

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Aproximación al análisis de un programa  
de emergencia: el plan invierno**

**María Jimena Pérez**  
Tutora: Silvia Lema

*Les agradezco a todas y a todos....*

*Ustedes saben quienes son, personas que se han cruzado en mi camino a lo largo de estos años y que forman parte de mi historia, y de esta historia..., algunas ya no están, otras siguen caminando conmigo, otras han seguido otros caminos pero siguen estando presentes para mí...*

*Gracias, los quiero mucho...*

*Un agradecimiento especial a Silvia por acompañarme en este proceso de aprendizaje...*

**“Pero cuenta la tradición que Juan se aburrió muy pronto de la vida sedentaria, cómoda y regalada, que el agradecido vecindario se empeñaba en brindarle desde entonces.**

**Y un buen día, dejándose llevar otra vez por los impulsos de su espíritu inquieto y aventurero, ensilló su Ñandú y se marchó para siempre de aquel pago, en busca de nuevos riesgos y de nuevas luchas donde poder reencontrarle sentido a la existencia”.**

**“Las aventuras de Juan el Zorro”**

**Serafin J. Garcia**

# Índice

## Página

<b>Introducción</b> .....	3
<b>Justificación</b> .....	4
<b>Capítulo I</b>	
<b>Personas en situación de calle: un viejo fenómeno con nuevas características</b> .....	6
<b>Nueva etapa de configuración del capitalismo</b> .....	7
<b>Uruguay: conformación y consolidación de un modelo liberal, concentrador y excluyente</b> .....	9
<b>El mundo del trabajo</b> .....	13
<b>Sus transformaciones y reconfiguraciones</b> .....	13
<b>La situación en Uruguay</b> .....	14
<b>Una manifestación de la cuestión social: las personas que duermen en la calle</b> .....	15
<b>Capítulo II</b>	
<b>Plan Invierno: Política Social de Emergencia</b> .....	19
<b>Primera Parte:</b>	
<b>Características de las Políticas Sociales</b> .....	19
<b>La asistencia como respuesta a la emergencia</b> .....	22
<b>Segunda Parte:</b>	
<b>Presentación del Programa Plan Invierno</b> .....	23
<b>Descripción del Plan</b> .....	26
<b>Organización</b> .....	27
<b>El refugio desde lo cotidiano</b> .....	28
<b>Algunos puntos de inflexión</b> .....	29
<b>Buscando aproximarnos más al Plan Invierno</b> .....	32
<b>Capítulo III</b>	
<b>Trayectorias de vida: Historias de la calle</b> .....	38
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Síntesis y Conclusiones</b> .....	54
<b>Bibliografía</b> .....	57
<b>Anexo</b>	

## **Introducción<sup>1</sup>**

Este trabajo se presenta como Monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Intenta lograr una aproximación al análisis de un Programa de Emergencia como es el Plan Invierno, buscando además comprender la realidad social de las personas que se encuentran en situación de calle.

Se buscó problematizar con profundidad, teniendo presente bibliografía de referencia, entrevistas a informantes calificados, y nuestra experiencia de trabajo en el Plan desde el año 2003.

El Programa Plan Invierno comienza a desarrollarse en el invierno del año 2000, llamándose al comienzo Operativo Frío Polar.

Lo que hace a las causas de su desarrollo son varias, pero podemos decir que un hecho determinante fue la existencia en ese invierno de temperaturas bajo cero que hacen que se suceda el hecho de la muerte por hipotermia de 2 personas que se encontraban en situación de calle.

A partir de estas muertes es que se inicia un programa de emergencia de atención a estas personas, que hoy conocemos como Plan Invierno, que tiene como objetivo el brindar asistencia durante la noche, entre los meses de junio a setiembre.

Este programa está directamente vinculado con la División Salud y Programas Sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo (I.M.M.), y a lo largo de los años de su implementación se han incorporado distintos organismos. En la actualidad podemos decir que en el Plan Invierno participan: Ministerio de Defensa, ONG's, Instituto Nacional de Alimentación (I.N.D.A.), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.), Ministerio del Interior, Junta Nacional de Empleo (JUNAE), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (I.N.A.U.), Banco de Previsión Social (B.P.S.), ANCAP, UTE, ANTEL, así como también el apoyo de empresas privadas.

En el año 2003 nos sumamos a trabajar como parte del equipo técnico de una de las ONG's que participan del Plan, desarrollando tareas en un Refugio ubicado entre las calles Canelones y Julio Herrera, destinado a adultos hombres entre los 35 y 54 años. En el año 2004 la propuesta se repite, y trabajamos en el mismo refugio con población con las mismas características.

A partir de esta experiencia es que comenzamos a plantearnos algunas interrogantes, presentándose algunas inquietudes que tienen que ver con las características del Plan y con el buscar acercarnos a la realidad de las personas que viven y duermen en la calle.

---

<sup>1</sup> Se quiere destacar que las traducciones de este trabajo son de nuestra responsabilidad.

Desde ese comienzo hasta hoy se siguen presentando más interrogantes.: algunas se intentaron desarrollar y profundizar en esta monografía, otras quedarán para próximas instancias y espacios.

## **Justificación**

En la actualidad no existen cifras sobre la cantidad de personas en situación de calle en Montevideo, aunque seguramente la cifra sea de miles. Aclaramos que no nos referimos a Montevideo porque tenga la “exclusividad” en este fenómeno, sino sólo por que el Plan Invierno se ha desarrollado hasta ahora en la capital. Sabemos que se encuentran personas en situación de calle también en el interior del país.

Creemos que el crecimiento de los índices de desocupación, las exigencias cada vez mayores para acceder, retornar ó mantenerse en el mercado laboral, hace a la realidad de las personas que se encuentran en situación de calle.

En próximos capítulos desarrollaremos que este fenómeno tiene múltiples causalidades, y creemos que una de ellas tiene que ver con un proceso de exclusión de mano de obra.

También consideramos que el fenómeno que nos ocupa ha adquirido nuevas características y ha aumentado en su número debido a una falta de políticas que den respuesta, por un lado, a las necesidades, más allá del techo y la comida, a las que se enfrentan las personas en situación de calle, y por otro, a políticas que desarrollen una intervención en pos de que personas que están en situación de vulnerabilidad, no lleguen a dormir en la calle.

Podemos decir que la cobertura que brinda el Estado es limitada: el I.N.A.U. atiende a madres con hijos menores de 18 años a su cargo, y el B.P.S. se ocupa de los adultos mayores de 60 años.

Si bien hay ONG's que también aportan a la hora de la atención a estas personas, en la actualidad nos encontramos con la existencia de 9 refugios con una capacidad para 300 camas, número realmente insuficiente si tenemos en cuenta que las personas que se encuentran en la calle pueden ser casi 2.000.

A esto se le suma la I.M.M. quien lleva adelante, en coordinación con las instituciones ya mencionadas, el Plan Invierno.

Nuestro análisis estará orientado a aproximarnos al Programa Plan Invierno como política social de emergencia, así como también a lograr comprender la realidad social de las personas en situación de calle, buscando particularizar el tema, traspasando los aspectos fenoménicos en pos de intentar comprender y analizar lo que hace que este fenómeno exista.

Es por esto que se intentará reproducir categorías de análisis que definan nuestro objeto: el estudiar al Plan Invierno.

Sabemos que no podemos captar de inmediato la esencia misma del problema, porque se nos presenta de forma oculta. Es por esto que a continuación se presentará una búsqueda en pos de conocer la esencia del mismo, a través del análisis de algunos hechos, de algunas categorías que creemos lo explican.

No es el trabajo teórico lo que define las categorías, sino el objeto que nos ocupa, por lo tanto lo que se presentará es un trabajo en torno a categorías que creemos reflejan las condiciones y las características del problema.

Se intentó problematizar la realidad, buscando comprender y analizar el Plan Invierno así como también la situación de permanencia en calle.

A tales efectos se realizó una investigación bibliográfica y entrevistas a informantes calificados (referentes de las ONG's que han participado del Plan, así como también un referente por la I.M.M.). También se accedió a artículos de prensa escrita, y a documentos y materiales producidos por algunos de los informantes calificados entrevistados, y por las organizaciones que participan en la implementación del Plan.

Más allá de los objetivos anteriormente explicitados, lo que buscamos fue una apropiación crítica en busca de comprender lo social, aprehender la realidad; y destacamos el pasaje de lo abstracto a lo concreto como principio metodológico.

Creemos que la práctica del trabajador social, como profesión comprometida con la realidad, debe enmarcarse dentro de un proyecto ético – político en donde las personas se constituyan en actores principales en vista a la transformación de la situación en la que viven.

También creemos que nuestra intervención debería hacer visible lo que a primera instancia no se ve, como forma de intentar generar una agenda social más incluyente.

Es por estas razones que, por un lado, optamos no sólo por intentar acercarnos a una política social de emergencia, sino también por aportar conocimientos sobre la realidad social de las personas en situación de calle, intentando acercarnos a la respuesta de por qué estas personas han llegado a esta situación.

## Capítulo I

### ***Personas en situación de calle: un viejo fenómeno con nuevas características***

#### **Introducción**

■ Buscando aproximarnos a un Programa de Emergencia como el Plan Invierno, así como también comprender la realidad social de las personas que viven en la calle, es que haremos referencia a algunas de las determinaciones que creemos pueden explicar el por qué hay personas que llegan a esta situación.

Pensamos que se hace necesario el describir los procesos de reconfiguración del capitalismo, conocer las características sociales, políticas y económicas que atravesaron y atraviesan hoy nuestro país y el mundo, y profundizar en las transformaciones del mundo del trabajo, buscando, a través del aporte de distintos autores, comenzar a comprender el fenómeno que nos ocupa.

Nos interesa profundizar en el mundo del trabajo y sus transformaciones porque consideramos que el trabajo como categoría de análisis aporta a la hora de buscar comprender la realidad social de las personas en situación de calle.

La falta de trabajo es parte de la vivencia que tienen las personas que se encuentran en esta situación, que manifiestan como principal problema la falta de trabajo.

*“Las reacciones de quienes no tienen trabajo demuestran que el trabajo sigue siendo una referencia no sólo económica sino también psicológica, cultural y simbólicamente dominante”<sup>2</sup>.*

Nos interesa profundizar en el trabajo como *“el fenómeno originario, ó modelo del ser social”<sup>3</sup>*, profundizando en su centralidad en el propio proceso de constitución del ser social. Trabajo como una relación de intercambio entre el hombre y la naturaleza, trabajo como motor del proceso de humanización del hombre<sup>4</sup>.

Hablamos del trabajo (*labour*) desde su dimensión como potencial emancipador, pero tenemos presente que en la actualidad en el trabajo asalariado el hombre no es capaz de objetivarse en el producto de su trabajo (*work*).

---

<sup>2</sup> Castel, Robert “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997. Pág. 454.

<sup>3</sup> Lukács, citado por Lessa, Sérgio “Trabalho e ser social”. Ed. EUFC/EDUFAL, Macció, 1997. Página 218.

<sup>4</sup> Sarachu, Gerardo. “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores”. Disertación de maestría, Universidad Federal de Río de Janeiro, 1998.

Teniendo esto presente, nos referimos al trabajo como elemento integrador a la sociedad<sup>5</sup>. La pérdida de la fuente laboral no es sólo la pérdida del ingreso, sino también la pérdida de espacios de sociabilidad, de pertenencia (por ejemplo pertenencia a una organización sindical, pertenencia a una cultura obrera); cuestiones que a nuestro entender son de relevancia a la hora de comprender cómo estos hombres y mujeres han llegado a esta situación.

Nos referimos entonces no sólo a los procesos materiales, sino también a las profundas repercusiones que las transformaciones del mundo del trabajo tienen en la subjetividad.

Como se verá más adelante el crecimiento de los índices de desocupación, las exigencias cada vez mayores para acceder, retornar ó mantenerse en el mercado laboral así como también otras características de la población en situación de calle (falta de una residencia fija, por ejemplo), creemos que son “obstáculos” a los que se enfrenta esta población en particular.

Se intentará hacer una aproximación sintética, intentando profundizar en las transformaciones del mundo del trabajo, así como también en las características sociales, políticas y económicas que atravesó y actualmente atraviesa nuestro país.

Se propone entonces el acercarnos (a modo de breve reseña) a los procesos de la realidad que han determinado cambios en el mundo del trabajo, así como también a la cuestión social, ya que consideramos que la existencia de personas en situación de calle es una de sus manifestaciones.

### **Nueva etapa de configuración del capitalismo**

A partir de la década del '70 y hasta hoy el mundo vive una época marcada por una profunda crisis.

La misma ha sido respondida con la reestructuración productiva y la mundialización, con costos sociales muy altos.

Después de un período de desarrollo capitalista considerado como la “*edad de oro*”, caracterizado por la internacionalización de la producción industrial y de servicios, la expansión del comercio internacional y la concentración acentuada del capital bajo la hegemonía de los Estados Unidos en el mercado mundial, las principales economías

---

<sup>5</sup> Castel, Robert “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.

<sup>6</sup> Me gustaría destacar que, siguiendo a Sarachu, debemos tener cuidado de no “idealizar” esos años, ya que debajo de los niveles de homogeneización e integración logrados, así como los diferentes niveles de redistribución de beneficios, existían situaciones contradictorias de acumulación y fuerte concentración así como de pauperización creciente. (Sarachu, Gerardo. “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores”. Tesis de maestría, Universidad Federal de Río de Janeiro, 1998.)

capitalistas pasan a convivir, a partir de los '70 con un nuevo periodo de crisis del capital<sup>7</sup>.

Esta nueva crisis es considerada como el resultado de las contradicciones estructurales del desarrollo del capitalismo tardío<sup>8</sup>, ó por el propio desarrollo del régimen de acumulación fordista – keynesiano<sup>9</sup>.

Hobsbawm<sup>10</sup> manifiesta que en los años '80 incluso muchos de los países más ricos y desarrollados tuvieron que acostumbrarse a la visión cotidiana de personas “*sin hogar*” ó “*mendigando*”, y se pregunta quién en los años '50, ó incluso a principios de los '70 se lo hubiera esperado. Lo mismo creo que ha sucedido en nuestro país.

Esto nos habla claramente de un crecimiento de las desigualdades sociales y económicas como consecuencia de esta nueva crisis del capital, con características como el incremento de la capacidad productiva ociosa, el exceso de mercaderías, el excedente del capital – dinero, existencia de niveles elevados de desempleo, entre otras.

El desempleo viene creciendo a nivel mundial, y al mismo tiempo se expande el trabajo precario. Sólo el 25% de la fuerza de trabajo se encuentra en el núcleo “estable” de la economía, el otro 75% se encuentra en actividades periféricas, trabajos precarios, ocasionales o desempleados<sup>11</sup>.

Nos enfrentamos a un modelo claramente excluyente, con cada vez más personas desprotegidas, y con manifestaciones de la cuestión social que se han agudizado. Un ejemplo de esto tiene que ver con la existencia de personas en situación de permanencia en calle: si bien siempre se vieron en Montevideo personas durmiendo en la calle, los montevideanos hemos observado que en los últimos años su número se ha incrementado.

Siguiendo a Chesnais nos enfrentamos a una nueva etapa de configuración del capitalismo denominada “*mundialización del capital*”<sup>12</sup>.

Para el autor hay ciertos momentos en que numerosos factores desembocan en un nuevo conjunto de relaciones internacionales e internas, que forman un sistema y que modelan la vida social en todas sus dimensiones. Todos estos factores hacen a una duración prolongada de una fase de acumulación del capital, y para él esta nueva fase es la de mundialización, que comienza a partir de la década del '80.

---

<sup>7</sup> Alvez, Giovanni “Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa”. En ob. cit.

<sup>8</sup> Mandel, Ernest “O capitalismo tardío”. Ed. Nova Cultural, San Pablo, 1985. 2da. edición.

<sup>9</sup> Harvey, David “Condición pós-moderna”. Ed. Loyola, San Pablo, 1992. 8ª. edición.

<sup>10</sup> Hobsbawm, Eric “Historia del Siglo XX”. Ed. Crítica, Buenos Aires, 1999. 3era. reimpresión.

<sup>11</sup> Harvey, citado por Neto, José Meneleu “Desempleo e luta de classes: as novas determinidades do conceito marxista de exército industrial de reserva”. En: “Neoliberalismo e reestruturação produtiva. As novas determinações do mundo do trabalho”. Ed. Cortez – UECCE, San Pablo, 1998. 2da. edición.

<sup>12</sup> Chesnais, Francois “A Mundialização do Capital”. Ed. Xamã, San Pablo, 1996.

Los elementos característicos de esta fase a grandes rasgos y de forma esquemática podemos decir que tienen que ver con un ascenso del capital financiero (*“Es en la producción que se crea la riqueza, a partir de la combinación social de formas de trabajo humano, con calificaciones diferentes. Pero es la esfera financiera que comanda cada vez más, el reparto y el destino social de esa riqueza”*<sup>13</sup>) y con una búsqueda de un aumento de la productividad del trabajo (se busca la máxima intensidad del trabajo y el máximo rendimiento de una mano de obra totalmente flexible).

Otra de las características esenciales de la mundialización tiene que ver con la polarización. Por un lado *“la polarización es interna a cada país, ya que los efectos del desempleo son indisociables de aquellos resultantes del distanciamiento entre los más altos y los más bajos rendimientos, en función del ascenso del capital monetario y de la destrucción de las relaciones salariales establecidas”*<sup>14</sup>, y por otro hay una polarización internacional, donde se profundiza la distancia entre los países centrales y los países periféricos. Estos últimos son países subordinados, de reserva de materias primas, que sufren los efectos conjuntos de la dominación política y del intercambio desigual. Nuestro país es uno de ellos.

A modo de cierre nos interesa destacar que hay otros autores que hablan de un proceso que va más allá de lo anteriormente referenciado. Si bien no los vamos a tomar, si consideramos importante el mencionarlos.

Hacemos entonces referencia a Rouanet<sup>15</sup>, quien entiende a la crisis como una crisis del proyecto moderno de civilización, que tenía como principios conceptos tales como la universalidad, la individualidad y la autonomía.

Para este autor, los valores propuestos por la modernidad entran en crisis, hay una pérdida de utopías y por esto se abandona cualquier esperanza sobre el futuro.

### **Uruguay: conformación y consolidación de un modelo liberal, concentrador y excluyente<sup>16</sup>**

La situación de nuestro país conocido en los años '50 como *“el país pionero en el desarrollo del bienestar social”*<sup>17</sup>, claramente ha cambiado.

---

<sup>13</sup> Ob. cit. Página 15.

<sup>14</sup> Ob. cit. Página 37.

<sup>15</sup> Citado por Teixeira, Francisco “Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo?. En: “Neoliberalismo e reestruturação produtiva. As novas determinações do mundo do trabalho”.Ed. Cortez – UFG, San Pablo, 1998. 2da. edición.

<sup>16</sup> Se recomienda ver Anexo (cuadros estadísticos)

<sup>17</sup> Filgueira - Filgueira, Carlos – Fernando “El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay”. Ed. Arca, Montevideo, 1994. Página 11.

De acuerdo con Olesker<sup>18</sup> decimos que las características generales del modelo económico vigente en Uruguay son: su carácter liberal, concentrador y excluyente.

Nuestro país opta por un modelo social y económico que tiene como ejes principales: la apertura externa irrestricta, y la desregulación de una parte importante del relacionamiento Estado – sociedad.

La implementación de estos ejes, tiene consecuencias tales como: reestructura productiva que supuso una caída importante del agro y la industria, reestructura del comercio exterior con aumento del déficit comercial, la pérdida creciente de mecanismos de regulación laboral (que significó una precarización de las condiciones de trabajo, sustentó la concentración de la riqueza y elevó el desempleo estructural), la alta dependencia del ingreso de capitales externos y la centralización de capitales.

Se pueden distinguir diferentes etapas en la conformación de este “nuevo Uruguay”, y si bien no queremos explayarnos demasiado en sus características, ya que los objetivos de este trabajo son otros, consideramos que será relevante una breve exposición al respecto de cada una de ellas para conocer y comprender la situación actual de nuestro país.

En términos de perspectiva histórica, el modelo económico vigente en Uruguay, comienza a delinearse a fines de la década del '60.

La génesis se establece a partir de 1968, cuando comenzó un “*modelo de reajuste autoritario tendiente a concentrar la riqueza y dar un mayor poder político al conglomerado empresarial*”<sup>19</sup>. Es de destacar que el inicio de la conformación de un nuevo modelo, fue el resultado de la crisis económica, social y política del modelo anterior de la década del '40 y '50 denominado de “*industrialización sustitutiva de importaciones*”.

La dictadura significó la puesta en marcha definitiva del nuevo modelo social y económico, ya que “*la eliminación de las libertades políticas, sindicales y sociales, dio viabilidad a un proceso de reestructuración económica hacia un modelo de apertura irrestricta y plena liberalización*”<sup>20</sup>.

Con la apertura democrática cambian las condiciones políticas, pero desde el punto de vista económico desde 1985 a 1989 se da un “*período de consolidación de las transformaciones del modelo de reestructuración capitalista*”<sup>21</sup>.

A partir de la década del '90 comienza una profundización y armado definitivo del modelo, con la creciente eliminación de regulaciones y controles para los movimientos de capitales, mayor apertura comercial y reestructura del Estado.

---

<sup>18</sup> Olesker, Daniel “Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968 – 2000)”. Ed. Trilce, Montevideo, 2001. Página 28.

<sup>19</sup> Ob. Cit. Página 33.

<sup>20</sup> Ob. Cit. Página 34.

<sup>21</sup> Ob. Cit. Página 36.

Es de resaltar la política antiinflacionaria que se implementó desde 1990, que si bien dio resultado, tuvo consecuencias en la producción agropecuaria y en la industria nacional, que se vieron afectadas y que fueron sustituidas por productos importados (esto trajo la pérdida de empleos industriales, y la existencia de peores condiciones de trabajo y de salarios).

También en la década del '90 se profundiza el desarrollo del sector financiero, que se expande llegando a una participación en el 10% del Producto Bruto Interno<sup>22</sup> (PBI), esto gracias a la inversión extranjera, así como también al incremento de la participación de otras formas de desarrollo financiero (tarjetas de crédito, mercado de valores, las AFAP'S).

Destacando el lapso entre 1999 y 2002, el gobierno pone en el primer plano de prioridades el mantenimiento de la buena calificación financiera por parte de las empresas consultoras de los organismos internacionales<sup>23</sup>.

Se marcó un énfasis mayor en las políticas tendientes a transferir actividades desde el sector público al privado, se amplían las “bandas de flotación cambiarias” (lo que otorga flexibilidad a la evolución del precio del dólar), se crean las AFAP'S (como consecuencia del deterioro productivo que disminuyó los ingresos, la creciente deuda pública y la transferencia de recursos desde el Banco de Previsión Social al sector financiero privado), y se dieron sucesivos ajustes fiscales (aumentos de impuestos y reducción de gastos) para afrontar las crecientes dificultades en las cuentas públicas.

Desde comienzo de la década del '70 el proceso de reproducción del capital en nuestro país asume características concretas, conformándose un padrón de acumulación dominante con los siguientes rasgos:

*desregulación financiera y elevadas tasas de interés, elementos que constituyen un fuerte obstáculo al desarrollo de los sectores productivos y de la demanda en el mediano plazo; el crecimiento comercial especialmente articulado con el impulso importador, la demanda de los sectores de ingresos medios y altos y la expansión del crédito al consumo, dieron un impulso provisorio al modelo, pero generaron crecientes desequilibrios. La demanda agregada por el crecimiento del flujo turístico lo atenuó de forma parcial; la estrategia de competir internacionalmente, mediante la reducción de los costos salariales, del gasto social y la inversión del Estado deprimen al mercado local y engendran una mayor dependencia de las ventas en el mercado externo; un esquema de reproducción de la fuerza de trabajo basado en menores salarios, salud y niveles de educación cercena el potencial futuro de crecimiento de las*

---

<sup>22</sup> Ob. Cit. Página 119.

<sup>23</sup> Rocca, José Antonio “Crisis viejas de un nuevo milenio. Una mirada a la economía uruguaya”. Ed. Nordan, Montevideo, 2002.

*actividades productivas, del desarrollo y la calidad de vida de la población; la deuda externa creciente y el flujo continuo de excedentes hacia el exterior por pago de sus intereses disminuyen la capacidad interna de ahorro, la capacidad de consumo de la población y en definitiva el potencial de crecimiento futuro*<sup>24</sup>.

Nuestro país ha pasado a actuar esencialmente como “*plaza financiera*”, adquiriendo importancia también la actividad turística, el comercio importador y el fomento de rubros primarios de exportación<sup>25</sup>.

*“El patrón de acumulación dominante muestra síntomas claros de agotamiento y las políticas económicas deberían variar sustancialmente, en búsqueda de nuevos rumbos”*<sup>26</sup>.

Rocca, finalizando uno de los capítulos de su ya citado libro, hace referencia a los futuros momentos que le tocarían enfrentar al país, al decir que “*el marco de crisis regional y local (...) significa una fuerte presión sobre la cotización del dólar y la crisis productiva amenaza extenderse al sistema bancario*”<sup>27</sup>.

Y fue así, ya que si bien nuestro país vivía desde el año '99 una recesión importante que produjo la caída del nivel de riqueza del país, la crisis del año 2002 con la devaluación, la acelerada pérdida de reservas, las corridas bancarias, el crecimiento de la relación deuda producto, el alza de la inflación y la alta emigración, confluyeron en que nuestro país viviera una crisis de gran magnitud.

Por ejemplo, si bien es cierto que el desempleo, según autores referentes del presente capítulo, es considerado un problema estructural de la economía uruguaya y sus tasas rondaron del 9% al 10% durante los años '90, la crisis agravó dicho problema llevando la tasa de desempleo hasta promedios anuales del 17%<sup>28</sup>.

Otro ejemplo de las consecuencias que la crisis del 2002 tuvo en nuestro país, tiene que ver con el endeudamiento. La deuda creció en un orden del 50% en 4 años, y en el marco de la caída del PBI pasó a representar del 40,8% a más del 110% del PBI.

La política económica estuvo diseñada desde la emergencia financiera con el exterior, y no se realizaron medidas que condujeran al crecimiento económico.

Considerando el Informe de Coyuntura del Instituto Cuesta Duarte, a partir del 2004 se comienza a dar un proceso de crecimiento “*natural*”.

---

<sup>24</sup> Ob. Cit. Página 31.

<sup>25</sup> De Martino, Mónica “Trabajadoras de la industria de la vestimenta en Montevideo. Reflexiones sobre modos de vida y mundialización del capitalismo”. Comisión Sectorial de Investigación Científica – Departamento de Trabajo Social - Facultad de Ciencias Sociales - UdelAR, Montevideo, 2004.

<sup>26</sup> Rocca, José Antonio “Crisis viejas de un nuevo milenio. Una mirada a la economía uruguaya”, Ed. Nordan, Montevideo, 2002. Página 32.

<sup>27</sup> Ob. Cit. Página 23.

<sup>28</sup> Informe de Coyuntura Mayo 2004. Instituto Cuesta Duarte – PIT-CNT.

*“A partir del abaratamiento en dólares de la economía uruguaya ello ha creado condiciones objetivas para la recuperación económica, las que se han articulado a nuevas y mejores condiciones regionales e internacionales. Desde la política económica no se ha hecho nada ni en términos de estímulo al sector privado, ni en términos de gasto e inversión pública para acelerar y democratizar esta recuperación, por lo que se llega a un crecimiento vulnerable, concentrador y excluyente”<sup>29</sup>.*

Vulnerable porque se depende demasiado de las condiciones externas; concentrador porque está basado exclusivamente en exportaciones; y excluyente porque el crecimiento no garantiza por sí solo el abatimiento de los niveles de desempleo.

De todas formas, encontrándonos a pocos meses de haber asumido un nuevo gobierno, se siguen vivenciando consecuencias de esta crisis, como por ejemplo la suspensión de la Cooperativa COFAC a principios de marzo del 2005.

## **El Mundo del Trabajo**

### **Sus Transformaciones y Reconfiguraciones**

Al comienzo del presente trabajo hablábamos que una forma de responder a la crisis de los '70 tuvo que ver con la reestructuración productiva, a qué nos referimos cuándo hacemos referencia a este término?.

Según los aportes de Antunes<sup>30</sup> nuevos procesos de trabajo emergen, dónde el cronómetro y la producción en serie y en masa son sustituidos por la flexibilización de la producción, por la especialización flexible, por nuevos padrones de búsqueda de productividad, por nuevas formas de adecuación de la producción a la lógica del mercado (demanda).

Esta reestructuración tuvo repercusiones en el mundo del trabajo: pérdida de dinamismo en la creación de empleo, creciente segmentación de la oferta y demanda de trabajo, fuerte polarización de situaciones laborales, estos tres factores básicos pueden verse claramente en las altas tasas de desempleo, la precarización del trabajo y las transformaciones de la condición salarial<sup>31</sup>.

Castel<sup>32</sup> analiza este fenómeno, y hace un análisis del asalariamiento y sus relaciones con la cuestión social. Considera que el desempleo es sólo la manifestación más visible de una transformación profunda de la coyuntura del empleo. La precarización del trabajo es

---

<sup>29</sup> Ob. Cit. Página 28.

<sup>30</sup> Antunes, Ricardo “Adeus ao trabalho?. Ensaio sobre as Metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho”. Ed. Cortez – UNICAMP, San Pablo, 1999. 6ra. Edición.

<sup>31</sup> Sarachu, Gerardo. “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores”. Disertación de maestría, Universidad Federal de Rio de Janeiro, 1998.

<sup>32</sup> Castel, Robert “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.

la característica más importante. “Las formas particulares de empleo que se han desarrollado incluyen una multitud de situaciones heterogéneas: contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial, y diferentes formas de empleos “ayudados”, es decir sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo”<sup>33</sup>.

El desempleo estructural, el subempleo, la exclusión social, la concentración de la riqueza, la fragilidad sindical y la flexibilización sin límites, son los aspectos que se presentan como evidencias de las fragmentaciones del mundo del trabajo<sup>34</sup>.

Las fragmentaciones que se han dado en el mundo del trabajo han afectado a gran cantidad de trabajadores en los aspectos ya señalados. Se genera un proceso de exclusión de mano de obra, que es tendiente a formar una reserva permanente de personas, reserva que adquiere la forma de desempleo abierto, personas completamente desocupadas, y subutilización de fuerza de trabajo bajo la forma de subempleo ó empleo precario; pero también hay un sector de la población que queda fuera de la propia reserva (*desocupación crónica*<sup>35</sup>).

### **La situación en Uruguay<sup>36</sup>**

Se destaca que la característica central de la política laboral ha sido la desregulación, el Estado se ha retirado de la negociación salarial (durante la administración Lacalle). Esta desregulación no ha sido sustituida por ningún marco de negociación, por lo que los trabajadores han quedado sin protección.

Se espera que a partir del presente año, con la asunción de un nuevo gobierno que propone el retorno de la implementación de los Consejos de Salarios, la situación pueda cambiar.

La apertura económica y la integración son los pilares de la reestructuración productiva de nuestro país, con las siguientes características básicas: la caída de la participación de la producción industrial, aumento del nivel de la actividad comercial, desarrollos de servicios (tales como hotelería, sector gastronómico, servicios de transporte, seguridad y limpieza), dinamismo del sector de telecomunicaciones y electrónica, reestructuración del sector agroindustrial, y el crecimiento de la citricultura y la forestación<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Ob. Cit. Pág. 403.

<sup>34</sup> Sarachu, Gerardo. Ob. cit.

<sup>35</sup> Olesker, Daniel “Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968 – 2000)”. Ed. Trilce, Montevideo, 2001. Página 20.

<sup>36</sup> Se recomienda ver Anexo (cuadros estadísticos)

<sup>37</sup> Sarachu, Gerardo. “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores”. Disertación de maestría, Universidad Federal de Río de Janeiro, 1998.

Han cambiado las ramas de actividad, y esto tiene que ver con la nueva fase del desarrollo de la economía mundial, así como también el papel de nuestro país en el llamado “Cono Sur Capitalista”<sup>38</sup>, que tiene entonces más que ver con contribuir al proceso de intermediación productiva en detrimento de la producción directa de bienes, dinamizando las áreas de comercio, finanzas, transporte, comunicaciones y turismo.

*“El desempleo y la precariedad son, en el modelo de acumulación capitalista uruguayo, la causa y condición para el crecimiento económico y por ello mientras dure este modelo y esta política económica necesitarán siempre de un desempleo estructural y de allí no será posible reducirlo sino se modifica el modelo de acumulación económica”*<sup>39</sup>.

Al hablar de población en situación de calle, nos referimos a hombres y mujeres que en su mayoría no han podido integrarse al mercado laboral, ó que no han podido retornar ó mantener su presencia en el mismo. Hablamos también de personas con empleos precarios, sin beneficios sociales, sin ingresos estables, lo que les impide el poder acceder a un espacio propio, a un lugar físico en el cuál permanecer.

### **Una manifestación de la cuestión social: las personas que duermen en las calle**

Creemos que la existencia de personas en situación de calle es una manifestación de la cuestión social que se ha agudizado en los últimos años. Esto tiene que ver con sus particularidades, ya que si bien siempre hubo personas que dormían en las calles, es visible que su número ha crecido.

Pensamos que su agudización se debe a este crecimiento así como también a otras características, a las que intentaremos acercarnos a continuación.

En las páginas anteriores, hemos intentado explicar el por qué de este aumento, sabemos que es un fenómeno con múltiples causalidades, y por esto seguiremos profundizando en ellas en los próximos capítulos.

En esta última parte del presente capítulo buscaremos introducirnos a la cuestión social, intentando acercarnos cada vez más a particularizar este tema, para comprenderlo y analizarlo.

Haremos referencia a las manifestaciones de la cuestión social, para por último describir como manifestación al fenómeno que nos ocupa, planteando también algunas interrogantes a desarrollar más adelante.

Entendemos por cuestión social *“la expresión del proceso de formación de la clase obrera y de su ingreso al escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase*

---

<sup>38</sup> Ob. Cit. Página 77.

<sup>39</sup> Olesker, Daniel “Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968 - 2000)”. Ed. Trilce, Montevideo, 2001. Página 90.

*por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía*<sup>40</sup>.

Según Pastorini<sup>41</sup>, la cuestión social desde sus primeras manifestaciones, se presenta vinculada a la cuestión del trabajo, a la organización y movilización de la clase trabajadora. La cuestión social se vincula necesariamente a la aparición y desarrollo de la clase obrera y su ingreso en el mundo de la política.

Creemos necesario frente a estas definiciones, rescatar a la cuestión social como hecho político, que implicó que se pusiera en cuestión al orden establecido.

Teniendo como referencia la bibliografía consultada, es interesante el debate que se plantea sobre si nos encontramos frente a una nueva ó vieja cuestión social.

Estamos de acuerdo en decir que no nos encontramos frente a una cuestión social esencialmente nueva, pero tampoco idéntica a la cuestión social del siglo XIX. Existen novedades en las manifestaciones inmediatas de la cuestión social, lo que es bien diferente de afirmar que la cuestión social es otra, ya que eso supondría afirmar que la cuestión social anterior fue resuelta y/o superada.<sup>42</sup>

Las novedades tienen que ver con la forma en que asume la cuestión social capitalista en los diferentes países y en los distintos momentos históricos, así como también de las particularidades históricas en cada formación económica y social.

La novedad de la cuestión social reside en la forma en que asume a partir de las transformaciones vividas en el mundo capitalista desde los años '80, cambios que son expresión de la crisis que enfrenta el sistema capitalista internacional a partir de la década del 70.

Las nuevas configuraciones pueden ser percibidas, por ejemplo en el empobrecimiento y proletarización de la clase media, en la reducción del número de trabajadores mayores de 45 años insertos en el mercado formal de trabajo, entre otras; en fin: aumento de la pobreza, desestabilización de los trabajadores estables y pérdida en consecuencia de los padrones de protección social.

*“Ya había vagabundos y aislados, incluso desde antes del año 1000, como una constante del paisaje social”, pero fuera de la comunidad. En ese mundo la población era escasa, “y los centros de hábitat desparramados dejaban grandes espacios para el vagabundeo”*<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Citado por Netto, Jose Paulo "Capitalismo Monopolista y Servicio Social". Ed. Cortez, San Pablo, 1997. Pág. 18.

<sup>41</sup> Pastorini, Alejandra "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad". Mimeo, s/f.

<sup>42</sup> Pastorini, Alejandra "A categoría : questão social em debate". Ed. Cortez, San Pablo, 2004. Colección Cuestiones de Nuestra época, Volumen 109. Pág. 14.

<sup>43</sup> Castel, Robert "Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997. Pág. 39.

Hablamos entonces de que siempre existieron personas en situación de calle, entonces nos preguntamos: la población en situación de calle, es un fenómeno nuevo ó viejo?, se redimensiona?, adquiere nuevas características?, hay una nueva problematización del tema?.....

Lo que caracteriza como novedad a la población en situación de calle son las nuevas características que ha adquirido.

Antes podemos recordar que nos referíamos a las personas que vivían en la calle como el “bichicome”, “vagabundo”, explicando su situación alegando “*que está en la calle porque quiere*”, “*que está en la calle porque está loco*”<sup>44</sup>. Creemos que esas formas de referirnos a las personas que se encuentran en situación de calle han cambiado, esto en el entendido de que vemos pernoctando en las calles a hombres, mujeres, jóvenes, niños, familias, con historias diferentes, con características distintas.

Al decir de uno de los informantes calificados entrevistados: “*antes eran los bichicomes, pero no se los veía tanto en la calle, se los veía en los barrios, juntando, vendiendo cosas en ferias, ahora también se ve mismo en la ciudad centro (...) Ahora la propia persona que está en situación de calle es gente que tenía un empleo, que tenía una familia, que tenía una red, ahora se hizo más visible en la sociedad montevideana*”<sup>45</sup>.

Las transformaciones de la cuestión social nos obligan a pensar en nuevas mediaciones para entender la multiplicidad de manifestaciones de la cuestión social hoy.

Nos atrevemos a decir que la población en situación de calle se heterogeneizó y aumento su número. Que respuestas se dan en la actualidad frente a las nuevas características de esta problemática?.

“*Cuando se relajan los vínculos de la sociabilidad primaria, o la estructura de la sociedad se complejiza al punto de hacer imposible un tipo de respuesta poco global y diferenciada, la asistencia a los carecientes es objeto de prácticas especializadas*”<sup>46</sup>.

Nos preguntamos el por qué si bien siempre existió población en situación de calle, por qué en el año 2000 se comienza a implementar el Operativo Frio Polar, que luego en los años siguientes se llamó Programa Plan Invierno.

Más allá de que podemos hablar de una agudización de una manifestación de la cuestión social, en este caso la presencia de más personas durmiendo en las calles, por qué el Plan en ese momento?, en ese año?.

En el caso del comienzo del Plan Invierno se da lo que consideramos un proceso complejo en el cual: nos encontramos con personas en situación de calle al comienzo con

---

<sup>44</sup> Expresiones que se utilizaban para describir a la población en situación de calle.

<sup>45</sup> Ver Anexo: Entrevista a A.H. vinculado al Plan Invierno desde el año 2000 y responsable de uno de los refugios del mismo por la ONG C.I.P.F.E.

<sup>46</sup> Castel, Robert Ob. Cit. Pág. 40.

poca capacidad de presión porque se encontraban muy individualizadas (y digo al comienzo porque no debemos olvidar la creación luego del M.U.S.T.: Movimiento Uruguayo de los Sin Techo), nos encontramos también con montevidEOS que se ven movilizados frente a este problema (por un lado sensibilizados por ver a personas durmiendo en la calle, así como también algunos se mostraban molestos por encontrar a personas durmiendo en la puerta de su casa, ó pernoctando en su cuadra), y por último también nos encontramos con la I.M.M. que frente a las muertes que se sucedieron por hipotermia decide actuar, manifestando que se encontraba frente a una “*emergencia sanitaria*”<sup>47</sup>, convocando al comienzo a la Comisión Nacional de Emergencia y luego a una ONG que ya trabajaba con personas en situación de calle.

Si bien estos puntos serán desarrollados con mayor profundidad más adelante, nos interesa destacar el hecho de que, como dice Castel, hay una profunda “*metamorfosis*” de la cuestión precedente. Nos encontramos con un viejo fenómeno (la existencia de personas en situación de calle) que ha adquirido nuevas características: las que observamos no sólo en su aumento, sino también en que la población que duerme en la calle se heterogeneizó.

Si entendemos que la cuestión social puede caracterizarse “*por la inquietud acerca de la capacidad para mantener la cohesión en una sociedad*”, podemos decir también que de lo que se trata es atenuar la presencia de las personas que puedan hacer peligrar esa cohesión, “*hacerla discreta hasta el punto de borrarla*”<sup>48</sup>.

En el próximo capítulo profundizaremos en una de las respuestas que en la ciudad de Montevideo se han dado para abordar la problemática de las personas en situación de calle.

Hasta aquí hemos intentado el ir aproximándonos a la realidad social de estas personas, buscando comprender y analizar lo que hace que este problema exista. Es sólo el comienzo, ya que en los próximos capítulos intentaremos el seguir buscando repuestas buscando aproximarnos al Programa Plan Invierno.

---

<sup>47</sup> “Algunas aproximaciones a la realidad de las personas que viven en situación de calle”. División Salud y Programas Sociales, I.M.M., Montevideo, octubre del 2001. Mimeo.

<sup>48</sup> Castel, Robert Ob. Cit. Pág. 22.

## Capítulo II

### **Plan Invierno: Política Social de Emergencia**

#### **Primera Parte**

##### **Características de las Políticas Sociales**

En el capítulo anterior hacíamos referencia a que nos encontrábamos frente a una nueva etapa de configuración del capitalismo.

Dentro de esta reconfiguración está presente la reestructura del Estado.

Ya no podemos hablar más de un Estado de Bienestar en Uruguay, sino de un Estado cuyo paradigma de bienestar se derrumba, y dónde las márgenes de acción se restringen, la relación Estado – sociedad se modifica y el Estado se reestructura<sup>49</sup>.

En esta reestructuración del Estado, las premisas son la reducción del gasto público, y con ello la de los servicios. Nos encontramos con políticas sociales que, siguiendo lo ya referenciado de Rouanet<sup>50</sup>, apoyan estrategias de sobrevivencia que antes eran consideradas contrarias a la modernización, y un ejemplo de ello puede ser el Plan Invierno, como programa de emergencia que atiende a personas en situación de calle.

Al pensar en el Plan Invierno como una política social de emergencia, nos interesa hacer referencia en esta primera parte del presente capítulo a las características de las políticas sociales, con el objetivo de aportar a la hora de aproximarnos al análisis de nuestro objeto de estudio.

Como ya mencionamos al presentar el proyecto de Monografía, no se pretende hacer una evolución histórica de las políticas sociales, ya que creemos que excedería los límites del presente trabajo.

Nos interesa detenernos en características actuales de las políticas sociales que se implementan, buscando así contextualizar y comprender, para más adelante problematizar y analizar este programa específico.

A partir de los aportes de los Asistentes Sociales uruguayos Mónica De Martino<sup>51</sup>, Carlos Montañó<sup>52</sup> y Alejandra Pastorini<sup>53</sup> podemos caracterizar a las políticas sociales actuales como: privatizadas, focalizadas y descentralizadas.

---

<sup>49</sup> García Delgado, Daniel "Estado y Sociedad". Flacso, Buenos Aires, 1996.

<sup>50</sup> "Neoliberalismo e reestructuración productiva. As novas determinaciones do mundo do trabalho". Ed. Cortez – UECE. San Pablo, 1998. 2da. edición.

<sup>51</sup> De Martino, Mónica "Política Social y familia. El Estado de bienestar y neo – liberalismo familiarista". En: Revista Fronteras. No. 4. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2001.

Esquemáticamente podemos decir que: son privatizadas porque son transferidas al mercado ó a la sociedad civil; son focalizadas porque se destinan apenas a una porción de la población “*carente*” de determinado servicio puntual; y son descentralizadas administrativamente, implicando apenas una desconcentración financiera y ejecutiva, manteniendo una centralización normativa y política.

Como ya lo vimos anteriormente con la desregulación laboral, el Estado va dejando de participar en la esfera económica, y con el correr del tiempo se va dejando lugar al mercado, como espacio cada vez más privilegiado de legitimación del orden político económico.

Las políticas sociales están subordinadas a los objetivos en materia de política económica y en particular del equilibrio fiscal, definiéndose a partir de un monto asignado y no a partir de las necesidades.

A esto se le suma el escaso nivel de recursos que el Estado ha destinado al gasto social, lo que ha ocasionado una disminución de los servicios, ofreciendo entonces cada vez menores y peores servicios a la población.

En este contexto decimos que “*la Política Social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados*”<sup>51</sup>.

Se reduce la variedad de servicios y su cantidad, por lo que se atiende a un sector menor de la población “*más necesitada*”<sup>52</sup>.

En el nuevo contexto de las políticas sociales, las mismas no atañen a toda la población.

Al decir de Estela Grassi<sup>53</sup> las políticas sociales lo que buscan es “*mantener vivos*” a los que quedaron fuera del mercado, del mundo del trabajo, que están en situación de pobreza extrema. Pero el Estado poco a poco se va des responsabilizando, su discurso es que no puede “*hacerse cargo de todo*”, por lo que para la autora las políticas sociales pasan a ser terreno de lo posible, en dónde ya no nos encontramos en el terreno de los derechos, sino en el terreno de la filantropía y la caridad.

En el capítulo anterior hacíamos referencia a la crisis capitalista, en este capítulo agregamos que una de las soluciones parciales a esta crisis hace referencia a lo que exponíamos en párrafos anteriores: la reducción de la intervención social del Estado.

---

<sup>51</sup> Montañó, Carlos “El Servicio Social frente al Neoliberalismo. Cambios en su base de sustentación funcional laboral”. Boleín Electrónico Surá No. 41. Diciembre de 1999. En: [www.rs.ucr.ac.cr](http://www.rs.ucr.ac.cr), Página Web de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Costa Rica.

<sup>52</sup> Pastorini, Alejandra “O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal”. Universidad Federal de Río de Janeiro, Centro de Filosofia y Ciencias Humanas, Escuela de Servicio Social: Disertación de Maestría. Río de Janeiro, Noviembre de 1995.

<sup>53</sup> De Martino, Mónica Ob.cit. Pág. 105.

<sup>54</sup> Pastorini, Alejandra. Pastorini, Alejandra Ob.cit. Página 164.

<sup>55</sup> Grassi – Hintze – Neufeld, Estela – Susana – María Rosa. “Políticas Sociales: Crisis y Ajuste estructural”. Ed Espacio, Buenos Aires, 1994.

La crisis y la supuesta escasez de recursos sirven de pretexto para justificar la retirada del Estado de su responsabilidad social. Pero frente a esto es importante tener presente que el objetivo de retirar al Estado de su responsabilidad de intervención, y de transferir la misma hacia lo que algunos autores llaman “*tercer sector*” no ocurre por motivos de eficiencia (como si las ONG’s fuesen naturalmente más eficientes que el Estado), ni por razones financieras. El motivo fundamental es político – ideológico: retirar y vaciar la dimensión del derecho universal del ciudadano de las políticas sociales; crear una cultura de auto culpa, de auto ayuda y de ayuda mutua para su enfrentamiento; y exonerar al capital de responsabilidades<sup>57</sup>.

El crecimiento del llamado “*tercer sector*” no es un crecimiento aislado, sino que es un fenómeno integrado, que forma parte del mismo proyecto neoliberal que, por un lado reduce el papel del Estado en la intervención social, y por otro estimula la acción voluntaria y filantrópica “*de un tercer sector dócil y supuestamente sustitutivo de la acción estatal*”<sup>58</sup>.

Como hemos dicho en el capítulo anterior, consideramos que ha aumentado el número de personas que se encuentra en situación de permanencia en calle, así como también se han diversificado sus características.

Hemos manifestado que esta problemática tiene múltiples causalidades, y creemos por ejemplo que algunas de ellas tienen que ver con un proceso de exclusión de mano de obra como consecuencia de la reestructuración productiva.

También creemos que su aumento se ha debido a una falta de políticas que den respuesta, por un lado, a las necesidades, más allá del techo y la comida, a las que se enfrentan las personas en situación de calle, y por otro, a políticas que desarrollen una intervención en pos de que personas que están en situación de vulnerabilidad, no lleguen a dormir en la calle.

Nos referimos a intervenir en determinaciones como por ejemplo acompañar fenómenos de violencia familiar; así como también a personas que se encuentran en tratamiento psiquiátrico, que muchas veces no tienen un lugar en el cual permanecer y se encuentran en situación de permanencia en calle; lo mismo sucede a su vez con personas que presentan un consumo problemático de drogas ilegales, principalmente por ejemplo con la tan “*publicitada*” pasta base.

Pero esta es una de las vertientes de la cuestión, ya que a nuestro entender más allá de la reducción de la variedad de servicios y su cantidad y calidad, debemos tener en cuenta la ausencia de respuestas reales frente a esta problemática.

---

<sup>57</sup> Montaña, Carlos “Tercero setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social”. Ed. Cortez, San Pablo, 2002. Pág. 187.

<sup>58</sup> Ob. Cit. Pág. 196.

## La asistencia como respuesta a la emergencia

Si bien hemos dejado para más adelante el presentar al Programa Plan Invierno, hasta ahora, hemos hecho referencia a él mencionando superficialmente sus características asistenciales, así como también haciendo referencia a que lo concebimos como una política social de emergencia.

Es por esto que nos interesa el realizar algunas anotaciones y referencias con el fin de continuar contextualizando y comprendiendo lo que es el objeto del presente trabajo. También se plantearán algunas interrogantes, que se intentarán desarrollar en el siguiente capítulo.

Para comenzar, nos interesa plantear la siguiente interrogante: se enfrenta a la cuestión social a través de la asistencia<sup>59</sup>?

Coincidimos con Sposati<sup>60</sup> en que lo asistencial no es un mecanismo que “resuelva” el conjunto de problemas consecuencia de la contradicción fundamental de la sociedad capitalista. Así como tampoco creemos que lo asistencial sea la única forma de intentar enfrentar la cuestión social.

La asistencia social se encuentra presente en un tipo particular de política social, destinada fundamentalmente a proveer bienes y servicios sociales básicos a los sectores más empobrecidos de la población.

Es una acción tópica, circunstancial y sin garantía legal, volcada mecánicamente para carencias sociales graves que han dejado de ser atendidas por las políticas socio – económicas sectoriales. Se trata de una acción sistemática, direccionada para intentar resolver el problema de subsistencia de personas cuyo mínimo vital se encuentra amenazado<sup>61</sup>.

La asistencia incorpora nuevas categorías a la política social, configurándose con una identidad propia, presentando las siguientes características: Genérica en la atención y específica en la “*clientela*”, al contrario de otras políticas sociales sectoriales que son genéricas en la “*clientela*” y especializadas en la atención; y Particularista, ya que tiene como “*destinatarios exclusivos a los segmentos peor situados en la escala de distribución de bienes y servicios sociales*”<sup>62</sup>.

También al hablar de asistencia, algunos autores plantean que debe ser entendida como un derecho social.

---

<sup>59</sup> Sposati, Aldaiza et al “Asistencia na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. Uma questão em análise”. Ed. Cortez, San Pablo, 1989.

<sup>60</sup> Sposati, Aldaiza. Ob. Cit.

<sup>61</sup> Pereira, Potyara “La Asistencia social en el Brasil contemporáneo: dilemas y perspectivas de una política social reluctante”. En: “Asistencia Social: polémicas e perspectivas”. Cadernos do núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Programa de Estudos Pós Graduaados em Serviço Social. No. 2, Abril 1995. Página 91.

<sup>62</sup> Ob. Cit. Pág. 93.

Consideramos que es importante tener presente esta forma de concebir a la asistencia, ya que nos plantea discusiones muy interesantes que traen a colación conceptos tales como renta mínima, ingreso ciudadano, así como también la categoría ciudadania. Categoría en las que intentaremos profundizar en el próximo capítulo.

Nos preguntamos si en el Plan Invierno, si bien está presente el intervenir en pos de que las personas que pasan por los refugios una vez finalizado el Plan no vuelvan a su situación anterior, realmente se traspasa lo meramente asistencial.

## **Segunda parte**

### **Presentación del Programa Plan Invierno**

En el invierno del año 2000, 2 personas en situación de calle mueren por hipotermia. A partir de este hecho los medios de comunicación colocan el tema en la agenda de debate de la opinión pública.

Pero antes de este hecho ya medios de prensa mostraban las condiciones en la que vivían las personas en esta situación:

*“Indigencia, hambre, frío, miseria y soledad, es la situación que deben padecer cientos de uruguayos que viven en la calle. Sin trabajo, sobreviviendo con alguna changa ó de la solidaridad de los vecinos, la vida parece ser el otro infierno tan temido”,* así comenzaba un artículo del Diario la República de julio del año 2000<sup>63</sup>.

Ese año, en los meses de junio y julio grandes temporales “azotaron” nuestro país, con muy bajas temperaturas, lo que hizo que algunos medios hablaran de un “invierno polar”<sup>64</sup>.

Creemos que podemos hablar de estas muertes como un hecho político, ya que es a partir de la muerte (y no de la vida) que se “colocan” a personas en esta situación en la escena pública.

Si bien en párrafos anteriores mostrábamos que se hablaba de las personas en situación de calle días antes de la implementación del “Frio Polar”, es con estas muertes como hecho que el mismo se desarrolla.

Al preguntarnos por qué el Operativo “Frio Polar” comienza a desarrollarse ese año, contamos con lo anteriormente expuesto como referencia, así como también consideramos hechos tales como: personas en situación de calle al comienzo con poca capacidad de presión, con montevideanos que no solamente se ven sensibilizados por ver a personas durmiendo en la calle, sino también quizás molestos por encontrar a personas durmiendo en la puerta de su casa, ó pernoctando en su cuadra.

---

<sup>63</sup> Edición del Diario La República del 13 de julio del año 2000.

<sup>64</sup> Edición del Diario La República del 19 de julio del año 2000.

También podríamos considerar, al decir de uno de los informantes calificados entrevistados que: *“se parte de una sensibilidad de algunos seres humanos en la Intendencia, que, desde que asumió el Frente Amplio – Encuentro Progresista se ha volcado fuertemente a trabajar en políticas sociales (...) Gente que tiene sensibilidad con este tema y que provienen del mundo vinculado a organizaciones de la sociedad civil (...) yo en el 2000 vi gente que iba a los refugios a ver como estaba todo, como estaba saliendo la experiencia, personas por ejemplo que hoy en día es Sub secretario de Salud, que hoy en día están vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social, es gente que tiene sensibilidad con este tema y que provienen del mundo vinculado a organizaciones de la sociedad civil. La inmensa mayoría de la izquierda uruguaya, gente con 40, 40 y pico de años, se formó en las sociedades civiles en plena dictadura (...).”*<sup>65</sup>.

Según el discurso desde la Intendencia Municipal de Montevideo, teniendo como referencia a un integrante del equipo técnico de la División Salud y Programas Sociales, la implementación del Operativo Frio Polar se comienza *“a partir de una ola de frío que (...) de alguna forma ya estaba provocando muertes para gente que estaba en esta situación. Lo que motiva que a alguien se le ocurriera, coincide en varia gente, por ejemplo Rosario Castillo dice que fue ella, otros dicen que también, Miguel (por Fernández Galeano) dice que también, De la Gatta también (...) Hay mucha gente que de esa situación se pregunta el cómo podemos hacer algo, cómo se puede ayudar para evitar que esto tenga más consecuencias en nuestro país”*<sup>66</sup>.

Aunque ya hemos manifestado que la mayoría de la población de Montevideo podía observar personas en situación de calle, hasta ese momento no se había instalado en la sociedad la discusión en torno a posibles vías para abordar esta problemática.

Nos parece que fue grande el impacto en la sociedad uruguaya el ver en los medios de comunicación las condiciones en las que viven las personas en situación de calle, y como esta era una situación límite con riesgo de vida.

Esto tuvo gran influencia a la hora de la decisión de llevar adelante acciones para dar respuesta a este problema.

Al decir del informante calificado ya mencionado: *“Se arma de un viernes para un sábado, fue muy rápido. El viernes se habla, estábamos en un momento en que asume una nueva gestión la Intendencia de Montevideo, y tiene una fuerte participación de los políticos, de la gente que tiene cargos políticos en la Intendencia que asume un rol de peón, de convocar a colegas: asistentes sociales, médicos, licenciados en enfermería, para ver si*

---

<sup>65</sup> Ver Anexo: Entrevista a informante calificado A.H., vinculado al Plan Invierno desde el año 2000, y responsable de uno de los refugios del mismo por la ONG C.I.P.F.E.

<sup>66</sup> Ver Anexo: Entrevista a Licenciado en Trabajo Social G.M. quien participa del Plan Invierno desde su comienzo al formar parte del equipo técnico de División Salud y Programas Sociales de la I.M.M.

*pueden dar una mano a esto, que fue cuando empieza con esos primeros 10 días en el Cilindro*<sup>67</sup>.

Observamos así la emergencia de su implementación, que podemos percibir también en el discurso del Director de División Salud y Programas Sociales: *“de continuar el clima de ayer, que no es de frío polar, el programa se aplicaría hasta mañana y se retomaría nuevamente al registrarse temperaturas por debajo de cero”*<sup>68</sup>.

Así fue concebido desde un comienzo, aunque luego sus características se fueron modificando hasta llegar a lo que fue el Programa en el año 2004.

Las ideas de estos cambios las podemos observar si volvemos a recurrir a recortes de prensa, en donde se expresa: *“la comuna considera que esto es un plan de emergencia, Fernández Galeano anunció que hay especial interés en que con la coordinación con organismos del Estado se pueda garantizar una solución estable y definitiva a las personas en situación de calle, contribuyendo con plantas físicas u otros recursos. Indicó que existen varias ONG's que reciben la colaboración del Estado, lo que sumado al esfuerzo de la comuna, pueden tener un panorama claro de lo que sucede con las personas en situación de calle”*<sup>69</sup>.

Los medios de comunicación tuvieron que ver con la implementación de acciones dirigidas a personas en situación de calle, pero no sólo en las acciones del año 2000, sino también en su continuidad: *“Creo que la continuidad se explica por un tema de impacto. Más allá del nivel de respuesta, la sensibilidad pública fue muy importante (...) eran todos los canales, entrevistas en la radio, después fue perdiendo el carácter novedoso, cosa que en realidad consideramos adecuado”*<sup>70</sup>.

Más allá de la presencia de cambios, los que más adelante explicitaremos como *“puntos de inflexión”* del Plan, son de destacar las particularidades que tiene el mismo.

Sigue las características de las políticas sociales: privatizadas, focalizadas y descentralizadas, pero consideramos que las mismas se presentan en el caso del Plan Invierno más exacerbadas.

Lo anteriormente expuesto teniendo en cuenta que, cómo ya lo hemos mencionado, el Plan Invierno tiene que ver con mínimos, respondiendo su implementación a la muerte de personas que dormían en la calle en invierno:

*“La IMM viene aplicando desde el pasado sábado el plan de emergencia sanitario, partiendo de la base que se pronostican temperaturas muy bajas, que ponen en riesgo de*

---

<sup>67</sup> Ver Anexo: Entrevista a Licenciado en Trabajo Social G.M

<sup>68</sup> Edición del Diario La República del 25 de julio del año 2000.

<sup>69</sup> Edición del Diario La República del 25 de julio del año 2000.

<sup>70</sup> Ver Anexo: Entrevista a Licenciado en Trabajo Social G.M. quien participa del Plan Invierno desde su comienzo al formar parte del equipo técnico de División Salud y Programas Sociales de la I.M.M.



salud a la gente en situación de calle. El objetivo es tratar de evitar riesgos de vida, destacó Fernández Galeano de División Salud de la Comuna<sup>71</sup>.

Podemos decir que como política social de emergencia fue un mecanismo de acción que se puso en funcionamiento en una coyuntura de crisis<sup>72</sup>: el de personas que por dormir en la calle en invierno murieron de frío.

Pero queremos referirnos además a sus particularidades como por ejemplo su temporalidad (sólo durante 3 meses en el invierno), así como también características moralizantes (por ejemplo en los Refugios dónde pernoctaban familias, las parejas debían presentar libreta de matrimonio para poder permanecer juntas en el Refugio), y también teniendo en cuenta que el abordaje del problema a nuestro entender se hacia desde la individualización y psicologización.

No queremos agotar aquí el análisis, y es por esto que a continuación se presentara al Programa propiamente dicho para luego hacer algunas consideraciones.

### **Descripción del Plan**

El Programa Plan Invierno, es organizado y depende de la División Salud y Programas Sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo (I.M.M.), comenzándose a implementar a partir del año 2000 llamándose en ese momento Operativo "Frio Polar".

El mismo tiene como objetivos el brindar asistencia a personas en situación de calle "que no son alcanzados por el sistema permanente de albergues nocturnos"<sup>73</sup> buscando evitar que no mueran de frío en invierno, así como también el trabajar en lo que se llama "rutas de salida" (el intentar que luego de culminado el Plan esas personas no vuelvan otra vez a su situación anterior: el vivir en la calle).

Lo cierto es que existían en Montevideo en ese momento 8 refugios nocturnos transitorios que funcionaban todo el año, con un total de 250 camas, cuya capacidad de respuesta se vio saturada. Al decir de un integrante del equipo técnico municipal "la capacidad de cobertura (de los refugios nocturnos transitorios) se ha visto desbordada porque esta es una problemática que sigue creciendo"<sup>74</sup>.

La asistencia brindada por el Plan consiste en ofrecer alojamiento (con cama y ropa limpia), alimento (cena y desayuno), un lugar para bañarse y atención médica, entre las 19:00 y las 8:00hs., entre los meses del invierno que corresponden desde junio hasta setiembre. Así como también la presencia de equipos técnicos que apostaran a una

---

<sup>71</sup> Edición del Diario La República del 25 de julio del año 2000.

<sup>72</sup> Beltiore, Mariangela et al. "Práctica asistencial en Brasil". Revista Servicio Social y Sociedade, Año VI, no. 17, Ed. Cortez, San Pablo, 1985.

<sup>73</sup> Edición del Diario El País del 1ero. de setiembre del año 2000.

<sup>74</sup> Edición del Diario La República del 25 de julio del año 2000.

intervención con base en lo anteriormente expuesto: “*búsqueda de alternativas a los procesos de calle*”<sup>75</sup>.

Haciendo una breve descripción del Plan Invierno desde su comienzo, podemos exponer que<sup>76</sup>:

➤ Año 2000: se le llama “Operativo Frío Polar”, y comienza el 22 de julio por iniciativa de la I.M.M., que, junto con la Comisión Nacional de Emergencia, traslada a personas que dormían en la calle al Cilindro Municipal.

Días después, más precisamente el 1ero. de agosto, se suma al trabajo la ONG CIPFE (Centro de Promoción e Investigación Franciscano y Ecológico) quien gestiona 3 refugios, sustituyendo el local del Cilindro Municipal. En ese año el Plan atendió a 140 personas.

➤ Año 2001: se suman a la coordinación y al financiamiento el B.P.S. y el I.N.A.U., con el objetivo de que el proyecto difiera del desarrollado en el año 2000 buscando una estructura definitiva para aplicar todos los años.

Se comienza a hablar entonces del Programa Plan Invierno, y a las actuaciones ya mencionadas se le suma la acción del Ejército Nacional. Se abren 2 refugios más, y se llega a atender a 404 personas.

➤ Año 2002: se suma a la propuesta el I.N.D.A., el Ministerio del Interior y la JUNAE (Ministerio de Trabajo), además de CIPFE en la gestión, participa la ONG CE.PRO.DI.H. (Centro de Promoción por la Dignidad Humana) y la Iglesia Anglicana del Uruguay (I.A.U.).

Pasan por los Refugios pertenecientes al Plan 600 personas.

➤ Año 2003: se suma el M.V.O.T.M.A., UTE, ANTEL y ANCAP. Además de las ya mencionadas organizaciones, se suma la ONG Vida y Educación.

Son 772 personas las que acceden al Plan.

➤ Año 2004: el plan llega a atender a 954 personas. No se suman más intervinientes de los ya mencionados.

## **Organización**

La I.M.M. además del apoyo logístico, coordinación y definición de las líneas de acción que se llevarán adelante, aporta con recursos humanos (técnicos y no técnicos), y con recursos materiales (vehículos, financiando económicamente a algunos de los Refugios, aportando con materiales de construcción para la mejora edilicia de los mismos).

---

<sup>75</sup> Propuesta de Trabajo Plan Invierno 2004, CIPFE. Mimeo, s.f.

<sup>76</sup> Datos presentados en el Foro: “El Refugio... alternativa para la reinserción social de las personas en situación de calle”. Organizado por CE.PRO.DI.H. y la I.M.M. 28 de noviembre del 2003, Edificio José Artigas del Palacio Legislativo, Montevideo.

Actores Gubernamentales como B.P.S e I.N.A.U también aportan, al igual que la I.M.M., a la hora de financiar el Plan (dependiendo de las características de la población, financian económicamente a Refugios que atienden a familias con niños menores a cargo, en el caso del I.N.A.U. y adultos mayores, en el caso del B.P.S.).

ANCAP, UTE y ANTEL otorgan subsidios que hacen que el mantenimiento de los locales y de ciertos insumos que se necesitan para su mínimo funcionamiento y comodidad sea menos costoso

I.N.D.A. aporta con alimentos y efectivos del Ejército Nacional son quienes se encargan de la elaboración, tanto del desayuno como de la cena, y de su traslado a los distintos Refugios.

El Ministerio del Interior aporta facilitando los trámites de las personas que están indocumentadas, ó que tienen vencida su documentación; así como también con la presencia del servicio 222 en los locales que funcionan como refugios.

La Junta Nacional de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo, financia y apoya los cursos de capacitación que se implementan.

Las ONG's son quienes se encargan de la gestión de los distintos Refugios, previa discusión del funcionamiento con la I.M.M., además de respetar acuerdos como por ejemplo número de personal técnico y no técnico, roles (coordinador general por la Institución, responsable referente de cada uno de los Refugios, etc..) reuniones de coordinación quincenales, entre otras.

Se destaca por último el apoyo de empresas privadas que colaboran con donaciones, así como también con servicios (se contaba por ejemplo con el apoyo rotativo de algunas empresas de emergencia médica móvil).

Teniendo en cuenta esta descripción decimos que cada uno de los actores cumple funciones específicas dentro del Programa, previa concordancia con la modalidad de trabajo propuesta por el equipo coordinador de la División Salud.

### **El Refugio desde lo cotidiano**

A continuación nos gustará exponer lo que tiene que ver con el funcionamiento interno de los Refugios, ya que si bien cada una de las ONG's gestoras podía hacer algunas innovaciones ó propuestas (salidas grupales, asambleas, talleres, reuniones generales), lo cierto es que la dinámica cotidiana de cada uno de los Refugios era la misma.

El ingreso a los Refugios se da a partir de las 19:00hs, y a partir de ese momento se exige el aseo personal, antes de la cena que se servía aproximadamente a las 20:00hs.

A partir de las 20:30hs. es que se realizan entrevistas individuales, así como también los ingresos y/o egresos.

El descanso nocturno se pauta a partir de las 22:30hs., hora de llegada del “nochero” (rol de personal que oficiaba de referente durante la noche), a partir de ese momento el equipo técnico puede retirarse, siendo el nochero quien permanece hasta las 8:00hs. del día siguiente. El desayuno llegaba a las 7:30hs.

En la semana se establece un día en el que pueden ingresar al Refugio actores directamente involucrados con el Plan (Comisión del Centro Comunal correspondiente, Comisión de DDHH de la Junta Departamental, Prensa, etc.), así como también la presencia de un Doctor en medicina que atendiera y/o derivara las consultas médicas pertinentes (hasta el 2003 era designado por la I.M.M., y en el 2004 fue directamente contratado por la ONG gestora).

### **Algunos puntos de inflexión**

Es de destacar que a lo largo de estos 5 años de implementado el Plan se han producido algunos cambios, presentándose transformaciones en la propuesta.

Siguiendo el discurso de una de las personas entrevistadas: *“Ya desde que termino (en el año 2000) se empieza a pensar que hay que estructurar algo con un nivel de integralidad diferente. Había todo un nivel de duda de hasta dónde se podía llegar, o sea, que en el 2001, ya en febrero del 2001, nos estábamos sentando con gente del CIPFE tratando de analizar lo que había pasado, lo que habíamos hecho, y bueno, a pensar en alguna alternativa”*<sup>77</sup>.

En el año 2001, la División Salud y Programas Sociales decide relevar información *“que sirva de base para la definición de políticas públicas que operen no sólo en la reinserción, sino en la prevención del riesgo de caer en calle”*<sup>78</sup>. Con este objetivo es que se propone, en coordinación con las Juntas Locales de los Centros Comunales Zonales, el que becarios de trabajo social (entre los que me encontraba) realizaran entrevistas a las personas que pernoctaban en los diferentes Refugios pertenecientes al Plan.

Este trabajo propone el estudiar alternativas diferenciadas según las edades y el sexo de la población, así como también recomienda que el Plan *“debe incorporar actividades diurnas, dentro ó fuera del refugio (...) de forma de generar espacios formativos/productivos/laborales, que contribuyan a romper el círculo de calle”*<sup>79</sup>.

A destacar es también que el equipo técnico de División Salud que llevo adelante el mencionado trabajo concluye que *“resulta claro que la estrategia desarrollada hasta ahora ha logrado evitar en buena medida muertes por hipotermia, que era la amenaza mayor y*

<sup>77</sup> Ver Anexo: Entrevista a Licenciado en Trabajo Social G.M. quien participa del Plan Invierno desde su comienzo al formar parte del equipo técnico de División Salud y Programas Sociales de la I.M.M.

<sup>78</sup> “Algunas aproximaciones a la realidad de las personas que viven en situación de calle”. División Salud y Programas Sociales, I.M.M., Montevideo, octubre del 2001. Mimeo.

<sup>79</sup> Ob. cit.

que caracterizaba la emergencia sanitaria; pero al mismo tiempo ha sido poco eficaz en la reinserción social de las personas en situación de calle, dada la característica de “aguantadero” que tenían los refugios, que en consecuencia daba menos oportunidades a quienes tenían mayores deseos de participar activamente en su reinserción y no ser mero beneficiario de la caridad del Estado y la sociedad civil<sup>80</sup>”.

Vemos entonces por un lado los fundamentos de la modalidad de trabajo del equipo municipal, así como también propuestas interesantes a la hora de transformar lo mero asistencial del Plan.

A partir de aquí, teniendo en cuenta las acciones que se comienzan a desarrollar así como también este trabajo, es que considero que se comienzan a implementar cambios en la propuesta del Plan Invierno.

Por ejemplo en el año 2002 se llevan adelante talleres de orientación laboral y social, buscando que “el objetivo principal no sea sólo solucionar un tema puntual que se presenta en el invierno, sino intentar capacitar a todos los que se atiendan”<sup>81</sup>.

En el año 2003 se comienzan a habilitar más refugios para el Plan, teniendo en cuenta las edades y el sexo de la población. A esto se le suma que, desde la I.M.M. se comienza a exigir para con las ONG’s gestoras de los distintos refugios, la presencia de personal con determinadas características (más presencia de técnicos en los refugios, y con roles más participativos: que estén presentes en reuniones de coordinación, que presenten informes sociales, evaluaciones periódicas del trabajo realizado, etc.).

Consideramos que a partir del 2003 se da un punto de inflexión importante en la implementación del Plan Invierno, que tiene que ver con la profundización de la propuesta de los cursos de capacitación y los llamados “jornales solidarios”

En el caso de los cursos de capacitación, en el año 2003 estaban dirigidos a lo que podríamos llamar una “población joven” (menores de 40 años), y su propuesta era muy variada dependiendo de la ONG gestora del mismo (que era independiente a las ONG’s gestoras de los Refugios).

Eran cursos en dónde a los concurrentes se les pagaba un mínimo diario y se les daba almuerzo (bandejas de I.N.D.A.). Se desarrollaron sobre temas varios, desde cómo hacer un Currículo Vitae y cómo presentarse a una entrevista de trabajo, formación en derechos, talleres, etc. No tenían un eje articulador común y realmente no fueron muchas las personas que finalizaron el proceso.

Teniendo en cuenta lo que las personas que asistieron manifestaban, y también desde nuestra experiencia, podemos decir que por un lado no colmaban las expectativas de los asistentes (ya que no se había explicitado bien la propuesta), y tampoco tenían en cuenta

---

<sup>80</sup> Ob. cit.

<sup>81</sup> Edición del Diario El País del 16 de junio del 2002.

la diversidad de las situaciones de las personas en situación de calle, así como también lo excluyente del rango erario, en fin, su evaluación no fue muy positiva, pero se consideró que la propuesta podía mejorarse.

Es por esto que al año siguiente, el 2004, se llevaron adelante otros cursos, pero esta vez diferentes: más focalizados en lo que tiene que ver con formación básica en oficios, y con posibilidad de pasantías laborales, que lamentablemente fueron muy pocas.

En lo que respecta a los jornales solidarios, fue distinto. Era una propuesta más fuerte desde el Gobierno Municipal, que no sólo tenía que ver con la población en situación de calle (como fue el caso de los cursos de capacitación).

En la propuesta de Jornales Solidarios, a los refugios llegaban cupos, y eran los equipos técnicos quienes decidían a quien hacer la propuesta de participar (no se daba por concurso como en el caso de las personas que se iban a anotar a los Centro Comunales Zonales).

Fue evaluado positivamente por el equipo municipal, así también como por los técnicos de los diferentes refugios, salvo la manifestación de que una propuesta de un sueldo mínimo por 3 meses no era la “solución” al problema de la población que asiste a los Refugios.

Al año siguiente la propuesta se llamó “Trabajos por Montevideo”, y presentaba un cambio importante; los materiales que se necesitaban para los distintos trabajos comunitarios serían aportados por las propias ONG gestoras, así como también se haría un acompañamiento técnico diario de las personas, todo financiado por el Municipio.

Se presentaron algunos inconvenientes: con las obras, con los demoras en los pagos, que hizo que ese año la propuesta no fuera evaluada tan positivamente como el año anterior.

Más allá de esta breve descripción, lo que nos interesa subrayar tiene que ver principalmente con dejar en claro lo que para nosotros es un importante punto de inflexión en la forma de concebir al Plan.

A las características asistenciales del mismo se le suman otras propuestas: cursos de capacitación, jornales solidarios – trabajos por Montevideo. Qué buscan estas propuestas?

Teniendo como referencia la propuesta de trabajo de una de las ONG's gestoras, creemos que estas propuestas a nuestro entender tienen que ver con *“fortalecer el potencial de las personas atendidas, promoviendo la inclusión en redes de sostén tanto a nivel familiar como social (...) priorizando un abordaje integral que apunte a la incorporación de herramientas que faciliten revertir el proceso de callejización y exclusión”*<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Propuesta de Trabajo Plan Invierno 2003. CIPFE, Mimeo, sf.

Consideramos entonces que podemos hablar de otro objetivo más allá de la asistencia con techo, comida y atención médica, objetivo que quizás al comienzo del Plan no estaba tan claramente explicitado.

Nos preguntamos si el Plan Invierno se acerca a cumplir con estos objetivos, ó queda en su atención meramente asistencial.

### **Buscando aproximarnos más al Plan Invierno**

Señalamos del Plan que se trata de una política social altamente focalizada, con el objetivo de atender a población con características específicas: en situación de calle.

También hablamos de su temporalidad: sólo 3 meses del invierno. Esto nos habla de la existencia clara de un mínimo, teniendo en cuenta que las bajas temperaturas ponen en situación de riesgo de vida a las personas que duermen en la calle.

Pero nos preguntamos: el único “riesgo” de las personas que duermen en la calle es el frío?

Lamentablemente han muerto personas en situación de calle en otras estaciones del año, y además consideramos que las bajas temperaturas no son el único elemento de riesgo, podemos mencionar por ejemplo: agresiones físicas a las personas que duermen en la calle, complicaciones de salud que no tienen que ver con el frío (heridas que no terminan de cicatrizar y que se infectan, reposo que se recomienda y que las personas en esta situación no pueden hacer una vez que se le da el alta médica del Hospital, entre otros).

Cuestionamos en esta política social en particular el hecho de que la asistencia es mínimamente paliativa y limitada en el tiempo, y si bien se busca acompañarla con otro tipo de acciones e intervenciones, nos atrevemos a decir que sus limitaciones impiden reales transformaciones de las situaciones.

El Plan asiste con el mínimo indispensable para que personas que duermen en la calle no mueran de frío. Si bien esta asistencia ha logrado este objetivo, es sólo parcialmente, ya que debemos tener en cuenta que el Plan se desarrolla durante los meses que van de junio a setiembre, y que no toda la población que está en situación de calle accede al mismo.

Otra característica del plan es que lo consideramos con ciertos componentes moralizantes, por ejemplo: en los Refugios donde pernoctaban familias, las parejas debían presentar libreta de matrimonio para poder permanecer juntas (se destaca que esta normativa actualmente ha cambiado).

Al decir de una referente del MVOTMA *“No se trata sólo de buscarles un techo a estas personas, sino que también tratamos de educarlos y formarlos para que en un futuro puedan continuar manteniéndose por si mismos”*<sup>83</sup>.

También existían ciertas normativas en los Refugios, pautadas desde el equipo Municipal, que muchas veces no tenían en cuenta las características de la población.

El discurso del referente del MVOTMA sigue, manifestando que *“no se le niega el ingreso a nadie, pero quienes lleguen a los refugios deben aceptar las normas básicas para lograr una convivencia pacífica en el lugar (...) no podrán dejar sus pertenencias, deberán mantener orden, no podrán molestar de ninguna forma a los demás presentes y necesariamente tendrán que mantener condiciones mínimas de higiene”*<sup>84</sup>.

Al respecto entonces tenemos que seguir refiriéndonos a la selectividad del Plan, si bien decimos que está destinado a personas en situación de calle, no podemos hablar de que todas accedan. Por un lado por la capacidad locativa, se vería desbordada, por otro lado por la existencia de Refugios solamente en las zonas de los barrios centro y cordón (no toda la población de calle permanece en estas zonas, y la que no muchas veces no puede trasladarse hasta los lugares dónde se ubican los Refugios), así como por las normativas existentes en los mismos que hace que no todos quieran ó puedan acceder (no poder dejar pertenencias, no poder ingresar con animales).

Podemos concluir entonces que no se contemplan todas las situaciones de las personas que están en situación de calle. Como último ejemplo haremos mención a las personas con patologías psiquiátricas, que si no están en seguimiento muchas veces no pueden seguir las normativas existentes en los Refugios,

Al seguir reflexionando en el Plan Invierno como plan de emergencia podemos decir que no es un plan excepcional, ya que creemos que siempre se está atendiendo una emergencia que permanece en el tiempo, que es continua.

Esto no sólo por su permanencia en los 3 meses del invierno año tras año desde su implementación en el año 2000, sino también por las estrategias de sobrevivencia que han desarrollado personas que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad.

Por ejemplo: algunas personas que participan del Plan quizás antes de ingresar al mismo estaban en una pensión, pero al presentarse la posibilidad de estar en un Refugio durante 3 meses, optan por ingresar al mismo, ya que les permite ahorrar dinero (proveniente quizás de ingresos informales e inestables), lo que los ayudará a que, una vez finalizado el Plan, puedan pagar nuevamente una pieza en una pensión.

---

<sup>83</sup> Edición del Diario El País del 3 de setiembre del 2003.

<sup>84</sup> Edición del Diario El País del 12 de junio del 2004.

También están presentes situaciones de personas que van cambiando de refugios (que son también nocturnos como los del Plan Invierno pero que están abiertos todo el año), asegurándose desde antes que termine el Plan su ingreso a los mismos.

De estos ejemplos que fueron esquemáticamente explicitados hay más, lo manifiesta uno de los informantes calificados entrevistados al decir: “ (...) *muchas de estas personas están en situaciones colindantes con situaciones de calle, son personas que prácticamente no han vivido una noche en la calle, lo que se conoce como dormir en un porche, son personas que están en una pensión y no les dan los recursos, y el plan invierno es una buena estrategia para poder ahorrar los escasos mangos que hacen (...) Creo que es una estrategia de supervivencia válida (...) Cuanto más plata, son más pesitos los que se pueden ahorrar, y son más días por delante que se tienen para la pensión, es cierto que algunos casos del plan invierno son así*”<sup>85</sup>.

Esto para nosotros representa lo que consideramos una perversión del sistema de asistencia.

Por eso hacíamos referencia a que las responsabilidades eran varias, ya que la permanencia de políticas con estas características, lo que podemos llamar “la permanencia de la emergencia”, no permite que se conviertan en un derecho.

Al preguntarnos si la asistencia que se brinda en los Refugios es entendida como un derecho, tenemos en cuenta que:

Considerando las entrevistas a los informantes calificados, así como también nuestra experiencia de trabajo en el Plan, nos atrevemos a decir que no podemos hablar de una conciencia sobre la existencia de derechos en la población que se encuentra en situación de calle.

Al decir de una de las personas entrevistadas:

“Yo creo que el concepto de Derecho en esta población está bastante deteriorado, yo creo que hay como una cuestión de exigencia. Ellos les exigen al Estado una respuesta, pero no hay mucha conciencia de derechos (...) Hay como una resignación, un acostumbramiento”<sup>86</sup>.

En esta resignación y acostumbramiento las responsabilidades son varias. Coincidimos con Sposati cuando dice que la presencia de lo asistencial en las políticas sociales conforma al usuario, posible gestor, en beneficiario asistido<sup>87</sup>.

“La intervención estatal responde a presiones populares, los beneficios conteruidos en sus servicios son materializados como privilegios y no como derechos”<sup>88</sup>. Como integrante del

---

<sup>85</sup> Ver Anexo: Entrevista a informante calificado A.H., vinculado al Plan Invierno desde el año 2000, y responsable de uno de los refugios del mismo por la ONG C.I.P.F.E.

<sup>86</sup> Entrevista a F.R., referente institucional de la Iglesia Anglicana, institución que participó en el Plan Invierno.

<sup>87</sup> Sposati, Aldaiza et al “Asistencia na trajetoria das políticas sociais brasileiras. Uma questão em análise. San Pablo, Ed. Cortez, 1989.

equipo técnico de uno de los refugios del Plan Invierno, nos tocó escuchar a un técnico municipal, quien frente a “quejas” de personas que asistían al Refugio sobre las condiciones edilicias respondía: “*no se quejen que antes dormían en la calle*”.

Esto lleva a cuestionarnos sobre el tipo de asistencia existente en los Refugios del Plan Invierno: se está construyendo ciudadanía?, interesa desde el Plan Invierno construir con las personas en situación de permanencia en calle sujetos políticos?.

Si bien a la hora de esta pregunta las respuestas son las mismas: el que si se busca construir sujetos políticos, debemos decir que en la práctica las acciones son varias y hasta a veces contradictorias, presentándose “pujas” (por decirlo de alguna manera) entre el equipo municipal y los referentes técnicos de las distintas ONG’s.

Siguiendo en la búsqueda de aproximarnos más al Plan Invierno decimos que, desde nuestra experiencia de trabajo en el Plan, así como también teniendo en cuenta artículos de prensa, documentos producidos por las organizaciones que participan, y las entrevistas realizadas, existe, a la hora de abordar la problemática de las personas en situación de calle, una tendencia hacia la individualización y psicologización.

Se busca crear una cultura de auto culpa y auto ayuda, buscando exonerar de responsabilidades al capital<sup>89</sup>.

Por ejemplo, una de las propuestas de trabajo del Plan Invierno 2004 de una de las ONG’s gestoras habla de: “*Mejorar las condiciones de vida de las personas atendidas, partiendo desde la perspectiva de sus propias necesidades y fortalecer el potencial de las personas que asisten al Refugio, promoviendo la inclusión en redes de sostén, a efectos de incidir favorablemente sobre la búsqueda de alternativas a los procesos de calle*”<sup>90</sup>.

Nos encontramos con palabras como “*promover*”, “*asesorar*”, “*facilitar*”, siempre desde la perspectiva de la persona, con objetivos específicos que se refieren a lo individual, sin, a nuestro entender comprender las múltiples causalidades que explicarían la existencia de personas durmiendo en la calle.

La individualización también está presente en que nos encontramos frente a modalidades de intervención que no han podido desarrollar una perspectiva de totalidad de la sociedad.

El sujeto “cae” dentro de una perspectiva fragmentada de la realidad, en donde es visualizado sólo en una dimensión de su individualidad, y no como un “*hombre entero*”. En cada uno de los distintos lugares de referencia donde acude (y no sólo nos referimos a la población en situación de calle, sino a todas las personas que se atienden en distintos

---

<sup>88</sup> Sposati, Aldaiza et al “asistencia na trajetoria das políticas sociais brasileiras. Uma questão em análise. San Pablo, Ed. Cortez, 1989. Página 22.

<sup>89</sup> Montañó, Carlos “Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social”. Ed. Cortez, San Pablo, 2002. Pág. 187.

<sup>90</sup> Propuesta de Trabajo Plan Invierno 2003. CIPFE. Mimeo, sf.

programas y servicios) se contempla sólo una dimensión de su persona, respondiéndose a demandas concretas y haciendo caso omiso a otras cuestiones.

Se presentan en los discursos explicaciones sobre el por qué de la situación de calle con base a opciones que la persona a tomado a lo largo de su vida “aisladas” del contexto, por ejemplo, uno de los integrantes del equipo municipal expresó al respecto de las características de la población que en el 2004 participó por primera vez en el Plan: *“es producto de una ruptura de redes primaria y secundaria (...) son personas con poca ó nula preparación académica, que primero perdieron el trabajo y eso les ocasionó un quiebre a nivel familiar, después, como salida transitoria, derivaron a la casa de algún amigo hasta que, por no ser una carga, abandonaron el lugar y terminaron en la calle”<sup>91</sup>*.

Se habla así del bajo nivel educativo, de la pérdida de la fuente laboral, pero sin estar presente un cuestionamiento del por qué estos fenómenos se dan.

A veces en el discurso sí se encuentra presente la mención de la existencia de un “problema social”, pero no se escapa a una psicologización de la problemática.

Nos atrevemos a decir esto en base por ejemplo a lo expresado por el Director de División Salud y Programas Sociales de la I.M.M., para quien *“muchas de esta gente es producto del problema social pero tiene familia y debido a su incapacidad de dar respuesta sufre de una gran pérdida de autoestima y se va de la casa. Si a partir de un trabajo social se logra que enfrente la situación y que vuelva a la casa con su familia, se forma una contención para que no vuelva a la calle”<sup>92</sup>*.

En este discurso destacamos: se carga de responsabilidades a la familia, así cómo también se intenta explicar el problema psicologizándolo, en este caso a través de la *“falta de autoestima”*.

Con esto no estamos obviando el cómo afecta en la subjetividad de las personas la pérdida de la fuente laboral, ya hemos hecho mención a ello en el capítulo anterior, pero no podemos dejar de lado las demás cuestiones que hacen que el problema que hace que haya personas durmiendo en las calles exista.

Creemos que con el objetivo de mejorar la situación de las personas que participan del Plan Invierno, es que se plantean propuestas tales como los ya mencionados cursos de capacitación y los jornales solidarios – trabajos por Montevideo. Pero nos atrevemos a decir que consideramos que las mismas no traspasan lo meramente asistencial.

Al respecto de los cursos de capacitación, podemos decir que son fragmentarios y estratificados, con un acceso selectivo, destinado a población con determinadas características. A eso se le suma la posibilidad, luego de terminado los cursos, de un empleo por una determinada cantidad de tiempo (pasantía). No es esto una forma de

---

<sup>91</sup> Edición del Diario El País del 21 de setiembre del 2004.

<sup>92</sup> Edición del Diario El País del 20 de mayo del 2001.

asistencia?. Coincidimos con Castel<sup>93</sup> en que hay poblaciones que van pasando de pasantía laboral en pasantía, sin ver transformada su situación.

Lo mismo nos preguntamos sobre los jornales solidarios – trabajos por Montevideo: empleos parciales, por periodos de tiempo limitados (3 meses). Creemos que también estas propuestas son mecanismos de asistencia, que buscan la integración y el control social, que no apuestan a una real transformación de las situaciones.

Queremos dejar presente que no es el objetivo del presente trabajo el seguir profundizando en estas cuestiones, ya que los objetivos del mismo son otros, pero creíamos necesario hacer mención de estas propuestas, y analizarlas aunque sea superficialmente, ya que forman parte de la propuesta del Plan Invierno. Son propuestas para analizar más profundamente en otros espacios, y si bien mueven un interés personal, por los alcances de este trabajo no seguiremos profundizando en las mismas.

No se busca, por las referencias hechas en la página anterior, culpabilizar al Plan Invierno, es claro que es un Plan de emergencia con ciertos límites, pero teniendo presente uno de los objetivos de este trabajo (el aproximarnos al Plan), no podemos dejar de reflexionar sobre el mismo, señalando críticamente sus fundamentos, su funcionamiento y organización.

Manifestamos que como política social de emergencia, con las características anteriormente señaladas, tiene una estrategia de intervención que regula las condiciones de reproducción social. Termina estimulando acciones urgentes y circunstanciales que no alteran el perfil de la desigualdad y niegan la dimensión redistributiva<sup>94</sup>.

Políticas realmente integradoras y coordinadas dirigidas a personas en situación de calle aún no se han implementado, algunas ONG's buscan a través del Plan Invierno una modalidad de intervención en lo social que no se ha podido llevar adelante todavía.

Las autoridades que desde el comienzo han implementado el Plan no son ingenuas, al decir del Director de División Salud y Programas Sociales, *“se trata de un plan de emergencia de refugios nocturnos. Es de honestidad intelectual señalar los límites de esta iniciativa. Ojalá existiera la posibilidad de dar a este tema una solución definitiva, por eso se dice que es de emergencia, lamentablemente no hay otra alternativa”*<sup>95</sup>.

Pero frente a esto nos preguntamos: es real que no hay otra alternativa?.

Nos atrevemos a creer que la misma si puede ser posible.

---

<sup>93</sup> Castel, Robert “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.

<sup>94</sup> Yazbek, Ma. Carmelita “Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas”. En: “La política social hoy”. Ed. Cortez, San Pablo, 2000.

<sup>95</sup> Edición del Diario El País del 20 de mayo del 2001.

### ***Trayectorias de vida: Historias de la calle***

A continuación presentaremos una selección de testimonios que han sido publicados en la revista FactorS<sup>96</sup>. Testimonios de personas en situación de calle que han pasado por los refugios pertenecientes al Plan Invierno.

Apostamos a presentar estas historias buscando no sólo conocer, sino también comprender la realidad social de las personas que se encuentran en esta situación.

Creemos en la importancia de compartir en esta instancia las voces de estos protagonistas, que pocas veces son escuchados a la hora de pensar e implementar acciones, políticas.

Gracias a estos testimonios es que buscaremos profundizar en el análisis de lo que hace que el problema de las personas en situación de calle exista.

Antes de presentar los testimonios destacamos el hecho de que si bien se intentó separar los mismos según determinadas características de la realidad que estas personas han vivido, la misma fue muy dificultosa. Creemos que esto nos dice sobre lo interrelacionadas que están las múltiples causalidades que hacen que este fenómeno exista.

#### **“Despido y a la calle; no importó nada...”**

En el primer capítulo hacíamos referencia a la reestructuración productiva, y a sus repercusiones en el mundo del trabajo: altas tasas de desempleo, precarización laboral y transformaciones de la condición salarial.

Hemos ya expuesto y referenciado que creemos que tanto el desempleo como la precarización del trabajo son fenómenos que tienen que ver con la existencia de personas en situación de calle.

Podemos observar estos fenómenos en el relato de Pedro. Qué frente a la pregunta de qué lo llevó a estar en situación de calle, responde:

*“Las circunstancias de la vida, que me llevaron primero que nada a quedarme sin trabajo, cuando estaba pagando un alquiler de dos mil y pico de pesos. Mi señora y yo quedamos sin trabajo. Eso me llevo a estar en un refugio. Primero me quedo sin trabajo y luego sin vivienda, en la calle. Yo estaba en una empresa de seguridad. Pero 4 años atrás estaba trabajando en el Punta Carretas Shopping, en la sección mantenimiento. Hacíamos el*

---

<sup>96</sup> FACTOR/S “La Revista de los Sin Techo” “Historias de la calle”. Recopilación de entrevistas publicadas en FACTOR/S. entre 12/2001 a 10/2003. Junta Departamental de Montevideo, Montevideo, 2004.

*mantenimiento de todo el shopping. Estaba trabajando ahí y al año más o menos, por salirle de testigo a un compañero perdí el trabajo. Todo fue por unas horas extras pagadas en negro. Despido y a la calle; no importó nada”.*

*“Luego del despido entré en una empresa de seguridad. Cuando empezó fui con una fuerza bárbara. Trabajaba a veces entre 16 y 20 horas diarias, cuanto más horas, más plata. Así estuve siete u ocho meses más o menos. Pero de nuevo pasó lo mismo, de repente se entró a cortar y terminé trabajando dos días a la semana. Al final sólo me llamaban para los domingos, doce horas. Y ahí empezó el problema de la casa. Con menos dinero no podía pagar el alquiler, porque trabajando los domingos no alcanzaba a sacar 500 pesos. Hacía changas también, pero ni eso había, era pleno invierno. La gente no pinta, no arregla, no hace nada en lo cual yo me defiendo”.*

La historia de Pedro tiene características comunes a la de Carlos, de 32 años, quien, luego de varias experiencias laborales, también trabajó en una empresa de seguridad:

*“En el '88 entré en Cimsa, una empresa argentina que en el Uruguay trabajaba en el Dique Nacional, en el arenado de barcos, pintura, chapa y eso. Ganaba bien, 90 dólares por semana durante 5 meses. Hasta que empezaron a echar gente. Enseguida encontré laburo en una fábrica de muebles, pero quebró y quedamos unos 20 empleados en la calle. Pero trabajé en el Mercado del '90 al '93, hasta que me surgió la posibilidad de irme a trabajar a Calagua, allá en Bella Unión, en la fábrica de comida congelada. Eso fue del '93 al '96”.*

*“Era lindo pero matador (...) decidí liquidar con todo (...) y me fui a laburar a Paysandú y luego a Maldonado”. “Trabajé en mantenimiento” (...) en un Consorcio. Pero cuando se terminó llegué a estar 3 meses parado y me estaba comiendo los pocos ahorros que había logrado juntar. Así que me vine a Montevideo otra vez y por intermedio de uno de mis hermanos logré entrar en una empresa de seguridad: sistemas profesionales de seguridad, a 10,50 pesos la hora. Estuve trabajando varios meses ahí (...) Tuve algunos problemas con la empresa, me cansé y renuncié”.*

*“Rodé de empresa en empresa pidiendo laburo y no conseguía nada pero nada. Hasta que llegó la nota que me decía que tenía que abandonar la pensión. Y bueno...me tuve que ir a la calle”.*

Se observa en el Montevideo de hoy el aumento de la presencia de empresas de seguridad, así como también de empresas de limpieza. Ha habido un crecimiento del

sector servicios, tercerizado a empresas ó a organismos estatales, en dónde los trabajadores reciben un ingreso realmente menor que el mínimo.

También podemos dar cuenta de la precarización laboral si hablamos de beneficios sociales, que en la población en situación de calle son prácticamente inexistentes, así lo cuenta Andrea, de 19 años:

*“A los seis meses ya se me empezaba a notar la panza. Yo trabajaba, y como no estaba en caja me corrieron. Me quedé sin trabajo por estar embarazada, que era otra desventaja, porque con un trabajo te podés mantener”.*

Lo mismo relata Miguel, de 58 años, que trabajaba en un Taller como pintor de coches que cerró, si bien encontró otro trabajo, por cuestiones de salud no pudo mantenerlo, y al haber estado “en negro” no tiene ningún ingreso (como podría ser D.I.S.S.E. ó jubilarse antes por incapacidad):

*“No puedo trabajar, debo guardar reposo”.*

*“La macana es que no hay laburo. Por ejemplo, los talleres están cerrando porque no les alcanza la gaita. Aparte, el Banco de Seguros embromó a todos los talleres chicos con un nuevo sistema de chapa y pintura que lo abarca todo. Entonces cada vez hay menos trabajo y lamentablemente tenés que bajar la cortina”.*

Ana, 21 años:

*“Yo no tengo trabajo, no consigo y al no encontrar guardería para ella (su hija) me encuentro atada”.*

También están presentes opciones laborales que tienen que ver con las distintas propuestas de las organizaciones que trabajan con población en situación de calle. Lo cuenta así Mariela, 38 años:

*“En el refugio conseguí trabajo mientras estaba en CE.PRO.DI.H., pero era difícil para cuidar a Abigail (su hija de 3 años) al mismo tiempo. Así que dejé. Después llegué a trabajar diez horas por día. Estaba en Información Turística de la Intendencia y después en los almacenes de la Intendencia. Y Abigail estaba mal cuidada. Había una babysitter, pero parece que no daba abasto con todos los niños”.*

*“Entonces decidí dejar de trabajar porque no podía ver a mi hija así (...) Estuve en el refugio Santa Clara y en una Iglesia Evangélica. Después conseguí un empleo con cama, junto con Abigail, pero no funcionó...Me estaban explotando, era muy poco el sueldo que me pagaban y mucho lo que trabajar. Y ahí volví a los refugios. Quiero salir, pero es bastante difícil porque*

*por ejemplo los horarios de guardería no coinciden con lo que más hay, que son empleos de limpieza, de 6 a 12 ó de 12 a 18”.*

Por un lado se repite lo que hacíamos referencia en páginas anteriores, el aumento del sector servicios. Por otro lado también podemos destacar la existencia de políticas de fomento y creación de empleos.

El caso de CE.PRO.DI.H. no es el único, y además ya hicimos referencia a nuestras discrepancias sobre la eficacia de estas políticas para la integración al mercado laboral.

Creemos que los que trabajan directamente con población en situación de calle no son ingenuos frente a esto. Por ejemplo, uno de los informantes calificados entrevistados nos decía: *“Es como para insertarlos en una primera instancia en el mercado laboral (...) lo poco que ganan se les va en las pensiones, con imposibilidad de poder alquilar algo por el tema de las garantías...”*<sup>97</sup>.

Podemos atrevernos a hablar de que son acciones paliativas, asistenciales.

Otro elemento que se destaca de la historia de Mariela tiene que ver con la falta de respuestas frente a la diversidad, por ejemplo en lo que tiene que ver con la existencia de lugares que contemplen determinadas características que le permitan a ella trabajar y a su vez dejar a su hija en un lugar “apropiado”.

Mariela también expresa que:

*“Nunca me imaginé llegar a esta situación, siempre trabajé y siempre llevé mi casa adelante. Y por el momento que está viviendo el país te bajoneas porque en un empleo te pagan \$1.200 pesos y con esa plata no te pagás un techo”.*

Gracias a estos testimonios podemos observar más claramente el proceso de exclusión de mano de obra del que hacíamos referencia en el primer capítulo. Proceso de exclusión que es tendiente a formar una reserva permanente de personas que adquiere la forma de desempleo abierto, personas completamente desocupadas, y subutilización de fuerza de trabajo bajo la forma de subempleo ó empleo precario; así como también se constituye un sector de la población que queda fuera de la propia reserva (desocupación crónica)<sup>98</sup>.

No es nuestra intención realizar generalizaciones al respecto de estos fenómenos, pero si nos interesa destacar que a veces cuando nos referimos a la existencia de personas en situación de calle, estamos hablando de personas que, al decir de Pastorini<sup>99</sup>, conforman

---

<sup>97</sup> Ver Anexo: Entrevista a Licenciada en Trabajo Social P.P., responsable de uno de los Refugios del Plan Invierno por la ONG CE.PRO.DI.H.

<sup>98</sup> Olesker, Daniel “Crecimiento y Exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968 – 2000). Ed. Trilce, Montevideo, 2001. Página 20.

<sup>99</sup> Citada por Sarachu, Gerardo “Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores”. Disertación de maestría, Universidad Federal de Río de Janeiro, 1998.

un “*excedente del excedente*” de la fuerza de trabajo, ó a personas que tienen un trabajo precario por el que no reciben beneficios sociales y/o con ingresos por debajo del mínimo.

### **“Él me levantó la mano y me fui de casa...”**

En el capítulo anterior hacíamos referencia al retiro del Estado de su responsabilidad social, manifestando la falta de políticas que den respuesta a las necesidades a las que se enfrentan las personas en situación de calle, así como también la existencia de recursos escasos que hacen que los distintos servicios se vean colapsados, sin capacidades locativas, sin personal suficiente para atender todas las distintas situaciones que se presentan, etc.

Teniendo esto presente a continuación presentamos los testimonios de 2 mujeres jóvenes que, frente a situaciones de violencia familiar, se encuentran en la calle por no tener un lugar de referencia en el cuál permanecer:

Ana, 21 años:

*“Me junté con el padre de mis hijos y viví 6 años con él. Tengo 2 hijas, una vive con los abuelos paternos y la más chica está conmigo (...) edificamos una casa, al fondo de lo de mis suegros. Él vive allí actualmente. Me separé porque era un tipo violento”.*

Ana se entera de la existencia del Plan Invierno, y al no tener a dónde ir se traslada a uno de los refugios con su hija:

*“Al tiempo de estar acá conocí un muchacho y me fui con él. Yo no lo conocía, pero me fui con él porque me pareció que iba a ser mejor. Ya me habían pasado tantas cosas. Al principio todo bien (...), pero agrega: se fisuraba constantemente; yo lo controlaba, le achicaba la cabeza”.*

*“Yo lo dejé (...) casi me mata (...) Empecé a esconderme por pensiones (...) él un día apareció por ahí, me quería matar (...) Mis amigos de la explanada lo agarraron (...) le dieron una paliza bárbara. Hace meses que no lo veo. Tiene prohibido pasar por las inmediaciones de este refugio y si la policía lo ve por acá se lo lleva. Ahora, si lo agarra la gente de la calle lo mata”.*

Al preguntarle que significó para ella volver al Refugio, contesta: *“En mi situación, un alivio”.*

Su historia es particular, única, pero tiene puntos en común con la de Andrea, de 19 años:

*“Me fui a vivir con una amiga (...) y con la persona que era mi pareja. Yo tenía problemas con él, y justo quedé embarazada. Los problemas venían desde antes. Él no quería que la tuviera. Me pedía que me la sacara y la culpa no la tiene Brisa (su hija), la teníamos los dos. Después nos mudamos para*

Pocitos. *Él me levantó la mano y me fui de casa. Ahí empecé a quedarme en la plaza del Entrevero*".

### **"Al principio todo bien. Después me enganché en los picos..."**

Es una realidad que no podemos negar el que, al trabajar con personas en situación de calle a veces nos encontramos con personas que presentan un consumo problemático de drogas ilegales ó legales (nos referimos en este caso al alcohol por ejemplo).

Volvemos a citar a Ana:

*"Conocí un muchacho y me fui con él (...) Al principio todo bien. Después me enganché en los picos. Con él me picaba. Me picaba con merca y anfetaminas. Combinación, una tapita y a la sangre"*.

*"La primera vez yo dije: voy a probar. Fui atrás del cementerio y arranqué para arriba, luego de picarme. Después que te la das una vez, es muy difícil salir. Pensás que no va más pero, conseguís la plata y comprás más"*.

Si bien manifiesta *"no me pico nada, sólo fumo cigarrillos"*, agrega:

*"El Chino, el Lechuga (amigos) son solidarios y muy buena gente. Algunos son menores y duermen en la calle. Fuman la lata, aspiran cemento, a cada rato se los llevan al hogar, ellos se bañan, comen y se van"*.

También es una realidad que, siguiendo a uno de los informantes calificados entrevistados *"Salud Pública es el gran omiso del Plan Invierno<sup>100</sup>"*, y se menciona esto porque consideramos que sería muy importante el que este Ministerio pudiera sumarse a participar de esta política social.

Desde este Ministerio nos encontramos frente a la inexistencia de políticas que puedan apoyar procesos, no solo de adicciones, sino de procesos de salud - enfermedad en personas que no tienen un lugar en el cual permanecer durante el día.

En nuestro país hemos presenciado una caída del gasto en salud pública, en un marco de un claro aumento de la población asistida. Lo percibimos esto claramente a nivel general, con servicios a punto de colapsar, sin capacidades locativas, como ya mencionábamos. En la situación particular de las personas en situación de calle es clara la omisión del Ministerio de Salud Pública.

---

<sup>100</sup> Ver Anexo: Entrevista a Licenciada en Trabajo Social P.P., responsable de uno de los Refugios del Plan Invierno por la ONG CE.PRO.D.I.H.

### **“No me fugué; yo dos por tres iba y me quedaba a dormir allí...”**

Consideramos que también tenemos que destacar la presencia, en varias de los testimonios que hemos presentado y presentaremos, el “paso” de estas personas por distintas instituciones.

Si bien ya hemos expresado el que faltan políticas que den respuesta a las necesidades, más allá del techo y la comida, a las que se enfrentan las personas en situación de calle, frente a estos testimonios, nos damos cuenta de que tampoco existen políticas que desarrollen una intervención en pos de que, personas que están en una situación de vulnerabilidad tal que puedan llegar a dormir en la calle, finalmente no lo hagan.

Presentamos nuevamente el testimonio de Ana:

*“Yo vivía en Aldeas Infantiles. Mi madre murió y mi padre me dejó allí. Tengo 5 hermanos, dos en Aldeas (...) Yo me fui antes de cumplir 18 años de Aldeas. No me fugué; yo dos por tres iba y me quedaba a dormir allí. Estaba todo bien. Hablé con el asistente social de Aldeas y me dijo que podía hacer uso de los refugios nocturnos”.*

A continuación la historia de Andrea, que, al preguntarle cómo queda en situación de calle, responde:

*“Cuando me fui de mi casa, por problemas con mis padres. Mis padres se separaron cuando yo tenía más ó menos 2 años. Me crió mi abuela, la madre de mi madre, hasta los 7 años. Después mi abuela falleció y mi madre me quiso meter en el INAME. Ahí trataron de ubicar a la familia de mi padre, y me fui con él. Así que me fui un año para Argentina. Mi padre tomaba y me pegaba. Allá, en la escuela que iba, hicieron la denuncia y me mandaron de nuevo para acá”.*

Andrea cuenta que al regresar a Uruguay se va a vivir con su madre, quien la deja nuevamente en el INAME, pero “de ahí me sacó mi prima y estuve un tiempo con ella”.

*“Después de vivir con mi prima tuve que volver al INAME porque no podía mantenerme a mí y a la familia. Otra vez me va a buscar mi padre. Me dejaron irme con él. Me prometió que iba a cambiar un montón de cosas, pero me volvió a pegar. Hasta que un día salí para el liceo llevándome un montón de cosas, algo de ropa y no sé qué más. De ahí me fui a dónde ya había estado. Hablé con I., una funcionaria de un Centro que queda en General Flores y Bulevar. Me preguntó que me había pasado y le dije que quería estar ahí. Hasta que al final volví con M., una señora que se había hecho cargo de mí (...) hasta que ella se fue a Las Piedras”.*

Las historias de Ana y Andrea nos hablan de dos mujeres jóvenes que han pasado por instituciones que trabajan con niñez y adolescencia y que se encontraron en situación de

calle, durmiendo en refugios del Plan Invierno. Nos preguntamos si no se pudo observar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban, en pos de evitar que llegaran a la situación de calle.

Nos preguntarnos también sobre el funcionamiento no sólo de estas Instituciones, sino también de otras; sobre el trabajo que realizan, sobre las intervenciones que llevan adelante.

Consideramos que, frente a estos testimonios, tenemos que hacer referencia al proceso de reestructura del Estado, en dónde la inversión en gastos sociales disminuye (la existencia de lo que algunos autores llaman “Estado mínimo”), con todo lo que esto implica. Creemos que esto puede explicar estas y otras situaciones.

También tenemos presente, en pos de lo anteriormente expuesto del cambio de la lógica del Estado, los convenios que éste establece con el llamado “Tercer Sector”, que asume las funciones de respuesta de las demandas sociales<sup>101</sup>.

No queremos profundizar demasiado en este tema, ya que creemos que los objetivos de este trabajo son otros, pero consideramos pertinente el hacer mención que la existencia del llamado Tercer Sector, y de las Organizaciones No Gubernamentales como parte del mismo, son funcionales política y económicamente al Estado, o sea, no podemos hablar de las mismas como algo independiente.

Al decir de Montaña el Tercer Sector cumple una función social que pasa a ser desarrollada por organizaciones de la sociedad civil y empresarial, y no más por el Estado, acabando con el “pacto keynesiano” y los fundamentos del Estado de Bienestar. “*El llamado Tercer Sector se refiere a un fenómeno real, al mismo tiempo inserto y producto de la reestructuración del capital, pautando los principios neoliberales*”<sup>102</sup>.

Creemos en apostar a la existencia de políticas realmente coordinadas e integradas, ya que en la actualidad nos encontramos con que el sujeto se transforma en “*una suma de carencias, de las que cada institución toma la que le pertenece*”<sup>103</sup>.

“*El sujeto pierde así su identidad de ciudadano y aprende a recorrer individualmente varias instituciones para obtener ayudas sociales (...) se refuerza así la alienación de su destino singular y colectivo*”<sup>104</sup>.

Estos tres puntos expuestos en los párrafos anteriores, creemos que tienen que ver con las múltiples causalidades que hacen que nos encontremos con éstos, y más testimonios de personas que se encontraron en situación de calle.

---

<sup>101</sup> Montaña, Carlos “Terceiro setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social”. Ed. Cortez. San Pablo, 2002. Página 184.

<sup>102</sup> Ob. Cit. Página 186.

<sup>103</sup> Sposari – de Carvalho, Aidaiza – Maria “A prática da assistência social: elementos para uma caracterização”. Revista Serviço Social y Sociedade. Vol. 6. Diciembre de 1985. No. 19. Página 69.

<sup>104</sup> Ob. Cit. Página 59.

### **“La situación en la que me encuentro es por las inundaciones”...**

Creemos que la situación de calle también tiene que ver con la vivienda, con la crisis habitacional en la que se encuentra nuestro país.

Ya hicimos referencia a cómo las políticas sociales se tornan cada vez más focalizadas, descentralizadas y privatizadas, *“con una amplia destrucción y precarización de los servicios públicos”*<sup>105</sup>, y si bien en páginas anteriores mencionábamos a la atención en salud, también tiene esto que ver con lo habitacional.

Por eso es que presentamos la situación de Claudia, de 34 años:

*“Cuando llegué de Miami fui a vivir con mi madre. Mi mamá alquilaba una casa en Las Piedras. Se inundó todita y no recibió apoyo para nada. En ese momento éramos tres: nosotras dos y mi bebito. Nosotras teníamos la posibilidad de costearnos una casa, pero al depositar la plata nos quedamos sin ella. Y eso que mi madre tiene amigos políticos, que ahora intenta ubicar y no le contestan”.*

*“La situación de calle en la que me encuentro es por las inundaciones. En Canelones no tuvimos respuesta y nosotras queríamos volver a Montevideo”.*

También nos parece pertinente resaltar el testimonio de Mariela, que cuenta que la *“caída”* comenzó cuando su casa fue saqueada:

*“Yo vivía en un predio municipal, en un cante. Me fui un fin de semana y cuando volví encontré que me habían robado todo. Ahí me empecé a venir abajo y caer y caer”.*

*“(...) me siguieron robando hasta que me quedé sin casa. Mis hijos se fueron con el padre. Todos los días tenía discusiones con la gente de la zona por cuidar mi casa, que era lo que me quedaba. Incluso un chico de 14 años me amenazó con un revólver. Un día me fui”.*

### **“Es tan importante tener un libro como tener un pan...”**

Es de relevancia hacer mención, más allá de que se ha manifestado a lo largo del presente trabajo las diversas situaciones de las personas que están en situación de calle, destacar dos situaciones que quizás llamen la atención, principalmente por tratarse de historias que involucran a profesionales universitarios que durmieron en refugios del Plan Invierno.

Volvemos así al testimonio de Claudia:

---

<sup>105</sup> Yamamoto, Marilda. En: “Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión”. VIII Jornadas de Servicio Social. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002. Página 35.

*“Te cuento que yo viví en el Centro y Carrasco; falleció papá y hubo un quiebre en la vida familiar, sobre todo económico, y nos fuimos a Las Piedras. Es la ciudad de mis abuelos paternos. Luego nos fuimos al exterior”.*

*“Tengo estudios terciarios de periodismo en Estados Unidos y también en la Computense (Universidad de Madrid). En Estados Unidos terminé la secundaria, luego inicié estudios sobre agentes de viajes y turismo; después me divorcié y me fui a España y reenganché en periodismo”.*

*“De España me fui a Miami. Viví 6 años en Estados Unidos. Viví en 8 países, desde los 18 años. Siempre en contacto con gente de acá. Me vine con mi familia porque también yo tenía ganas de venirme. Por qué tenía que quedarme?. Yo no me vine a padecer, quería estar en mi país”.*

La historia de Daniel, de 53 años, también es la de alguien con formación académica, quizás un perfil muy diferente del presente en el imaginario colectivo sobre las características que puede tener una persona en situación de calle.

Desde que perdió su trabajo no pudo pagar el alquiler de su casa ni las cuentas; los problemas laborales se trasladaron a su relación de pareja y terminó separándose. Pese a ser Licenciado en Historia del Arte, Educador Sexual y Cocinero, sigue desocupado. Por eso, mientras tanto, combate la calle leyendo cuentos, novelas y poemas.

*“La lectura sirve para no estar pensando todo el tiempo en tu situación, para desconectarte. Estás en un ámbito que te invita a reflexionar sobre lo que leíste. Como una fuga”.*

*“Para mí es tan importante tener un libro como tener un pan. Así es la comparación. Yo te diría que es casi indispensable”.*

*“El tiempo que estoy en la calle trato de sacar lo mejor de esta situación, y una de esas es la libertad de tiempo que tenés. Una de las ventajas es que tenés tiempo, pero tenés que tratar de ocuparlo en alguna cosa que te reditúe, que te dé alguna satisfacción. Entonces, si hay un concierto al aire libre ó espectáculos gratis trato de ir. Todo lo que sean muestras fotográficas, cuadros, exposiciones, todo eso te ayuda a mantenerte bien. Se corre el riesgo de embrutecerse”.*

Creemos que estos testimonios, así como los demás presentamos, reflejan claramente como se heterogeneizó la población que se encuentra durmiendo en la calle, y cómo como manifestación de la cuestión social ha adquirido este fenómeno nuevas características.

## **“Tenemos un lugar donde llegar...”**

Qué hacen las personas en los Refugios?, Qué opinan sobre el Plan Invierno?, Qué comentan sobre la vida cotidiana en el Refugio?....

Éstas y más preguntas nos hemos formulado a lo largo de todo este proceso, antes y durante la elaboración del presente trabajo.

Es por eso que presentamos algunos testimonios que tienen que ver con la búsqueda de respuestas a estas preguntas:

Claudia al respecto de estar en un refugio comparte que:

*“Hay que sentirlo en carne propia: lo que es estar en un refugio y estar con personas desconocidas, que al poco tiempo parece que las conocés de toda la vida. Acá, en estos días he conocido mucho mejores personas que otras que consideraba amigas o los propios familiares. Al estar aquí comencás a pensar que importante sería poder hacer más cosas por estas personas. Cuántas cosas están faltando; ahora me di cuenta cuántas personas pasan por esta situación de calle, y me duele enormemente. Para mí muchas cosas cambiaron tan sólo en las primeras 24 horas que estuve acá”.*

Ana:

*“Te cuento que antes de llegar acá pesaba 41 kg. Ahora me repuse, no quiero estar más en la calle con mi hija. En menos de un mes engordé pila, comiendo y durmiendo bajo techo. Ahora quiero trabajar y salir adelante”.*

Miguel destaca que:

*“Acá estoy muy contento porque es un lugar tranquilo y respetuoso. Tenemos un lugar dónde llegar, bañarnos y comer (...) Me gusta el compañerismo que hay, es sano, puro, sin discusiones. Es como una familia”.*

*“Si está lloviendo nos dejan quedarnos un poco más, no te largan para que te mojes; cuando para, entonces sí salimos. A veces nos agarra el agua y tenemos que estar todo el día mojados hasta que abra el albergue”.*

*“Ahí nos bañamos, cambiamos de ropa, hablamos con los compañeros, vemos un poco de tele, comemos y nos acostamos”.*

Al preguntarle a los informantes calificados sobre si la asistencia que se brinda en el Plan Invierno es vista como un derecho por parte de las personas que acceden al mismo, si bien las respuestas fueron diferentes, tenían a nuestro entender una esencia en común.

Desde CE.PRO.DI.H. se planteaba que si hay una cuestión de derecho vinculada a la exigencia, *“tengo derecho y vos me tenés que dar”<sup>100</sup>.*

---

<sup>100</sup> Ver Anexo: entrevistas a referentes de ONG's que han participado en el Plan Invierno.

El referente de la Iglesia Anglicana nos decía que *“el concepto de Derecho en esta población esta muy deteriorado, yo creo que hay una cuestión de exigencia. Ellos le exigen al Estado una respuesta, pero no hay mucha conciencia de derechos (...) Creo que en definitiva ellos ven esto como una posibilidad de tener durante un espacio de tiempo un mejor nivel, una mejor situación (...) pero yo no veo una conceptualización en la línea de derechos<sup>107</sup>”*.

El informante calificado entrevistado por C.I.P.F.E. manifestaba que *“pienso que hay de todo, desde quienes consideran que es una obligación que el Estado les de un techo, hay quienes consideran que es un derecho de ellos para no morir en la calle, hay gente que considera que le tienen que dar algo<sup>108</sup>”*.

Nosotros realizamos esta pregunta a los informantes calificados teniendo en cuenta la característica asistencial del Plan.

En el capítulo anterior hacíamos referencia a cómo la asistencia está relacionada a la cuestión social, y nos preguntábamos si esta asistencia está reconociendo derechos y si la misma a su vez está relacionada con la noción de ciudadanía.

De los testimonios presentados no se manifiesta una concepción de derechos vinculada a la asistencia que reciben. Si se manifiesta en algunos casos acciones que tienen más que ver con lo “benéfico” (el dejarlos quedar un rato más en el refugio si llueve, el que pueden bañarse, mirar televisión, comer, dormir).

Creemos que no podemos hacer generalizaciones. Teniendo presente las entrevistas realizadas, los testimonios presentados y nuestra experiencia de trabajo durante 2 años en el Plan Invierno, consideramos que quizás en algunas situaciones haya una concepción de derechos, pero más relacionada con el exigir más asistencia.

Creemos que se ha legitimado la asistencia que el Plan Invierno brinda, y una de las razones de esta legitimación tiene que ver con su continuidad desde el año 2000, pero no hay un reconocimiento de derechos ni tampoco está presente el concepto de ciudadanía.

Aunque si se destaca el surgimiento en el año 2002, a partir de personas que se conocen en el Plan Invierno, del Movimiento Uruguayo de los Sin Techo, en donde personas a partir del Plan comienzan a *“juntarse para ver cómo podían hacer algo diferente”<sup>109</sup>*.

También preguntábamos a los informantes calificados si consideraban que la existencia del Plan Invierno construía ciudadanía, y esto teniendo presente la relación que existe para algunos de los autores consultados entre la asistencia y la ciudadanía.

Pero, a qué nos referimos cuando hablamos de ciudadanía?

---

<sup>107</sup> Ver Anexo: entrevistas a referentes de ONG's que han participado en el Plan Invierno.

<sup>108</sup> Ver Anexo: entrevistas a referentes de ONG's que han participado en el Plan Invierno.

<sup>109</sup> Ver Anexo: Entrevista a A.H. responsable de uno de los refugios del Plan Invierno por la ONG C.I.P.F.E.

Por ejemplo, Marshall<sup>110</sup> no nos habla de derechos sociales, nos habla de mínimos, y al hablar de ciudadanía manifiesta que *“es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”*. Aunque destaca que la conformación de un estatus de ciudadano no supone la eliminación de la desigualdad social.

Para Daniela Sánchez<sup>111</sup> el ser ciudadano implica ser sujeto de derechos, significa llegar a *“enseñorearse de los derechos inherentes a todas y cada una de las personas que habitan en un determinado territorio y hacen historia y destino común”*.

Siguiendo a la autora, podemos decir que la ciudadanía apela a la constitución del individuo en sujeto y luego en actor social. Concibe al ciudadano como un sujeto capaz de reflexionar sobre sí mismo y sobre la sociedad, con recursos culturales y sociales de los que puede disponer para posesionarse de su entorno y no ser un mero consumidor de los mercados.

Lo que podemos decir, teniendo en cuenta los autores ya mencionados así como también otros consultados sobre este tema, es que la categoría de ciudadanía *“parte del reconocimiento de una desigualdad real entre los hombres que hay que compensar”*<sup>112</sup>. *“La propia ciudadanía se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”*<sup>113</sup>.

Consideramos que es una categoría con potencialidades, pero tenemos presente sus limitaciones si se considera que brindando asistencia se está ampliando ciudadanía. Para nosotros esto no es así.

Coincidimos con Aquín en que la perspectiva de la ciudadanía *“tiene como núcleo fuerte de su formulación la recuperación, no sólo de la noción sino de la práctica de ciudadanía como derechos y responsabilidades, cómo factor de integración social y de respeto de las diferencias, de construcción de igualdad y de emancipación (...)”*<sup>114</sup>.

Nosotros creemos que las acciones del Plan no amplían ciudadanía, las acciones de la asistencia no pasan de una tentativa de *“vestir al antiguo cliente de la asistencia con ropa de ciudadano”*<sup>115</sup>.

El Plan Invierno no afecta la estructura de desigualdad. La asistencia que se brinda a las personas en situación de calle a través del Plan, no va más allá de su reproducción mínima. Creemos que en este tipo de Programas estas personas no están ejerciendo

---

<sup>110</sup> “Ciudadanía y clase social”. Mimeo, s.f.

<sup>111</sup> En: “Trabajo Social y Mundialización”. VIII Jornadas de Servicio Social. Ed. Espacio. Buenos Aires, 2002.

<sup>112</sup> Aquín, Nora En: “Trabajo Social y Mundialización”. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002. Página 84.

<sup>113</sup> Marshall, T.H. “Ciudadanía y Clase Social”. Mimeo, s.f. Página 22.

<sup>114</sup> Aquín, Nora En: “Trabajo Social y Mundialización”. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002. Página 87.

<sup>115</sup> Schons, Selma María “Asistencia social entre a orden e a desorden”. Ed. Cortez, San Pablo, 1999. Página 35.

plenamente su ciudadanía, ya que al ser un programa de asistencia fragmentada, no son cubiertos otros derechos.

Si bien se busca trabajar en torno a “*rutas de salida*”, para que las personas que accedieron al Plan “transformen” su situación y no vuelvan a pernoctar en la calle, está claro para nosotros que las propuestas con este objetivo también tienen un carácter asistencial al igual que el mismo Plan.

Al decir de Schons “*la asistencia reconocida como derecho social no interfiere en el cambio de estructura de una sociedad desigual. Por el contrario, contribuye a su manutención (...) Proclamando la asistencia y algunos servicios esenciales como derechos, el sistema actual acomodó por un buen período la contradicción de la desigualdad burguesa, defendiendo la desigualdad como diferencia y valorizando el mérito individual*”<sup>116</sup>.

“*Un combate que se proponga ampliar los mecanismos de inclusión social no es lo mismo que ampliar el campo de la asistencia. La inclusión remite a la idea de ciudadanía emancipada mientras que la asistencia remite a la idea de ciudadanía asistida*”<sup>117</sup>.

Coincidimos con uno de los informantes calificados que expresó: “*Pienso que el generar ciudadanía a favor de estas personas es el hecho de que la sociedad toda reconozca el hecho de cuáles son las circunstancias por las que estas personas llegaron a esta situación, que ya no lo vean más como el “pichi”, “borracho”, “que no quiere laburar*”<sup>118</sup>.

### **“Quisiera poder decir que tengo algo...”**

Qué quisieran para el futuro estás personas?. Qué les gustaría?, Cuáles son sus sueños, sus proyectos?.

Miguel:

“*Quisiera tener una pieza, una piecita nomás. Los pocos años que me quedan vivirlos bajo un techo, dónde pueda levantarme y tener comida y poder decir que tengo algo. Ojalá me salga la pensión y pueda vivir con ella*”.

Claudia manifiesta:

“*Pienso poner a mi chico en una guardería y salir a pelearla. Volví a Uruguay el año pasado y estuve por el interior, con mis hermanos y luego con mi madre. Soy algo radical y opté por resolver mis problemas: siempre tuve autonomía económica y ahora esta difícil. No me gusta pedir ayuda a mi*

---

<sup>116</sup> Schons, Selma María “Asistencia Social entre el orden e el des-orden”. Ed. Cortez, San Pablo, 1999. Página 197.

<sup>117</sup> Aquín, Nora En: “Trabajo Social y Mundialización”. VIII Jornadas de Servicio Social. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002. Página 87.

<sup>118</sup> Ver Anexo: Entrevista a A.H., vinculado al Plan Invierno desde el año 2000, y responsable de uno de los refugios del mismo por la ONG C.I.P.F.E.

familia. El padre de mi hijo está a 15 mil kilómetros de distancia y creo que la está pasando mal, económica y laboralmente”.

“En este país nunca existís, empecé a buscar mis antecedentes laborales anteriores al viaje, pero la empresa no existe y no hay registros. Parece que no habían realizado los aportes. Lo único que tengo, y que parece que valen, son los papeles que traje del exterior”.

Andrea, al pensar en un futuro junto con Alejandro, su actual pareja, comparte que:

“Precisamos un trabajo. El primer paso era poner a Brisa en una guardería, que ya está. Ahora necesito encontrar un trabajo; por ella más que nada. Porque, por ejemplo, el otro día me dijeron que le tengo que dar un suplemento vitamínico que sale \$792 pesos y no los tengo. Y si no tengo un trabajo, menos se lo puedo dar”.

Si bien consideramos que en todos está presente la idea de pensarse en busca de superar sus propias situaciones, al preguntarle a Mariela cómo se imagina dentro de 50 años, responde:

“No me lo imagino. Prefiero dejar correr el tiempo y después saberlo, no me adelanto. Nunca me detuve a pensar en eso”.

En estos testimonios además de la manifestación de anhelos, de lo que les gustaría que ocurriera, nos encontramos con la presencia de una búsqueda de alternativas para cambiar la situación en la que viven.

Tenemos que tener en cuenta *“la circularidad de las condiciones materiales y el mutuo condicionamiento de las relaciones humanas establecidas sobre ésta base”*<sup>119</sup>. Considerar las condiciones materiales de vida sin olvidar la historia de vida de las personas.

Siguiendo a Sartre podemos decir que por más que el hombre este *“alienado”* tiene la capacidad de superar las situaciones, tiene el poder de proyectarse, esto para él es un rasgo genérico que caracteriza a la especie humana.

Podemos observar esta capacidad de proyectarse en los testimonios expuestos en párrafos anteriores, y si bien es cierto que los hombres hacen la historia en función de cosas previamente dadas, según el autor ya mencionado se caracterizan por superar la situación; ó por lo menos lo intentan. Lo que el hombre quiere está limitado por su campo de lo posible (la sociedad como producto de acción humana define un punto de partida diferente para cada uno), pero si bien este campo de los posibles está limitado, lo que no es limitada es la capacidad humana.

*“Afirmamos la especificidad del acto humano, que atraviesa el medio social aún conservando las determinaciones, y que transforma al mundo sobre la base de condiciones*

---

<sup>119</sup> Sartre, J.P. “Cuestiones de Método”. Apéndice de “Crítica de la Razón Dialéctica”. Tomo I, Libro I. Ed. Losada, Buenos Aires, 1970. 2da. edición.

dadas. Para nosotros, el hombre se caracteriza ante todo por la superación de una situación, por lo que logra hacer con lo que han hecho de él, aunque no se reconozca nunca en su objetivación”<sup>120</sup>.

Mas allá de la existencia en este trabajo de críticas y otras consideraciones sobre el Plan Invierno, lo cierto es que hay personas que han pasado por el mismo a lo largo de estos 5 años de implementación, y que no han vuelto a su situación de calle anterior.

### **“Es un llamado de alerta...”**

Para finalizar me gustaría citar a Daniel, quien frente a la pregunta: Cuál es el mensaje que quisieras escribir y que te gustaría que leyeran acerca de tu llegada a la calle?, responde:

*“Yo creo que si de algo sirve contar esta experiencia, es para perder un poco la soberbia. Para ayudarnos a ser un poco más humildes y darnos cuenta de que nadie está libre de lo que le pueda suceder; de que las circunstancias de la vida se trastocan de forma tal de que uno llegue a estar en una situación dónde nunca hubiese imaginado que podía llegar. Eso es un llamado de alerta”.*

---

<sup>120</sup> Sartre, J.P. “Cuestiones de Método”. Apéndice de “Crítica de la Razón Dialéctica”. Tomo I, Libro I. Ed. Losada, Buenos Aires, 1970. 2da. edición. Pág. 81.

## Capítulo IV

### ***Síntesis y Conclusiones***

El objeto de esta Tesis de grado fue el estudio del Programa Plan Invierno como política social de emergencia, y desde esta formulación los objetivos del presente trabajo fueron el aproximarnos a este programa, así como también comprender la realidad social de las personas en situación de calle.

Esto último teniendo presente, como se mencionó a lo largo de este trabajo, que algunas personas que acceden al Programa Plan Invierno no han dormido en la calle, aunque sabemos sí que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que su vida transcurre en la calle.

Más allá de las críticas que se realizaron al Programa Plan Invierno, por la no superación del problema de las personas que duermen en las calles, nos interesa resaltar aspectos positivos del mismo.

Aspectos positivos que tienen que ver con uno de los objetivos que el programa tiene desde sus comienzos: el que personas en situación de calle no mueran de frío en invierno. Este objetivo se ha logrado, y más allá de las ya mencionadas características meramente asistenciales del Plan, también se destaca la existencia de un lugar no sólo en el que se pueda pernoctar, sino también higienizarse, recibir alimentación y ropa.

Otros aspectos positivos que podemos destacar del Programa pueden tener que ver con la existencia de un espacio de referencia para personas que se encuentran en esta situación, un espacio de escucha, de contención, de “aguante”, un espacio que facilita la obtención de cierta documentación imprescindible si hablamos de población en situación de calle (a saber: facilidades en la tramitación del carné de asistencia, cédula de identidad y tarjeta del INDA).

De todas formas, a modo de síntesis no podemos olvidar la falta real de una problematización no sólo de la implementación del Plan y sus características (su selectividad, sus características moralizantes, etc.), sino también de las múltiples causalidades que hacen a la situación de calle. Esto, a nuestro entender, hace que se responda a demandas concretas con acciones meramente asistenciales, haciendo caso omiso a cuestiones más estructurales, e impidiendo reales transformaciones de las situaciones.

Creemos que a la hora de pensar el Plan a lo largo de estos 5 años, no se ha tenido en cuenta en la intervención, que si bien los procesos tienen singularidades provienen de una realidad social más amplia, en donde los fenómenos deben ser “explicados” a partir de relaciones intercausales y teniendo en cuenta que responden a un proceso histórico.

Consideramos que hacen falta políticas realmente integradoras y coordinadas dirigidas a personas en situación de calle, en dónde no descartamos la asistencia, pero enmarcada en procesos serios de promoción.

En este trabajo nuestra intención no fue decir la palabra final sobre el tema. Tenemos clara conciencia de las limitaciones y de las cuestiones que han quedado abiertas, sabemos que solamente ha sido un abordaje inicial en el que detectamos algunos problemas e hicimos algunas preguntas, y creemos que apenas comenzamos a comprender y conocer el tema que nos ocupa.

Nos hemos centrado en la situación de calle como manifestación de la cuestión social y en las respuestas que, en este caso desde el municipio junto con otros organismos estatales y ONG's, se han dado a este problema.

Los alcances limitados de esta monografía se hacen presentes por ejemplo en que creemos que nos ha faltado el profundizar en el tema vivienda, así como también en el fenómeno de las personas que vienen desde el interior del país a encontrar trabajo en Montevideo y que frente a no encontrarlo y no contar con personas referentes, se encuentran durmiendo en la calle, también creemos que faltó una problematización de las acciones de las distintas instituciones, de las lógicas institucionales, del impacto que esta política social ha tenido y tiene en la reproducción social (en las personas que se reproducen), de qué es lo que acontece en la subjetividad de las personas que han accedido al Plan Invierno, y más...

No descartamos entonces la existencia de próximos espacios e instancias en las cuales seguir profundizando en las cuestiones que creemos han quedado abiertas, como por ejemplo el modo de vida de las personas que duermen en la calle, profundizar en sus historias, etc. Se destaca que esa aproximación no se podría llevar adelante sin antes haber realizado esta primera instancia.

Nos parece pertinente el mencionar que, frente a la ya puesta en marcha del "Plan de Atención Nacional de Emergencia Social" (PANES), buque insignia del recientemente inaugurado Ministerio de Desarrollo Social del actual gobierno, nos encontramos con la intención de cambiar la actual implementación del Plan Invierno.

El mismo estará integrado al PANES, llamándose "Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle", adquiriendo nuevas características (instalación de una red de albergues nocturnos permanentes, cobertura a través de nuevos albergues no sólo en los barrios centro y cordón de Montevideo, existencia de espacios diurnos, etc.).

Consideramos que aún no podemos intentar hacer una evaluación del mismo. Pero nos atrevemos a manifestar que si se han escuchado las distintas experiencias y propuestas de las ONG's que han trabajado en el Plan Invierno años anteriores, desde hace tiempo vienen manifestando.

Al momento no ha pasado ni 1 mes del comienzo de este “nuevo” Plan Invierno que comenzó el 15 de mayo próximo pasado, por lo que aún no nos atrevemos a realizar comentarios sobre el mismo.

En este trabajo apostamos a problematizar la realidad y desnaturalizarla, buscando el comprender y analizar, profundizando en distintas categorías de análisis que creemos que expresan y explican el fenómeno que nos ocupa.

Lo que se ha presentado es nuestra mirada como futura profesional, y humildemente creemos que puede aportar a que otros profesionales puedan repensar sus prácticas con población en situación de calle.

Pensamos que el Trabajo Social debe adoptar una postura crítica que rompa las bases del conformismo, por esto consideramos que es clave retomar el desafío propuesto por Yamamoto<sup>121</sup> de que descifrar las nuevas mediaciones a través de las cuales se expresa hoy la cuestión social, es de fundamental importancia para el Trabajo Social en una doble perspectiva: para poder aprehender, por un lado, las variadas expresiones que asumen, en la actualidad, las desigualdades sociales, su producción y reproducción ampliada; por otro lado, para poder proyectar y fortalecer las diversas formas de resistencia y de defensa de la vida presentes en la sociedad.

Creemos que la práctica del trabajador social debe enmarcarse dentro de un proyecto ético – político, en donde los sujetos de acción profesional se constituyan en actores principales en vista a la transformación de la situación en la que viven.

---

<sup>121</sup> Yamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade dimensões históricas, teóricas e ético-políticas”. Fortaleza, Cress/Ceara Nro 6, 1997. Página 14.

## Bibliografía

AA VV

“Asistencia Social: Polemicas e Perspectivas”. Cuadernos del Núcleo de Seguridad y Asistencia Social de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo. Programa de Estudios de graduados en Servicio Social. No. 2, Abril 1995, 2da. Edición.

AAVV

“Trabajo Social y Mundialización”. VII Jornadas de Servicio Social. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2002.

ALAYÓN, Norberto

“Notas sobre pobreza y asistencia”. En: Revista Trabajo Social, Año XV, No. 22, 2001. Ed. Eppal, Montevideo.

“La resignificación de la asistencia”. En: Revista Servicio Social y Sociedad. Vol. XI, No. 34, Diciembre de 1990. Ed. Cortez, San Pablo.

ANTUNES, Ricardo

“Adeus ao trabalho?. Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo de trabalho”. Ed. Cortez – UNICAMP, San Pablo, 1999. 6ta. edición.

BELFIORE, Mariangela et. al.

“Practica asistencial en Brasil”. Revista Servicio Social y Sociedad, Año VI, no. 17, Ed. Cortez, San Pablo, 1985.

BOURDIEU, Pierre

“O poder simbólico”. Ed. Difel, Rio de Janeiro, 1989.

CARBALLEDA, Alfredo

Apuntes de clase de la Asignatura Política Social. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Año 2002.

CASTEL, Robert

“Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2001.

CIPFE

Propuesta de Trabajo Plan Invierno 2003. Mimeo, s.f.

Propuesta de Trabajo Plan Invierno 2004. Mimeo, s.f.

CHESNAIS, Francois

“A Mundialización do Capital”. Ed. Xamá, San Pablo, 1996.

DIARIO “EL PAÍS”

Página Web: [www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)

DIARIO “LA REPÚBLICA”

Página Web: [www.larepublica.com.uy](http://www.larepublica.com.uy)

De MARTINO, Mónica

“Trabajadoras de la industria de la vestimenta en Montevideo. Reflexiones sobre modos de vida y mundialización del capitalismo”. Comisión Sectorial de Investigación Científica – Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, Montevideo, 2004.

“Política social y familia. El Estado de bienestar y neo - liberalismo familiarista”. En: Revista Fronteras No. 4, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 2001.

“Una breve aproximación a la producción de conocimientos y procedimientos metodológicos”. Revista de Trabajo Social. Ed. Eppal. Número 17. Montevideo.

FACTOR/S “La Revista de los Sin Techo”

“Historias de la calle”. Recopilación de entrevistas publicadas en FACTOR/S. entre 12/2001 a 10/2003. Junta Departamental de Montevideo, Montevideo, 2004.

Página Web: [www.factors.org.uy](http://www.factors.org.uy)

FILGUEIRA, Carlos

Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades”. En: “Pobreza y desigualdad en América Latina”. Ed. Paidós, Buenos Aires, s.f.

FILGUEIRA – FILGUEIRA, Carlos – Fernando

“El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay”. Ed. Arca, Montevideo, 1994.

FORO: “El Refugio.....alternativa para la reinserción social de las personas en situación de calle”

Organizado por CE.PRO.DI.H. y la I.M.M., Montevideo, 28 de noviembre del 2003, Edificio José Artigas del Palacio Legislativo.

GARCÍA DELGADO, Daniel

“Estado y Sociedad”. Ed. FLACSO, Buenos Aires, 1996.

GRASSI – HINTZE – NEUFELD, Estela – Susana – Ma. Rosa

“Políticas Sociales: Crisis y ajuste estructural”. Ed. Espacio, Buenos Aires, 1994

HOBSBAWM, Eric

“Historia del Siglo XX”. Ed. Crítica, Buenos Aires, 1999. 3era. Reimpresión.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

Síntesis de las reuniones con los equipos intervinientes, Plan Invierno 2003. Mimeo, s.f.

“Algunas aproximaciones a la realidad de las personas que viven en situación de calle”. División Salud y programas Sociales, Montevideo, 2001. Mimeo.

IAMAMOTO, Marilda

“O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação Profissional”. Ed. Cortez, San Pablo, 1999. 2da. Edición.

“O Serviço Social na contemporaneidade dimensões históricas, teóricas e ético-políticas”. Fortaleza, Cress/Ceara Nro 6, 1997. Página 14.

INSTITUTO CUESTA DUARTE – PIT-CNT

Informe de Coyuntura. Mayo 2004.

“La economía uruguaya del 2004: crecimiento vulnerable, concentrador y excluyente”. Mimeo, sf.

“Perspectivas 2004: las consecuencias de 5 años de recesión”. Mimeo, sf.

KAMEYAMA, Nobuco

“La política de asistencia: la antinomia entre neo – liberalismo y clientelismo”. En: Revista “Acción Crítica”: “Políticas de ajuste y trabajo social”. No. 30, Diciembre 1991. Ed. CELATS – ALAETS.

KOSIK, Karel

“Dialéctica de lo concreto”. Ed. Grijalbo, México D.F., 1967.

LESSA, Sérgio

“Trabalho e ser social”. Ed. EUFC/EDUFAL, Maceió, 1997.

MARSHALL, T.H.

“Ciudadanía y clase social”. Mimeo, s.f.

MONTAÑO, Carlos

“El Servicio Social frente al Neoliberalismo. Cambios en su base de sustentación funcional laboral”. Boletín Electrónico Surá No. 41, Diciembre de 1999. En: [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr) , Página web de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Costa Rica.

“Terceiro setor e questao social. Crítica ao padrao emergente de intervengao social”. Ed. Cortez, San Pablo, 2002.

OLESKER, Daniel

“Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay”. Ed. Trilce, Montevideo, 2002.

PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN A LA EMERGENCIA SOCIAL

14 de marzo del 2005, Mimeo.

PASTORINI, Alejandra

“O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenario neoliberal”. Disertación de Maestría. Escuela de Servicio Social, Centro de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Federal de Río de Janeiro. Río de Janeiro, Noviembre de 1995.

“A categoría questao social em debate”. Ed. Cortez, San Pablo, 2004. Colección Cuestiones de Nuestra Época. Vol. 109.

¿Quién mueve los hilos de las Políticas Sociales?. Avances y límites en la categoría “concesión – conquista”. En: “La política social hoy. Orgs. Borgiani, Elisabete y Montaña, Carlos. Ed. Cortez, San Pablo, 2000.

PEREIRA, Potyara

“La Asistencia social en el Brasil contemporáneo: dilemas y perspectivas de una política social reluctante”. En: “Asistencia Social: polémicas e perspectivas”. Cadernos do núcleo de Seguridade e Asistencia Social da PUC/SP. Programa de Estudios Pos Graduados en Servicio Social. No. 2. Abril 1995.

ROCCA, José Antonio

“Crisis viejas de un nuevo milenio. Una mirada a la economía uruguaya”. Ed. Nordan, Montevideo, 2002.

SARACHU, Gerardo

“Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de los trabajadores”. Disertación de Maestría en Servicio Social, Universidad Federal de Rio de Janeiro, 1998.

SARTRE, Jean Paul

“Cuestiones de Método”. Apéndice de “Critica de la Razón Dialéctica”. Tomo I, Libro I. Ed. Losada, Buenos Aires, 1970. 2da. edición.

SCHONS, Selma Maria

“Asistencia social entre a orden e a des orden”. Ed. Cortez, San Pablo, 1999.

SPOSATI, Aldaiza

“Mínimos sociales y seguridad social: una revolución de conciencia de ciudadanía”. En Revista “Servicio Social y Sociedad”. Año XVIII, No. 55, Noviembre de 1997. Ed. Cortez, San Pablo.

“Assistencia na trajetoria das Políticas Sociais Brasileiras. Uma questao em análise”. Ed. Cortez, San Pablo, 1989.

SPOSATI – de CARVALHO

“A practica da assistencia social: elementos para uma caracterizacao”. Revista Servicio Social y Sociedad. Vol. 6. Diciembre de 1985. No. 19.

SPOSATI – DO CARMO – TEIXEIRA, Aldaíza, María, Sonia

“Os dereitos (dos desasistidos) sociais”. Ed. Cortez, San Pablo, 1995. 3era. edición.

TEIXEIRA – ARAÚJO DE OLIVERA, Francisco – Manfredo (Org.)

“Neoliberalismo e reestructuracao produtiva. As novas determinacoes do mundo do traballo”. Ed. Cortez – UECE, San Pablo, 1998. 2da. Edición.

YAZBEK, Ma. Carmelita

“Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas”. En: La política social hoy”. Ed. Cortez, San Pablo, 2000.