

Situación de calle: irrupción de la temática y su construcción en la agenda



Camila Seijas*

Introducción

Si bien la situación de calle es una problemática histórica, cronológicamente comienza a mencionarse como concepto en el mundo hace relativamente poco y, en nuestro país, en el cambio de siglo, en un escenario donde la irrupción del neoliberalismo y sus consecuencias se materializaban en la profundización de la pobreza y las desigualdades. En este contexto es que se despliega con más fuerza y volumen el tema en el *ámbito público*, no solo desde lo simbólico, sino desde su literalidad. Por tanto, aumenta la posibilidad de acción por parte del Estado. Dice Aguilar Villanueva que la formación de la agenda “evidencia la salud o enfermedad de la vida pública” (1993: 27) siendo esta la palanca de diagnóstico y evaluación para la resolución o no del quehacer estatal.

Asimismo, y no menor, la construcción social de las personas en situación de calle se elabora en el colectivo como imagen negativa respecto al desarrollo de la vida diaria. Cabrera (2010) expone que las personas en situación de calle resultan muchas veces emparentadas desde el “profundo desconocimiento, prejuicio y generalización” a “situaciones de privación, falta de oportunidades, desempleo, abandono, desórdenes mentales, alcoholismo y/o drogodependencia, e históricamente caracterizada como refractaria al trabajo y puerta de entrada al mundo del delito” (2010: 316), individualizando la problemática e invisibilizando el colectivo y el fenómeno.

* Maestría en Políticas Sociales (UBA).

Podemos decir que, en el momento en que comienza a recorrer lo público de las urbes con una mayor impronta, que suscita mayor atención y a ser considerado de interés general, también empieza a sucederse una mayor demanda de resolución no solo por parte de quienes se encuentran efectivamente en situación de calle, sino por una mayor parte de la población bajo la consigna de inseguridad. Esto ejemplifica la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión (Aguilar Villanueva, 1993).

Es en este contexto que la agenda estatal comienza sutilmente a reflejar la temática como cuestión social problematizada, llamando la atención de las diferentes instituciones estatales en sus distintos niveles y poderes (Oszlak y Gatman, 2007). Un ejemplo de esto es la sanción, reglamentación y puesta en práctica del Programa Buenos Aires Presente durante el segundo semestre del año 1999, circunscripto a la Ciudad de Buenos Aires Si bien mayormente habla de familias en *riesgo social*, entre su población objetivo dentro de uno de sus dispositivos de atención se encuentran las *personas en situación de calle y/o abandono*.

Los años subsiguientes darán lugar al debate conceptual del tema y, paralelamente, muta la situación coyuntural en términos socioeconómicos, a una mejora general respecto a la satisfacción de necesidades básicas, las oportunidades de acceso a la vivienda y el eje laboral. En este escenario, merma la demanda constante de los actores involucrados, mas la misma se torna más específica. Durante este período, son las organizaciones sociales las que toman protagonismo en la puja por la respuesta estatal respecto a la problemática, logrando con más ímpetu que el tema pase de estar de la *agenda pública* a la *agenda gubernamental* (Aguilar Villanueva, 1993).

Retomando a Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984), Luis Aguilar Villanueva distingue entre la agenda *sistémica, pública, constitucional* y la *institucional, formal o gubernamental*. La primera está construida por todas las cuestiones que los integrantes de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y cómo éstas se encuentran dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente: “toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”. La segunda la define como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993: 31-32), constituyéndose en agenda institucional a cualquier nivel, siempre que sea aceptado por un organismo gubernamental. Es decir, la problemática de situación de calle toma relevancia, incluyéndose en el deber de acción del Estado.

Una de las estrategias más relevantes dentro de la *agenda pública* fue el inicio del Censo Popular de Gente en Situación de Calle, originado en el año 2017 desde las organizaciones de la sociedad civil, esbozando una primera sistematización y diagnóstico real de la situación en la Ciudad de Buenos Aires, que luego toma carácter anual y exige respuestas en función de un conocimiento de situación más acabado.

Su paso a la *agenda institucional*, es decir, el momento en el que el gobierno ha definido su decisión de intervención y se compromete a la actuación, tiene su máxima expresión jurídica y burocrática en las siguientes: Ley N° 13956 de la Provincia de Buenos Aires (2009): creación del Programa de Asistencia

Integral para Personas en Situación de Calle; Ley N° 3706 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010): Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la situación de Calle; y, finalmente, Ley N° 27654 de alcance nacional (2021): Situación de Calle y Familias Sin Techo. En términos censales, la CABA comienza a realizar el censo que otrora estuviera a cargo de las organizaciones unos años después y, en el ámbito nacional, se realiza el primer censo en el año 2022, como una de las primeras acciones tras la reglamentación de la ley. En palabras de Aguilar Villanueva, se ha puesto “en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación” (1993: 29).

La definición de denominación de estas normativas también manifiesta el debate conceptual que, podríamos reducir de alguna manera, se proyecta entre los términos *situación de calle vs. sinhogarismo*, permitiendo visualizar la postura de nuestro país. La primera, desde una mirada nacional, es definida por Di Iorio y otros como una contradicción entre “la inclusión social sostenida desde la expulsión y la marginalización, la ruptura y/o fragilidad de vínculos sociales, laborales y familiares, las dificultades para cubrir necesidades materiales, simbólicas y afectivas, así como también para acceder a bienes y servicios” (Di Iorio, 2017: 90). Por otra parte, la línea europea toma como eje estructurador la falta de vivienda (Cunda y Silva, 2020). Destacan que el sinhogarismo no deviene de un único acontecimiento, sino de un conjunto de experiencias o rupturas vitales que impactan en la cotidianidad de las personas, siendo la manifestación máxima de la exclusión social.

El territorio

A partir de lo elaborado hasta ahora, una primera afirmación respecto al territorio, entendido en este caso como la delimitación espacial, es que el proceso de construcción de la problemática de situación de calle en la agenda se sucede desde lo micro a lo macro. Inicia en la Ciudad de Buenos Aires para desplegarse en la agenda institucional nacional. Se toma a este crecimiento como instancia superadora ya que, en la búsqueda de antecedentes en cuanto a las investigaciones, dispositivos de atención y programas que abordan la temática, la respuesta es que se desarrollan principalmente, salvo muy escasas excepciones, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entonces, esta transición de local a nación podría ser una promesa ejemplificadora de lo que Ana Arias (2013) desarrolla como necesario para la resolución de problemáticas sociales diversas: el trabajo articulado local debe ir de la mano con las transformaciones nacionales para que tenga potencia. Podríamos suponer, entonces, que la reglamentación de la ley nacional devendría en disposiciones y acciones superadoras a todo el territorio argentino. No obstante, y en palabras de la autora, “el despliegue de intervenciones estatales sobre los territorios no responde necesariamente a una organización institucional homogénea ni escalonada [...] hoy operan sobre los territorios una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales o municipales” (Arias, 2013: 5) que pueden tener como resultado una superposición de programas.

Entonces, ¿qué consecuencia suscitó la introducción en agenda de la problemática?, ¿se tradujo a los diversos territorios de forma desarticulada?, ¿hubo injerencia de la mirada nacional? Si bien en el caso de elaborar una respuesta, la misma sería acotada a un primer período de ejecución, es menester destacar que el desarrollo de líneas transversales a los territorios gozó de poco tiempo, ya que el cambio de gestión desde diciembre de 2023 pone pausa a todo posible desarrollo de líneas de acción, manteniéndose a la fecha solo algunos dispositivos de presupuesto local. En este sentido, y en observación propia del campo en conjunción con la autora: comienza a visualizarse una –nueva– interpelación de las organizaciones sociales a las instituciones tradicionales respecto a esta política social, en tanto continúa recayendo en sus hombros. No menor es que dicho reclamo aún se centraliza principalmente en la Ciudad de Buenos Aires, ya que, como urbe con mayor flujo de personas en situación de calle, es mayor la accesibilidad a la satisfacción de necesidades básicas.

Ahora bien, Arias (2013) desarrolla una segunda definición: el territorio como espacio habitado, como lugar donde se desarrollan las relaciones sociales, la vida cotidiana, lo comunitario. Destaca entonces que, desde este eje, determinar un territorio implica entonces definir el afuera del mismo. Dicha definición se torna crucial en tanto la situación de calle habita el espacio público, se torna visible al caminarlo y resulta un espacio de *vivencia y supervivencia* en un continuo proceso de posesión/desposesión material y simbólica (Seidmann et al., 2009). El primer interrogante que me surge ante esto es: quienes se encuentran en situación de calle, ¿cómo delimitan su territorio?, ¿cuál es el afuera?, ¿podemos pensar en políticas de integración, como disponen las leyes, sin tomar conocimiento de ello?

Desigualdad, pobreza y respuestas estatales

En el texto “Los límites de la igualdad de oportunidades”, su autor, François Dubet, desarrolla los conceptos de *igualdad de posiciones* e *igualdad de oportunidades*, siendo aplicables en el análisis de las políticas sociales existentes para distintas problemáticas en tanto “en ambos casos, se trata de reducir ciertas desigualdades sociales con el propósito de volverlas aceptables” (2012: 43). También resaltará que no se trata de elegir entre uno y otro modelo, en tanto conviven.

La igualdad de posiciones se focaliza en las posiciones que organizan la estructura social y en la reducción de desigualdades de condiciones de vida, servicios, seguridad, ingresos asociadas a dichas posiciones: “reducir la brecha en las condiciones de vida y de trabajo entre los obreros y los ejecutivos” (Dubet, 2012: 44). La igualdad de oportunidades es la posibilidad para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático, accediendo a partir de una competencia equitativa: “que los hijos de los obreros tengan las mismas oportunidades de llegar a ser ejecutivos que los hijos de los ejecutivos” (Dubet, 2012: 44).

Si bien los programas empleados a la fecha para la situación de calle son jóvenes en su historicidad, no lo es la problemática ni el tránsito de su población por diversos dispositivos: ¿qué modelo permea a los mismos? En la actualidad, y como destaca el autor, se impone la igualdad de oportunidades. Esto

es evidente en políticas como, por ejemplo, la Ciudadanía Porteña,¹ que está dirigida a poblaciones por debajo de la canasta básica y es utilizada por la gente en situación de calle. En su última actualización, tiene como requisito excluyente (entre otros) la asistencia a cursos laborales y capacitaciones en contraprestación a un ingreso mensual monetario, con el fin de brindar las herramientas para que todes puedan competir en el mercado laboral.

Ahora bien, en la sociedad de hoy resulta complejo para la población vulnerable y, en particular, para quienes se encuentra en situación de calle, en tanto población arrasada y muchas veces con el lazo social resquebrajado, la posibilidad de presentarse como igual o generar el ejercicio de la construcción de herramientas que permitan la movilidad social en función del mérito en un escenario de competencia.

Parte del por qué lo desarrolla Adrián Scribano (2008) al hablar de cómo comprendemos la pobreza y cómo se ha ido desarrollando. Dirá que “las marcas sociales de la pobreza se radicalizan en los cuerpos bajo la forma de desnutrición y la falta de capacidad energética para la acción [...] los sujetos [...] se ven afectados en “primera instancia” en sus capacidades de reproducción y movimiento” y que las “formas sociales de la desigualdad se metamorfosean en los cuerpos y las sensaciones, espacio donde adquiere importancia la sociodicea de la frustración, la revolución de la desigualdad y las representaciones del futuro” (Scribano, 2008: 56). En la práctica concreta, esto se inscribe para las personas en situación de calle –como se ha mencionado previamente– en la continua construcción de circuitos destinados a la supervivencia, lo que poco lugar deja a la competencia meritocrática.

No obstante, esta competencia sucede y se proyecta en la utilización de las “marcas negativas” de esta población para afirmar reconocimiento y, consecuentemente, cierto acceso a la garantía de derechos (Dubet, 2012): no es lo mismo estar en calle con *certificado de discapacidad*, que no tenerlo. Por tanto, y en una coyuntura de recesión económica, el modelo de oportunidades resulta escaso, siendo preciso buscar alternativas para responder a la tensión entre la afirmación de igualdad de todes les individuos y las reales desigualdades existentes en el funcionamiento de la sociedad moderna.

En este sentido, es preciso resaltar a la pobreza como otro –no igual al de desigualdad– concepto clave para el análisis de situación y la búsqueda de dichas alternativas, ya que tiene una función performativa respecto de la política social (Danani, 2017), es decir, en las respuestas gubernamentales en función de su agenda institucional, particularmente en el tratamiento de la temática de situación de calle. Si bien no se busca en este ensayo profundizar ampliamente, sí considero necesario destacar que más allá de su medición con relación al ingreso o consumo, “la pobreza contempla otras dimensiones que son claves en su generación y perpetuación” (Chile, Min. de Pl. y Coop., 2002: 37), por lo que es preciso ahondar en las dimensiones socioculturales, sociopsicológicas, comunicacionales, vinculares. Esto, de alguna manera, al circunscribirlo a la problemática aquí desarrollada, se encontraría contemplado en las normativas que desde el Estado dan y/o deberían dar respuesta, al hablar de *integralidad* en las mismas.

¹ Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ciudadania-portena>

Sin embargo y a la fecha, dichas respuestas parecieran encontrarse reducidas a la asistencia, como desarrollaría Claudia Danani (2017) al hablar del modelo neoliberal. Ejemplo de esto es la puesta en marcha de *paradores* o los denominados centros de integración, desde las instancias locales y nacionales. Los primeros, direccionados únicamente al abrigo de calle: ducha, cama y comida por una o algunas noches sucesivas. Los segundos, como un espacio a mediano plazo donde se trabajan otras dimensiones de la subjetividad y la vida cotidiana –laboral, salud, educacional– que, no obstante, muchas veces resulta insuficiente.

Cierre

Como se intentó transmitir en el presente, la situación de calle como concepto y como problemática, ha realizado un recorrido propio, principalmente sostenido desde las organizaciones sociales, que logra impulsarse en la agenda institucional. De la mano de la desigualdad y la pobreza como conceptos que se entrecruzan a ella, en los últimos años comienzan a realizarse mediciones y análisis particulares, brindando diagnósticos de situación más cercanos a la realidad. Sin embargo, en la actualidad y tras el cambio de gobierno, se ponen en jaque en función de definiciones políticas y sociales, muchas de las normativas, de los discursos simbólicos y de las prácticas cotidianas que conforman y delimitan conceptualmente la *situación de calle o en riesgo de situación de calle*. En este sentido, también tambalean los paradigmas construidos y aprehendidos socialmente en la temática, los que se tradujeron en normativas que dan cuerpo a las incipientes políticas sociales, programas, dispositivos. Lo que había *tomado cuerpo* desde el Estado se encuentra en pausa o incluso desarmado. La agenda institucional muta y lo que se sostenía en ella pierde relevancia. Cabe preguntarse entonces si la situación de calle continúa siendo parte de la agenda gubernamental o si retorna netamente al terreno de la agenda pública. De serlo: ¿se dará continuidad a los procesos iniciados en el orden del presupuesto y de intervención en el marco de la Ley nacional N° 27654?, ¿retornará el debate –saldado en su momento– entre el abordaje integral en tanto diversas dimensiones que hacen a la situación de calle vs. su recorte a la dimensión de vivienda, plasmado en el concepto de *sinhogarismo*?, ¿se dará seguimiento desde el orden asistencial para la satisfacción únicamente de necesidades básicas?

Será preciso, hoy más que nunca, plantear una agenda pública que dé batalla y no perder los espacios de acción estatales conquistados.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) (1993). Estudio Introductorio. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de https://negociacionytomadedecisiones.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/l0001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf
- Arias, A. (diciembre de 2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Margen*, (71).

- Cabrera, L. (2010). Calle y casa. Aprontes teóricos para una comprensión de la situación de calle desde sus actores. *Revista de la Universidad Bolivariana*, 9(36), 315-336. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v9n26/art15.pdf>
- Chile. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social (2002). Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza. [Documento de Trabajo]. Santiago de Chile: Mideplan.
- Cunda, M. y Silva, R. (2020). Me chamam rua, população, uma situação: os nomes da rua e as políticas da cidade. *Psicologia & Sociedade*, (32), 1-17. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32223876>
- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Sociedad*, (37), 77-94.
- Di Iorio, J.; Seidmann, S.; Rigueiral, G. J.; Gueglio Saccone, C. L.; Mira, F. E.; Rolando, S. V. y Ghea, M. (2017). *Intervenciones psicosociales con personas en situación de calle*. IX Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXIV Jornadas de Investigación XIII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, (239), 42-50. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>
- Oszlak, O. y Gatman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 79-110.
- Scribano, A. (2008). Lluvia sobre mojado: pobreza y expulsión social. En M. I. Bertolotto y M. E. Lastra (comps.), *Políticas públicas, conflictividad social y pobreza. En el escenario post 2002* (pp. 37-59). Buenos Aires: Cefomar Editora. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Seidmann, S.; Azzollini, S.; Di Iorio, J. y Thome, S. (2009). Prácticas y saberes de la vida cotidiana: las representaciones sociales de quienes viven en situación de calle. *IV Congreso Marplatense de Psicología*. Universidad Nacional de Mar del Plata.