un tema de interés público y se instaló fuertemente en las agendas de dos de las ciudades capitales latinoamericanas más pobladas de la región: Ciudad de Buenos Aires y Distrito Federal. En este artículo fue de interés dar cuenta de cuáles fueron los motivos que incidieron para que esto sucediese.

En la Ciudad de Buenos Aires se produjo la incorporación de la temática de la situación de calle como consecuencia de la consolidación de una nueva cuestión social. Esta se encontraba atravesada por la pobreza, la inestabilidad laboral y la vulnerabilidad, es decir por el resquebrajamiento del tejido social que tuvo como una de sus manifestaciones más severas el incremento de personas viviendo en la vía pública.

En cambio, en el Distrito Federal la incorporación de la problemática en la agenda se produce por el proceso de reforma política que vive la ciudad, el cual consistió en la conquista de la autonomía política y económica en 1997. La llegada de un partido de izquierda al gobierno de la ciudad supuso la reproblemática de cómo debía atenderse a la pobreza desde las políticas sociales y, en ese sentido, comenzó a dejarse de lado la mera asistencia social y comenzó a estimularse la reinserción social de las personas, con una cierta participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.

En una segunda instancia, en este artículo se analizaron comparativamente las características que presentan los programas sociales que actualmente se están implementando desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y desde el Gobierno del Distrito Federal (GDF). Básicamente puede decirse que tienen como eje central la existencia de la red de albergues estatales, donde se hospeda a las personas en

situación de calle y se brindan servicios de alimentación, duchas, camas y acompañamiento profesional. A su vez, en ambas ciudades existen programas que realizan labores en la misma calle, acercando los programas a las personas que se encuentran en esta situación. Si bien estas políticas presentan diferencias, comparten características comunes y en éstas se puso énfasis en este artículo. En ambas ciudades, las políticas creadas para atender a las personas que viven en la calle presentan tres rasgos: son descentralizadas, focalizadas y tienen un alto componente asistencial.

Finalmente, se ha intentado dar cuenta de las principales características que presenta la población que vive en situación de calle en ambas ciudades. De acuerdo a los funcionarios entrevistados, puede señalarse que en el DF predominan los niños y jóvenes que escaparon de sus hogares por violencia familiar y que se hicieron adultos viviendo en la vía pública y en la Ciudad de Buenos Aires el perfil más encontrado son los excluidos parcial o totalmente del mercado laboral y que no pueden costearse el alquiler de una vivienda o cuarto de hotel/pensión. A pesar de esta diferencia central, ambas poblaciones comparten características generales como por ejemplo una tasa de masculinidad muy marcada, el mismo rango etáreo, la vivencia de procesos migratorios del Interior del país hacia las ciudades capitales y, por último, una alta cantidad de personas que se encuentran desarrollando actividades que les proporcionan ingresos poniendo en duda la figura de desocupado a la que tanto se apela en los programas sociales de la Ciudad de Buenos Aires.

Pueden hacerse muchas observaciones sobre estos programas y algunas son las que se mencionarán a continuación. Las políticas para atender a las personas en situación de calle en ambas ciudades apuntan a lograr la reinserción social de las personas a partir de su revinculación con el mercado de empleo a través del dictado de talleres de capacitación laboral. Estas actividades tienen como trasfondo que nunca se pone bajo cuestionamiento al mercado de empleo como el principal asignador de recursos y que se transfiere la responsabilidad de la situación de desempleo a las personas (Grassi, 2006) y no a la falta de políticas de generación de fuentes de trabajo que amortigüen las fuertes y recientes transformaciones del mercado de empleo (cada vez más selectivo, con una fuerte seg-

mentación laboral que determina quién es parte y quién queda en los márgenes).

La información estadística elaborada por los gobiernos en cuanto al alto porcentaje de personas que desarrollan actividades que proporcionan ingresos permite pensar que las personas en situación de calle lejos están de la representación social que existe sobre ellos, la cual los asocia a la pereza, la quietud y la falta de voluntad. Siguiendo este tema, los talleres de capacitación laboral no tienen en cuenta las actividades que las personas ya realizan ni tampoco se trabaja con las redes que este grupo construye en la vía pública. De esta forma, se invisibiliza la informalidad laboral y se piensa sólo en atender al sujeto aislado y no al sujeto con su entorno. A pesar de la centralidad de las redes para obtener recursos, los programas sociales existentes en ambas ciudades no trabajan en la generación de vínculos a partir de la creación de puntos de encuentro entre diferentes sectores sociales, sino que ponen énfasis en el sujeto y, no siempre, en la recuperación de su red familiar.

Como se mencionó, los programas sociales de ambas ciudades invisibilizan la informalidad laboral como sustento para las personas que viven en la calle y desde los servicios que prestan los programas muchas veces se termina reforzando la informalidad en la que viven. La pregunta que surge es en qué medida las redes institucionales de los gobiernos tienden a reforzar la informalidad como forma de vida y hasta qué punto la combaten con políticas que no apuntan a transformar los problemas estructurales de fondo. En este sentido, ya en la Ciudad de Buenos Aires los funcionarios entrevistados comienzan a visualizar la aparición de un nuevo perfil de personas viviendo en la calle: los crónicos del sistema, es decir, aquellas personas que hace un tiempo intermedio se encuentran viviendo en la calle, que dejan de buscar sistemáticamente la salida y que adoptan a las redes gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil como soportes en su reproducción de la vida cotidiana.

## BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ ALCÁNTARA, Angélica (2003). *Representación social de los niños en situación de calle acerca de las instituciones que los asisten*. Tesis para Licenciatura en Psicología. Distrito Federal, Universidad Autónoma de México.
- CASTEL, Robert (2004); *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- CENSO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2009). *Tú también cuentas, 2008-2009*. Documento elaborado por el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS). Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social y Gobierno del Distrito Federal.
- DECRETO N°607/997. (1997). Ciudad de Buenos Aires: Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, N°213.
- FERREIRA, Gladys (2001). "Una mirada al BAP". En Malanca (Comp.): *Personas Sin Techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo en calle* Documento N° 28. Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Promoción Social. Págs. 16 a 20.
- FERREIRA, Frederico Poley (2006). "População em situação de rua, vidas privadas em espaços públicos: o caso de Belo Horizonte 1998-2005". En João Antonio de Paula & et al (coordinadores). *Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira* [Procedente del 12th Seminar on the Economy of Minas Gerais].
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL (2000). "Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal". Gobierno del Distrito Federal, México.
- GRASSI, Estela (2006); *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- HABITANDO LA CALLE. CATASTRO NACIONAL DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE, 2005. (2005). *Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile*. Santiago de Chile, Ministerio de Planificación.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). Consultar en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- MERKLEN, Denis (1991). *Asentamiento en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- MERKLEN, Denis (2000). "La lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del GBA hacia finales de los 90". En M. Svampa (ed.) *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- PÉREZ GARCÍA, Juan Martín (2008); "Derechos de las poblaciones callejeras". En: El Caracol y Comisión de Derechos Humanos (coordinadores). *Capítulo 31 del diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Gobierno del Distrito Federal.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2006). *Memoria de Actividades del Instituto de Asistencia e Integración Social, 2000-2006*. México, Gobierno del Distrito Federal.
- SUBSECRETARÍA DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR Y COMUNITARIO (2008); "Encuesta a Personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos". Buenos Aires, Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario de la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.