

Como citar el artículo: Guevara, M. (2019). Situación de calle y vivienda. Una política para armar. *Fronteras*, 13: 98-110.

Situación de calle y vivienda. Una política para armar

Homeless people's situation and housing. A policy to assemble

Mariana Guevara Dorado¹

Resumen

Este trabajo realiza un análisis que enmarca a la situación de calle en los procesos de integración-desintegración social que remiten a la cuestión social y su tratamiento.

En el marco de la política de calle, se vienen ensayando en Montevideo estrategias de intervención orientadas a la vivienda o “housing led” que buscan proveer a familias y personas de una vivienda para desde ahí, rehacer los lazos sociales.

Históricamente en Uruguay, la tenencia de vivienda ha dependido del tipo de inserción en el mundo del trabajo y el acceso al crédito. Esto contribuye a la idea de que se accede a la vivienda a través del merecimiento y desdibuja la concepción de derecho inherente a la persona humana.

El objetivo es analizar las posibilidades de acceso a la vivienda de las personas en situación de calle en Montevideo, dadas las trayectorias de las políticas de calle y vivienda, sobre todo en los últimos 15 años.

Palabras clave: situación de calle, vivienda, segmentación.

Abstract

This work carries out an analysis that frames the homeless situation in the social integration-disintegration processes, also it refers back to the social issue and its treatment.

Within the framework of the “street policy”, intervention strategies oriented to housing or “housing led” are being tested in Montevideo. This policy seeks to provide families and people with a home, helping them to redo social ties.

Historically in our Uruguay, home ownership has depended on the type of insertion in the world of work and access to credit, areas in which the State has had a marginal intervention. This contributes to the idea that housing is accessed through “deserving” and blurs the conception of inherent human right to housing.

The objective is to analyze the possibilities of access to housing for homeless people in Montevideo, taking into consideration the trajectories of street and housing policies, especially in the last 15 years.

Keywords: Homeless, Housing, Segmentation

1 Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Diploma en Jóvenes, Juventud y Políticas Públicas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Estudiante del Diploma de Especialización en Políticas Sociales por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. E-mail: marianaguevara1@gmail.com

Introducción

Este trabajo se centra en la situación de calle en Montevideo y su administración especializada por parte del Estado a través de las Políticas Sociales.

Se busca realizar un análisis que enmarque esta problemática en los procesos de integración-desintegración social que remiten a la cuestión social y su tratamiento. A su vez, se aleja de la asociación entre situación de calle, salud mental y consumo problemático que, sobre dimensionada, determina muchas veces una polaridad de intervenciones entre la institucionalización y la omisión.

La situación de calle es conceptualizada como un fenómeno urbano y moderno que se agudiza con los procesos de segregación y segmentación social. Factores como el mercado de empleo, la educación y el acceso a la vivienda son determinantes en estos procesos, expulsando a las personas con menor nivel educativo del mundo del trabajo formal y de la estructura socio-habitacional de la ciudad, quedando en situación de calle. Estos tres factores, como vectores por donde pasan las posibilidades de integración de los/as ciudadanos/as, permiten que las personas ocupen un lugar en nuestra sociedad, tanto en el espacio social como habitacional.

En el marco de la política de calle se vienen ensayando en Montevideo estrategias de intervención orientadas a la vivienda o “housing led” que buscan proveer a familias y personas de una vivienda, para desde ahí rehacer los lazos sociales.

Al mismo tiempo, históricamente en nuestro país, la tenencia de vivienda ha dependido del tipo de inserción en el mundo del trabajo y el acceso al crédito, ámbitos en los que el Estado ha tenido una intervención marginal. Esto contribuye a la idea de que se accede a la vivienda a través del merecimiento y desdibuja la concepción de derecho inherente a la persona humana.

El objetivo es analizar las posibilidades de acceso a la vivienda de las personas en situación de calle en Montevideo, dadas las trayectorias de las políticas de calle y vivienda, sobre todo en los últimos 15 años.

Las preguntas que guían el análisis son: ¿cómo ha sido la intervención del Estado en relación al acceso a la vivienda? ¿cómo se desarrolló la política de calle en nuestro país? ¿los dispositivos de atención orientados a la vivienda podrán constituirse en la principal estrategia de una política de calle que reemplace paulatinamente a la actual?

En primera instancia, se enmarca a la situación de calle en los procesos de integración social y el tratamiento de la cuestión social. En segundo lugar, se indaga en los procesos de segmentación social, en la política de vivienda y las claves del acceso a la misma en nuestro país. En tercer lugar, se analiza la política de calle, su proceso de institucionalización, sus límites para la integración social y desafíos. Por último, se caracteriza la intervención orientada a la vivienda y se proponen distintos escenarios de posibilidad de desarrollo de la misma.

1. Cuestión social y situación de calle

La cuestión social es la contradicción fundamental de la sociedad en la que vivimos y del sistema de relaciones en las que se fundan las Políticas Sociales en la actualidad que recrean el viejo conflicto entre capital y trabajo.

Nace al mismo tiempo que la era industrial y va tomando forma sobre las bases mismas de la acumulación capitalista. El modo de producción capitalista a través de la expropiación de la propiedad comunal y la explotación generó riquezas sin precedentes que fueron acumuladas también sin precedentes. Esto dio lugar a la expulsión de los campesinos hacia las ciudades en busca de un lugar en el nuevo sistema productivo. Surge el pauperismo, la población convertida en asalariada no lograba acceder al mínimo ingreso de sobrevivencia y quebradas las antiguas relaciones de protección comenzaron a significar una amenaza para el régimen económico y político burgués en pleno desarrollo. (Marx, 2005)

Más adelante, la cuestión del pauperismo ponía en entredicho la promesa del progreso. Castel (1997) plantea que ese momento esencial en el que el pauperismo se constituía en un peligro para el régimen, surge “lo social” como forma de

regulación de los conflictos y también como ámbito escindido del mercado destinado a los trabajadores más alejados del sistema. Apunta que, si bien ese espacio dentro de la sociedad ya existía vinculado a la asistencia, represión y control de pobres y vagabundos, en su nueva formulación se presenta como un hiato en la relación entre la organización política y la económica, escindiendo ambas dimensiones y otorgando un espacio separado y con lógica propia, a lo que no deja de ser una consecuencia del casamiento entre ambos.

Desde el punto de vista lógico, la relación causal entre el sistema de producción basado en la explotación y el pauperismo solo se podía superar, ocultando esa relación y poniendo el foco en un espacio social reservado para los invalidados física o moralmente, que no se lograban adaptar.

El autor plantea que el trabajo sigue siendo una categoría central para analizar las relaciones sociales. Representa a la sociedad actual a partir de “grupos sociales” que se diferencian entre sí en su relación con el trabajo, lo que llama sociedad salarial. Así, pone de manifiesto los grandes problemas que afectan hoy a los asalariados como la precarización, el desempleo y las consecuencias de la dinámica actual del capitalismo. Esta forma de ocupar un lugar determinado en la sociedad a partir del trabajo fue instaurada a partir de un modelo que aún está vigente y que implicó la creación de un estatuto en la sociedad ligado al trabajo y al trabajador, que le dio legitimidad social.

De esta forma, el trabajo pasa a ser el fundamento de la ciudadanía económica ya que remunera una actividad socialmente útil y a su vez, es el principio de la ciudadanía social ya que representa una participación en la producción para la sociedad. “Es entonces el vehículo concreto sobre cuya base se erigen los derechos y deberes sociales, las responsabilidades y el reconocimiento, al mismo tiempo que las sujeciones y las coacciones.” (Castel, 1997: 456)

Más actualmente, plantea que esos derechos sociales vienen a sustituir a la propiedad como soporte generador de un estatuto de ciudadanía, lo

que logró integrar a los trabajadores en las sociedades y al mismo tiempo, legitimar la acción del Estado. (Castel, 2010)

Plantea también que ante el retroceso de esos derechos vinculado a la precarización del empleo, los que tienen relaciones laxas con el mundo del trabajo pasan a formar un nuevo bloque social, el precariado, integrado por los que llama “individuos por defecto”. Son los que carecen de esos soportes o recursos mínimos para asumir la autonomía que les es adjudicada como individuos en la sociedad.

Por lo tanto, la cuestión no es solo saber si los individuos están más o menos deslindados de las coerciones colectivas, puesto que todos lo están en cierto modo, sino saber en qué medida tienen la capacidad de asumir ese margen de libertad que ahora se les da. (Castel, 2010: 328)

La situación de calle surge simultáneamente con la industrialización y urbanización, vinculada a la asistencia, represión y control de pobres y vagabundos. Castel (1996) expone que desde la época feudal el vagabundo se asimiló a lo ajeno, en el marco de una sociedad estructurada a la que había pertenecido y de la que había sido separado. En ese contexto, donde el estatuto del individuo se subordina a la red de interdependencias sociales, el vagabundo queda desterritorializado, desentona y es objeto de persecución y castigo. En lo sucesivo, se condensa esa visión en el tratamiento moralizador y en la criminalización de las condiciones de existencia de los trabajadores desempleados del S.XVIII y XIX.

Entonces, pensando en el trabajo como categoría ontológica, como forma de objetivarse y contribuir a la sociedad -remunerado o no, dentro o fuera del mercado de empleo- y como mediación para la generación de subjetividad e identidad, determina a las personas en su trayectoria y situación vital, les otorga un lugar en la sociedad.

2. Segmentación social, empleo y vivienda

En el caso de las personas en situación de calle, este lugar está fuera de los mecanismos más

formales de relacionamiento en la sociedad. No en la vulnerabilidad sino en la vulneración de la estabilidad mínima para la subsistencia. Pero el mismo tiempo, ocupan un lugar físico y visible en los territorios centrales de la sociedad (centros comerciales, financieros y de consumo). De alguna forma devuelven la imagen más cruda de la desigualdad en ese juego de la “desestabilización de los estables” (Castel, 1997) característica de la sociedad actual. Ocupan el lugar de “lo social”, separado del lugar de la ciudadanía, del mundo del trabajo y del mapa socio residencial de la ciudad.

Según el último Censo de Población en Situación de Calle (MIDES, 2019), el 9 de abril de 2019 había 1043 personas pernoctando en calle de las cuales 9 de cada 10 eran varones, 995 pernoctaban en Centros del MIDES. No se registraron niños/as o adolescentes pernoctando en calle, el promedio de edad es de 38 años. Solo 15 personas eran extranjeras, 3 de cada 10 eran afrodescendientes y solo el 17% no eran montevidEOS.

La edad promedio de la primera vez que se encontraron en situación de calle es de 25 años. El 17% declara tener menos de un mes en calle y 40%, menos de 6 meses en calle, dando un 57% de personas que se encuentran en calle hace menos de 6 meses, contra un 43 % que está en esa situación desde hace más de 6 meses. (MIDES, 2019) Si bien no se aportaron más datos hasta la actualidad, cabe mencionar que, en el censo de 2016, 38,6% estaba en calle desde hace 1 semana a 6 meses y el 40,1% entre 2 y 10 años. (MIDES, 2016)

A su vez, el 60% tiene contacto con personas que no vive en calle, solo el 40% tuvo contacto hace menos de 1 semana y el 60% hace menos de un mes. El 81% ha tenido contacto con dispositivos de calle MIDES. El 50% de los entrevistados declara encontrarse en situación de calle por “problemas de vínculos o convivencia” y el 30% por consumo problemático de sustancias. Solo el 36% declara en 2019 tener algún lugar donde volver. (MIDES, 2019)

En relación al trabajo, el 78% son población activa y el 94% trabaja en condiciones de informalidad. En cuanto al nivel educativo, 46,3% realizó primaria, 37,4% ciclo básico y 16,3% bachillerato o más. (MIDES, 2019)

En primer lugar, no se trata de un contingente de personas inabarcable para la política social, de hecho 49% se encuentra vinculada a ella directamente a través de los Centros de atención y un 81% tuvo contacto con los dispositivos de calle.

En segundo lugar, los datos dan cuenta de una seria dificultad para generar alternativas de restitución de derechos para estas 1043 personas que hacen de la calle su forma de subsistencia. Si se realiza una somera caracterización de esta población, se puede decir que se trata de varones, en edad reproductiva, con poco contacto con personas que no están en situación de calle, con bajos niveles educativos y vinculados al mundo del trabajo de manera informal y precaria. Al mismo tiempo aumenta la magnitud de estas situaciones (eran 556 en 2016), lo que no parece responder a un contexto social de crisis económica.

En relación a los soportes para la integración en nuestra sociedad, la falta de vivienda no parece ser, según los datos, un problema central en relación a la población relevada.² Por otro lado toma relevancia el análisis de los vínculos de las personas en calle.

Bachiller (2010) plantea que las estadísticas que relevan a las personas en situación de calle suelen partir del supuesto del aislamiento social. Al suponer unas trayectorias vitales homogéneas y normalizadas, se invisibilizan los procesos que llevan a las personas a perder los soportes de integración, asumiendo que se pierden todos al mismo tiempo o que se tuvieron en algún momento. A su vez en el mismo movimiento, se pone énfasis en el sujeto, se lo obliga a elegir un hito en su trayectoria que originó esa situación, individualizando las causas de la situación de calle.

2 En el formulario del censo se realiza una pregunta abierta en relación a los motivos por lo que se comienza a dormir en calle. Las opciones para el entrevistador son: insuficiencia de ingresos, ruptura de vínculos, violencia, adicciones, salud mental, salida de centro de privación de libertad, otros.

Sin embargo, los vínculos sociales se estructuran a través de procesos sociales que se ven afectados por los recursos o soportes necesarios para ello. A su vez, los soportes clásicos de integración han sufrido cambios sustanciales en nuestro país, afectando a amplios sectores de la población con relación a sus derechos sociales.

Filgueira y Errandonea (2014) analizan la triada mercado, Estado y territorio hasta el 2002. Plan-tean que, en el proceso de urbanización hasta la década del 50, se dieron tres procesos típicos: la vinculación del trabajador a las instituciones de protección social que reforzó la pertenencia a la comunidad y a su identidad, la extensión a los distintos estratos sociales de los mismos bienes públicos y servicios (educación, transporte, espacios públicos) y concomitantemente la formación de vecindarios socialmente heterogéneos formados en cercanía de las grandes fuentes laborales. Los llamados “cantegriles” eran resultado de la migración campo-ciudad, típica del cambio del modelo productivo del país.

Estos procesos de integración social fueron posibles en el marco de una creciente industrialización y pleno empleo, producto de la coyuntura internacional y del modelo económico, que permitió el acceso casi universal a los derechos sociales.

Agregan que con el agotamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones y el impacto del Nuevo Modelo Económico, se dan en la década de los 80 y los 90 tres procesos que cambian el mapa: la segmentación del mercado, la segmentación de los servicios públicos y la segmentación socio- residencial. El resultado en la primera década de nuestro siglo es una “ciudad segmentada”. A su vez, en el escenario del mercado de empleo de los 90 se incrementa la magnitud y duración del desempleo y también, el trabajo informal y precario.

Vale la pena destacar algunas puntualizaciones con respecto a estos procesos. En el contexto del mercado de empleo de los 90 se incrementa la magnitud y duración del desempleo y se incrementa también, el trabajo informal y precario. En ese escenario, los enclaves de pobreza tienden

a ubicarse, más que en la periferia, en lugares próximos a los barrios ricos o céntricos donde las personas pueden trabajar.

El efecto conjunto de altas tasas de desempleo entre individuos, hogares y barrios plantea dificultades serias a la integración y funcionamiento cotidiano, y favorece la emergencia de desviaciones de los patrones normativos convencionales, que responden más al estrangulamiento de la estructura de oportunidades que a un rechazo al mundo del trabajo (Filgueira y Errandonea, 2014: 28).

Al mismo tiempo, aumenta notoriamente el desempleo de los trabajadores con baja educación (del 10% al 18%) lo que responde justamente a la reestructuración de las industrias textil, las sustitutivas de importaciones y la construcción, en donde eran empleados. (Filgueira y Errandonea, 2014).

Se puede decir en primer lugar que, a pesar de las condiciones adversas de los trabajadores durante la década del 90, la organización urbana indica que el trabajo continuó siendo un factor central en la distribución socioespacial de Montevideo. A su vez, los más afectados por este modelo económico fueron los trabajadores con menor nivel educativo, que no contaban con la calificación específica para el nuevo mercado.

En esa coyuntura es que las personas en calle comienzan a ser parte de nuestro paisaje urbano, aunque las intervenciones estatales se mantienen acotadas. Con la precarización del empleo y la segmentación socio- residencial, se da un primer cambio en las formas de integración social que persisten hasta la actualidad.

Es sabido que en Uruguay el acceso a la vivienda es un tema históricamente postergado, por lo que a priori se puede decir que obviamente, la población más pobre no ha accedido a la vivienda y que es altamente improbable que lo haga. Ahora bien, ¿cuál ha sido la intervención de Estado en estos procesos? ¿Cuáles son las claves del acceso a la vivienda en Uruguay y desde qué lugar es posible una modificación?

Curiel y Menéndez (2014) analizan el fenómeno urbano-habitacional a través de las interacciones entre sociedad, territorio, Estado y mercado

desde el primer impulso urbanizador en el país. Plantean que las familias, históricamente accedieron a la vivienda principalmente a través de iniciativas propias y del mercado privado. Actualmente predominan las modalidades de tenencia relacionadas con el arrendamiento formal e irregular, la compra de lote y auto construcción posterior, la compra de vivienda nueva y usada, así como la ocupación en terreno formal y asentamientos irregulares.

Ya en 1921, La Ley Serrato permitió al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) otorgar el derecho a adquirir fincas en propiedad del banco u obtener un préstamo para la construcción a funcionarios públicos, privados, así como a militares. En los años siguientes, distintas instituciones públicas habilitan préstamos a sus funcionarios a través de leyes especiales para la compra de vivienda. El Instituto de Vivienda Económica (INVE) se encargaba de la población con bajos ingresos, aunque con la construcción de pocas unidades. (Curiel y Méndez, 2014)

Este rodeo, permite observar que el acceso a la vivienda en la planta urbana que contaba con servicios estuvo fuertemente ligada al trabajo y más aún, al tipo de inserción en el mercado laboral que habilitaba el crédito. A su vez que no contó con una intervención estatal regularizadora y/o distributiva. Esta forma de adquisición que fue incentivada desde el Estado contribuyó tanto al aumento del acceso a la vivienda propia, como al desarrollo de los procesos de segregación social y residencial, dejando en la periferia de la ciudad a la población con menos recursos y con mayores dificultades para el acceso a los servicios públicos. Medidas de protección a la vivienda como el congelamiento de los alquileres, permitieron que los sectores con ingresos bajos mantuvieran su lugar en el mapa socio - residencial, por lo menos hasta el advenimiento de la dictadura militar.

Siguiendo a Curiel y Méndez (2014) en 1968, en un período de democracia autoritaria, de crisis económica, crisis de la industria de la construcción y una inflación en aumento, se sanciona la Ley Nacional de Vivienda que creó una nueva institucionalidad, unificó la política habitacional y las formas de financiamiento, habilitó a

las cooperativas de vivienda y responsabilizó al Estado en la provisión de viviendas para todas las personas, sin importar su ingreso económico.

Los autores plantean que la ley constituyó una política reactiva a la crisis, en un intento de dinamizar la adquisición de préstamos hipotecarios y la economía con la generación de empleos, más que una acción hacia la restitución de derechos. Más tarde en 1974 bajo el gobierno dictatorial, se aprobó la ley de arrendamientos urbanos, que liberó el precio de los alquileres dejando a los trabajadores de bajos ingresos en una gran fragilidad residencial.

En 1990 se crea el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con el cometido de formular, regular y supervisar planes de acceso a la vivienda y coordinar con otros organismos. Es la década del auge del nuevo modelo económico, en donde los procesos de segregación laboral y residencial llegan a su punto más álgido con la crisis de 2002. Este intento por estimular un mercado central en cualquier economía como es el de la vivienda, fue atravesado por la precarización del mercado laboral característico de la década y el fracaso del proyecto dinamizador, por lo que el acceso a la vivienda continuó siendo escaso.

Con el cambio de gobierno, entre el 2005 y el 2010, la Dirección Nacional de Vivienda del MVOTMA se constituye en orientadora de las políticas urbano-habitacionales y administra el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, incorpora al Programa de Integración a Asentamientos Irregulares (PIAI) y MEVIR. Se crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) en 2007 que ejecuta las directivas de la Dirección Nacional de Vivienda, se focaliza en las deudas problemáticas del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en los complejos habitacionales y crea nuevos mecanismos de financiamiento, mientras que el BHU se especializa en la operación del mercado financiero hipotecario, previa capitalización. (Curiel y Méndez, 2014)

A partir de allí, se puede decir que, con el nuevo gobierno, en un intento de reunir las políticas de vivienda, se ordenan los mecanismos ins-

titucionales de forma que las viejas estructuras sirven para una suerte de especialización, según las características de población. Mientras que se generan planes de financiamiento para sectores medios, vinculados al empleo, las opciones para los más vulnerados en sus derechos continúan siendo las mismas.

3. La política de calle, límites y desafíos

Podemos decir que la acción estatal en relación a la integración social ha sido dispersa, sin una clara intención regularizadora o distributiva. Las personas con bajo nivel educativo que no se pueden integrar al cambiante mercado de empleo, van siendo expulsadas hacia la informalidad también en relación a la vivienda. Al mismo tiempo no se observa una intención regularizadora o distributiva de la acción estatal ya que la generación de alternativas para los más vulnerados en sus derechos, han sido escasas.

En nuestro país, la situación de calle fue objeto de una tímida administración por parte de las políticas sociales desde la década de los 80, marcada por el pleno agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y por una década de dictadura militar. Es a partir del año 2002, con la crisis económica, que se generan las primeras acciones institucionales en el marco de una política estatal propiamente dicha y que, con el paso de los años, definen la política de calle actual. Algunos hechos, resultan relevantes para ilustrar la actualidad de la política desarrollada hoy.

En el año 2002 mueren personas en calle debido a las bajas temperaturas en invierno, irrumpiendo la temática en la arena pública y política con mayor fuerza. La Intendencia Municipal de Montevideo, gobernada desde 1989 por el Frente Amplio, crea el Operativo Frío Polar junto con la Comisión Nacional de Emergencia y la ONG CIPFFE. Se trataba de alojar a las personas que pernoctaban en calle en el viejo Cilindro Municipal durante los meses más fríos de invierno. El “operativo” se reeditó en lo sucesivo, dado el aumento sistemático de la población en calle. Pasó a llamarse Plan Invierno e incluyó la

creación de refugios nocturnos en los meses de invierno. (Hernández, 2011)

En el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) encargado de coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo, para garantizar el ejercicio de derechos, incluido el derecho a la vivienda. Representa un intento por abordar institucionalmente los problemas derivados de esta nueva cuestión social en el marco de un modelo orientado al mercado y a su vez, de articular y coordinar las políticas sociales.

De alguna forma, las cuestiones ligadas a la pobreza y vulneración social aparentan no tener solución en el mercado de empleo que mejora sus indicadores, por lo que se crea una nueva institucionalidad. (Midaglia et al, 2010)

El MIDES estrena su accionar con el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), de carácter transitorio, diseñado para los dos primeros años de gobierno. Se organizó en base a siete componentes que promovían un enfoque integral, entre los que destacaron el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario y el alojamiento de personas en situación de calle. (Midaglia et al, 2010)

Esta nueva institucionalidad vino a reunir lo propio de ese ámbito de “lo social” separado del mercado. El problema de la vivienda que afecta a grandes sectores de nuestra sociedad es redefinido en el ámbito del MIDES que, sin recursos específicos, sin ningún aprendizaje referido a la vivienda, sin posibilidades de generar un efecto de coordinación y dadas las características de la población a la que asiste, solo puede desarrollar las estrategias de los dispositivos que heredó en su creación, los dispositivos de convivencia colectiva.

Es así que se crea el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) con el objetivo de la reinsertión sociocultural y laboral de las personas en situación de calle. Este Programa instituye la política para la situación de calle a nivel nacional y la hace permanente (los 365 días). Se crea la estructura que persiste hasta hoy y que alcanzó niveles crecientes de institucionalización. Contó

con distintos dispositivos de atención directa y especializada: Puerta de Entrada como lugar de ingreso al Programa, centros de convivencia colectiva nocturnos y algunos con atención de 24 horas, un Equipo Calle que realizaba acompañamiento a personas que no quieren ingresar al sistema y un Equipo Móvil, de respuesta rápida a la demanda ciudadana de atención a las personas en calle. Terminado el PANES, pasa a formar parte de La Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social del MIDES.

En 2010 el programa pasa a llamarse Programa de Atención Promoción y Prevención a las Personas en Situación de Calle y rápidamente cambia nuevamente a Programa de Atención a la Situación de Calle (PASC), dependiente de la Dirección Nacional de Integración Social del MIDES (Hernández, 2011), lo que de alguna manera significó una renuncia a dos de sus objetivos, para nada menores.

En 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales aprueba el documento “La Reforma Social” que plantea una estrategia nacional de mediano y largo plazo con el objetivo de construir una nueva matriz de protección social basada en la atención integral y la equidad, en un intento por retomar el proyecto político en el segundo período del gobierno de izquierda.

En 2012 los ministerios del Interior, Defensa Nacional y Desarrollo Social, presentan en sociedad la Estrategia por la vida y la convivencia (EVC), su fundamentación y 15 medidas para combatir la violencia en la sociedad. Dentro de ellas está el cambio en la normativa en cuanto a los adolescentes infractores con el aumento de penas y la discusión sobre la baja de la edad de imputabilidad penal, saldada luego a través del plebiscito de 2014, el Plan 7 zonas que delimitó la acción del Estado en siete zonas de Montevideo de alta vulnerabilidad socio-económica y los cambios en la gestión policial.

Merece especial atención la creación de la Ley de Faltas y Conservación de los espacios públicos, que afectó directamente a las personas en situación de calle, ya que habilitó a la policía a

conducirlas de forma compulsiva a dispositivos de pernocte.

Estas últimas son medidas dedicadas especialmente a la población más pobre y determinaron un aumento importante de los mecanismos de control y coerción, que no parecen tener correspondencia con los principios establecidos en el documento de “La Reforma Social” ya que dualizan y criminalizan el tratamiento de la cuestión social.

Durante ese año, se reestructura nuevamente el PASC. Se crea otro dispositivo de ingreso llamado Puerta de Entrada Ley de Faltas. Se crean tres programas: el Programa Calle para hombres y mujeres solos/as, el Programa de Atención a Mujeres con Niños/as y Adolescentes y el Programa Cuidados para personas usuarias de los programas que requieren cuidados sanitarios, dependientes del Departamento de Coordinación de Programas para Personas en Situación de calle que luego pasa a ser División, aumentando exponencialmente los dispositivos de atención nocturno y 24 horas para familias.

La política diseñada para estas personas se basa en el modelo de atención continua, modelo de escalera o de escala de transición. Refiere a que las personas ingresan a los programas a un dispositivo de atención de baja exigencia o refugios. Con apoyo psico-social y educativo, transitarán por distintos dispositivos de convivencia colectiva, que habilitan crecientes niveles de autonomía, hasta insertarse en el mercado de empleo y egresar a una vivienda de forma convencional. (Sales, 2014) Este modelo, implica un itinerario de institucionalización que cuanto más se prolonga, es más complejo de desandar. En el marco del MIDES tuvo un desarrollo importante, con la distinción de los dispositivos del Programa Calle en Nivel 1, Nivel 2 y Medio Camino y en el Programa Mujeres con Niños/as, con dispositivos de Medio Camino y pre-egreso.

Las políticas que tienen el encargo de asistir a estas personas han concentrado sus objetivos a lo largo del tiempo en la inserción en el trabajo y la calificación para el empleo a través y principalmente de programas como Uruguay Trabaja,

Barrido Otoñal, etc. Son Programas que se desarrollan en el ámbito del MIDES, en ese ámbito de “lo social”. Dada la permanencia de larga data de las personas que viven en calle y el aumento paulatino de la población que está vinculada a los Centros de atención, cabe preguntarse sobre la pertinencia de estas estrategias.

En este sentido Côté (2014), plantea una relación interesante entre la educación media y el empleo. Al grado alcanzado en la educación, corresponde un tipo de trabajo al que se puede acceder. A su vez, la educación está estructurada alrededor de la capacitación para el empleo, es decir, para la aceptación de las reglas del mercado. Así, se valora positivamente el comportamiento servicial y la aceptación de la supervisión continua. Igualmente, los que resisten a estas condiciones, son relegados a los niveles más bajos del empleo. Al mismo tiempo, la expansión de la educación, si bien sirvió para la producción de trabajadores relativamente autónomos y funcionales al capitalismo avanzado, la paga se mantuvo baja, manteniendo la ilusión de la relación causal entre educación y trabajo, a través de la competencia por los puestos de trabajo.

La formación en competencias transversales es central en los programas de empleo para personas con bajo nivel educativo, pero no logran influir en las habilidades específicas que se pueden vender en el mercado de empleo, justamente porque el comportamiento servicial y la capacidad para ser supervisadas constantemente, se adquiere en el sistema educativo, en el cual también fueron vulneradas. Al mismo tiempo, la paga se mantiene baja por lo que no cambia el nivel de consumo de los/as participantes y no genera el estímulo para la competencia en el mercado de empleo, por lo que cuando las personas terminan su tránsito por los programas, vuelven a la situación inicial. Como plantea el autor citado, estas estrategias corresponden a los enfoques liberales que se centran en la subjetividad para justificar los comportamientos. Los menos calificados necesitarían soportes y compensaciones a través de más educación, educación compensatoria y programas de entrenamiento especial, pero esto no asegura la mejora de las condiciones

materiales de su existencia. (Côté, 2014) Estas concepciones están también atravesadas por la descalificación moral a las que están sujetos los sectores más excluidos, que restringe la habilitación para la exigibilidad de la garantía de sus derechos.

Saravi (2015) desde otro punto de vista, señala que en el proceso de socialización el sujeto actúa en función de repertorios culturales que determinan sus acciones, a través de prácticas culturalmente modeladas, en las cuales se condensan las condiciones estructurales de la sociedad que expresan las formas de producción y reproducción. La experiencia de clase es una experiencia relacional, al igual que la experiencia de la desigualdad. Estas diferencias no se fundan en los atributos de los individuos sino en categorías socialmente inventadas, en función de las cuales se organiza la distribución de recursos, generando mundos de exclusión recíproca. (Saravi, 2015) De esta forma, a través de la educación compensatoria y la capacitación para el empleo, dirigidas a personas que se encuentran en situación de vulneración social, se refuerza la idea de la desigualdad, ya que, si bien adquieren conocimientos sobre los comportamientos esperados por los empleadores, no mejoran las condiciones en las que venden su fuerza de trabajo.

De esta forma, el acceso al trabajo como forma de inclusión en la sociedad se ve limitado por las opciones que ofrece la política que se desarrolla exclusivamente en el ámbito social, separada del mercado de empleo. El ingreso a los refugios y el posterior encadenamiento de educación, empleo y vivienda como camino para el egreso, funciona como mito que alimenta la idea de responsabilización del sujeto ante los riesgos vitales y como reedición de las políticas residuales de eliminación de la pobreza del modelo liberal.

En este escenario y teniendo en cuenta las múltiples exclusiones características de las personas en situación de calle, el desafío más grande parece estar en desencadenar esos factores y pensar en otras relaciones causales que permitan el egreso hacia una vivienda formal y favorezcan la integración social.

4. La orientación a la vivienda

Desde 2013, se viene desarrollando un plan de trabajo acordado con EUROSOCIAL II³ que tiene el objetivo de re-diseñar la política de atención a éstas personas. Este plan incluyó intercambios regionales y asistencia técnica. A partir de allí se comienza a discutir el modelo de vivienda acompañada. (MIDES, 2017)

Se trata de estrategias de intervención orientadas a la vivienda o “housing led” que buscan proveer a familias y personas de una vivienda, para desde ahí rehacer los lazos sociales. Estas estrategias comenzaron a tener gran difusión e implementación en Europa a partir de la constatación del fuerte vínculo entre situación socio-económica y situación de calle, mediado por la vivienda como un fuerte factor de exclusión social. Implica romper con la visión de las personas en situación de calle como individuos con escasas capacidades para gestionar su propia vida cotidiana y su vivienda. (Sales, 2014).

Desde esta perspectiva, la intervención se diseña en función de la vivienda, desde la cual la persona puede construir un camino, con apoyo psico-social, sanitario y/o educativo. A su vez, se aleja de la asociación entre situación de calle, salud mental y consumo problemático que, sobre dimensionada, determina muchas veces una polaridad de intervenciones entre la institucionalización y la omisión. Así, el encadenamiento causal para el egreso se transforma, primero la vivienda y luego la inclusión social a través de la generación de redes más estables.

Ahora bien, la pregunta es si es posible que las personas en situación de calle accedan a una vivienda estable en Uruguay, teniendo en cuenta la institucionalidad de las políticas de desarrollo social y vivienda, en el marco de los procesos de desintegración social. El autor citado plantea que en Barcelona esto fue posible porque:

En la sociedad de la abundancia y el crédito era difícil explicar que se estaba produciendo una ex-

tensión de los riesgos ante las situaciones de pobreza y, por descontado, era casi imposible que la “ciudadanía de bien” aceptase la idea que el riesgo de quedarse sin hogar se estaba propagando a capas cada vez más amplias de la población. La explosión de la crisis de las hipotecas y la sucesión de ejecuciones hipotecarias y desalojos ha roto con la sensación de invulnerabilidad ante la exclusión residencial de gran parte de la opinión pública. (Sales, 2014: 3)

En Uruguay, históricamente el acceso a la vivienda ha estado vedado para amplios sectores de la población, que mantienen su lugar en el mapa socio-residencial a través de mecanismos no formales como la ocupación. En este contexto parecería que la vivienda es un derecho que no forma parte de ese “piso” de protección social y no se ha problematizado en función de ello. En su lugar, la situación de calle se enmarca en un tema de seguridad y convivencia en el marco de la EVC y la Ley de faltas.

En el ámbito del MIDES se planificaron para el 2019, la generación de proyectos enmarcados en estrategias orientadas a la vivienda, algunos de los cuales se están desarrollando en la actualidad. La División encargada cuenta actualmente con 50 centros de convivencia colectiva, solo uno de ellos está pensado como residencia permanente. Entonces, la pregunta que surge aquí es si este tipo de dispositivos orientados a la vivienda podrán constituirse en la principal estrategia de una política de calle que reemplace paulatinamente a la actual.

A través del recorrido histórico por los procesos de segmentación socio-urbana y la política de vivienda relacionados a la situación de calle, podemos distinguir ciertas coyunturas críticas que pudieron cambiar la trayectoria de la política de calle.

La crisis económica del año 2002 deja en situación crítica a las personas más vulneradas por el modelo económico y se genera un primer equilibrio entre la acción estatal y la demanda de atención, que determinó el afianzamiento de la estrategia basada en el modelo de escalera y que se institucionaliza con la creación del MIDES.

3 Programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea que busca contribuir a la mejora de la Cohesión Social en los países Latinoamericanos, financiado por la Comisión europea.

En 2012, en un contexto de crecimiento económico se genera la Reforma Social en un intento de transformar la matriz de bienestar de Uruguay. En ese proceso, se reservan para las personas en situación de calle las medidas más punitivas explicitadas en la EVC y se amplían los dispositivos de convivencia colectiva, por lo que la trayectoria se mantiene sin modificaciones.

Centrándonos en la acción institucional del MIDES en la política de calle, podemos afirmar que responde a una estrategia actualizada pero conservadora de separación de lo económico y lo político que se enmarca en los principios establecidos a nivel de gobierno en la EVC. A su vez, el MIDES desde su creación, quedó encargado de la pobreza, sin la generación de planes intersectoriales que pueda efectivamente coordinar. El alejamiento sistemático e histórico de las demás sectoriales con respecto a las políticas asistenciales, determina que la estrategia orientada a la vivienda dependa exclusivamente de sus recursos económicos y capacidad de convencimiento en relación con la vivienda como factor determinante de la integración social y la situación de calle.

El MVOTMA acumula a su vez un fuerte aprendizaje institucional relacionado más a la provisión de vivienda a través del crédito para sectores vinculados al mercado de empleo, que a la garantía del derecho a la vivienda. A su vez, dada su relación más directa con sectores de la construcción, genera expectativas más relacionadas a la activación económica, lo que a su vez genera rendimientos crecientes y disminuye la posibilidad de desarrollar acciones en el ámbito de “lo social”.

Esto determina una importante asimetría de poder entre ambas instituciones que tiene como resultado una escisión entre la política asistencial y la de vivienda, basada en unas densidades institucionales dispares y con posibilidades también distintas en el ejercicio de la autoridad a nivel de gobierno.

La ejecución de planes orientados a la vivienda para personas en situación de calle parece posible solo en el ámbito del MIDES, aunque en algún

punto sin la anuencia del MVOTMA en su rol de regulación y supervisión, parece complejo que pueda constituirse en la principal estrategia de intervención con estas personas.

Ahora bien, tomando en cuenta los posibles efectos de coordinación que podrían desarrollarse, se puede pensar en que el MVOTMA, no debería afectar estos planes en el entendido que estarían contribuyendo a sus objetivos. Actualmente existen dispositivos de MIDES en convenio con el MVOTMA, en donde este último provee la vivienda para uso colectivo y el primero los recursos humanos e insumos necesarios y también existen acuerdos en cuanto a subsidios de alquiler. Esta modalidad no es la pauta sino la excepción, aunque no ha tenido visos de cambiar la trayectoria de la política de calle.

El desarrollo de dispositivos orientados a la vivienda en el marco del MIDES, se puede ver como un evento con potencialidad para transformar la política de calle. Ahora bien, esto ocurre en una coyuntura social, nacional y regional inestable, en la que no se puede afirmar la trayectoria del mercado de empleo, el de vivienda o de las instituciones de gobierno.

Lo que sí parece claro, es que el acceso a la vivienda para las personas en situación de calle solo puede pensarse en el marco de la política social asistencial, dada la trayectoria de la política de vivienda en Uruguay.

La política social se puede considerar como un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal, doméstica y relacional) determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua (Adelantado et al, 1998: 144).

Agregan que, en el capitalismo, no solo se mercantilizan los bienes materiales y la fuerza de trabajo sino también las relaciones sociales, recursos o bienes colectivos y que el Estado puede desmercantizarlos, a través de restricciones de distinto tipo. De esta forma pueden tener efectos compensadores, polarizadores o reproductores

de la desigualdad a corto plazo. (Adelantado et al, 1998)

La política social depende del modelo económico, que se encuentra en pugna actualmente dado el contexto regional- mundial y la proximidad de las elecciones nacionales en nuestro país.

En ese sentido puede darse un giro hacia un modelo liberal de la economía, mercantilizando la gestión de los riesgos vitales, donde la política social persista de forma residual actuando en situaciones de riesgo de vida. La estrategia basada en el modelo de atención continua parece la más funcional, dado que permite depositar la responsabilidad de los resultados de la política en los sujetos, desviando la atención del modelo económico. A su vez, si los procesos de segmentación urbana se profundizan, la cantidad de personas en situación de calle podría aumentar exponencialmente, aunque no es seguro que aumente la cantidad de dispositivos de refugio, dado el alto costo que significan en el presupuesto del MIDES, contribuyendo al gasto social del Estado.

Por otro lado, puede darse la continuidad del modelo actual, con un avance lento hacia la restitución de derechos, donde la política social desmercantilice progresivamente el acceso a los bienes necesarios para la satisfacción de necesidades y garantía de derechos, pero - como vimos anteriormente con la EVC - en una permanente pugna entre un modelo de reforma social y otro de seguridad ciudadana.

En todo caso, la posibilidad de desarrollo de un modelo de atención orientado a la vivienda dependerá de la posibilidad de argumentar en favor de la dignidad humana y garantía de derechos, lo que implica pensar a las personas en situación de calle como sujetos con capacidad para contribuir a la sociedad.

Consideraciones finales

Trabajo, educación y vivienda parecen ser los vectores que permiten ocupar distintos lugares en nuestra sociedad. Los procesos de segregación y segmentación que se observan desde la década de los 80, parecen ser bastante ilustrativos de su en-

cadenamiento en los procesos de desintegración social. Los trabajadores con bajo nivel educativo, quedaron desligados del mercado de empleo con el Nuevo Modelo Económico y también de su lugar en el mapa socio-habitacional de la ciudad, de la mano de políticas estatales que mercantilizaron y dualizaron el acceso al bienestar.

Las acciones desarrolladas por la política especializada para las personas en calle, hasta el momento no parecen modificar sustantivamente la situación de las personas que atiende a través de sus dispositivos.

Se trata en su mayoría de varones, en edad reproductiva, con poco contacto con personas que no están en situación de calle, con bajos niveles educativos y vinculados al mundo del trabajo de manera informal y precaria.

Esta caracterización da cuenta de una población que a priori, es válida para el trabajo y que se reproduce en las peores condiciones. Parecen formar parte de ese precariado, individuos por defecto, que tienen relaciones precarias e informales con el empleo, que han sido vulnerados en sus derechos a la educación y a la vivienda. Sin embargo, el lugar que les asigna el mercado es el de la exclusión, fuera del empleo y fuera del mapa socio residencial, lo que tiene su correlato en las relaciones sociales. Ocupan el lugar de "lo social", con contactos cada vez más efímeros con personas ajenas a ese ámbito.

Los servicios sociales ofrecidos por la política estatal plantean las dificultades típicas de la política asistencial. El Programa Calle que brinda alojamiento, ha concentrado sus objetivos a lo largo del tiempo, en la inserción en el trabajo y la calificación para el empleo para superar la situación de calle, sin contar con herramientas o dispositivos que sirvan de puente. Aun cuando los sujetos acceden a los programas laborales reservados para ellos/as, el resultado no es el acceso al mercado formal de trabajo, por lo que vuelven a la situación inicial, con la carga agregada de no lograr el objetivo que les propusieron como oportunidad.

La tenencia de vivienda en Uruguay depende del tipo de inserción en el mundo del trabajo y el

acceso al crédito, ámbito en los que el Estado ha tenido una intervención marginal, lo que contribuye a la idea de que se accede a la vivienda a través del merecimiento y desdibuja la concepción de derecho inherente a la persona humana. En su lugar, la situación de calle se enmarca en un tema de seguridad y convivencia en el marco de la EVC y la Ley de faltas.

En este contexto, la posibilidad de que las estrategias orientadas a la vivienda se desarrollen dependerá de la posibilidad de desmercantilizar el acceso a la vivienda argumentando a favor de la dignidad humana.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., & Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista mexicana de sociología*, 123-156.
- Bachiller, S. (2010). El aislamiento social como supuesto articulador de las teorías sobre la exclusión y el sinhogarismo: críticas y aportes etnográficos. *CUHSO Cultura-Hombre-Sociedad*, 19(1), 9-21.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (1997). *La Metamorfosis de La Cuestión Social*, Buenos Aires. Paidós.
- Couriel, J., y Menéndez, J. (2014). *Vivienda: dónde vivimos los uruguayos*. Vol. 14. Comisión del Bicentenario. Disponible en: <http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62nuestro-tiempo-14.pdf>
- Côté, J. E. (2014). Towards a new political economy of youth. *Journal of youth studies*, 17(4), 527-543.
- Filgueira, F. y Errandonea, F. (2014). *Sociedad Urbana. Montevideo*. IMPO. Vol. 23. Comisión del Bicentenario. <http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62991/1/nuestro-tiempo-23.pdf>
- Hernández, L. (2011). *Programa de atención a la situación de calle. ¿Reinserción o asistencia?* (Tesis de grado). DTS, FCS, UDELAR.
- Marx, K. (2005). *El Capital*, Tomo I, Vol. 1. México, Siglo XXI Editores. Disponible en: <https://webs.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/capital1/>
- Midaglia, C., Castillo, M., & Fuentes, G. (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 123-154.
- Pierson, P. (2017). Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 6 (2), 11-50.
- Sales I Campos, A. (2014). Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar. *Dossier Catalunya Social*, 34, 3-31.
- Saraví, G. A. (2015). *Juventudes fragmentadas: socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. FLACSO Mexico.

Fuentes documentales

- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). *La reforma social*. MIDES. Disponible en: www.mides.gub.uy
- Ley N° 19120. (2013). Ley de faltas y conservación de los espacios públicos. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19120-2013>
- MIDES (2019). *Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. MIDES. 2019. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/relevamiento-de-personas-en-situacion-de-calle-2019>
- MIDES (2017). *Proyecto piloto: Habitar – La casa primero. Propuesta para modelo de atención*. Sin publicar.
- MIDES (2016). *Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/66540/1/20160921.-presentacion-conferencia-press-resultados-censo-situacion-de-calle.pdf>
- Presidencia de la República (2012). *Estrategia por la vida y la convivencia*. Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf