

Grupo de Trabajo:

Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Título del Trabajo:

Reproducción de la desigualdad: Las políticas sociales dirigidas a las personas en situación de calle en Buenos Aires y San Pablo

Autores:

Lic. Paula Cecilia Rosa

Institución: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR/CONICET.
Universidad de Buenos Aires, UBA.

Lic. Maria Carolina Tiraboschi Ferro

Institución: Centro Gaspar Garcia de Derechos Humanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina.

Reproducción de la desigualdad: Las políticas sociales dirigidas a las personas en situación de calle en Buenos Aires y San Pablo¹

Paula Cecilia Rosa

Maria Carolina Tiraboschi Ferro

Introducción

San Pablo y Buenos Aires son dos ciudades latinoamericanas que, más allá de las diferencias políticas, económicas y sociales, comparten una problemática social. Esta particularidad se vincula con la existencia de un sector de la población que vive en condiciones de extrema vulnerabilidad, encontrándose excluido del ámbito laboral, de la posibilidad de tener una vivienda y una salud física y mental íntegras. Estamos haciendo mención a las miles de personas y familias que “habitan” las calles de la ciudad noche tras noche; las *personas en situación de calle*, en definitiva, comparten un acceso desigual y precario a los derechos sociales que gozan otros sectores de la sociedad. Estas situaciones particularmente urbanas cristalizan el funcionamiento de un sistema tendiente a la exclusión de ciertas poblaciones ampliamente vulnerables.

En el presente artículo abordaremos la problemática de las personas y familias que “habitan” en las calles de las ciudades de Buenos Aires y San Pablo. De este modo, es que nos proponemos analizar las políticas públicas desarrolladas y también las acciones por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) impulsadas hacia esta población. A partir de esto, reflexionaremos sobre las consecuencias de los servicios ofrecidos para la vida cotidiana de estas personas y para su inclusión social, buscando cuestionar si estos contribuyen -o no- para reproducción de la desigualdad. Abordaremos la problemática desde una perspectiva comparativa y un ángulo crítico, analizando los avances, tensiones y límites de las políticas sociales en relación a la construcción de ciudadanía y participación.

¹ Citación: Rosa, P. C. y FERRO, M. C. T. (2011). Reproducción de la desigualdad: Las políticas sociales dirigidas a las personas en situación de calle en Buenos Aires y San Pablo. XXVIII Congreso Internacional de Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS), Recife, Brasil, de 6 a 11 de setembro.

I. Brasil, en las calles de San Pablo

En Brasil, históricamente fueron las OSC, en su mayoría de cuño religioso, quienes actuaron con la población en situación de calle y desempeñaron un importante papel para la sobrevivencia de dicha población (Vieira; Bezerra y Rosa, 2004: 117). No obstante, es importante destacar que estas entidades sociales, en general, tendían a seguir una línea de corte asistencialista y caritativo en la cual no se contemplaba dicha atención como un derecho, entre otros, que debería ser reconocido y garantizado por el Estado (ibíd.: 137).

El Estado, a su vez, históricamente ha tenido a las personas en situación de calle como público casi totalmente invisible ante sus políticas sociales y, en contrapartida, las ha tenido presentes y visibles para sus políticas de intervención represiva y de criminalización. Incluso, puniciones legales por ser “vago” o “mendigo” tuvieron lugar en Brasil.

Es únicamente a finales de 1980 y, sobre todo, durante el decenio de 1990 que empiezan a aparecer las primeras acciones de algunos gobiernos municipales brasileños en el sentido de asumir este sector poblacional como objetivo de sus políticas sociales. Esta inflexión de la actuación estatal estuvo vinculada a la expresiva intensificación del número de personas que habitaban los espacios públicos de las grandes y medianas ciudades brasileñas debido a las mudanzas ocurridas en el rol estatal y en el mundo del trabajo – aumento del desempleo, subempleo y del trabajo informal – (Silva, 2009: 104; Rosa, 2005: 29).

En 1988, el Partido de los Trabajadores (PT) conquista una de sus primeras alcaldías: la gestión de San Pablo, la principal metrópoli del país. Luiza Erundina asume el gobierno municipal en 1989 e imprime un nuevo norte al tratamiento público de la problemática de las personas en situación de calle, instaurando un precedente para todo el país. En este entonces, no había datos confiables sobre el número de personas que vivían en las calles de San Pablo, no se sabía de dónde venían, qué hacían, qué las llevó a esta situación y, consecuentemente, qué tipo de atención era necesario brindarles. Las estimaciones variaban entre cinco a cien mil personas (Vieira; Bezerra y Rosa, 2004: 48).

En 1991, la *Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (Sebes)* realizó un relevamiento exploratorio, con la participación de diferentes OSC, en regiones centrales de la ciudad que contabilizó 3.392 personas viviendo en las calles² y levantó aspectos de su perfil socio-demográfico. Fue el primer estudio sistemático cuantitativo y cualitativo de este público en Brasil³. Esta acción permitió al gobierno cuantificar el problema (aunque no se trató de un censo) y dar los primeros pasos hacia su mejor comprensión, revelando, además, que el número de personas en situación de calle no era tan elevado como algunas estimativas sugerían y que era viable pensar políticas públicas de atención.

Como intervención, la Sebes optó, por un lado, por el apoyo a algunos albergues nocturnos⁴ existentes y administrados por OSC y, por otro lado, por la creación de albergues de invierno⁵ y de casas de convivencia⁶. Antes de la gestión del PT, existían en la ciudad únicamente dos albergues nocturnos financiados por el poder público (y gestionados por OSC) y el CETREN (*Central de Triagem e Encaminhamento da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo*), un centro de atención a personas diversas que no tenían vivienda fija en la ciudad de San Pablo (Vieira; Bezerra; Rosa, 2004; Rosa, 2005).

Aunque de forma tenue, la alcaldía empezó a asumir la responsabilidad por la atención hacia la población en situación de calle que, como mencionamos, históricamente estuvo a cargo de las OSC. De esta forma, se formularon las primeras políticas públicas de atención hacia las personas en situación de calle en

² Este levantamiento contabilizó únicamente personas que dormían en la calle (al aire libre), sin incluir aquellos que dormían en los albergues u otros espacios de alojamiento nocturno. Además, se trató de un conteo sólo en las áreas centrales de San Pablo. Para más detalles ver: Vieira, Bezerra & Rosa (2004).

³ El estudio fue publicado en 1992 en un libro llamado *População de Rua: quem é, como vive, como é vista* (Vieira; Bezerra y Rosa, 2004).

⁴ Espacio de pernocte para adultos en situación de calle, con posibilidad de alimentación (cena y desayuno) e higiene, siendo normalmente obligatoria la salida por la mañana. Los horarios son estrictos: ingreso de 17/18 hs y egreso de 7/8hs. Algunas personas logran preservar sus vacantes por un periodo extenso de tiempo, pero estas instituciones también reciben demanda espontánea, renovando gran parte de sus vacantes diariamente. Hoy en día la Alcaldía está prefiriendo utilizar la terminología “centro de acogida”.

⁵ Los albergues de invierno consisten en refugios especialmente abiertos en periodos de bajas temperaturas, de forma provisoria, para garantizar pernocte a un número mayor de personas en situación de calle.

⁶ La casa de convivencia es una iniciativa inspirada en la experiencia de la *Comunidade dos Sofredores de Rua* de la *Organização de Auxílio Fraternal (OAF)*, vinculada a la Iglesia Católica. Las casas de convivencia eran espacios con una filosofía diferenciada de valorización de la dignidad de las personas, para convivencia y vinculación social, buscando además estimular la participación de los usuarios en la dinámica de la casa y la organización de la población (Vieira, Bezerra & Rosa, 2004: 141).

el país, lo cual generó mayor visibilidad de esta problemática y la promovió como una cuestión de derechos ciudadanos y deberes del Estado.

A lo largo de la década de 1990 creció el desempleo en la ciudad asociado a los cambios estructurales que vivía el país, aumentando así el número de personas en situación de calle (Rosa, 2005). En las dos gestiones siguientes del *Partido Progressista Brasileiro* de 1993 a 1996 y de 1997 a 2000 (Paulo Maluf y Celso Pitta, respectivamente), aumentó de forma contundente el número de albergues nocturnos (pero no en consonancia con el número de personas en las calles⁷). De esta forma, estas instituciones que eran una alternativa inicial para combatir la problemática de personas en situación de calle, pasaron a ser una política definitiva y en muchos momentos la única respuesta del poder público, sin la creación de alternativas innovadoras ni en el ámbito de la atención de la emergencia, ni de posibilidades de salida de la situación de calle.

San Paulo no fue pionera únicamente en el desarrollo de servicios públicos para la población en situación de calle. En 1997, la ciudad inaugura un proceso diferenciado cuando, después de un largo proceso reivindicativo, consigue aprobar la Ley No.12.316 de promoción de los derechos ciudadanos de las personas en situación de calle. Esta ley, aunque aprobada en gestión opositora al PT, fue reglamentada solamente en 2001 durante el gobierno de la alcaldesa Marta Suplicy (PT). La Ley No.12.316 fue innovadora, no sólo por inaugurar un marco legal en el país sino también por la forma novedosa que buscó enfrentar la problemática, estableciendo un precedente importante: apuntó hacia la necesidad de articulación de la asistencia social con otros sectores de las políticas sociales como trabajo, salud, educación y vivienda, constituyéndose así en la primera referencia de propuesta de actuación intersectorial de políticas públicas.

Ahora, aunque la ley municipal haya sido un avance fundamental, diez años después de su reglamentación, la implementación de la misma sigue siendo un desafío, principalmente su aspecto intersectorial. El proceso de involucrar otras Secretarías, más allá de la asistencia social, para el desarrollo de políticas

⁷ “Se em 1996 o número de moradores de rua era de 5.334 conforme levantamento da Prefeitura de São Paulo, em 1998 havia estimativas de 8.000 pessoas morando nas ruas. O número de vagas em albergues, casas de convivência e abrigos é avaliado (1998) em 3.000, havendo, portanto, um enorme déficit para essa população” (Domingues Junior, 2002: 108).

específicas de atención a las personas en situación de calle, ha sido complejo y poco fructífero.

La *Secretaria Municipal de Assistência Social* (SMADS) terciarizó prácticamente todos sus servicios a las OSC, como veremos a continuación. Uno de los pocos servicios que presta directamente son los Centros de Referencia Especializados de la Asistencia Social (CREAS). Los CREAS ofertan servicios especializados y continuados a familias e individuos en situación de amenaza o violación de derechos (violencia física, psicológica, sexual, tráfico de personas, etc.) y son co-financiados por el Gobierno Federal. En San Pablo, existen actualmente dos CREAS específicos para el atendimento de la población en situación de calle.

Las Secretarías del Trabajo, tanto a nivel municipal como estadual, han desarrollado algunas iniciativas para trabajadores desempleados y en situación de alta vulnerabilidad social, que han beneficiado a personas en situación de calle. Así la *Frente de Trabalho* (1999, estadual) y el *Programa Operação Trabalho* (2001, municipal), han consistido en iniciativas de capacitación y entrenamiento profesional por periodos determinados (normalmente de 6 a 12 meses). Aunque positivos, estos programas presentan límites importantes como la escasez de acompañamiento socio-asistencial, diplomas poco reconocidos por el mercado laboral, entre otros que dificultan para las personas en situación de calle la obtención de empleo después de su participación en uno de estos programas.

A su vez, recientemente, la Secretaria Municipal de la Salud ha empezado a desarrollar servicios específicos para atender la población en situación de calle. Aunque el Sistema Único de Salud (SUS) sea gratuito y universal a todos los ciudadanos brasileños, la población en situación de calle enfrenta serias dificultades para accederlo debido, en parte, a la discriminación de los técnicos de salud (sean en los hospitales o en otros equipamientos de salud fijos y móviles) y, en parte, a que muchas veces las personas en situación de calle no buscan ayuda, no habiendo programas que lleven los técnicos de salud hasta las calles. Buscando cambiar esta realidad, en 2008 la Secretaria Municipal de la Salud empezó la *Estratégia Saúde da Família- Especial*, con Agentes Comunitarios de

Salud especialmente entrenados para atender personas en situación de calle (sea adentro de los servicios, sea en las calles).

Ahora bien, aunque los servicios públicos hayan avanzado considerablemente en los últimos años haciendo de San Pablo la principal referencia nacional, importantes áreas sociales todavía poco o nada se sensibilizaron ante la problemática de las personas en situación de calle. Así, áreas como educación, vivienda y derechos humanos siguen prácticamente insensibles ante la realidad de estas personas.

Servicios de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Como vimos, las OSC históricamente han desempeñado un rol importante para la sobrevivencia de las personas en situación de calle mientras el Estado era totalmente ausente. Actualmente, el número de OSC que prestan servicios a esta población es significativo en la ciudad de San Pablo, siendo imposible pensar los servicios sociales sin analizar la actuación de estas organizaciones.

La mayor parte de los servicios de la red socio-asistencial, por ejemplo, son puestos en práctica por las OSC, en su mayoría con subsidios de la SMADS. En lo que se refiere a los establecimientos de alojamiento nocturno (albergues, albergues especiales⁸, hoteles sociales⁹ y repúblicas¹⁰), la alcaldía no tiene ningún establecimiento propio y subsidia diversas OSC que ofrecen aproximadamente 9.000 camas. Según la FIPE¹¹ (2009), el número total de personas adultas en situación de calle en San Pablo es de 13.666, significando que aproximadamente el 35% (4.666 personas) no tienen alternativa para pernoctar. Ello desmitifica la idea de que las personas en situación de calle duermen al aire libre “porque quieren”. Si bien es verdad que una parte de estas personas se rehúsa a ir a

⁸ Destinados a públicos “especiales”: mujeres, mujeres con niños, familias o mayores.

⁹ Servicio gratuito cuyo criterio de entrada es tener algún tipo de renta y ser encaminado por un albergue. Las vacantes son estables. La persona puede “habitar” el espacio por 6 meses a un año, teniendo que dejarlo los fines de semana. Es considerado un hogar de tránsito.

¹⁰ Igual al hotel social, pero en las repúblicas se cobra una tasa simbólica mensual. La persona puede permanecer los fines de semana, tiene las llaves y participa de la co-gestión del espacio.

¹¹ Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

albergues nocturnos (por sus reglas estrictas, horarios inflexibles, denuncias de malos tratos, etc.), gran parte duerme en la calle por falta de opción.

Igualmente, cabe destacar que el número de camas destinadas a los “hogares de tránsito” (hoteles sociales y repúblicas) no llega al 5% del total de vacantes ofrecidas (aprox. 9.000). De esta forma, la alternativa del albergue de atención de la emergencia tiene clara preponderancia sobre iniciativas que buscan ofrecer una acogida más humana y un espacio de vivienda transitorio, que visan ayudar a las personas a rescatar su autoestima y su dignidad, así como sus condiciones socioeconómicas. Los albergues son establecimientos complejos que, a la vez que constituyen una importante referencia para aquellos que buscan ayuda y apoyo en las calles, son alternativas paliativas que muchas veces no sólo no contribuyen como retrasan procesos de “reinserción social”. Además, De Lucca (2010) al analizar algunos albergues nocturnos de la ciudad habla de las “dos faz del dispositivo” y de su “ambivalencia funcional”: por un lado son un soporte fundamental para quienes viven en las calles y, por el otro, funcionan como instrumentos del poder público para “limpiar” las calles de la ciudad, es decir, herramientas de higienización social.

Cuanto a los servicios de atención diurna, las OSC ofrecen establecimientos llamados “núcleos de convivencia” (muchos ofreciendo oportunidad de ducha, comida, atención médica, acompañamiento social y/o psicológico, etc.), restaurantes, bagajeros (espacios para guardar las pertenencias), entre otros servicios. Gran parte de ellos son conveniados con la SMADS, mientras otros no lo son.

Las iniciativas de capacitación, trabajo y renta – o como se conviene llamar “inserción productiva” – son diversas (venta de revistas en vía pública, capacitación en oficios, cooperativas de separación y venta de materiales reciclables, artesanías, etc.), pero en cantidad altamente inferior a los servicios de alojamiento nocturno o convivencia diurna. Igualmente, la mayoría es financiada por convenios con la alcaldía.

El (des)funcionamiento de la red

Para una atención adecuada a la población en situación de calle es imprescindible el trabajo articulado de la red de salud y la red de asistencia social, por ejemplo, algo que no ocurre en la práctica. En la realidad cotidiana, presenciamos un *des*-funcionamiento de la red de atención, donde una persona que pasó recientemente por un proceso quirúrgico, sale del hospital y va dormir en la calle porque no hay vacante en los establecimientos de alojamiento nocturno, complicando su recuperación clínica. Este, entre tantos otros ejemplos, retrata la escasez de comunicación entre estas dos áreas.

Además, la gran mayoría de los servicios ofrecidos, sean ellos públicos o privados/sociales, están enfocados en la atención a la emergencia de quién está en la calle: ducharse, comer y dormir. La proporción de servicios que buscan ofrecer “puertas de salida” de la situación de calle, como los núcleos de inserción productiva y los hogares de tránsito, es ínfimamente menor. De cualquier forma, como vimos, mismos los servicios más asistenciales y de emergencia son insuficientes ante la magnitud de la problemática de un universo expresivo de por lo menos 14.000 personas habitando las calles de San Pablo.

Igualmente, la perspectiva intersectorial de las políticas sociales sigue una realidad distante. Observamos que la asistencia social (representada por la SMADS), sigue siendo responsable tanto por la red socio-asistencial, como por muchas iniciativas de inserción productiva y vivienda provisoria/transitoria. Ello demuestra que la problemática de las personas en situación de calle sigue siendo vista fundamentalmente como una “cuestión de asistencia” (o de “policía”), lo cual dificulta la construcción de alternativas de salida de la misma.

II. Argentina, habitar las calles de Buenos Aires

A raíz del aumento sostenido de esta población en las calles de la Ciudad de Buenos Aires, a fines de la década del 90, se crean los primeros programas que los tomaban como población objetivo. El Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de los programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables dentro de la ciudad. De este Ministerio depende la Subsecretaría de Fortalecimiento familiar, encargada de los servicios sociales destinados a las personas en situación de calle. En este ministerio en el año 1997 -a partir del decreto 607- se crea el primer programa que tenía como población objetivo a los denominados, por ese entonces, “sin techo”. Fue nombrado como “Programa Integrador para personas o grupos familiares en situación de Emergencia Habitacional”. Con su creación aparece en la agenda pública esta problemática. Dado lo novedoso de este programa se debieron tomar varias decisiones iniciales vinculadas con la delimitación de la población: cómo abordarla, qué dispositivos de atención se debían crear, etc.

Años más tarde, específicamente en el año 1999, se crea el programa “Buenos Aires Presente” conocido como BAP. Este programa atiende a las personas en situación de emergencia, es decir, que no tiene como única población objetivo a los habitantes de la calle, sino que fue creado para asistir en situaciones de emergencia al conjunto de la sociedad. Este programa a través de sus unidades móviles, que circulan por toda la ciudad, brinda información sobre los servicios sociales, deriva y traslada a las personas. El BAP es un articulador entre servicios y programas. En el caso específico de los habitantes de la calle, estos son detectados a través del BAP y en algunos casos derivados a los servicios que les brinda el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o bien las organizaciones de la sociedad civil destinadas para su atención.

El programa «Atención para las familias en situación de calle», es el ámbito dentro de la Ciudad de Buenos Aires, en el cual se desarrolla la atención a las poblaciones en riesgo habitacional. Este se inscribe dentro de la dependencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde aquí se gestiona la entrega de subsidios económicos, solo con fines habitacionales, para asistir a familias o a personas que se encuentran habitando en la calle. Para acceder a este subsidio se deben cumplir varios requisitos, uno de ellos es presentar un “certificado de situación de calle”, es decir, que se debe acreditar que efectivamente se vive en la calle. Otro de los servicios destinados para esta población son los hogares de tránsito y los paradores nocturnos. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires posee sus propios establecimientos y a la vez subsidia otros establecimientos pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil que atiende a esta población.

En la actualidad el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires posee:

1. Tres **hogares de tránsito**, uno para mujeres solas o con niños, uno para hombres solos y uno para familias. Los hogares ofrecen un lugar para dormir por un periodo prolongado de tiempo, alimentos, asistencia psicosocial y médica, como talleres de diferentes tipo. Las personas que allí asisten conviven en el hogar debiendo compartir comidas, habitaciones, baños y tareas de limpieza. Los hogares poseen horarios restringidos de ingreso y egreso y durante el día las personas deben abandonar el lugar.

El hogar para mujeres (solas o con niños) es el Hogar 26 de Julio, y para varones solos es el Hogar Félix Lora. En cuando a hogares para varones desde las OSC que reciben un subsidio¹² con el Gobierno de la Ciudad encontramos al Hogar Monteagudo perteneciente al Servicio religioso SIPAM. Asimismo, desde las OSC podemos mencionar al Ejército de Salvación también subsidiado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que ofrece un lugar para dormir a cambio de poco dinero. Recientemente se inauguró el primer hogar para familias denominado Centro de Noche Costanera. Cabe aclarar que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires también administra un hogar para varones y mujeres mayores de 60 años, llamado Hogar Rawson.

¹² El subsidio varía según el convenio que se haya establecido entre el gobierno y la organización. Este puede ser el pago del alquiler del lugar en donde funciona la organización por parte del gobierno o bien este le presta un lugar a la organización, otro de los convenios puede ser el pago de los servicios de luz, gas, etc. Por parte del gobierno a la institución. También el gobierno puede financiar ciertas actividades que realice la institución, etc.

2. Tres **paradores nocturnos**, dos para hombres solos y uno para mujeres solas o con niños. La mecánica del parador difiere del hogar de tránsito principalmente en el hecho que las personas solo pueden pernoctan en el lugar una noche, es decir, que al otro día, una vez pasada la noche, deben retirarse. El parador renueva sus vacantes día a día a diferencia del hogar en el cual la estadía es por un período de tiempo. En el parador reciben servicios de alimentos y de higiene como también derivaciones a hogares o consultas médicas dependiendo del caso. Al igual que el hogar los horarios de ingreso y egreso son muy estrictos en cualquier época del año (por ejemplo el horario de ingreso es de 17/18 horas y el horario de egreso son las 7 u 8 de la mañana).

En cuanto a los paradores podemos mencionar al Parador Azucena Villafior que es para mujeres (solas o con niños), el Parador Retiro y el Parador Bepo Ghezzi ambos para hombres mayores solos.

Servicios de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Principalmente las Organizaciones de la Sociedad Civil¹³ ofrecen a las personas en situación de calle comida, ropa, remedios, talleres, capacitación, duchas y atención médica y, en muy pocos casos, brindan servicio de alojamiento. Se encuentran ubicadas en diferentes barrios de la ciudad, algunas poseen un lugar propio y otras no, por cual estas últimas desarrollan sus actividades un día puntual en una plaza o esquina de la ciudad. Este segmento de organizaciones es heterogéneo, está compuesto por organizaciones de distinto origen, tamaño, intereses, prácticas y grado de institucionalización.

¹³ La sociedad civil está compuesta por una multiplicidad de organizaciones que son agrupadas bajo diversas denominaciones. Entre ellas podemos mencionar a las organizaciones sin fines de lucro, entidades de bien público, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones del tercer sector, organizaciones comunitarias o bien organizaciones de la sociedad civil (OSC). Este último término es el utilizado pues se lo considera como abarcador de la heterogeneidad del universo de estudio. Siguiendo a Leiras (2009) entendemos a las OSC como privadas (institucionalmente independientes del estado aunque reciban fondos públicos), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios) y voluntarias. En este sentido, esta categoría coincide con los usos habituales y ofrece un punto de partida apropiado para el trabajo descriptivo (Leiras, 2009: 15). La unificación de este complejo espectro en una categoría se fundamentaría en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, diferente del mercado y del estado (Cogliati et al, 2002).

Dada la variedad de organizaciones se construyó una tipología que permitiera clasificar a los distintos tipos. Esta tipología fue central para realizar el análisis y para tener un conocimiento del tema más exhaustivo. Se han encontrado diversas tipologías de Organizaciones de la Sociedad Civil en general -GADIS (2004), González Bombal y Roitter (2000), Filmus et al (1997)- pero no se hallaron tipologías que clasificasen a las OSC que específicamente tienen como población objetivo a los habitantes de la calle. A continuación se presentarán los tres tipos de organizaciones construidos:

1. *Tradicionales/prestación de servicios*. Son organizaciones que realizan tareas vinculadas a la filantropía y al voluntariado, su modo de intervención es la atención primaria. En estas organizaciones, especialmente, vinculadas a lo religioso, los habitantes de la calle pueden encontrar un lugar a donde dormir, comida, ropa, servicios de peluquería, lectura o recreación, junto a una confesión o rezos (servicio religioso). También existen organizaciones que brindan similares servicios pero que no están relacionadas con lo religioso. No obstante, las acciones que realizan son asociadas con la caridad.
2. *Organizaciones de promoción de derechos*. Son organizaciones vinculadas a la reivindicación derechos sociales y a la puesta en práctica de acciones relacionadas con la movilización y la demanda hacia el estado. Ofrecen espacios de debate y de intercambio, información sobre trámites y legislaciones, etc. Estas organizaciones están conformadas por habitantes de la calle, personas que en el pasado vivieron en la calle, estudiantes, profesionales, académicos y miembros de otras organizaciones sociales. Principalmente, son organizaciones creadas a partir del 2001.
3. *Emprendimientos sociales*. Son organizaciones que desarrollan micro-emprendimientos comerciales para los habitantes de la calle (venta en la vía pública de diarios, arreglo de muebles, pinturas, talleres, realizan capacitaciones en oficios, etc.), si bien estas organizaciones emprenden acciones vinculadas a reivindicación de derechos sociales, en especial el

laboral, en su accionar no realizan demandas ni cuestionamientos puntuales hacia el estado.

En estos tres tipos se intentó plasmar el universo de organizaciones sociales que trabajan con las personas en situación de calle teniendo en cuenta sus objetivos, concepciones y su accionar. Si bien desde el punto de vista analítico resulta necesario y útil construir una tipología, se sabe que en el accionar cotidiano las organizaciones combinan diferentes estrategias, además, muchas de ellas están en continuo cambio y adaptación, en especial las más recientes.

En la Ciudad de Buenos Aires cuando se plantea cómo es el tipo de atención que se les brinda a las personas y familias que viven en las calles, plazas y veredas de la ciudad, se deben tener en cuenta los programas estatales y también se debe tener en cuenta los servicios ofrecidos por las organizaciones de la sociedad civil. Estas estén conveniadas, o no, con el Estado poseen un rol importante en la atención cotidiana de la población. Como vimos del universo de organizaciones que asisten a esta población no todas son del mismo tipo, es decir, que este es un universo complejo que entrelaza organizaciones con diferentes objetivos, financiamientos, intereses, vinculaciones con el Estado, concepciones de la población asistida, etc. En este sentido, se sostiene que cada una de ellas impulsa, crea y configura un tipo de entendimiento en relación a cómo accionar frente a esta problemática, su rol frente a esta problemática y las expectativas a futuro en relación a este fenómeno.

Las personas en situación de calle realizan un recorrido cotidiano, definido como “c circuito” que combina lugares para comer, lugares para dormir, lugares para vestirse, lugares para pasar el rato, lugares para curarse, etc. Estos son sus recorridos habituales por la ciudad. De este modo, recorren las calles articulando lo ofrecido tanto en instituciones privadas como públicas. Este recorrido se genera por el tipo de “construcción” que se realizó de la atención que debía tener esta población.

A continuación se presentan las principales características encontradas en el sistema de atención para los habitantes de la calle tanto desde el ámbito estatal

como privado pues se considera que el “circuito” de atención está integrado por ambos ámbitos y sus servicios.

Si bien como se ve son varios los programas y servicios que se ejecutan desde el GCBA, las respuestas son insuficientes. Los mencionados programas terminan siendo paliativos a corto plazo, por lo tanto, no logran que las personas “salgan” de su situación. No se ponen en práctica intervenciones efectivas en cuanto a la reinserción laboral, habitacional y afectiva de las personas. Estos programas sociales no impulsan un desarrollo personal ni grupal a largo plazo que permita superar sus condiciones actuales; esto sucede porque no existe una amplia comprensión de las dimensiones del fenómeno y porque falta un acercamiento a las necesidades reales de la población. Además, el fenómeno es abordado desde una mirada estigmatizadora y reproductora de las imágenes negativas que se tienen de las personas que atraviesan esta situación por esta razón es que los problemas vinculados a la *exclusión* no son solucionados sino más bien que pueden llegar a agravarse.

El vínculo que poseen las personas en situación de calle con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. Se insertan en círculos burocráticos de los cuales es difícil “salir” dado que pasan días, meses y años haciendo trámites, buscando “certificados de pobreza”, pidiendo números para subsidios, etc. Entran, en muchos casos, en *rutinas* que no tienden a la búsqueda de una integración efectiva sino que generan un *sujeto pasivo* que pasa días recorriendo ventanillas y esperando.

Un eje común que atraviesa a todos los ámbitos del circuito de atención es la falta de contención institucional hacia los habitantes de la calle. Es por eso que el vínculo que poseen los habitantes de la calle con las instituciones sociales es precario, inestable y dependiente. En parte se debe a que los profesionales o personas encargadas de los servicios no tienen una comprensión de la problemática, existe una falta de conocimiento de las situaciones y cómo tratarlas. Es por esto que muchas veces el fenómeno es abordado desde una mirada y desde discursos estigmatizantes. Cotidianamente son maltratados y rechazados en los servicios destinados para su atención. El ingreso en estos establecimientos

en vez de contribuir a encontrar una respuesta lleva a agravar los problemas con los cuales ingresan. Por esta razón muchos prefieren continuar sus vidas en la calle a ingresar a estos lugares en los cuales no pueden expresarse, son maltratados o sienten que los conducen al conformismo o la frustración. De este modo, prefieren buscar por sus propios medios, en la ciudad, otras maneras de subsistir.

Al entrar en el “circuito” las personas en situación de calle se consolidan como sujetos dependientes y no como sujetos de derechos. Sin embargo, es preciso destacar que muchos deciden no concurrir a los paradores u hogares del GCBA ni tampoco participan de las OSC, esta elección está dada porque consideran que este “circuito” conduce al conformismo y/o a la frustración, no toleran el modo en que son tratados o las imposiciones de ciertas conductas. De este modo, prefieren buscar, en la ciudad, otras maneras de satisfacer sus necesidades más inmediatas.

III. Consideraciones finales

Antes de terminar brevemente quisiéramos plantear algunas cuestiones vistas en las realidades tanto de Buenos Aires como de San Pablo en relación a la atención de la problemática de la “situación de calle”:

- ✓ En ambas ciudades, para el tratamiento de la temática, fue significativo el año 1997. En este año en Buenos Aires se crearon las primeras políticas de atención a la población. En el caso de San Pablo, en este mismo año se creó la Ley No. 12.316 que plasmaba la Promoción de los Derechos Ciudadanos de las Personas en Situación de Calle. Es decir, que a fines de la década del noventa, a partir de las transformaciones económicas y sociales acontecidas en ambos países, la problemática se tornó acuciante de ser atendida.
- ✓ Existe una coincidencia en cuanto al rol del Estado como ente que subsidia el trabajo de ciertas OSC para la atención de esta población. No obstante,

en Buenos Aires, a diferencia de San Pablo, los servicios de alojamiento nocturnos son prestados en su mayoría directamente por el gobierno municipal.

- ✓ Las OSC poseen un rol central en cuanto al trabajo con la problemática. Estas organizaciones no sólo son claves en la actualidad sino que las organizaciones sociales fueron, en ambos países, las pioneras en la atención a las personas en situación de calle. Se podría decir que tanto en Buenos Aires como en San Pablo las OSC ofrecen básicamente los mismos servicios: alojamiento para pasar la noche, comida, ducha y oportunidades de generación de renta por medio de emprendimientos sociales.
- ✓ El servicio estatal como privado más ofrecido es el alojamiento, en detrimento del desarrollo e incentivo a la obtención de trabajo y vivienda.
- ✓ Siendo así, existe la necesidad de mayor articulación de la asistencia social con otros sectores de las políticas sociales. Se nota, por ejemplo, la falta de articulación entre los servicios de la asistencia social y los servicios en salud para poder trabajar problemáticas como discapacidad, salud mental, ancianidad, adicciones, etc. Si bien San Pablo ha avanzado más en este punto que Buenos Aires, se remarcó la necesidad de ampliar y profundizar estas articulaciones.
- ✓ Los servicios ofrecidos son insuficientes para la cantidad de personas que necesitan ser asistidas.
- ✓ Notamos que en las dos ciudades existe cierta discriminación por parte de los profesionales y técnicos encargados de atender a esta población tanto en los servicios como en la calle. En este punto San Pablo ha progresado más en la medida que se realizaron capacitaciones específicas para agentes comunitarios, pero estas iniciativas siguen insuficientes para promover los cambios culturales necesarios.
- ✓ Observamos también una “esquizofrenia institucional”, donde sectores del Estado desarrollan políticas de atención y protección de las personas en situación de calle mientras que, simultáneamente, otros sectores ponen en

práctica políticas de represión, violencia y expulsión de estas personas del espacio público.

- ✓ Por último, se coincide en el hecho que la problemática es vista como una cuestión a ser “asistida”, es decir, habitualmente no se llevan a la práctica medidas que sean superadoras de la situación y que no sean reproductoras de las problemáticas y desigualdades de las cuales se acercan los sujetos.

Las personas en situación de calle son una de las poblaciones más sensibles frente a la *exclusión*. Es por esto que las políticas sociales orientadas a esta población tan vulnerable deben presentar medidas que aborden la problemática en su conjunto y que eviten la reincidencia de las personas en la calle. Resulta interesante reflexionar sobre cuál es la importancia de la intersectorialidad cuando se piensa en políticas de atención a la población en situación de calle. Habitualmente, recae sobre el área de la asistencia social toda la responsabilidad de la problemática, cuando ésta es una situación multicausal que necesitaría de la actuación conjunta de diferentes áreas de las políticas sociales. ¿Tener acceso a la vivienda solucionaría la problemática? Para sostener la vivienda y estimular la autonomía del individuo éste necesitaría trabajo o renta regular. Para mantener su trabajo/renta éste necesitaría gozar de buena salud física y mental. Ahora, ¿cómo sostener un trabajo asalariado después de años excluido del mercado sin ayuda psico-social? El enfrentamiento de la problemática es tan complejo cuanto la propia situación.

Sin embargo, vemos que tanto en San Pablo como en Buenos Aires hay una red de atención para las personas en situación de calle pensada para asistir la emergencia de un modo paliativo. Las acciones de los agentes públicos como de las OSC están enfocadas hacia la asistencia social (hogares de tránsito y paradores/albergues), siendo marginales las acciones que visan promover “puertas de salida” de la situación de calle.

Desde nuestra perspectiva, las políticas sociales necesitan ser intersectoriales, para promover el rescate de la autoestima y permitir la reinserción habitacional, laboral y afectiva de estas personas. La actuación exclusiva de la

asistencia social sólo puede conferir un sentido compensatorio a la exclusión, una modalidad paliativa, sin capacidad de presentar salidas a la situación de calle. Si se persiste en la prestación de servicios fundamentalmente de cuño asistencial, se corre el riesgo de reproducir la desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social.

En este sentido es que la reflexión se vincula con cuál concepción que se posee de esta población, es decir, si es vista como “asistidos” que necesitan ser alimentados y vestidos o bien como “sujetos autónomos” que tienen las habilidades para mejorar su situación. Así, es que hay ejemplos de organizaciones sociales¹⁴ que intentan impulsar acciones más tendientes a la restitución de derechos vulnerados que al asistencialismo. La asistencia puede resultar útil en un momento del proceso, como por ejemplo, para cubrir la emergencia que a veces enfrenta la situación de calle. Sin embargo, sostenemos que es necesario pensar más allá y repensar que hay por detrás de los procesos continuos de exclusión.

Más allá de las complejidades planteadas en torno a la atención impartida hacia las personas en situación de calle, es necesario hacer una salvedad que permita ahondar en el entendimiento de la temática. Esta sostiene que *refugios* pueden servir como herramientas, es decir, que pueden ser pensados como espacios de encuentro que permitan tener un acceso cercano a la población, conocer sus necesidades reales, sus intereses y expectativas futuras para, desde allí, poder plantear soluciones efectivas hacia la reconstitución subjetiva de las personas y la consolidación de vínculos sociales dadores de sentido. Un camino para hacerlo es a través de la idea de que son sujeto de derechos como cualquier otro ciudadano de la ciudad y que tienen mucho para ofrecer no sólo para salir de esta situación sino también en relación a la participación social en decisiones sobre políticas de atención.

¹⁴ En este sentido, hacemos mención de la organización “Proyecto 7- Gente en Situación de calle” de Buenos Aires, que fue la impulsora en esta ciudad de la primera ley para personas en situación de calle. Esta ley que se creó a partir del trabajo colectivo entre organizaciones, personas en situación de calle, legisladores y académicos constituye una normativa centrada en la restitución de derechos vulnerados hacia esta población. Para poder visualizar la ley 3706 “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” ingresar el siguiente sitio web: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/>. Igualmente, mencionamos en San Pablo la actuación del *Movimento Nacional da População de Rua* (MNPR) y del *Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População de Rua de San Pablo* (una articulación de OSC, académicos y representantes de organizaciones de personas en situación de calle).

Bibliografía

1. Cogliati C., Kossoy A. y Kremenchutzky S. (2001) Gestión de Organizaciones de la sociedad civil de combate a la pobreza. La estrategia de fortalecimiento institucional. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. DHIAL N° 36.
2. De Lucca, D. (2010). Nem dentro nem fora do Albergue: transformações e usos de um dispositivo da assistência. 34º Encontro Anual da Anpocs.
3. Domingues Junior, P.L. (2003). Cooperativa e a construção da cidadania da população de rua. São Paulo: Leopoldianum/Loyola.
4. Filmus, D.; Arroyo, D. y Estebanéz, M. (1997) El perfil de las ONG's en Argentina. Buenos Aires., FLACSO/Bco. Mundial.
5. FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas)/Secretaria Municipal de Assistência Social (2009). Principais Resultados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo.
6. GADIS (2004) Índice de Desarrollo Sociedad Civil en Argentina Total País. Buenos Aires, UNDP, BID, GADIS.
7. García Delgado, D. y De Piero, S. (2001) Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).
8. González Bombal, I. (1995) ¿Entre el Estado y el mercado? ONGs y sociedad civil en la Argentina, en Thompson, Andrés (comp.), Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina. Ed. Losada-UNICEF.
9. _____ (1996) La visibilidad pública de las organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires, CEDES.
10. _____, Garay C. (1999) Incidencia en políticas públicas y construcción de ciudadanía. www.lasociedadcivil.org
11. Leiras, M. (2009) Relaciones entre Estado y sociedad civil en la Argentina: un marco de análisis. En: Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil. Buenos Aires, Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la reforma institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Ministerios. Presidencia de la Nación.
12. Rosa, C.M.M. (2005). Vidas de rua. São Paulo: Hucitec; Associação Rede Rua.
13. Silva, M. L. L. (2009). Trabalho e população em situação de rua no Brasil, São Paulo: Cortez.
14. Vieira, M.A.C.; Bezerra, E.M.R. y Rosa, C.M.M. (2004). População de rua: quem é, como vive e como é vista. 3ª. Ed. São Paulo: Hucitec.