



CUADERNO URBANO. Espacio, cultura,  
sociedad

ISSN: 1666-6186

cuadernourbano@gmail.com

Universidad Nacional del Nordeste

Argentina

Biaggio, Mariana; Verón, Natalia

CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE  
ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIAHABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS  
AIRES

CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 8, núm. 8, octubre, 2009, pp. 35-57

Universidad Nacional del Nordeste

Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236769002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

**Mariana Biaggio**

Lic. en Trabajo Social. Doctoranda en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria Conicet. [marianabiaggio@yahoo.com.ar](mailto:marianabiaggio@yahoo.com.ar)

**Natalia Verón**

Lic. en Antropología. Doctoranda en Antropología. Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Becaria Conicet. [nataliaveron@gmail.com](mailto:nataliaveron@gmail.com)

Pertenencia Institucional de las autoras: UBACyT. S043: "Antropología del consumo: políticas estatales, relaciones personales y producción de alteridades". Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Uriburu 950 6º piso. CABA.

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.35 –57. ISSN 1666-6186

---

### Resumen

A partir de la modificatoria introducida por el Decreto 690/06 se opera un cambio en el proceso de implementación del Programa “Atención a Familias en Situación de Calle” del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Se modifica la interacción que el GCBA realiza de la población en situación de Emergencia Habitacional. El análisis del proceso de implementación de esta política social en dos ámbitos particulares, el Ministerio de Desarrollo Social y un Parador del GCBA, nos permitirá indagar sobre la construcción de una identidad “merecedora” de asistencia. Asimismo esbozaremos un “circuito” asistencial que establece diversas formas de acceder al recurso y que, al recortar determinada población beneficiaria y como consecuencia de su implementación, sitúa a las personas más o menos cerca de la calle. Paralelamente, desde el punto de vista de los “beneficiarios”, encontramos situaciones dilemáticas: aunque parezca paradojal, es necesario estar cada vez más cerca de la calle para poder alejarse de ella.

### Palabras claves

Emergencia Habitacional, situación de calle, identidad, política habitacional.

### Abstract

As a result of the approval of decree 690/06 there has been a change in the way the “Street Families Support Program” has been implemented by the Buenos Aires City Government. The interactions between the local government and the people in Housing Emergency situations have been modified. The study of the implementation of this new social policy in two specific institutional environments,, the Social Development Ministry and an emergency settlement (*Parador*) of the City of Buenos Aires, will allow us to inquire about the institutional construction of a “deserving assistance” social identity. Moreover, we propose to outline the “circuit” that allows people to gain access to social assistance through different paths, which by defining boundaries for each particular subject of assistance, as a consequence of the the decree, it locates people nearer or farther from the street. At the same time, from the “beneficiaries” point of view, problematic situations are observed: paradoxically it appears necessary to be located closer to the street in order to move away from its effects.

### Keywords

“Housing emergency”, street situation, identity, housing policy.

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

---

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

#### I. INTRODUCCIÓN

El Estado, para implementar políticas públicas, define a la “población beneficiaria” clasificando a la población objetivo a la que la política está dirigida. Así, realiza un “recorte” de la realidad, que no sólo impone ciertos requisitos para el acceso a los recursos que ofrece sino que define “identidades” destinatarias al tiempo que excluye otras. Las personas deberán entonces “demostrar” que forman parte de ese recorte, que sus necesidades son las que el programa cubre; a grandes rasgos, deberán performar una identidad.

Consideramos que la definición de determinada identidad, conformada en el interior de una trama institucional, es una característica primordial en el análisis de las políticas sociales (SHORE y WRIGHT, 1997), principalmente porque no sólo da cuenta de la interlocución entre una institución y una persona en busca de asistencia, sino de un sistema de gubernamentalidad (GORDON, 1991) particular, que sitúa a las personas en el espacio social y en lugares específicos. *En nuestro caso, la política social en cuestión sitúa a las personas más cerca o más lejos de la calle para definir su intervención, así como también como consecuencia de la misma.*

En este trabajo nos proponemos analizar un programa implementado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), que es parte de las políticas destinadas a la atención de la Emergencia Habitacional en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). Nos centraremos en el programa “Atención Para Familias en Situación de Calle” (690/06) dependiente de la Dirección General de Atención Inmediata (DGDAI) del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA. El Programa fue creado en 2006 con el fin de introducir una serie de modificaciones a su antecesor, el programa “Familias en situación de calle” (895/02). Finalmente, a mediados de 2008 —poco tiempo después de que concluyéramos la investigación que dio lugar al presente artículo—, el decreto fue nuevamente modificado, por el Decreto 960/08. Observando las modificaciones desde la óptica de nuestro análisis previo, consideramos que los cambios incorporados en las condiciones de implementación vienen a reforzar el proceso aquí analizado.

Las preguntas por las identidades interpeladas por un programa destinado a personas en situación de Emergencia Habitacional y por el tipo de “solución” que la institución responsable otorga surgieron a partir de nuestro análisis de los requisitos exigidos por el

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – Nº 8 (Octubre 2009) pp. 35 –57. ISSN 1666-6186

---

Ministerio de Desarrollo Social para ingresar en el programa. Según lo que encontramos en los relatos de nuestros interlocutores, los requisitos exigidos, difíciles de conseguir, los sitúan en posiciones dilemáticas. Aunque parezca paradójico, es necesario estar cada vez más cerca de la calle para poder alejarse de ella y aun así quienes están de hecho en la calle no necesariamente llegan a ser “beneficiarios”.

A partir del análisis etnográfico de las experiencias de inquilinos precarios (residentes de hoteles, casas de familia, cuartos subalquilados), por un lado y de personas que asisten a un Parador del GCBA, por el otro, nos interesa dar cuenta de la perspectiva de los actores involucrados en el proceso del trámite administrativo de un subsidio habitacional. Nos proponemos demostrar la forma en que tanto las miradas de los “beneficiarios” como las de los profesionales y empleados del GCBA convergen en la práctica clasificatoria (denominativa y autodenominativa) llenándola de sentidos dispares. Asimismo, como mencionamos, nos proponemos relevar los efectos heterogéneos de la interpellación a una identidad “persona o familia en situación de calle”, que recae sobre una población que no necesariamente se autodenomina desde tal “situación” y que encuentra sus propias realidades silenciadas desde la definición oficial de la Emergencia Habitacional.

El método etnográfico fue seleccionado en tanto mecanismo privilegiado para acceder a la perspectiva de los propios actores. Para ello, las técnicas utilizadas fueron las entrevistas abiertas y la observación participante, que garantizan la exposición directa del investigador a aquella diversidad que aspira aprehender. Asimismo, apelamos al método comparativo, tal cual fue definido por FREDERIC BARTH (1995), como una estrategia para reconstruir la diversidad de situaciones presentes en el campo de observación. El análisis de dos experiencias particulares dentro del ámbito de implementación del programa “Atención a Familias en Situación de Calle” nos permite dimensionar la diversidad de situaciones surgidas del análisis comparativo como parte de un campo de variabilidad desde el cual, luego, construir las dimensiones de variación que posibilitan la comprensión de cada caso.

En consonancia con los objetivos propuestos para este trabajo —relativos al análisis del programa “Atención Para Familias en Situación de Calle”— seleccionamos del total de las entrevistas y observaciones realizadas en el marco de nuestro trabajo de campo iniciado en

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

---

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

el año 2004 y aún en elaboración aquellas vinculadas con el programa que analizaremos en esta oportunidad: cinco entrevistas a empleados vinculados con el programa, cuatro entrevistas a “beneficiarios” del mismo y los registros de observaciones realizadas en el Parador José Bepo Ghezzi, en el Ministerio de Desarrollo Social y en tres organizaciones conformadas en el marco del Programa Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular (PAHP, Ley 341/964) del GCBA. La selección de estas entrevistas y unidades de observación nos permitirá demostrar los mecanismos de accesibilidad al programa, objeto de estudio de este trabajo. Para ello realizaremos un análisis cualitativo de las entrevistas y observaciones y también trabajaremos sobre las leyes y decretos relativos a los programas destinados a la atención de la Emergencia Habitacional en la CABA.

El presente constituye un avance en la investigación que venimos realizando sobre nuestras tesis doctorales vinculadas con políticas de vivienda: “*Sin garantía: trayectorias sociales y disputas por el espacio urbano. El caso de los ciudadanos ‘en tránsito’ en la ciudad de Buenos Aires*” (Natalia Verón) y “*Reconocimiento social y resistencia identitaria: el caso de las personas definidas y clasificadas por el Estado como personas en situación de calle*” (Mariana Biaggio).

#### 2. LOS NÚMEROS Y LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA HABITACIONAL

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, para el año 2001 la población de la CABA alcanzaba a 2.725.091 personas y 1.024.231 hogares. Dentro de ellos el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) contabilizó 120.000 hogares (11.4%) en situación de déficit habitacional, conceptualizado según la calidad de la vivienda. En 2006 el IVC omitió la calidad de la vivienda y en su lugar contabilizó la condición de tenencia: mientras que en el 60,7% de los hogares los habitantes son propietarios de su vivienda, el 11.6% reside en viviendas irregulares o precarias, o sea, sin poseer títulos regulares.

Las opciones de quienes tienen vedado el acceso al mercado formal de vivienda, sea como inquilino, propietario u otra forma de tenencia, abarcan una inmensidad de situaciones que van desde la residencia en ámbitos claramente delimitados y reconocidos socialmente

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 35 –57. ISSN 1666-6186

*1. Los números anteriores son muy estimativos si tenemos en cuenta que el censo de 2001 no pudo relevar 201.301 viviendas ocupadas (RODRÍGUEZ 2007) y que los criterios para definir qué es un hotel, inquilinato, pensión o casa que subalquila habitaciones son difíciles de aplicar en cada caso concreto. Incluso mientras que el censo de 1991 consideró a los hoteles viviendas colectivas, en 2001 pasó a considerarse cada habitación un hogar (GAZZOLI, 2007).*

como las villas de la ciudad hasta ámbitos intersticiales, viviendas, fábricas, galpones abandonados, playones, terrenos baldíos, espacios cuyo único valor es, además del cobijo que pueden ofrecer, el encontrarse en el centro de la ciudad. Dentro de este amplio universo el IVC contabilizó parcialmente a las familias que viven en las villas de la ciudad. Son 24 villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT), un total de 34.470 grupos familiares.

Diversas organizaciones movilizadas por la cuestión habitacional han presentado mediciones de la población en villas y asentamientos cuyas cifras superan a las oficiales y reconocen nuevos asentamientos que se han formado en los últimos años en diversos puntos de la ciudad. El Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) estima que existen 47 villas y asentamientos informales en la capital y 143.000 personas habitando en ellos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo estima que son 40 los asentamientos precarios en la CABA (que se suman a las villas), los que alojan a unos 7000 grupos familiares.

Otras de las modalidades habitacionales a las que tradicionalmente han acudido aquellas personas que no cuentan con recursos para acceder a las opciones del mercado formal (y que tampoco es particularizada dentro de las estadísticas anteriores) son los hoteles, pensiones e inquilinatos de la Ciudad. Las mediciones relativas a las opciones propias del “submercado de arrendamiento de cuartos” (RIVAS, 1991) son más dispersas. Ni el IVC ni el Ministerio de Desarrollo Social cuentan con cifras discriminadas. El Censo Nacional de Hogares de 2001 contabilizó 20.826 familias (55.799 personas) residiendo en inquilinatos, 18.068 familias (37.601 personas) en piezas de hotel y 2.461 familias (5.904 personas) en locales no aptos para habitación<sup>1</sup>.

La ocupación de inmuebles vetustos y abandonados también ha sido una de las estrategias desplegadas por sectores empobrecidos, que mediante su inserción en el centro urbano, acceden a los valores de uso de la ciudad (LEFEBVRE, 1968) y compensan la pobreza de su economía cotidiana. Como actor reiteradamente invisibilizado desde el poder local (CARMAN, 2006; RODRÍGUEZ, 2005) no existen estadísticas oficiales sobre este sector de la población. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) estima que 150.000 personas residen en 45.000 inmuebles (RODRÍGUEZ, 2007).

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Falta incluir en el “inventario” del malestar habitacional en la ciudad a todas aquellas personas que no cuentan con un techo y no están contempladas en las estadísticas mencionadas. En 1997 el GCBA contabilizó 1085 personas habitando las calles de la ciudad, cifra que casi se duplicó en el último conteo de este año (2009), que informó un total de 1950 personas en calle (Página 12, 4/05/09).

El número ascendente de los desalojos en la ciudad también es índice del proceso de expulsión de sectores populares de una ciudad asentada sobre un suelo urbano cada vez más encarecido. Los medios, instituciones como la Defensoría del Pueblo y ONG señalan un incremento de los desalojos en la ciudad durante los últimos años. En los primeros días de mayo 2005 se desalojó a 380 familias y entre agosto del 2004 y marzo del 2005 se desalojó a 1000 familias más (Clarín 04/05/05). El COHRE señala que en 2004 se realizaron 1491 juicios de desalojo por vencimiento de contrato y durante el 2005 la cifra se elevó a 1815. A su vez, durante 2004 se iniciaron 327 juicios de desalojo por “intrusión” y en 2005, 395. En el año 2006 se ejecutaron 4833 desalojos por falta de pago, vencimiento de contrato, comodato, de viviendas “intrusadas” y en 2007 se realizaron 1967 sentencias de desalojo (Defensoría del Pueblo, 2007).

Es importante señalar que algunos de los desalojos ejecutados en el 2008 correspondieron a inmuebles del Estado Nacional y se caracterizaron por tener muy poco margen de negociación entre las partes involucradas. Anteriormente, el tipo de asistencia otorgada a las familias era, en muchas oportunidades, negociada entre las mismas, el propietario (quien pide el desalojo) y el GCBA<sup>2</sup>. Según nos explicó un empleado del programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, esta modalidad se ha implementado en muchas situaciones. En otros casos, los entrevistados sostuvieron que junto al subsidio del programa mencionado, el IVC ofrecía créditos individuales en el marco del Programa de Autogestión para la Vivienda, tal fue el caso de las familias desalojadas en el año 2005 de un edificio expropiado por el Senado de la Nación (Clarín 17/08/2005).

Las cifras de desalojos anteriormente mencionadas dan cuenta de los desalojos judiciales. No son considerados, claramente por la dificultad de su medición cuantitativa, los desalojos que transcurren diariamente en hoteles, casas de familia, alquileres precarios

<sup>2</sup>. Por ejemplo, en el mes de febrero de 2008, la justicia de la Ciudad de Buenos Aires ordenó el desalojo de 250 familias de un edificio del barrio de Monserrat comprado por una empresa que administra Hostels. Entre la empresa, el GCBA y los habitantes del inmueble acordaron otorgar hasta 16.000 pesos a las familias desalojadas. Del total, 14.000 pesos eran aportados por el GCBA y el resto por la empresa (Página 12, 28 de febrero de 2008).

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 35 –57. ISSN 1666-6186

*3. El Programa Buenos Aires Presente asiste a las personas que duermen en la calle. En tal sentido, el cambio en la intervención institucional de Desarrollo Social, que comienza a apelar al BAP para la atención de desalojos, marca una diferencia en la interrelación realizada por el gobierno local a la población asistida. La persona desalojada no es asistida ante la inminencia de un desalojo que podría dejarla en la calle, sino que se la asiste en tanto está en la calle.*

(acordados de palabra, sin el correspondiente contrato escrito). En estos casos, ante un aumento imposible de afrontar, las familias deben abandonar su alojamiento ante el riesgo de que el encargado clausure con candado la habitación quedándose con las pertenencias del inquilino como forma de pago. También, según relevamos en entrevistas, en estos casos son frecuentes situaciones más violentas, como el “apriete” y la amenaza. Otras personas relataron situaciones de “complicidad” entre el dueño o encargado y la policía. Quienes son desalojados “a la fuerza” o simplemente se tienen que mudar integran el porcentaje de la población destinataria de subsidios habitacionales del GCBA. Es más, según nos explicó un empleado del área de seguimiento del Programa “Atención Para Familias en Situación de Calle”, entre las personas que asisten espontáneamente al Ministerio de Desarrollo Social a gestionar un subsidio la mayoría ha sido desalojada sin Orden Judicial. En los casos de los desalojos judiciales de inmuebles, el Ministerio de Desarrollo Social intervenía previa notificación del Juzgado responsable. Eran los trabajadores sociales quienes se acercaban al inmueble por desalojar y citaban a las personas a las oficinas del programa para allí gestionar el subsidio. En contraste, en uno de los últimos desalojos producidos en el barrio de La Boca (02/03/09) no fueron los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social sino el BAP (Buenos Aires Presente)<sup>3</sup> quien intervino una vez que el desalojo ya había sido producido y las personas ya estaban en la calle (Página 12, 07/03/09).

Según informe de la Defensoría del Pueblo (2007) durante el ejercicio 2006 el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle” atendió a 4146 hogares en Emergencia Habitacional. La cantidad de hogares que quedaron en situación de calle y tramitaron un subsidio habitacional se incrementó entre el primer y el segundo semestre del año 2006 en un 274%. La cantidad de hogares en situación de calle asistidos por el Programa durante el primer semestre del año 2007 ascendió a 3657, es decir que en apenas un semestre del año se atendió casi la misma cantidad de hogares que en todo el ejercicio precedente (Defensoría del Pueblo, 2007).

Villas, asentamientos, construcciones precarias en ámbitos intersticiales, hoteles, inquilinatos, pensiones, cuartos subalquilados, casas usurpadas, Paradores, Hogares y hasta recovecos en la trama edilicia urbana representan las diversas caras que adquiere el malestar habitacional en la ciudad. Asimismo, son los recursos con los que cuentan los po-

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

bres urbanos para desplegar estrategias de vida en los mismos lugares en que trabajan, educan a sus hijos, pasan su tiempo de ocio y proyectan una vida. Son las “*formas pobres de construir la ciudad*” (RODRÍGUEZ, 2005), el hábitat precario como estrategia social (BOURDIEU, 1979) para permanecer en ella, los que son puestos en entredicho por la política habitacional local. Tanto la intervención como la no-intervención gubernamental conforman a la política habitacional porteña. El carácter transitorio de los subsidios habitacionales otorgados por el Ministerio de Desarrollo Social, los excesivos requerimientos para el acceso a los créditos brindados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad junto con aquellas políticas urbanas dirigidas valorizar y reconvertir áreas “deterioradas” de la ciudad<sup>4</sup> acompañan y sostienen a las transformaciones del mercado inmobiliario al mismo tiempo que le niegan a la vivienda su condición de derecho (de bien social). Al tiempo que la vivienda es un bien mercantilizado por las políticas habitacionales, los sujetos “merecedores” son definidos como tales desde su particular inserción en el espacio social porteño. De ahí se deriva, como veremos en este trabajo, que en la práctica el derecho no sea el mismo para todos, sino que esté condicionado a una determinada identidad conformada dentro de la misma trama institucional a la que los sujetos interpelan desde su carencia.

Las personas contempladas por las estadísticas anteriormente expuestas se encuentran más o menos cerca de las calles porteñas y, actualmente, en caso de ingresar al circuito de programas habitacionales de corte transitorio del GCBA, pasan a ser denominadas Personas o Familias en Situación de Calle. Aun así, sus ingresos al circuito del GCBA serán diversos en cada uno de los casos, así como lo serán sus evaluaciones de los programas y las estrategias sociales desde las que significarán los recursos gestionados.

#### 3. LOS INGRESOS AL CIRCUITO

##### 3.1. Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”

En el año 2006 el GCBA, a través del Decreto Nº 690, creó el programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, consistente en el otorgamiento de un subsidio habitacional. Según establecía el decreto, podían gestionar el subsidio “*familias o personas solas en situación de calle, entendiendo por tales a aquéllas que se encuentran en inminente situación de desamparo*

4. El equipo de Investigación “cambio y transformación en la zona sur”, dirigido por la Dra. Hilda Herzer, ha investigado sobre procesos de transformación urbana, la incidencia de las políticas urbanas en la reconfiguración de la dinámica socio territorial del sur de la Ciudad de Buenos Aires (HERZER, 2008).

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 35 –57. ISSN 1666-6186

**5.** Art. 5, Decreto 690/06 modificado por el Decreto 960/08.

**6.** Más allá de las denominaciones oficiales, quienes transitan por el Ministerio de Desarrollo Social - “beneficiarios”, empleados, trabajadores sociales, entre otros - denominan a la misma apelando a los términos que refieren a su función Desarrollo Social o a partir del nombre de la calle en que se emplaza el edificio Pavón. Asimismo, el programa responsable del otorgamiento de subsidios habitacionales es también denominado como la oficina 3.

**7.** El Artículo 2 del Decreto 960/08 dice: “Sustitúyase el artículo 4º del Decreto N° 690/GCBA/06, el que quedará redactado de la siguiente forma: ‘El presente programa asiste a las familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable, entendiéndose por tal, a aquellas que se encuentren en forma transitoria sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas y que reúnan las condiciones previstas en el artículo 11 del presente Decreto. No se contempla como beneficiarios de este programa a quienes por cualquier causal se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la imminencia de encontrarse en situación de calle.’” (Resaltado nuestro).

habitacional, o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas.” (Artículo 4, Decreto 690/06). La novedad que introducía el Decreto 690/06, en relación con el que vino a reemplazar, 895/02, era la incorporación de adultos solos como destinatarios del subsidio. Anteriormente el programa estaba destinado exclusivamente a familias.

El programa “Atención para Familias en Situación de Calle” otorga un subsidio que consiste en la entrega de seis cuotas iguales y consecutivas de 700 pesos como monto máximo, pudiendo ser renovado por cuatro meses más<sup>5</sup>. Depende de la DGDAI y junto con el programa Paradores (entre otros) integra las políticas, de carácter transitorio, encaradas por Desarrollo Social<sup>6</sup> para responder a la situación de Emergencia Habitacional en el ámbito de la CABA.

Para acceder al programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, se debe presentar fotocopia del Documento Nacional de Identidad (D.N.I) de los integrantes del grupo familiar o del adulto sin grupo familiar, acreditar residencia en la Ciudad de Buenos Aires con una antigüedad mínima de un año, certificado de escolaridad de los menores y un “presupuesto” del costo de la habitación que se alquilaría (ya sea del hotel o casa de familia) volcado en un recibo, en una hoja con membrete del establecimiento o en la tarjeta del hotel. A partir de la modificatoria introducida por el decreto 690 estos requisitos se mantuvieron y el requerimiento de la orden de desalojo judicial (con un mes de anticipación al inicio del trámite) podría ser reemplazada por un certificado o informe que acreditara la “situación de calle” (que la persona estaba de hecho en la calle o próxima a ella ante la imminencia de un desalojo).

Como mencionamos, a fines de 2008, el Decreto 690/06 fue modificado. A partir de entonces el subsidio ya no contemplaría a las personas en “inminente situación de desamparo habitacional” (próximas a ser desalojadas) sino sólo a aquellas que se encontraran en la calle<sup>7</sup>. Por eso, Desarrollo Social no recibiría órdenes de desalojo. Para entonces habíamos concluido el presente trabajo. Al momento de redactar este artículo, y al repensar las modificaciones realizadas al decreto, encontramos que el proceso que observábamos se corroboraba e incluso se refuerza.

A través de las sucesivas modificaciones del decreto, algunos de los requisitos relativos a los *paquetes* que el programa les exigía a los destinatarios fueron simplificados. Anterior-

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

mente los destinatarios debían acompañar el presupuesto de la habitación con una fotocopia de la primera y segunda página del DNI del propietario del hotel, pensión o casa de familia y una fotocopia de algún servicio a nombre del mismo. Asimismo, en caso de no poseer orden de desalojo judicial, debían presentar una orden de desalojo redactada por el propietario del inmueble que se dejaba, la fotocopia de las dos primeras páginas de su DNI y la fotocopia de un servicio a nombre del mismo.

Es importante señalar que si bien estos requisitos eran exigidos por los empleados del programa, los mismos no habían sido reglamentados oportunamente. Según un informe de la Defensoría del Pueblo sobre la implementación del Decreto 690/06, no había sido reglamentado el procedimiento de trámite del subsidio y la documentación se exigía según criterios establecidos en la implementación concreta del mismo<sup>8</sup>. Pero además, tampoco parecía existir entre los profesionales y empleados una determinación clara de cuáles son *los papeles* a exigir. Esto, en la práctica, se traduce en una serie de desentendimientos y desigualdades en la aplicación de la normativa.

Con respecto a la obtención de *los papeles*, entre las experiencias de las mujeres entrevistadas era corriente que los encargados de los hoteles no les brindaran algunos de ellos, tales como las fotocopias del DNI, de servicios (requeridos durante la implementación del programa durante la vigencia del Decreto 895/02) y mucho menos la orden de desalojo del lugar que se abandonaba (exigido también durante la implementación del Decreto 690/06). “*No tengo por qué hacerte una orden de desalojo*” fue la respuesta que le dio a Amalia<sup>9</sup> el encargado del hotel en el que vivía con sus hijas. En otros casos, los encargados accedieron a redactar una orden pidiéndoles la habitación, pero no les brindaron las fotocopias de servicios a nombre del propietario.

Por otro lado, los favores de amigos, vecinos y conocidos eran una estrategia más en caso de no obtener *los papeles* solicitados. Tal fue el caso de dos mujeres que presentaron presupuestos de alquiler realizados por amigos propietarios de sus inmuebles.

En algunos casos, *los papeles* presentados por las personas no sólo dan cuenta de la situación presente de carencia sino de cierto horizonte futuro que puede naufragar en caso de no mediar “asistencia”. Tal es el caso de las personas que integran organizaciones destinatarias de planes de vivienda definitiva, como el Plan para Desarrollo del Hábitat Popular del IVC (Ley 341/964).

<sup>8</sup>. *El decreto 690 señala en su artículo 11 que para acceder al subsidio es requerido: “a) encontrarse en ‘situación de calle’ de conformidad con lo establecido en el artículo 3º y con las restricciones dispuestas por el artículo 4º del presente decreto; b) ser residente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con una antigüedad mínima de un (1) año; c) poseer ingresos menores al monto resultante del índice correspondiente a la canasta básica alimentaria, elaborada mensualmente por el INDEC; d) presentar la documentación exigida por las normas reglamentarias del presente decreto, a fin de acreditar los requisitos establecidos en el presente artículo; e) estar inscriptos en el Registro Único de Beneficiarios.*<sup>9</sup> *Resaltamos el inciso “d”, porque la documentación exigida no está explicitada en el decreto y el mismo no fue reglamentado.*

<sup>9</sup>. *Los nombres utilizados no se corresponden con los reales.*

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 35 –57. ISSN 1666-6186

**10.** *Éste es un ejemplo más de la arbitrariedad en la ejecución del programa, pues no está reglamentado qué tenga que presentarse dicho certificado ni tampoco la pertenencia institucional del profesional que lo confecciona.*

Tomemos como ejemplo el caso de dos socias de una cooperativa de la Ciudad de Buenos Aires conformada en el marco del Plan para el Desarrollo del Hábitat Popular del IVC (Ley 341/964). Cristina y Ana María son socias de la cooperativa “Balvanera” desde el año 2003. Cristina vivía en Lanús (municipio del Gran Buenos Aires) en la casa que le prestó una mujer para quien trabajaba como empleada por horas. En 2005 la mujer le pidió la casa a Cristina, ya que finalizada la sucesión de la vivienda quería venderla. Cristina, por medio de su participación en la cooperativa, había conocido el programa “Atención para Familias en situación de calle”. En *Desarrollo Social* le dijeron que debía presentar una carta del presidente de la cooperativa dando cuenta de la participación de Cristina en la misma y del estado de avance del proyecto de la organización y un informe de un trabajador social que diera constancia de su situación de emergencia.

Ya asesorada, Cristina encaró la búsqueda. No contaba con garante, pero consiguió que un cliente de su marido le alquilara un departamento de dos ambientes en el barrio de Caballito con un recibo de sueldo de una amiga de Cristina y su marido. Dado que lo que el dueño le pedía por el alquiler era un monto considerablemente mayor al brindado por *Desarrollo Social* y ante el temor de que por ese motivo no le aprobaran el subsidio, Cristina presentó un presupuesto por el alquiler de una habitación que le pasó un amigo que tenía una propiedad. Finalmente, acompañó estos papeles con la carta del presidente de la cooperativa y el informe que acreditaría su *situación de calle*, que una de las autoras debió redactar como profesional de la organización.

El informe que acreditaría la *situación de calle* o la eventualidad de un desalojo debía ser redactado por un trabajador social externo al Programa “Atención para familias en situación de calle” del GCBA. Según le explicaron a Cristina los empleados de *Desarrollo Social*, podía realizar el informe el trabajador social de la iglesia de su barrio, del centro de Gestión y Participación o de cualquier comedor comunitario al que asistiera<sup>10</sup>. Como Cristina no participaba de manera alguna en ninguna de estas instituciones y su ámbito de participación era la cooperativa, pidió a una de las autoras de este trabajo que realizara el informe y al presidente de la cooperativa que redactara la carta. Por esa experiencia nos quedó la duda: ¿qué pasa con aquellas personas que no necesariamente participan en organizaciones sociales o instituciones de asistencia y precisan de un informe del trabajador social? Tiempo después le realizamos esta pregunta a una trabajadora social del

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Servicio Zonal N° 2, quien respondió: “*Toda persona puede acceder a un informe del trabajador social, si su hijo va a la escuela en el gabinete hay una trabajadora social y la directora la puede contactar con ella, si tiene médicos de cabecera, en el hospital en que se atiende hay trabajadores sociales. Cuando viene una persona en situación de emergencia nosotras indagamos, tratamos de ver si tiene una institución por detrás, una iglesia, un comedor para orientarla.*”

Los trabajadores sociales, quienes legitiman la palabra de quien solicita asistencia y quienes median el ingreso a los circuitos institucionales de asistencia social, son actores centrales en la red de organizaciones e instituciones del espacio urbano porteño. Es interesante señalar el hecho de que para acceder a un subsidio habitacional, necesariamente hay que atenderse en un hospital público, acceder a una escuela del Estado, a un comedor comunitario o alguno de los tantos servicios que brinda el CGP. En cierto modo, es el acceso a recursos sociales, planes y servicios públicos el que otorga derecho sobre los mismos. El mismo argumento de la trabajadora social lo encontramos en otra oportunidad en las palabras de un socio de la cooperativa Dorrego, ante la pregunta “*¿alguna vez tramitaste un subsidio habitacional?*”, quien contestó: “*No, el subsidio habitacional se lo dan a los que tienen el plan familias, el plan jefes, que reciben el bolsón*”.

En el caso de Cristina era, además del informe del trabajador social, su participación en una cooperativa de vivienda que está inscripta en un programa del GCBA la que legitimaba su solicitud. La *necesidad* de una vivienda es definida por una clasificación estatal que apela a una definición de pobreza intrínsecamente relacionada con el acceso a planes. Desde la óptica de las políticas sociales pareciera primar una mirada asistencialista en el recorte realizado de la población destinataria. Como sostuvo TENTI, observamos “*una construcción técnica de la pobreza como agregación de individuos en función de sus posiciones homólogas en las distribuciones de una serie de propiedades que se consideran pertinentes, (y que) cuando se constituye en un factor determinante del acceso a bienes supone una asignación de identidad*” (citado por GRASSI, 2003: 226). El acceso a políticas sociales es una de las propiedades que recorta el perfil de la identidad mercedora. Al mismo tiempo, planes y acceso a nuevos planes no sólo son la manera de certificar la situación de pobreza frente al Estado, sino también la representación de quienes comparten las mismas carencias y acusan a quienes “viven de los planes”. Como analizó CRAVINO (2006) para el caso de las villas, el acceso a planes es una estrategia que apela a la pobreza (estatalmente definida), paradójicamente para salir de ella.

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.35 –57. ISSN 1666-6186

---

Por lo menos así ocurre en el caso de mujeres como Cristina, quienes mediante el acceso a un subsidio intentan no sólo no estar en la calle, sino alquilar “dignamente” (en un departamento, no en un hotel, o una habitación de casa de familia).

Sin embargo, para poder extenderlo en el tiempo estipulado era preciso estar inserto en un proyecto de vivienda (definitiva). Fue así que Cristina pudo renovar el subsidio dos veces, una vez más que lo que establece el decreto. Ángela, también socia de la cooperativa Balvanera, al igual que Cristina consiguió renovar el subsidio una vez más que lo que establece su decreto. Para pedir la renovación ella también presentó una carta del Presidente de la cooperativa dando cuenta del proceso administrativo del proyecto de vivienda de la organización. Finalizado el tercer período, Ángela no pudo renovar el subsidio. Su situación laboral no había cambiado, por lo cual no podía afrontar el pago de la habitación en la que vivía. Ángela fue desalojada y dado que no estaba en condiciones de cubrir un alquiler se mudó a la casa de su madre en La Tablada, partido de La Matanza. Ángela decidió realizar un amparo para tramitar el subsidio nuevamente. Ésta es la última estrategia a que acuden las personas que no pueden solventar un alquiler y no pueden renovar el subsidio. Según la trabajadora social del servicio zonal, es un recurso corriente y así se puede entrever en muchos de los boletines del Tribunal Superior de Justicia que publican los dictámenes en relación con los amparos ([www.tsjbaires.gov.ar](http://www.tsjbaires.gov.ar)).

Por último, es interesante señalar que, en sintonía con los casos recientemente presentados, *Desarrollo Social* también cuenta con el Programa Vivienda Transitoria (creado por el Decreto 97/05). Si bien no vamos a trabajar sobre él, nos referimos al mismo porque era el único programa que cubría el alquiler para integrantes de organizaciones que quisieran compartir un inmueble durante el tiempo que duraba la construcción del proyecto habitacional de la organización. Si bien este programa aún existe, es de muy difícil acceso y son pocas las organizaciones que han logrado acceder al mismo.

Por otro lado, por medio del programa Vivienda Transitoria (97/05), *Desarrollo Social* canalizaba recursos para completar la compra de terrenos, para cubrir los gastos de la escrituración de los inmuebles y para materiales de obra, entre otros. Según nos explicaron dos empleados de *Desarrollo Social*, en una entrevista y en una consulta realizada junto a una cooperativa, los fondos para este tipo de destinos son los provenientes del Decreto

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

---

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

690/06, por lo tanto, si bien son asignados a la organización, lo deben gestionar, dentro de ellas, socios que no hayan solicitado el monto previamente, y el máximo otorgado es el brindado por el programa en cuestión. Cabe señalar que la información sobre cómo, dónde, con quién gestionar estos recursos circula entre las organizaciones de manera dispar.

Como vimos hasta ahora, el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle” se implementa desde la oficina tres de *Desarrollo Social*. Sin embargo, en el año 2006, durante un tiempo pudo gestionarse también desde los Paradores. Veamos cómo fue esa experiencia.

#### 3.2. El Programa “Atención para Familias en situación de calle” en los Paradores del GCBA

En el año 2003 la entonces Secretaría de Desarrollo Social incorporó a la DGDAI dos Paradores Nocturnos para hombres adultos “en situación de calle”. Los Paradores consisten en espacios de albergue donde los hombres que están en calle pueden dormir (debiendo dejar la institución a la mañana siguiente) y a los cuales pueden ingresar en forma inmediata. De hecho, la flexibilización en su forma de ingreso fue la novedad que inauguraron los Paradores. A diferencia de todos los requisitos que imponen los Hogares Permanentes, para ingresar a los Paradores los hombres no necesitan de derivaciones, de informes sociales ni psicológicos, certificados médicos ni de entrevistas previas.

Aun así los profesionales sí implementan una “entrevista de admisión”, donde algunas historias suelen repetirse. Muchas personas suelen omitir que tienen familia y una red social importante para ellos, creyendo que si lo mencionaran el Estado no asumiría el papel de “otorgador” del recurso. Los discursos de la primera presentación de las personas nos hablan de su representación acerca de la institución y de los profesionales que lo atienden, representaciones que se corresponden con el “sentido común” acerca del “vagabundo” en tanto personas solitarias y sin recursos. Pareciera entonces que a mayor soledad, a menor recurso social y material, correspondería “más” derecho a “recibir asistencia”. Intentan de esta forma asegurar su entrada en la institución.

Inicialmente, la DGDAI decidió utilizar los subsidios para fomentar el “egreso” de los Hogares. Allí uno de los inconvenientes con los que suelen encontrarse los directivos es la

## Artículos Arbitrados

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.35 –57. ISSN 1666-6186

**II. El Programa 108 dispone de una línea telefónica gratuita de emergencia social. Recibe las demandas y deriva los casos a atender a los pertinentes programas, en la mayoría de los casos al BAP. Ambos integran la DGDAI del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA.**

falta de “movilidad” de los “asistidos”. La gente “no circula”, lo cual es visto por ellos como un gran problema. Los profesionales, en este sentido, suelen decir que las personas se “instalan” allí, generando en consecuencia la falta de vacantes para nuevos ingresos y la falta de cumplimiento con el objetivo de la “transitoriedad” de dichas instituciones. En consonancia con esto, los directivos de Paradores también se refieren a la necesidad de que la gente “circule”, interpretando que los Paradores podrían ser un primer nivel de atención primaria, para acceder luego a los Hogares, desde donde se supone “egresarían” en tanto personas que recuperan su “autonomía” en su propia subsistencia.

En otras palabras, el “circuito ideal” es aquel en el cual el BAP detecta a una persona en calle, a partir de lo informado por el Programa 108<sup>11</sup>, luego lo “traslada” a un Parador para su ingreso inmediato, y desde allí podría ser derivado a un Hogar Permanente desde donde —dada la permanencia de la prestación durante 6 meses o un año— se trabajaría en la recuperación de sus habilidades laborales para lograr la reinserción social, su “autonomía” en su “autoabastecimiento” o la recuperación de vínculos que los asistan, como en el caso de la “reinserción familiar”. Éste es el “circuito ideal”, que en la práctica no se cumple y es descrito como la “falta de circulación”. Es decir que si una persona no aceptara o no lograra la “movilidad” desde la calle al Parador, o desde el Parador al Hogar, así como desde el Hogar a su reinserción social, estaría faltando al cumplimiento de una expectativa institucional, basada en los objetivos del programa en el cual se inserta. Vemos así, un ejemplo más de la forma en la cual el incumplimiento de las normas se convierte en la lógica del trabajo profesional y, de esta forma, “el objeto del actuar profesional pasa a ser, no el problema social, sino la perturbación del orden institucional” (FALEIROS, 1992:36).

Inicialmente entonces, desde los Paradores, los profesionales no tenían información acerca del Decreto 690/06, pues estaba reservado a “resolver” el “problema” de la falta de egresos de los Hogares. Sin embargo, las personas que asistían al Parador sí accedieron a la información.

En el transcurso de un taller de “búsqueda laboral” desarrollado en el Parador Bepo Ghezzi, un grupo de hombres se ofreció a conseguir copia del decreto. Al día siguiente, en conjunto leyeron el decreto y las trabajadoras sociales se dedicaron a realizar los certificados necesarios para que los hombres pudieran gestionar el subsidio.

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

---

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En la práctica, el subsidio para personas en “situación de calle” inicialmente no estuvo dirigido a todos los que estuvieran en la calle. Los Paradores no contaban con él. Sin embargo, fue desde la práctica también que se revirtió esta situación. Porque a partir de esta experiencia, la dirección modificó la “orden” dada a los coordinadores de los Paradores. A partir de ella, los subsidios pudieron gestionarse desde los Paradores, al menos durante un tiempo.

Esta experiencia comenzó con la discusión acerca de la existencia o no del subsidio. La negociación inicial resultó cerrada una vez que los “profesionales” aceptaron que si los “beneficiarios” llevaban el decreto, los certificados serían otorgados. Negociación que desconocía no solamente las reglas explícitas del sistema: la existencia del decreto; sino las implícitas: no debía ejecutarse en el marco de los Paradores.

Durante el tiempo en que el subsidio fue posible de utilizar, el equipo del Parador Bepo Ghezzi discutió ampliamente sobre él. Por un lado, se plantearon una serie de preguntas relativas a por qué discriminar a quién entregarlo. ¿Qué criterio utilizar en caso de decidir no entregarlo a todas las personas que fueran al Parador? Pero tratándose de un derecho de las personas en calle, reconocido por ley, ¿con qué derecho un profesional podría obstaculizarlo? Inversamente, existían situaciones en las que los profesionales se interroaban acerca de si los “beneficiarios” podrían sostener el subsidio, y en ese caso, ¿con qué derecho los “profesionales” otorgarían un subsidio que posiblemente conduciría a la persona a una nueva experiencia de fracaso? Determinadas problemáticas que daban cuenta de la dificultad de una persona para vivir sola y valerse por sí misma, o lo difícil que le resultaría comenzar a manejar dinero después de varios años de haber estado institucionalizado, por ejemplo, o casos con problemas de adicciones eran algunas de las situaciones que demandaban un cuidado y un trabajo de acompañamiento que desde *Desarrollo Social* no estaba previsto y que superaba las posibilidades institucionales del Parador.

#### UN EJERCICIO DE COMPARACIÓN

En este trabajo introdujimos un conjunto de experiencias dispares de gente que se encuentra en situación de Emergencia Habitacional y es destinataria o potencial destinataria de un subsidio habitacional. El programa “Atención Para Familias en Situación de

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – Nº 8 (Octubre 2009) pp.35 –57. ISSN 1666-6186

---

Calle” alcanza a personas en situaciones habitacionales muy dispares, que asimismo son contempladas por otros programas habitacionales del GCBA, el programa Paradores y el Programa Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular.

En tanto destinatarios de políticas sociales, las personas son constituidas en “sujetos merecedores” de asistencia social (GRASSI 2003) y, consecuentemente, es desde tal condición (internalizada) que realizan determinadas presentaciones de sus personas e historias (GOFFMAN, 2001(1961)) frente a instituciones estatales a la hora de solicitar asistencia. Como observamos en el caso del Parador, el merecimiento es reconstruido en los relatos a través de la presentación de una identidad más o menos coincidente con la categoría del “vagabundo” (persona de la calle desde un imaginario común), una persona sin recursos, familia y demás lazos sociales, que en tanto tal debe ser asistida. Esta identidad performada por destinatarios se corresponde con la delimitada por los profesionales, quienes para admitir el ingreso de las personas en el Parador no precisan exigir ningún *papel* comprobatorio ni adentrarse a los relatos de quienes allí asisten para aseverar que se encuentran frente a una persona en “situación de calle”. En el caso de las personas que integran proyectos de vivienda colectiva en el marco de organizaciones de la Ciudad de Buenos Aires, el merecimiento para acceder a un subsidio tiene que ver con la inserción (comprobada en *los papeles*) de las personas en una red asistencial, mientras que la posibilidad de renovación depende de su condición de futuro propietario, de persona en carrera hacia la “casa propia”, que debe ser asistida en el transcurso de ese proceso.

La presentación de los casos anteriores nos permitió entrever la percepción por parte de diversos actores estatales de distintos grados de merecimiento para el otorgamiento del subsidio. Quienes lo renovaban por un plazo mayor al establecido eran quienes integraban un proyecto de vivienda, asimismo estas personas junto con compañeros de sus respectivas organizaciones podían acceder a los recursos del programa Vivienda Transitoria, por medio del cual *Desarrollo Social* cubría el pago del alquiler durante el tiempo que duraba la obra del proyecto de vivienda (la mayoría de las veces considerablemente mayor al periodo pautado por el decreto del subsidio).

Muy distinto era el caso de quienes asistían al Parador; si bien en este caso la identidad de persona en “situación de calle” se imponía, su carácter de “merecedor” para acceder al

**Natalia Verón y Mariana Biaggio**

---

**CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

subsidio no estaba tan claro y era objeto de debate entre los empleados del Parador. Allí mediaba una clasificación institucional que restringía aquella aspiración. Como sostuvo DURKHEIM (1996) sobre las clasificaciones sociales, ellas no sólo constituyen a un grupo social sino que lo disponen de acuerdo con relaciones sociales particulares. La definición que el Parador realiza de las personas que asisten a él (y que no puede ser rebatida por éstos desde las mismas reglas de la institución) los sitúa en el “mundo de la calle”, trazando una frontera simbólica con el resto de las personas contenidas por la denominación *persona en situación de calle*. Son el tiempo transcurrido en este espacio social particular y la participación en una trama de relaciones sociales (no reconocidas institucionalmente) los que condicionan la posibilidad de acceder a un subsidio que implica la posibilidad de embarcarse en una carrera hacia una nueva condición habitacional. Entonces, contrariamente a lo que se pretendía con la modificación del Decreto 895/02, el peso de la propia clasificación institucional dificultaba el acceso a un subsidio habitacional desde el espacio del Parador.

Muy distinto era el caso de aquellas personas que solicitaban el subsidio directamente en *Desarrollo Social*. Para acceder a él las personas debían estar en “situación de calle” o “inminente situación de calle”, pero para renovarlo por un plazo mayor al estipulado debían demostrar tener un proyecto a futuro que resolviera su carencia habitacional, pasando a ser propietarios de sus inmuebles (o de un terreno donde construir la propia casa). Tal exigencia, observable de hecho en las renovaciones obtenidas más que en *los papeles*, nos permite entender al Decreto 690/06 como una política social que refuerza una trayectoria social ideal que va de la calle a la propiedad.

El programa “Atención para familias en situación de calle” sostiene determinadas identidades, el potencial propietario, persona que seguramente contará con más recursos a la hora de alcanzar los requisitos exigidos por *Desarrollo Social* (recuérdese el caso de Cristina) y persona en *situación de calle*, identidad que debe ser performada a la hora de gestionar el recurso, pero que no garantiza el acceso al mismo. Las situaciones intermedias (quienes viven en hoteles y no cuentan con orden de desalojo y demás *papeles*, pensiones, casas tomadas, entre la infinidad de situaciones precarias en la ciudad) entrarán en la trayectoria y podrán acceder al subsidio en tanto cuenten con capitales valorados (acceso al mercado habitacional traducido en presupuesto de habitación, proyecto de vivienda futu-

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp.35 –57. ISSN 1666-6186

---

ro, etc.) o que garanticen el cumplimiento de lo exigido en la implementación del subsidio, lo no reglamentado (como el caso Amalia).

Por este mismo juego de reconocimiento de determinadas identidades como merecedoras de asistencia habitacional son desconocidas y silenciadas otras, tales como los inquilinos precarios (habitantes de hoteles, pensiones, casa de familia, subinquilinos), quienes podrían acceder al subsidio ante un inminente desalojo (acorde con la primera versión del Decreto 690/06), pero que actualmente (con la modificación implementada por el Decreto 960/08) sólo podrán ser merecedores luego de un desalojo, que de todas formas los obligará a buscar a un trabajador social que les permita legitimar el propio relato. Aquí también, la posibilidad de acceso al subsidio en cuestión dependerá de la inserción de la persona en una red de asistencia (comedores, programas sociales, participación en organizaciones).

Habrá que ver si la última modificación del programa (Decreto 960/08) no restringe el acceso a un recurso para la población inquilina, o simplemente recalifica su estatus ambiguo en el marco de las políticas habitacionales, desconociendo su propia emergencia (ante un inminente desalojo, ante la imposibilidad de acceder a un alquiler) y conduciéndolos a situarse inmediatamente en la calle para acceder a la asistencia.

En cuanto a las “reglas” del sistema, recordemos que el Decreto 690 hasta ahora no fue reglamentado. La falta de reglamentación permite que cada funcionario, coordinador u oficina que implemente el decreto decida cuáles son los *papeles* correspondientes a los requisitos mencionados en él. Estas no-reglas configuran la forma en que el juego de disputas de poder entabla en el interior de *Desarrollo Social* el Estado. Disputas de poder tanto entre beneficiarios y profesionales, como entre profesionales mismos (por ejemplo, entre los profesionales del Parador).

### PALABRAS FINALES

Comencemos por señalar que formalmente es el estar en la calle el requisito principal solicitado en el decreto para acceder al subsidio. Es éste el espacio social y el lugar específico en el que la definición de la identidad de “persona en situación de calle” sitúa a los potenciales “beneficiarios”. Sin embargo, el estar en la calle puede ser un elemento

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

---

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

que juegue en contra en la carrera que se corre para acceder a él (como el estar situados en una posición social desvalorizada en términos de la trayectoria social que el programa propone). Entre los profesionales del Parador, la cercanía a la calle abría las puertas a una serie de situaciones que, ante sus ojos, podrían ser obstáculos en el sostén del recurso, situaciones que pueden motivar el no otorgamiento. Consideraremos que la denominación que la propia institución realiza de las personas en calle media —y dificulta— el acceso de la población asistida al recurso ofrecido a partir de la primera modificación del programa “Atención a Familias en Situación de calle” (Decreto 690/06). Por otro lado, es claro que las «no reglas» del sistema, la falta de reglamentación del subsidio, contribuye a que la población del parador no pueda acceder a él: basta con el simple rechazo de *papeles* que pueden aducirse como los no solicitados por ley.

Inversamente, hay un conjunto de personas que no necesariamente se reconocen como “personas en situación de calle” y deben actuarla para acceder a un subsidio (incluso más con la modificatoria del Decreto 690), aun para sostener en el tiempo un proyecto de vivienda definitiva, como el caso de Cristina. La actuación de la situación de calle es una práctica reconocida por empleados del GCBA que intervienen en la tramitación del subsidio, “en el caso extremo de no conseguir un trabajador social, la familia se para con sus cacharros en una esquina y llama al BAP” (trabajadora social del Servicio zonal N° 2). El ejemplo nos señala otro posible ingreso al circuito, que posiblemente se refuerce ante la no aceptación de órdenes de desalojo y la exigencia de comprobar la situación de calle.

En otras palabras, el subsidio fue creado para las “personas en situación de calle”, y según se deducía del primer Decreto creado (el 690/06) integraba a quienes estaban en la calle y a quienes estaban en situación de vulnerabilidad habitacional, próximos a ella. Y más importante aún, al contemplar a personas solas integraba también a la población de los paradores. En ese entonces, en la práctica se privilegiaba su entrega y renovación a quienes estaban un poco “lejos de la calle” o quienes podían alejarse de ella, utilizando los recursos que representan un capital social valorado según las expectativas de *Desarrollo Social*. Podríamos plantear que cuanto más cerca alguien estaba de la calle, más probabilidades tenía de no tenerlo. Aun cuando los *papeles* debían certificar que el “candidato” a “beneficiario” efectivamente estaba en la calle o cercano a ella. Así ocurría con las personas que asistían al Parador, quienes al ser interpelados por una determinada identidad

## Artículos Arbitrados

---

CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad – VOL. 8 – N° 8 (Octubre 2009) pp. 35 –57. ISSN 1666-6186

---

de persona en (situación de) calle se les negaba toda posibilidad de performar su propio merecimiento. En cambio, entre quienes acudían a *Desarrollo Social* era imperioso performar la identidad atribuida institucionalmente. Las personas debían conseguir *los papeles* exigidos y por ello se veían en la necesidad de acercarse concretamente a la calle y a sus circuitos para obtener *los papeles* que les permitieran alejarse de ella.

A partir de la modificación del Decreto 690 (introducida por el Decreto 960/08), la población delimitada por la designación “Persona en Situación de Calle” se precisa adquiriendo su significado literal. Quedará por ver si el cambio en la delimitación de la población beneficiaria del recurso conduce a reforzar los mecanismos por los cuales las personas deben actuar y demostrar su pobreza (accediendo a canales de asistencia), si la población inquilina destinataria del recurso redefine su acceso por otros canales y si sigue contemplándose en la práctica una trayectoria ideal de la calle a la casa en la cobertura asistencial, cuando formalmente sólo se asistiría a quienes alcanzaron mayor vulnerabilidad: quienes están en la calle.

### BIBLIOGRAFÍA

- BARTH, Frederic (2000). “Metodologías comparativas en el análisis de los datos antropológicos”. En: Tom Lask (Comp). *O Guru o Iniciador e outras viriecos antropológicas*. Ed. Contra Capa, Rio de Janeiro.
- BOURDIEU, Pierre (1979) *O desencantamento do mundo*. Perspectiva, San Pablo.
- CARMAN, María (2006) *Las trampas de la cultura. Los intrusos y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- COHRE (2006). “Desalojos en América Latina”. En: [www.cohre.org/store/attachments/Desalojos](http://www.cohre.org/store/attachments/Desalojos). Recuperado 10 de septiembre del 2008.
- CRAVINO, María Cristina (2006) *Las Villas de la ciudad. Mercado e informalidad Urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2007). “Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. En: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/doc/desalojo.doc>. Recuperado el 01 de septiembre de 2008.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución 4182/07 “Trabas para el otorgamiento del sub-

## Natalia Verón y Mariana Biaggio

---

### CERCA Y LEJOS DE LA CALLE: UNA APROXIMACIÓN ETNOGRÁFICA A UN PROGRAMA DE ASISTENCIA TRANSITORIA A LA EMERGENCIA HABITACIONAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

sidio habitacional” En: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r4182-07.doc>. Recuperado el 16 de julio de 2008.

DURKHEIM (1996) *Clasificaciones primitivas (y otros ensayos de antropología positiva)*. Ed. Ariel, Barcelona.

FALEIROS, Vicente de Paula (1992) *Trabajo Social e Instituciones*. Ed. Humanitas, Buenos Aires.

GAZZOLI, Rubén (2007) *Vivienda Social*. Ed. Nobuko, Buenos Aires.

GRASSI, Estela (2003) *Políticas Sociales y Problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Tomo 1. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.

GOFFMAN, Irving (2001 (1961)) *Internados*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

GORDON, Colin (1991) “Government rationality: An introduction”. In Graham Butchell, Colin Gordon and Peter Miller. *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. Hemel Hempstead Wheatsheaf.

HERZER, Hilda y REDONDO, Patricia (2008) *Con el corazón mirando el Sur*. Ed. Espacio, Buenos Aires.

LEFEBVRE, Henry (1968) *El derecho a la Ciudad*. Ed. Anthropos, Barcelona.

RIVAS, Elsa; PASTRANA, Ernesto; BELLARDI, Marta y otros (1991) *Inquilinatos y Hoteles*. Centro editor latinoamericano, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, María Carla (2005) “Como en la estrategia del caracol... ocupaciones de edificios y políticas de hábitat en la ciudad de Buenos Aires”. Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, María Carla (2007). “Tiempo de caracoles. Autogestión, políticas de hábitat y transformación Social.” Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

SHORE, Cris y WRIGHT, Susan (1997) *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. Ed. Routledge, Londres.

Otras fuentes

- Diario Clarín. 4/05/2005 - 17/08/2005.

- Diario Página 12. 28/02/2008 - 7/03/2009 - 4/05/2009.

- Decreto 895/02. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 1503 13/08/2002.

- Decreto 97/05. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2119, 28/01/2005.

- Decreto N°690/006. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2463; 21/06/2006.

- Decreto 960/08. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2992; 13/08/2008.

- Ley N° 341/964. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 928, 04/02/2000.

