



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**



**Tesis para aspirar al título de Magíster en Estudios Contemporáneos de
América Latina**

**Políticas para personas en situación de calle
en Chile y Uruguay: Estado y Sociedad civil**

Lic. Soc. Lucía Olivera Artus

Tutor: Dr. Miguel Serna Forcheri

Montevideo, Uruguay

12 de Diciembre, 2019.



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

**Políticas para personas en situación de calle
en Chile y Uruguay: Estado y Sociedad civil**

Lucía Olivera Artus

Tesis de Maestría presentada al Programa de Posgrado Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay), y la Facultad de Política y Sociología III de la Universidad Complutense de Madrid (España), como parte de los requisitos necesarios para la obtención del título de Magíster en Estudios Contemporáneos en América Latina.

Tutor: Miguel Serna Forcheri

Comisión Académica: Dr. Gerónimo de Sierra, Dr. Alberto Riella, Dr. Miguel Serna, Dr. Lincoln Bizzozero, Dra. Rosa de la Fuente por la UCM

Montevideo – Uruguay

12 de Diciembre de 2019.

Agradecimientos

A la Universidad de la República y a la Facultad de Ciencias Sociales, por permitirme cursar esta maestría en forma gratuita.

A la Comisión Académica de Posgrados (CAP) de la UdelaR, por haberme becado para realizar la tesis, colaborando a la motivación personal y facilitando entre otras cosas, mis viajes académicos a Chile.

A mi tutor, Miguel Serna, por sus pertinentes aportes y saber guiar mi análisis acertadamente.

Al lugar donde trabajo desde hace ocho años, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DINEM-MIDES), que me despertó el interés por la temática, me aportó conocimiento y vínculos para pensar esta problemática. A mis compañeros/as de oficina con quienes intercambiamos continuamente sobre las problemáticas sociales y cuyos aportes siempre son pertinentes.

A mi familia, a mi compañero Martín por motivarme y exigirme a dar cada día más, y a mis amigos/as de toda la vida.

Página de aprobación

Nombre de tutor: Dr. Miguel Serna Forcheri

Tribunal: Christian Mirza; Denis Merklen; Alberto Riella

Fecha: / /

Calificación:

Autora: Lic. Lucía Olivera Artus

Resumen

Uno de los aspectos más visibles y extremos de la pobreza urbana, consiste en no tener un lugar donde dormir; esta problemática fue incorporada en las últimas décadas en los países de América Latina como *situación de calle*. Los gobiernos que asumieron en la región a comienzos de siglo XXI, específicamente los estudiados en este trabajo de Chile (2006) y Uruguay (2005), favorecieron el desarrollo de políticas sociales de la pobreza focalizadas, y crearon programas para personas en situación de calle.

El objetivo principal de este trabajo es analizar el rol del Estado y la sociedad civil en las políticas sociales para atender la situación de calle, considerando la dinámica entre ambos actores en el proceso de creación. La relevancia del tema de estudio se fundamenta en que las nuevas políticas sociales focalizadas han incorporado la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los programas sociales. Anteriormente, no había políticas sociales específicas para las personas en situación de calle y en general esta población era atendida a través de iniciativas de filantropía, caridad social o por el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

La relación Estado-sociedad civil ha sido clave en poner en la agenda la problemática de personas en situación de calle, en la definición de los contenidos de políticas sociales dirigidas a ellas, en las problemáticas que se priorizan y en las estrategias de cada país para revertir la situación de las personas en situación de calle. Dicho proceso ha tenido características diferenciales entre Chile y Uruguay, fundamentalmente en cuanto al rol de la sociedad civil en la elaboración de políticas sociales para personas en situación de calle, por lo que resulta relevante el análisis comparado a modo de comprender cómo han sido los procesos en cada país, a través de la visión de actores del Estado, organizaciones de la sociedad civil y referentes académicos.

Para dar cuenta de eso, se llevó adelante una investigación comparada de estudio de dos casos (Chile y Uruguay) con un diseño metodológico cualitativo basado en entrevistas en profundidad, combinado con análisis documental y de registros administrativos de los programas.

Entre los resultados obtenidos, es posible observar una mayor preeminencia del sentido de comunidad en Chile (con trayectoria desde mediados de siglo XX) producto de la importancia de las acciones basadas en la filantropía y caridad, mientras que en Uruguay la presencia del Estado ha configurado parte del recorrido en esta temática. Además, teniendo en cuenta la complejidad de la situación de calle, del trabajo surge la importancia que adquieren las políticas de prevención, la interinstitucionalidad y el desafío de incorporar la mirada de los vecinos y actores del territorio en el abordaje de las políticas para personas en situación de calle.

Palabras clave: Situación de calle, Políticas sociales, Sociedad civil, Chile y Uruguay

Abstract

One of the most visible and extreme aspects of poverty gets reflected within the urban areas, in not having a place to sleep, a problem that was introduced in Latin American countries as a *street homelessness*. The governments that assumed in the region at the beginning of the 21st century, specifically those studied in this work of Chile (2006) and Uruguay (2005), favored the development of social policies of poverty focused on serving people that have been marginalized from society.

The main objective of this work is to analyze the role of the state and civil society in programs for homeless persons, considering the dynamics between both actors in the process of creating social policies. The relevance of the subject of study is based on the fact that the new focused social policies have incorporated the participation of civil society in the implementation of social policies, due to the accumulated experience that civil society had prior to public policies. Previously, there were no specific social policies for this people and in general these situations were addressed through philanthropy, social charity or by the work of civil society organizations.

The relationship state-civil society has been key in putting on the agenda the problem of people in street situations, defining the contents of social policies for people in street situations, the problems that are prioritized (housing, work, mental health, problematic drug use), and the strategies of each country to reverse the situation of people in street situations. This process has had differential characteristics between Chile and Uruguay, so the comparative analysis is relevant in order to understand how the processes have been in each country. To account for this, a comparative investigation of two case studies (Chile and Uruguay) based in a qualitative methodological design (interviews), complemented by bibliographic documents and administrative data.

The results show that it is possible to observe a greater preeminence of the sense of community in Chile (with a trajectory since the mid-twentieth century) due to the importance of actions based on philanthropy and charity, while in Uruguay to the presence of the State to configured part of the tour in this theme. In addition, taking into account the complexity of the street situation, the importance acquired by prevention policies, inter-institutional work and the challenge of incorporating the vision of the neighbors and actors of the territory in addressing policies for people in street situation.

Keywords: Homelessness, Social policy, Civil society, Chile and Uruguay

Resumo

Um dos aspectos mais visíveis e extremos da pobreza é registrado em ambientes urbanos, em não ter um lugar para dormir. Esse problema foi incorporado nos países latino-americanos como *situação de rua*. Os governos que assumiram na região no início do século XXI, especificamente aqueles estudados neste trabalho do Chile (2006) e Uruguai (2005), favoreceram o desenvolvimento de políticas sociais de pobreza voltadas ao atendimento de pessoas que haviam sido expulsas as margens da sociedade.

O principal objetivo deste trabalho é analisar o papel do Estado e da sociedade civil em programas para abordar a situação da rua considerando a dinâmica entre os dois atores no processo de criação de programas sociais para pessoas em situação de rua. A relevância do tema de estudo está no fato de que as novas políticas sociais focalizadas incorporaram a participação da sociedade civil na implementação de programas sociais, devido à experiência acumulada que a sociedade civil tinha antes das políticas públicas. Anteriormente, não havia políticas sociais específicas para essa população e, em geral, essas situações eram abordadas por meio de iniciativas de filantropia, caridade social ou pelo trabalho de organizações da sociedade civil.

A relação Estado-sociedade civil tem sido fundamental para colocar na agenda o problema das pessoas em situação de rua, na definição dos conteúdos das políticas sociais para as pessoas em situação de rua, nos problemas que são priorizados (moradia, trabalho, saúde mental, consumo problemático), e nas estratégias de cada país para reverter a situação das pessoas em situação de rua. Esse processo teve características diferenciadas entre o Chile e o Uruguai, principalmente em termos do papel da sociedade civil no processo de desenvolvimento de programas sociais para pessoas em situação de rua, por isso a análise comparativa é relevante para entender como eles têm foram os processos em cada país. Para dar conta disso, se realizou uma investigação comparativa de dois estudos de caso (Chile e Uruguai) com um desenho metodológico qualitativo (entrevistas), combinado por documentos bibliográficos e registros administrativos. Entre os resultados obtidos, é possível observar uma maior preeminência do senso de comunidade no Chile (com trajetória desde meados do século XX), devido à importância de ações baseadas na filantropia e na caridade, enquanto no Uruguai, na presença do Estado. parte configurada do passeio neste tema. Além disso, levando em consideração a complexidade da situação das ruas, a importância adquirida pelas políticas de prevenção, o trabalho interinstitucional e o desafio de incorporar o olhar dos vizinhos e atores do território na abordagem de políticas para pessoas em situação de rua. situação de rua.

Palavras-chave: situação da rua, políticas sociais, sociedade civil, Chile e Uruguai

Lista de siglas

AL: América Latina

Cl.: Chile

DINEM: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

ETHOS: European Typology on Homelessness

FEANTSA: Fédération européenne des Associations Travaillant avec les Sans-Abri

HDC: Hogar de Cristo

INAU: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación

IM: Intendencia de Montevideo

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)

MINDES: Ministerio de Desarrollo Social (Chile)

MI: Ministerio del Interior

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación

MSP: Ministerio de Salud Pública

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

ONG: Organización no gubernamental

OSC: Organización de la sociedad civil

PASC: Programa de Asistencia a Situación de calle

RSC: Registro Social de Calle

SENAME: Servicio Nacional de Menores

SENDA: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

SDC: Situación de calle

Ur.: Uruguay

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo 1	6
De la negación punitiva de la exclusión, a la política social de la situación de calle en América Latina	6
1.1. Políticas de regulación pública: de la <i>vagancia</i> y <i>mendicidad</i> a la situación de calle.....	11
1.2. Itinerarios recientes de las políticas de la pobreza en América Latina y Cono Sur	15
1.3. Antecedentes de estudios académicos en Uruguay y Chile.....	19
Capítulo 2	23
Políticas sociales de situación de calle y sociedad civil en Chile y Uruguay	23
2.1. Sociedad civil y Estado en las políticas sociales	25
2.1.1. Sociedad civil en Chile.....	27
2.1.2. Sociedad civil en Uruguay	30
2.2. Políticas públicas y programas sociales para personas en situación de calle	34
2.2.1. Políticas sociales para personas en situación de calle en Chile.....	35
2.2.2. Políticas sociales para personas en situación de calle en Uruguay.....	42
2.3. Abordaje metodológico para el análisis comparado del papel de la sociedad civil en las políticas públicas de situación de calle	52
Capítulo 3	55
La sociedad civil en las políticas sociales de situación de calle en Chile y Uruguay	55
3.1. Los distintos tipos de situación de calle	56
3.2. Territorio, comunidad y personas en situación de calle	59
3.3. Rol de la sociedad civil en la implementación de programas para personas en situación de calle	66
3.4. Metodología y modelos de intervención de los programas	71
3.5. Definición de la población objetivo en los programas para personas en situación de calle..	76
3.6. Problemáticas vinculadas a la situación de calle	78
3.7. Las políticas de prevención	81
3.8. Interinstitucionalidad y escalas de las políticas: integralidad, intervención local y política nacional	83
3.9. Semejanzas y diferencias en el papel de la sociedad civil entre Chile y Uruguay	87
3.10. Sugerencias para abordar los programas de personas en situación de calle	91
Consideraciones finales	95
Referencias bibliográficas	103
Apéndices	107
Anexos	112

Introducción

La problemática de marginalidad urbana y precariedad habitacional extrema (situación de calle es la denominación reciente de la política y será el término empleado en este trabajo), no es exclusiva de América Latina, sino que es un problema que recorre países de todo el mundo. Sin duda, el hecho de no contar con un hogar donde dormir se relaciona a factores estructurales, fundamentalmente a la insuficiencia de recursos económicos, falta de vivienda y trabajo, pero también existen elementos subjetivos, por ejemplo enfermedades de salud mental, consumo problemático de sustancias, débiles redes de contención social/familiar, etc. que en combinación con los anteriores resultan en que algunas personas vivan en situación de calle. Las múltiples dimensiones de la problemática requiere un abordaje integral e interinstitucional, que permita llegar a todas las aristas que configuran la situación de calle. En este sentido, la intervención del Estado y la implementación de políticas sociales para esta población es clave, y presenta características diferenciales entre los países de la región, por ejemplo en cuanto a la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas sociales.

Específicamente Chile y Uruguay, han sido países que avanzaron mucho en el proceso de liberalización en el primer ciclo neoliberal de los años setenta y ochenta, pero que se diferenciaron en los noventa. Por un lado, un patrón de reformas estructurales ortodoxas, reducción del Estado social y el aumento de la desigualdad en Chile, y por otro lado, una reforma económica más gradual en Uruguay con una impronta mucho más estatista. Chile ha tenido políticas de pobreza muy activas y focalizadas desde la década de los noventa, mientras Uruguay un desarrollo más tardío y menos liberal de las políticas sociales de la pobreza.

En relación a esto, si tenemos que ubicar un momento histórico a partir del cual la problemática de marginalidad urbana comenzó a hacerse más visible, podemos señalar que luego de la década del noventa y la crisis del neoliberalismo, América Latina se vio inmersa en una crisis generalizada, que tuvo entre otras consecuencias el deterioro de la matriz de protección social, el incremento de la pobreza y exclusión social y consecuentemente, el aumento de la cantidad de personas en situación de calle. Desde la

década de los noventa, las políticas neoliberales se caracterizaron por llevar adelante procesos de privatización, tercerización y descentralización de la gestión de las políticas sociales hacia la sociedad civil. En ese momento, tanto Chile como Uruguay, atravesaron un auge en la cantidad de organizaciones de la sociedad civil que comenzaron a trabajar en áreas sociales donde el Estado no intervenía. En el caso de Chile, fue notoria la importancia del capital extranjero y privado en el financiamiento de esos programas sociales, y fue así que la sociedad civil empezó a integrarse activamente a las políticas sociales. En el caso de Uruguay, durante los noventa se produjo un surgimiento de organizaciones de la sociedad civil cada vez más profesionalizadas y dependientes del financiamiento externo. De esta forma, el fenómeno de la nueva pobreza urbana colocó en la agenda pública con más fuerza la temática de situación de calle. Paulatinamente, una problemática que era percibida como una amenaza del orden público y criminalizada, pasó a reconocerse como una cuestión social de marginalización urbana y exclusión que necesariamente demandaba la intervención del Estado social.

El comienzo del siglo XXI significó en muchos países de la región un giro en la conducción político ideológica que algunos llamaron “onda rosa” o “giro a la izquierda” (Arditi, 2009; Serna, 2010; Pereira, 2011), dando lugar a una repolitización del problema de la desigualdad y jerarquización de las políticas redistributivas en la agenda pública de varios países de la región. La llegada de gobiernos con inclinación socialista-progresista (en Chile, la asunción de Bachelet en 2006 y en Uruguay de Vázquez en 2005), se percibió como un cambio de época, un giro en el enfoque y abordaje de la cuestión social y valorización del Estado Social. Para llevar adelante los programas para personas en situación de calle, el Estado se valió de las organizaciones de la sociedad civil que venían acumulando experiencia de trabajo con esta población. Dicho proceso consistió en primer lugar, en la entrada en la agenda de las políticas públicas de la temática en cuestión. En segundo lugar, desde el Estado se debió conocer y cuantificar a la población en calle, para luego comprender qué factores o causas podían estar asociadas a que las personas estén en dicha situación para adecuar el diseño de programas específicos.

La sociedad civil (OSC, ONG, cooperativas, instituciones religiosas) ha jugado un papel importante en el pasado por la ausencia de intervención del Estado en problemáticas

sociales. Dentro de las iniciativas primaba la filantropía y caridad social (sobre todo en Chile), y la sociedad civil aportó en la visualización de la población en calle y en pensar estrategias para el abordaje de las múltiples problemáticas que rodean a esta población. Desde la década de los noventa y principios de los dos mil, ambos países vieron incrementadas la cantidad de organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el trabajo con poblaciones en situación de pobreza.

Si bien en América Latina la problemática de situación de calle no se ha podido resolver mediante la intervención del Estado, es notorio en la última década el interés de los gobiernos por transformar esta situación. En lo que respecta a Chile y Uruguay, los últimos gobiernos (hasta 2018) han llevado adelante diferentes estrategias para resolver el problema de las personas que duermen en la calle, sea mediante la ampliación de cupos en los diferentes albergues/refugios, estrategias de acompañamiento y seguimiento de las personas en calle, o con la creación de programas específicos para paliar los principales problemas que presenta esta población, como ser atención de salud mental, consumo problemático, discapacidades e inserción laboral entre otros. Cabe señalar que ese tipo de programas no son exclusivos para la población de calle, lo que demuestra carencias en las políticas de prevención específicas para esta población.

La elección de estos dos países de América Latina que integran la subregión del Cono Sur, se debe entre otras razones, a que si bien ambos países tienen muy alto Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ y en las últimas décadas han disminuido los niveles de pobreza y exclusión (Ver Sección 1.2.), en los últimos años han incrementado la existencia de nuevas formas de pobreza urbana. Respecto a esto último, Chile y Uruguay tienen una proporción de personas que viven en calle similar (Ver Apartado 2.2.1 y Apéndice 1), y la misma definición de la población objetivo y modelo de intervención semejante. Sumado a estos elementos, ambos países realizaron catastro/conteo de personas en situación de calle en los años 2006, 2011 y 2016², lo que permite realizar un análisis comparado del proceso de elaboración de políticas de atención a personas en situación de calle (teniendo en cuenta los recaudos metodológicos que amerita cada caso). Por otra parte, tanto en Chile como en

¹ Según el informe sobre el Índice de Desarrollo Humano del 2018, en Chile es 0,843 y Uruguay 0,804. Ver Apéndice 1

² En el caso de Chile no realizó conteo en 2016, pero inició una nueva forma de Registro continuo de personas en situación de calle, el Registro Social Calle. Uruguay realizó otro censo de personas en situación de calle en el año 2019.

Uruguay, son los Ministerios de Desarrollo Social quienes se ocupan fundamentalmente de las políticas para la atención de personas en situación de calle, aunque en Chile la importancia que tiene el trabajo realizado por la sociedad civil organizada y las instituciones religiosas es sumamente importante en relación al peso que tienen las políticas del Estado. Precisamente, uno de los aspectos divergentes que hacen más interesante la comparación entre estos países, es que en Chile las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones religiosas históricamente tuvieron un rol preponderante en la temática, y cuando el Estado comenzó a realizar políticas para esta población (a partir de 2004), recurrió a la experiencia de estas instituciones. En cambio Uruguay, se caracteriza por la presencia de un Estado más interventor en políticas sociales y donde la iglesia no ocupó ese lugar de destaque como sí sucedió en Chile.

De la revisión de antecedentes puede afirmarse que no existen investigaciones comparadas publicadas respecto a las políticas públicas para atender la situación de calle de Chile y Uruguay. Si bien hay estudios específicos de algunas políticas públicas (Picasso, 2018), no un análisis sistematizado que de cuenta de las prioridades y enfoques de cada país para resolver la situación de calle, ni sobre los resultados que esas intervenciones tienen en la población objetivo. Es notoria la escasa acumulación teórica de estudios comparados que permitan dar cuenta de la diversidad y heterogeneidad de situaciones, no sólo entre Chile y Uruguay, sino que también entre otros países de la región.

Teniendo en cuenta el giro en el enfoque y abordaje de la cuestión social, y la importancia del Estado social de la última década en Chile como en Uruguay, resulta relevante comprender cómo fue dándose el proceso mediante el cual la problemática de calle comenzó a formar parte de la agenda pública. Para ello, es fundamental analizar qué actores se involucraron en ese proceso y qué perspectivas a futuro pueden desprenderse de la implementación de políticas y otras acciones realizadas desde la sociedad civil para el abordaje de la problemática de personas en situación de calle.

Este trabajo partió de algunas preguntas que guiaron la investigación, ¿qué políticas se implementaron desde el Estado para atender la situación de calle en Chile y Uruguay?, ¿cómo fue el proceso de configuración de las políticas públicas llevadas a cabo en Chile y

Uruguay para atender a las personas en situación de calle entre 2005 y 2019?, ¿qué aspectos de la implementación de esas políticas en Chile y Uruguay son semejantes y diferentes?, ¿qué otras instituciones/actores participan en la atención de la problemática de calle además del Estado (instituciones religiosas, OSC, ONG, etc.)? A partir de las mismas, se formuló como objetivo general analizar el rol de la sociedad civil y del Estado en los programas para personas en situación de calle en Chile y Uruguay. Para dar cuenta del proceso de elaboración de las políticas sociales para personas en situación de calle, se analizó el papel de la sociedad civil y Estado en los programas existentes, los diseños y estrategias de las políticas de calle de Chile y Uruguay en los últimos años, analizados a la luz de registros administrativos, materiales bibliográficos sobre estas políticas (pliegos de programas, diseños, planes de gobierno, etc.), y análisis de discurso de informantes calificados en la temática de personas en situación de calle.

La estructura de este trabajo consiste en cuatro capítulos; el primero presenta el marco conceptual de referencia para la investigación y los antecedentes de estudios académicos en Chile y Uruguay. El segundo capítulo describe por un lado, las políticas sociales de situación de calle en Chile y Uruguay analizando las particularidades de la sociedad civil en cada país y el rol en el proceso de elaboración de políticas sociales para personas en situación de calle. Por otro lado, el abordaje metodológico que se empleó para el análisis comparado del papel de la sociedad civil en políticas públicas de situación de calle, que consistió en entrevistas a informantes calificados combinado con análisis documental y de registros administrativos de los programas. El tercer capítulo examina el rol de la sociedad civil en las políticas sociales de situación de calle en Chile y Uruguay, a través de algunas dimensiones de análisis como ser: diferencias en la metodología y modelos de intervención de los programas en cada país, problemáticas vinculadas a la situación de calle y la importancia de las políticas de prevención, la interinstitucionalidad y escalas de las políticas, semejanzas y diferencias en el papel de la sociedad civil entre ambos países, y un conjunto de sugerencias para abordar los programas de personas en situación de calle. En el capítulo cuatro se realiza una síntesis del trabajo y se presentan las principales reflexiones y consideraciones que se desprenden del estudio. Además, se incorporan algunas sugerencias respecto a cómo continuar investigaciones futuras.

Capítulo 1

De la negación punitiva de la exclusión, a la política social de la situación de calle en América Latina

Los procesos de exclusión social han estado presentes en América Latina históricamente y configuraron en cierta medida la identidad de la región, aglutinando aspectos culturales, económicos y políticos. Desde un punto de vista económico de distribución de los ingresos, América Latina se ha caracterizado por ser el continente más desigual del mundo (Cepal; Arriagada-Godoy). Esta desigualdad hace alusión a varios niveles: material (estructural), cultural (educación) y a las posibilidades de acceder a recursos institucionales, sea por razones étnicas raciales, educativas, de segregación residencial, entre otras.

La temática de integración/exclusión social es uno de los grandes temas de debate de las ciencias sociales, ha estado presente desde que el hombre vive colectivamente y creó los primeros sistemas normativos. En la vida en sociedad, siempre han existido sectores o personas que viven en los márgenes de la sociedad, sea por presentar determinadas características físicas, mentales, de posibilidad de acceso a recursos, o por no aceptar las normas sociales y culturales que rigen en ese momento histórico.

A comienzos de siglo veinte, la exclusión social no era conceptualizada como ahora. Sin embargo, encontramos interesantes explicaciones de la pobreza y el vínculo con las instituciones públicas, por ejemplo en la obra de George Simmel. Para Simmel, el hecho de necesitar ayuda y pasar a depender de los servicios sociales, es lo que convierte a una persona en pobre. La pobreza es entendida como forma de interacción social, no por el simple hecho material de ser pobre, sino que es construida socialmente cuando se produce una reacción social que señala a algunas personas como necesitadas de ayuda de acuerdo con los criterios sociales vigentes. Simmel, en su ensayo sobre *El pobre* (1908), establece que el hecho de ser pobre, es la condición resultante de una función socializante formalizada: “*el pobre como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos según las*

normas sociales. Por consiguiente, la pobreza no puede definirse en sí misma como un estado cuantitativo, sino sólo según la reacción social que se produce ante determinada situación” (Simmel, 1977, p. 517). De acuerdo a este autor, el pobre se encuentra frente a la sociedad como un todo y podría decirse también que fuera de ella. Por otro lado, el pobre tiene derecho a recibir ayuda, pero no se ha direccionado concretamente a quién le corresponde cumplir este derecho. En un principio, la limosna otorgada al pobre no se hacía para beneficiar a este, sino en búsqueda de un bienestar propio, de una salvación de quien ofrece la ofrenda. Luego, se ve esta ayuda como una forma de evitar que esa persona se convierta en un peligro para la sociedad en general. Sin embargo, para Simmel, el trato al pobre se vuelve cada vez más impersonal a medida que el mecanismo de repartir ayudas se burocratiza. El papel del Estado con los pobres está directamente relacionado con que el pobre sea producto del medio social, y como fruto de la sociedad tiene el derecho de solicitar a la misma una compensación de sus necesidades y sus pérdidas (Simmel, 1977).

Robert Castel en *La metamorfosis de la cuestión social* (1995), estudió cómo ha ido cambiando la forma de integrarse o no de las personas en distintos momentos históricos. Señala que la cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, es decir, por fuera del núcleo donde las personas se encuentran integradas desde un punto de vista social y funcional. Sin embargo, esa marginalidad en la que viven algunas personas cuestiona al conjunto de la sociedad. Asimismo, las orientaciones que surjan en los centros de decisión (política, económica y social) repercuten tanto en quienes se encuentran integrados como en los excluidos (Castel, 1995, p.16). Este autor plantea que no se puede autonomizar la situación de las poblaciones marginales, ya que lo que muestra esa población excluida ubicada en los márgenes o periferia de la estructura social, es precisamente un cuestionamiento al conjunto de la sociedad, que a su vez produce un doble efecto de trasladar esos problemas periféricos hacia el interior de la sociedad. En palabras de Castel “se produce una especie de efecto bumerán, en virtud del cual los problemas planteados por las poblaciones que encallan en los bordes de una formación social retornan hacia su centro” (Castel, 1998, p.19). Lo que hoy denominamos situación de calle es para este autor, la manifestación más extrema de la desafiliación social.

En similar sentido, Guillaume Le Blanc en *Vidas precarias, vidas ordinarias* (2007), hace un análisis de las personas que viven por fuera de la sociedad, o como el autor denomina,

precariamente. Le Blanc sugiere que las vidas precarias no son distintas de las ordinarias, sino que se distinguen por los límites que las definen pero ocupan el mismo espacio, estableciendo así dos tipos de realidades que configuran unos y otros. Las cualidades positivas pertenecen, caracterizan y determinan a unos, en contraposición a la ausencia de las mismas en otros. Precisamente, el autor difiere de la idea de exclusión clásica que implica una estricta división de unos y otros, y genera regiones difusas donde se ubica parte de la población que intenta sobrevivir al margen pero dentro de un mismo entramado social.

Otro teórico que contribuyó a la definición del concepto de exclusión social, fue René Lenoir quien en la década del setenta escribió *Les exclus: un Français sur Dix*, publicado en 1974. Como gran parte del acervo de pensamiento e ideas que permiten reflexionar sobre la sociedad y las representaciones sociales, el concepto de exclusión social surge en Europa, inicialmente para dar cuenta de procesos específicos que se vivían en Francia, y luego fue adaptado a la realidad latinoamericana. Originalmente, Lenoir acuña el término para referirse a la población francesa que vivía al margen de la red de seguridad social pública basada en el empleo (discapacitados, ancianos, niños víctimas de abuso, consumidores problemáticos de sustancias, etc). Posteriormente, el concepto se popularizó en el plano académico, político y social para referirse a los sectores desfavorecidos y afectados por nuevos problemas sociales (desempleo, segregación residencial, cambios en la estructura familiar), a los cuales las políticas del Estado del bienestar no estaban dando una respuesta adecuada. Es así, que el concepto exclusión social, se define en un sentido más amplio como la ruptura de los lazos sociales, en contraposición a la idea de integración y solidaridad social.

Con el transcurso de los años la noción de exclusión social debió adecuarse a la realidad social que iba transformándose. Esto, debido a un conjunto de procesos que contribuyeron al aumento de la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, y a la existencia de factores de riesgo que pueden conducir a la pobreza y vulnerabilidad social. Esos factores pueden agruparse dando lugar a tres dimensiones de la exclusión social: (i) económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a la carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana, y (iii) sociocultural, referida al desconocimiento

de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias de ciertos individuos y grupos sociales.

Figura 1: Dimensiones de la exclusión social



Fuente: Elaboración propia en base a Gacitúa (2000)

La exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) y la integración de ciertas poblaciones a la sociedad. Por tanto, para el estudio de la exclusión social es necesario considerar las múltiples dimensiones y procesos que circunscriben al fenómeno y contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social. El marco analítico de la exclusión social permite vincular procesos de acumulación de riesgos (económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales) en una formación social determinada, definida por los mecanismos institucionales y procesos que configura que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de integración que otros. En ese punto, entra en escena la relevancia de la matriz de protección social, es decir, las políticas que implementa el Estado en pos de favorecer la inclusión social (Gacitúa, 2000).

Desde la perspectiva teórica norteamericana, la explicación de la exclusión que prevaleció durante más tiempo giraba en torno al debate entre liberales y conservadores. La visión de

los conservadores se basaba en que la cuestión de la pobreza presentaba una tónica fuertemente ética, en la cual la persona era responsable de encontrarse en esa situación. La forma de culpabilizar la pobreza, era asociándola a la indolencia, a la desorganización familiar y la criminalidad, colocando el foco de análisis en los componentes culturales y comportamentales, dejando de lado la dimensión estructural del problema y los macro procesos implicados en las causas de la marginalización socioeconómica. Desde esta visión, las políticas del Estado de bienestar favorecían la cultura de la dependencia de la población que recibe la ayuda pública o como algunos conservadores denominaban *parasitismo social*. A esta posición se enfrentaban los demócratas, considerados más progresistas y para quienes resultaba difícil contra-argumentar a la visión conservadora que insistía en culpabilizar a las personas en situación de pobreza y los efectos perversos de las políticas de bienestar.

Entre los autores latinoamericanos que han estudiado los procesos de exclusión social, encontramos al brasileño Lúcio Kowarick (2003), que cuestiona el hecho que en América Latina esta temática haya sido analizada bajo la óptica norteamericana o europea, siendo escasos los estudios realizados por teóricos latinoamericanos. En los países de la región, es posible visualizar discursos políticos que se asemejan a la visión conservadora norteamericana. Por un lado, quienes consideran que los programas sociales para personas en situación de vulnerabilidad, generan un círculo vicioso que hace que los beneficiarios prefieran recibir esos beneficios a trabajar. Por otro lado, quienes señalan o que *son pobres por que quieren o están en la calle por que quieren* (visión individualista culpabilizadora de la situación de precariedad). También encontramos posturas más progresistas como las de los últimos gobiernos de Chile y Uruguay, que se basan en despojar la responsabilidad en los individuos excluidos, y asumir la responsabilidad desde el Estado e implementar políticas públicas sociales para revertir esa situación de exclusión.

1.1. Políticas de regulación pública: de la *vagancia y mendicidad* a la situación de calle

Desde los orígenes de la vida en sociedad, han existido personas catalogadas como *sin hogar, vagabundos* o *mendigos*. El hecho de no contar con un lugar donde vivir, habitualmente vinculado a la falta de trabajo (entre otros factores), no es un fenómeno propio de nuestro tiempo, sino que se remonta a distintos momentos de la historia de la humanidad.

En *Metamorfosis de la cuestión social* (1995), Castel analiza cómo en determinado momento la categoría social *vagabundos* comienza a introducirse en la normativa legal y ser objeto de políticas estatales. Para ello, el autor trae a colación un primer hecho histórico acaecido en Francia en 1566, cuando un edicto de Carlos IX expresó que “los vagabundos son personas ociosas, inútiles, gente sin reconocimiento, gente abandonada, gente sin domicilio, oficio ni tarea y, como dice la Ordenanza de la Policía de París, gente que sólo sirve para hacer bulto”. En virtud de una ordenanza del 1701, la definición se fija en sus términos jurídicos y fue retomado por el Código Penal napoleónico: "declaramos vagabundos y gentes sin reconocimiento a quienes no tienen profesión, oficio ni domicilio cierto, ni lugar para subsistir, y que no son reconocidos ni pueden hacer certificar sus buenas costumbres y vidas por personas dignas de fe" (Castel, 1995, p.76).

Posteriormente, a comienzos del siglo XX surgen en norteamérica algunos estudios de sociología urbana (Solenberg 1911; Anderson 1923) con énfasis en el problema de hombres solos sin familia ni hogar a quienes denominaron *homeless-men*. La construcción sociológica de la persona que duerme a la intemperie o hace uso de la asistencia estatal evocaba desde sus orígenes a la figura del vagabundo de la sociedad feudal y más tarde a la del indigente válido, aquel individuo que por falta de trabajo, recursos y sin pertenencia comunitaria deambula de lugar en lugar (Ciapessoni, 2014, p.3).

Es posible observar un progresivo cambio en la concepción respecto al tránsito de personas en el espacio público, que además de ser percibido como amenaza del orden público, era penalizado. Con el transcurso del tiempo, el concepto de *vagabundos* o *homeless-men* comienza a introducirse en la normativa legal y ser objeto de políticas estatales. Ese pasaje configura según Bourdieu (1990) las formas de clasificación social del campo político y el

Estado. En palabras del autor, el Estado tiene el poder simbólico para construir la realidad social a partir de la nominación oficial de las cosas del mundo social y bajo la forma de sistemas simbólicos reconocidos socialmente (Bourdieu, 2006). Es así, que con el resurgimiento del Estado social, se produce un reconocimiento de este fenómeno como una cuestión social, vinculado a la exclusión y marginación social, que necesariamente requiere de la intervención del Estado.

Si bien en la literatura no existe un consenso en cuanto a cuáles son los factores que causan la situación de calle, sí existe acuerdo en que se trata de un fenómeno multicausal y dinámico, resultado de procesos que combinan elementos heterogéneos, que se insertan en trayectorias de vida y contextos determinados. A modo ilustrativo, a nivel de las políticas sociales y regulaciones estatales en la agenda contemporánea europea, para clasificar la marginalidad urbana y precariedad habitacional extrema se utiliza la definición de personas sin hogar propuesta en 1995 por FEANTSA (Fédération européenne des Associations Travaillant avec les Sans-Abri). Varios países de América Latina (específicamente en Chile y Uruguay), han adoptado esta clasificación. Dicha definición plantea que las personas sin hogar son quienes “no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma”. Este organismo propone una clasificación amplia de personas sin hogar incluyendo categorías muy diferentes, lo que confirma que el abordaje de la problemática requiere un tratamiento diverso. Se plantea que es necesario estudiar el sinhogarismo como un problema estructural de política de vivienda, o como resultado de fallas en el sistema social para favorecer el acceso a una vivienda, y no tanto producto de un fracaso personal debido a características individuales de quienes se encuentran en situación de calle.

Como se puede observar, la definición propuesta incluye causas de índole estructural, pero también vinculadas a la historia de vida y subjetividad de las personas. La tipología de personas sin hogar, denominada ETHOS (European Typology on Homelessness), distingue en la situación de calle cuatro categorías conceptuales (sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada). La categoría *sin techo* incluye a las personas que se encuentran viviendo en un espacio público (a la intemperie) y a quienes duermen en

refugios nocturnos provistos por el Estado u otras instituciones. Esta es la definición que toma tanto Chile como Uruguay para definir sus políticas sociales para personas en situación de calle.

Tabla 1: Clasificación FEANTSA de Personas en situación de calle

Categoría conceptual	Categoría operativa	Situación residencial	Definición
SIN TECHO	1. Duermen en un espacio público (a la intemperie)	Espacio público y exterior	Durmiendo en la calle o espacio público sin un albergue
	2. Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas del día a la intemperie	Albergues o refugios nocturno	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento
SIN VIVIENDA	3. Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar/ centro temporal	Albergues y centro de alojamiento	Cuando la estancia es entendida a corto y mediano plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva
		Alojamiento temporal y de tránsito	
		Alojamiento con apoyo	
	4. Personas en albergues para mujeres	Albergues para mujeres solas o con hijos	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, como residencia temporal
	5. Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	Alojamiento temporal/ centro de recepción	Inmigrantes en centros de recepción o de alojamiento temporal debido a su condición de inmigrantes. Centros de repatriación
		Alojamiento para trabajadores temporal	
	6. Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internación	Instituciones de privación de libertad (cárceles)	Sin vivienda disponible en el momento de excarcelación
		Instituciones sanitarias (hospitales)	Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda
		Centros de menores	Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir 18 años
	7. Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido	Residencia para personas sin hogar mayores	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar

	debido a su condición de personas sin hogar	Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar	
VIVIENDA INSEGURA	8. Personas viviendo en un régimen de vivienda insegura sin pagar alquiler	Viviendo acogidos por familiares / Sin tenencia legal / Ocupación ilegal	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para residir ahí
	9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	En régimen de alquiler / Con vivienda en propiedad	Con orden de desahucio por impago de alquiler / Apunto de verse expropiados por impago de hipoteca
	10. Personas que viven bajo amenaza de violencia por parte de la pareja o de la familia	Con denuncias presentadas a la policía	Cuando ha actuado la policía o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro y a salvo
VIVIENDA INADECUADA	11. Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que personas residan / Estructuras temporales	Casa móvil que no es usada como vivienda de vacaciones / Alojamiento auto-construido, chozas.
	12. Alojamiento impropio	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en el	Habitáculos impropios para ser usados como vivienda según la legislación internacional
	13. Hacinamiento extremo	Muy por encima de los estándares que marcan el hacinamiento	Por encima de las normas internacionales de hacinamiento

Fuente: ETHOS (2016)

1.2. Itinerarios recientes de las políticas de la pobreza en América Latina y Cono Sur

Desde una perspectiva histórica, es posible ubicar el afianzamiento de la exclusión social en América Latina a partir de la década del ochenta en adelante. Las medidas económicas llevadas adelante durante este período, produjeron un aumento de la tasa de desempleo y un deterioro de la matriz de protección social debido al rol menos presente del Estado. Estos elementos colaboraron al aumento de la desigualdad y a generar mayores niveles de pobreza y marginalidad. En el conjunto de medidas encadenadas que fueron tomando los gobiernos de la región en las décadas de los ochenta y noventa, pueden encontrarse las causas de la desigualdad persistente en América Latina, y que lo posicionan como el continente más desigual del mundo.

Con la crisis del modelo neoliberal, entra en discusión la temática de la exclusión social como contrapunto de los enfoques clásicos de la pobreza típicos del liberalismo social del Banco Mundial (BM, 1997), y cobra un lugar preponderante en el debate a nivel mundial los objetivos de desarrollo social y pobreza en la agenda internacional. A finales de los noventa, comienzan a publicarse una serie de documentos que sostienen que las reformas son necesarias pero que no van a funcionar si de algún modo no se fortalece al Estado. Es decir, que empieza a aparecer la idea de que los cambios relacionados a la reducción de la pobreza no son viables sin un Estado que sostenga esos procesos.

Específicamente para los países estudiados en este trabajo, en Chile y Uruguay la evolución de la pobreza hizo necesaria la implementación de políticas sociales y comenzó a hablarse de una *nueva pobreza*, de nuevas caras de los procesos de empobrecimiento y pauperización social: “la globalización económica en este ciclo histórico convive con procesos de empobrecimiento social con tres rasgos recurrentes: la masividad de sectores que son alcanzados por situaciones de pobreza; la cronicidad o pobreza extrema en núcleos o grupos de la población y por su visibilidad pública, especialmente a través de los espacios de la marginalidad urbana” (Serna, 2010, p.138).

Por otra parte, una perspectiva que cobró relevancia en la década de los noventa y se retomó luego, fue la refilantropización de la pobreza como mecanismo de generación y reproducción de acciones solidarias. En esta perspectiva las organizaciones de la sociedad civil (tradicionales de corte religioso o nuevas) fueron convocadas como *socias* del Estado para la implementación de políticas sociales y mediar entre las políticas públicas y los grupos sociales vulnerables (Serna, 2010, p.146). El ingreso de las OSC como implementadoras de políticas públicas, fue señalado por algunos investigadores como un resurgimiento, reemergencia, renacimiento o reconstrucción de la sociedad civil. Desde la perspectiva de algunos autores, la activación política de la sociedad civil debilitó a los gobiernos autoritarios y promovió la democratización (Leiras, 2007, p.26).

Con el cambio de siglo, inicia una nueva etapa tras el advenimiento de nuevos gobiernos en la región con inclinación progresista o de izquierda (Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay). Estos gobiernos se caracterizaron por implementar políticas sociales en pos de revertir las condiciones de vida que atravesaba gran parte de la población, producto de las políticas económicas que venían de las décadas anteriores. De esta forma, las políticas sociales cobraron un sentido y lugar que anteriormente no tenían, y gracias a ello en varios países la brecha de desigualdad, el desempleo y la pobreza se pudo reducir.

En las últimas décadas América Latina atravesó un período de transformaciones que hoy en día parece no haber terminado del todo, aunque paulatinamente está cesándose el proceso de *cambio epocal*³. Sin embargo, lo que no está en cuestionamiento, es la recuperación del rol del Estado en los países de la región luego del periodo neoliberal, donde el Estado había quedado subordinado al mercado. El rol presente, activo y regulador del Estado tuvo importantes consecuencias en las nuevas temáticas que fueron priorizadas durante la última década, es decir el desarrollo, la desigualdad, la pobreza y vulnerabilidad en sentido amplio (social, económica y laboral). De esta forma, el Estado reasumió funciones anteriormente perdidas.

Dada esta situación y con los cambios de gobierno que representaron un *giro a la*

³ El artículo de García Delgado-Ruiz (2013) “El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”, hace referencia a un cambio de paradigma producido en las últimas décadas en América Latina, a partir de las principales modificaciones económicas, sociales y políticas y al debate sobre el modelo y proyecto de país. Sin embargo, el paulatino agotamiento de la ola progresista en América Latina, parece estar frenando ese cambio epocal al cual los autores refieren.

izquierda, en Chile (desde el 2006) y Uruguay (desde el 2005), el rol del Estado se fortaleció y fue tomando una posición activa en lo referente a las políticas sociales para la población más vulnerable.

En Chile y Uruguay, los gobiernos de turno implementaron una serie de planes y programas dirigidos a mejorar las condiciones de la población que se encontraba en situación más vulnerable, acompañada de un cambio en cuanto a una mayor inclusión social de esa población. En ese proceso de reconstrucción de la matriz de protección social y elaboración de políticas sociales necesarias para mejorar la condiciones de las población excluida, el Estado debió valerse del trabajo realizado por la sociedad civil organizada, que tanto en Chile como en Uruguay, tenían una basta experiencia de trabajo con esta población.

Las políticas sociales de focalización, se basan en el paradigma asistencialista que llegó a ser dominante en amplias regiones del mundo al finalizar el siglo XX, y consideran que el cometido de las políticas sociales es proveer de beneficios que cubran las necesidades básicas de las personas en situación de vulnerabilidad, durante un tiempo determinado, cuando esta población no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas por sí mismas. En general, consisten en transferencias monetarias (con contrapartes de los beneficiarios), o programas de empleo, educación, acompañamiento y seguimiento socio familiar, entre otros.

En Chile y Uruguay, en las últimas décadas han surgido nuevas políticas sociales focalizadas en los más pobres, que buscan la promoción de la participación en educación, salud y los sistemas de pensiones e impulsar la descentralización de los servicios sociales. También las políticas de transferencias monetarias cobraron un lugar más importante. En el caso de Uruguay, el Plan de Equidad-Asignaciones Familiares no Contributivas y en Chile el programa Chile Solidario, son dos ejemplos importantes de este proceso hacia la inclusión social de un vasto sector de la población que se encontraba excluida. Este cambio en el enfoque y abordaje de la cuestión social, típico del Estado social, marcó el tránsito hacia el reconocimiento de la problemática de exclusión y marginalidad social que demandaba la intervención pública.

A modo de ilustrar algunos indicadores de resultados de dicho proceso, la tabla 2 muestra

los porcentajes de pobreza e indigencia en Chile y Uruguay entre 2003 y 2013, según datos publicados por la Cepal (2016). Como se puede observar, ambos países redujeron notoriamente estos indicadores en el periodo estudiado. Chile, en 2003 contaba con 29% de su población en condiciones de pobreza y en 2013 pasó al 14%. En cuanto a la indigencia, en 2003 se encontraba en 12,6% y en 2013 en 4.5%. En el caso de Uruguay, en 2003 la pobreza era 32,5% y pasó a 11.5% en 2013, y la indigencia pasó de 32,5% en 2003 a 11,5% en 2013.

Tabla 2: Pobreza e indigencia en Chile y Uruguay, 2003-2013 (como porcentaje de la población total)

	Pobreza		Indigencia	
	2003	2013	2003	2013
Chile	29.1	14.4	12.6	4.5
Uruguay	32.5	11.5	2.5	0.5

Fuente: Elaboración propia en base de datos y publicaciones estadísticas (Cepal, 2016).

Tanto en Chile como en Uruguay, en los últimos quince años el Estado reconoce la existencia de personas en situación de calle. Es así que la problemática a comienzos del siglo XXI entra en la agenda de las políticas sociales como una situación específica, y se inicia el proceso de implementación de acciones por parte de los gobiernos para poder cuantificar y tomar medidas para esa población. En el caso de Uruguay, se produjo una nueva expansión del Estado, tanto en regulación como en prestación de servicios. Dentro de las políticas asistenciales, se pueden inscribir distintas acciones programáticas orientadas a trabajar con personas en situación de calle: “el fenómeno llamado ‘situación de calle’ es un estado dentro de un proceso que se explica por la acumulación sistemática de problemas que no han sido resueltos por el régimen de bienestar que engloba al Estado, las familias, los mercados y las comunidades, y que sólo puede encontrar soluciones en la medida que se logren alinear esfuerzos en las distintas esferas para tales fines” (MIDES, 2017).

Por su parte, en Chile el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la temática en cuestión, ha sido históricamente preponderante y fue reforzado en los ciclos neoliberales

que incorporó a las OSC en las políticas sociales. La inversión de capital privado y multinacional en programas de reducción de pobreza en Chile, financiaron en gran medida las iniciativas realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de estrategia de las organizaciones de la sociedad civil, continúan hasta la actualidad. Por otra parte, muchos de los programas que se implementan desde el Estado, se diseñaron en base a experiencias previas de la sociedad civil.

En ambos países el Estado ha asumido la responsabilidad de la problemática, específicamente son los Ministerios de Desarrollo Social quienes llevan adelante las políticas para personas en situación de calle desde los primeros años de este siglo. De todas maneras, tanto en Chile como en Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil son las responsables de gestionar muchos de los programas dirigidos para la atención de personas en situación de calle. Por esta razón, resulta clave analizar el rol que han jugado en el proceso de implementación de este tipo de políticas.

1.3. Antecedentes de estudios académicos en Uruguay y Chile

En Uruguay, la producción académica sobre la problemática de personas en situación de calle comienza a tomar relevancia con la llegada del siglo XXI, con foco en la elaboración de perfiles de personas sin hogar y la comprensión de las trayectorias. La institución responsable del abordaje de la problemática de situación de calle es el Ministerio de Desarrollo Social, que ha realizado avances sistemáticos desde el punto de vista empírico para contabilizar, georreferenciar y caracterizar a la población en situación de calle, a través de censos y entrevistas semiestructuradas. De todas maneras, es escaso el conocimiento sobre la articulación de las diferentes políticas públicas que se vinculan a la problemática de situación de calle. Tampoco existen estudios comparados de países sobre el rol que ha jugado la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas sociales para personas en situación de calle.

En el año 2006, el sociólogo Gabriel Chouhy analizó la intersección de distintos tipos de privaciones (laborales, residenciales y relacionales) en la población usuaria de refugios

para personas en situación de calle, mediante la elaboración de perfiles de trayectorias de usuarios de refugios. Posteriormente, en otro estudio del año 2010 reconstruyó las rutas de ingreso, persistencia, salida y reingresos de las personas en situación de calle, poniendo en evidencia las trayectorias no lineales de esta población. Sus trabajos se basan en el marco analítico que observa las trayectorias residenciales y vitales de las personas en situación de calle. Lo relevante de esos estudios y que sirve de antecedente al presente trabajo, es la forma en que se interrelacionan las distintas privaciones en términos de trabajo, vivienda, recursos y vínculos sociales de las personas en situación de calle. En este sentido, la multidimensionalidad de la problemática necesariamente requiere un tipo de abordaje que involucre a diferentes institucionalidades públicas, a la sociedad civil y comunidad.

En línea con el estudio anterior, la socióloga Fiorella Ciapessoni (2006) estudió las formas de autopercepción y vivencias de las personas en situación de calle, mediante la construcción de perfiles de usuarios de refugios. A lo largo de los años, la autora ha continuado profundizando sobre la problemática de situación de calle, destacándose su aporte en pos de “desmitificar la percepción arraigada y homogeneizante asociada a la idea de la cronicidad y de que los móviles que conducen a esa situación se derivan estrictamente de fallas del individuo que atraviesa esa situación” (Ciapessoni, 2013, p.102). Además, otro de los aportes de la perspectiva de esta autora, es el hecho de considerar que el fenómeno de la situación de calle es resultado de una combinación de factores que operan a distinto nivel, teniendo peso entre ellos las políticas públicas (de cuidado, de vivienda, salud, etc.), los vínculos frágiles, la victimización temprana, la pobreza de ingresos, entre otros (Ciapessoni, 2013). Sus últimos estudios, parten de la idea que existen múltiples y graves desventajas en las personas en situación de calle, que consisten en un conjunto de variables asociadas a la situación de calle que configuran mayores riesgos de terminar en esa situación, a lo que se le suma el estigma que padecen las personas por vivir en la calle. Algunas de las más comunes son la ruptura de vínculos, la falta de recursos, los bajos niveles educativos, los problemas de salud, el consumo problemático de sustancias y haber pasado por instituciones de privación de libertad. En relación a este último punto, la autora plantea la hipótesis que en Uruguay hay cada vez más personas en situación de calle debido a una falla institucional fundamentalmente en lo

que respecta a una insuficiencia de programas que trabajen durante la privación de libertad las posibilidades de egresos exitosos.

Recientemente, el trabajador social Nicolás Figueredo (2018), presentó su tesis donde analiza el diseño de los programas de atención del MIDES de adultos en situación de calle, a la luz del *modelo de cuidado continuo* y el *modelo vivienda primero*. En su trabajo observa que el modelo de atención desarrollado en Uruguay en los centros de atención a adultos, comparte los principios centrales del modelo continuo de cuidado, que se caracteriza por asemejarse a una *escalera*, es decir, se parte de centros donde se trabaja con las personas con mayor nivel de exclusión, para luego pasar a centros para personas con mayores niveles de autonomía que cuenten con una inserción laboral. Lo interesante de este trabajo, es el análisis de los programas que se llevan adelante en Uruguay desde el MIDES, específicamente los centros de atención a personas en situación de calle y la influencia de modelos implementados en Europa.

El antecedente más reciente en Uruguay, es la tesis de maestría de Thomas Evans (2019), donde analizó las trayectorias de salida de personas que hicieron uso de los centros nocturnos del Programa Calle de Uruguay, con un enfoque basado en las trayectorias biográficas y análisis longitudinal de asistencias en refugios y salidas sostenidas. Entre los resultados obtenidos, se destaca que la mayor parte de las personas permanecen en refugios por períodos breves, y que los procesos de salida son heterogéneos. El análisis realizado por el autor, da cuenta de tres tipos de rutas de salida de los refugios: (1) independientes (el rol del empleo, los ingresos y el acceso a una vivienda son centrales como mecanismos generadores de seguridad ontológica y catalizadores de las salidas en sí), (2) dependientes de redes primarias (los lazos sociales son preponderantes para la salida), y (3) dependientes de apoyos institucionales (las transferencias monetarias provistas por el Estado operan de catalizador de la salida).

En cuanto a los antecedentes de Chile, la construcción teórica respecto a la problemática de calle más importante, podría atribuirse a la sociedad civil e instituciones religiosas, aunque a partir del 2004 desde el Estado (fundamentalmente del Ministerio de Desarrollo de Chile) se han publicado documentos sobre la problemática, mayoritariamente enfocados en la

cuantificación pero con un esfuerzo reflexivo por conocer las explicaciones cualitativas de fondo.

En el año 2005 el psicólogo social Luis Ossa, realizó un estudio cualitativo sobre la construcción de identidad en niños/as y adolescentes en situación de calle en Chile. Entre los principales hallazgos, encontró que el estar en situación de calle es una experiencia en extremo deteriorante para la vivencia bio-psico-social de los jóvenes, especialmente por el periodo evolutivo en que se encuentran y por las exigencias y responsabilidades del mundo social. A partir de las entrevistas que realizó en esa investigación, analizó que existe una conciencia en los NNA entrevistados acerca de las carencias a nivel afectivo, especialmente producto de la ausencia de figuras significativas familiares. Este trabajo resulta pertinente por varios aspectos, en primer lugar debido a que los conceptos de situación de calle establecidos allí fueron incorporados en las definiciones de los programas para personas en situación de calle de Chile. En segundo lugar, porque da cuenta de la importancia de los procesos de socialización primaria y los vínculos familiares en la trayectoria de vida de las personas en situación de calle.

Por último, Florencia Picasso (2018) presentó un estudio comparando políticas sociales de transferencias en Chile y Uruguay, en el marco de su tesis de doctorado sobre *Familias y Políticas Sociales en el Mercosur y Chile* centrado en los principales programas dirigidos a las familias en el Mercosur y Chile. En dicho trabajo, da cuenta de una carencia a nivel regional de estudios comparados entre ambos países en la temática de políticas públicas. Su enfoque se basa en la relación de las familias beneficiarias y programas sociales que trabajan en el seguimiento y acompañamiento a familias vulnerables. En el estudio surgen recomendaciones en la línea de fortalecer la oferta pública y la interinstitucionalidad, flexibilizar y fortalecer el rol de los técnicos que median entre las familias y el Estado, y la importancia del trabajo colectivo y comunitario.

Capítulo 2

Políticas sociales de situación de calle y sociedad civil en Chile y Uruguay

El fenómeno de personas en situación de calle está presente en toda América Latina, aunque con magnitudes y distinto grado de respuesta por parte de las instituciones públicas y participación de la sociedad civil. Países como Brasil, Uruguay y Chile cuentan con mayor conocimiento de las dimensiones y características de la población que atraviesa por esta problemática e implementan programas específicos para atenderla. En cambio, en otros países de la región (Ver Apéndice 3) la temática es menos conocida, no cuentan con datos confiables y se trabaja con intervenciones puntuales, lo que trae como consecuencia que las personas que viven en calle sigan estando en situación de exclusión sin un adecuado acceso a servicios de salud y otros servicios básicos de protección social. En estos países suelen ser las organizaciones de la sociedad civil o instituciones religiosas las que se encargan de esta tarea, muchas veces sin contar con los recursos suficientes. Esta heterogeneidad al interior de América Latina ha configurado la identidad de la región y ha estado presente históricamente en diversas esferas de la sociedad (económica, política, cultural), confirmando la idea de que la región *es una y diversa* (De Sierra, 2008) también en términos de participación del Estado y la sociedad civil en la problemática de personas en situación de calle.

Una experiencia reciente de trabajo de los gobiernos de la región en relación a la problemática de situación de calle, es la Red Calle de América Latina (2016-2020), que surge en el marco de cooperación y la asociación internacional con la Unión Europea. En dicha red participan Uruguay, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica y Paraguay, y se busca fortalecer las políticas públicas de cada país, compartiendo y perfeccionando herramientas de abordaje y trabajo con esta población, así como visibilizar la temática y ponerla en la agenda de las instituciones públicas. Hasta el momento se han realizado tres reuniones de la Red Calle de América Latina.

En 2017 tuvo lugar la primera reunión del grupo de trabajo del proyecto regional: Red Calle – Red de países latinoamericanos para el desarrollo de políticas de atención a las

personas en situación de calle. De acuerdo al informe de relatoría de esta primer reunión, se visualizaron algunos elementos comunes entre los países participantes:

- Interés en profundizar sobre los protocolos definidos, en especial sobre los mecanismos previstos para las puertas de entrada al sistema de atención.
- Importancia de la intersectorialidad en la prevención y atención de la situación de calle.
- Dificultad en poder traccionar a la interinstitucionalidad del área social a esta nueva agenda.
- Abordajes específicos para niños, niñas y adolescentes en situación de calle y dimensionamiento diferencial del fenómeno para los seis países que integran la Red.
- Dificultad para abordar situaciones que tienen consecuencias en la salud (física y mental) pero que sus causas son determinantes sociales.
- Áreas en la que se debe avanzar y se complejizan cuando aparecen asociadas a situación de calle: violencia y abuso hacia las mujeres, niñas, niños y adolescentes, discapacidad, adultos mayores, salud mental y consumo problemático de sustancias.

A partir de esta primera aproximación, se pudo constatar que los seis países presentaban niveles de desarrollo heterogéneo en la implementación de programas para personas en situación de calle. Específicamente en Chile y Uruguay, es posible observar que respecto al tiempo de implementación de los programas para personas en situación de calle, ambos países presentan políticas consolidadas de más de una década donde los aprendizajes de gestión y el conocimiento acumulado mediante la experiencia sobre este fenómeno adquieren un peso diferencial. En cuanto al tipo de gestión, los diseños institucionales de los sistemas políticos de cada país tienen su correlato en modelos de gestión. En este sentido es posible ubicar los modelos de gestión de cada país en un eje centralizados - descentralizados, de provisión estatal privada, con participación de la sociedad civil o no, de gestión sectorial – intersectorial.

En la segunda reunión de la Red, se destacó la importancia de la medición y evaluación de los programas para personas en situación de calle y se acordó sobre la importancia de los sistemas de información ya que permite tener datos sistematizados y comparables entre los países de la región. En relación a esto, se presentaron nuevos sistemas de información y nuevas tecnologías al servicio de estas políticas (por ejemplo, el Registro social de calle de

Chile). Otro de los aspectos abordados, fue la importancia que tiene la interinstitucionalidad y la relación con las redes de protección social en el tratamiento de la problemática de calle. Además, se señaló como algo de primordial importancia visibilizar algunas subpoblaciones específicas dentro de las personas en situación de calle, como son los ex-privados de libertad, los consumidores problemáticos y las personas con problemas de salud mental. En este sentido, hubo acuerdo en destacar que las políticas de prevención cobran un lugar de suma importancia y es un deber en todos los países de la región, y específicamente en Chile y Uruguay.

Estas instancias de la Red Calle de América Latina resultan importante, ya que son una puesta a punto de cómo vienen implementándose los programas para personas en situación de calle en la región, cuáles son las instituciones responsables de la problemática en cada país y para conocer el rol de la sociedad civil en cada caso (Ver Apéndice Tabla 3 Países de la Red Calle).

2.1. Sociedad civil y Estado en las políticas sociales

En las últimas décadas, numerosos estudios han confirmado la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales e implementación de programas sociales (Salamon 1994; Smith y Lipsky 1993; Midaglia 2009). Esta tendencia es el resultado de un proceso de larga duración de transferencias de actividades y recursos desde la órbita estatal a las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel mundial como en los países de América Latina.

De acuerdo a la definición amplia de sociedad civil, ésta es una entidad autónoma y diferenciada del Estado, y refiere a un espacio donde se mueven y actúan los actores sociales. Está integrada por un conjunto de instituciones (asociaciones, cooperativas, comunidades religiosas, ONG, etc.) que ocupan un rol clave en muchas problemáticas sociales, donde el Estado no logra acceder o dirigir acciones, sea por falta de recursos, por no contar con personal técnico-profesional para destinar en esas áreas, o por no considerar esos temas como una cuestión relevante o prioritaria, entre otros motivos.

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen un espacio de comunicación que permite o favorece la expresión de la pluralidad de visiones sobre asuntos públicos que encuentra un ámbito en el que exhibirse. Bajo esta óptica, la noción de lo público no está asociada únicamente al Estado, a los partidos políticos y a los tradicionales actores socioeconómicos, sino que involucra diversas manifestaciones de la ciudadanía (Midaglia, 2009, p.6).

El creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil es un fenómeno global que, particularmente en América Latina, ha ido de la mano del proceso de democratización política. La configuración del Estado democrático no se concibe hoy en día sin la participación de las OSC, las que en los más variados contextos han asumido un papel protagónico en la promoción de derechos humanos y en la defensa del Estado de Derecho (Seoane y otros, 2003). Por otra parte, las OSC se han transformado en un actor relevante en la elaboración e implementación de políticas públicas, aportando a la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno y fomentando una forma específica de colaboración (Pearce y otros, 2002). Algunos investigadores entienden que el crecimiento y la consolidación de estas asociaciones civiles se relacionan a procesos de reforma del Estado, esencialmente, con la redefinición de las matrices de bienestar. La nueva orientación de políticas de la pobreza impulsada durante los ciclos neoliberales dio una orientación diferente en materia social que privilegió las líneas de intervención pública focalizada hacia poblaciones vulnerables, con énfasis en el territorio y descentralización. En esta perspectiva, las OSC se transforman en agentes prestadores de bienes sociales, facilitando la atención de nuevos riesgos para los que el Estado tenía escasa experiencia (Leiras, 2007, p.38).

Hasta aquí hemos visto que en la temática de personas en situación de calle, la sociedad civil ha intervenido y brindado distintas perspectivas para el abordaje de la exclusión social, además de contar con una larga trayectoria de trabajo con las poblaciones vulnerables. El voluntariado, las iglesias, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles, los movimientos sociales, son algunos ejemplos de este tipo. A continuación se describen las principales organizaciones de la sociedad civil de Chile y Uruguay que trabajan con la problemática de situación de calle, y las acciones o servicios que brindan para esta población.

2.1.1. Sociedad civil en Chile

En Chile, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas, corporaciones y fundaciones han jugado un papel muy importante en el trabajo con personas en situación de pobreza y exclusión social. A mediados de los años ochenta y especialmente con el retorno de la democracia, comienza una nueva proliferación de la sociedad civil. Además, surgen normativas que las regulan y sientan las bases para la relación de las OSC con el Estado.

A comienzos del siglo XXI, se dio un hito en materia de fortalecimiento de las OSC por parte del Estado, que fue la Política de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, desarrollada durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2004). Esta puede considerarse la primera política pública en Chile explícitamente dirigida hacia las OSC y vino a llenar el vacío normativo y legal que regulaba el ejercicio de la libertad de asociación, y la precaria institucionalidad que existía en materia de cumplimiento de fines y posibilidades de acceso a fondos públicos. De esta forma, en el año 2011 se publicó la Ley 20.500 de asociatividad y participación ciudadana en la gestión pública.

En relación a la relevancia de las organizaciones de la sociedad civil en Chile, vale mencionar un informe elaborado por Igarrazábal (2017), que señala que actualmente existen 234.502 OSC en Chile (organizaciones inscriptas hasta el año 2015). Casi el 48% de estas fueron creadas a partir del año 2006, y entre el año 2011-2015 el 26,5% de ellas, lo que es congruente con la aparición de la Ley 20.500. Por otra parte, casi un 90% de las OSC registradas comenzaron a existir en la década de los noventa, lo que coincide con el retorno a la democracia en Chile.

Chile es uno de los países del mundo que cuenta con mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil. Las OSC se han transformado en un importante actor de la economía chilena, y emplean en forma remunerada y voluntaria a 303.000 personas en jornada completa, lo cual representa un 1,5% del PIB (Irrázaval, 2017). De acuerdo con los datos disponibles, en los años recientes la mayor parte del financiamiento de las OSC en Chile ha

estado constituida por transferencias del sector público (46% de los ingresos) y por franquicias (18%). El 36% restante proviene de ingresos propios, como cuotas de asociados y prestaciones de servicios (Irrázaval y otros, 2006).

A continuación se resumen las principales organizaciones de la sociedad civil relacionadas a la problemática de calle.

-Hogar de Cristo (año de fundación 1944): cuenta con varios programas dirigidos a la población vulnerable y en situación de calle. Es la fundación con más experiencia del país y mayor cobertura. Cuenta con tres programas para personas en situación de calle: Acogida, Casa de acogida y Hospedería.

Acogida (Hogar de Cristo): brinda acompañamiento psicosocial a las personas en situación de calle. Esto se realiza en las dependencias propias o en el trabajo directamente en calle. Para ello cuenta con equipos profesionales y voluntarios que recorren los barrios y territorios del país, tanto en el día como en la noche.

Casa de acogida (Hogar de Cristo): busca favorecer la inclusión social de las personas mayores de 50 años en situación de calle, a través de acompañamiento psicosocial. Son transitorias y funcionan en un espacio flexible, donde se realiza un trabajo centrado en la persona, con énfasis en el proceso de cambio personal, de vinculación con pares y de revinculación con el entorno social.

Hospedería (Hogar de Cristo): son servicios de hospedaje nocturno, alimentación y apoyo básico a personas en situación de calle en todas las sedes del país. Funcionan como lugares de encuentro entre las personas más excluidas y los voluntarios individuales y grupales que desarrollan un trabajo solidario.

Recientemente (2019) el Hogar de Cristo ha comenzado a implementar experiencias piloto de vivienda primero, que si bien son escasas conforman un primer paso hacia este tipo de abordaje de la situación de calle.

- Fundación Gente de la Calle (año de fundación 1994): tiene como objetivo aportar a la sensibilización social y desarrollo de políticas públicas para la prevención y erradicación de la situación de calle. Tiene más de 300 beneficiarios al mes mayores de 18 años. Cuenta con dispositivos permanentes (casas de acogida) y de contingencia (albergues de invierno).

- Fundación Cristo Vive (año de fundación 1990): define como objetivo la promoción social, económica y cultural, de personas y grupos de escasos recursos. Realiza acompañamiento para que adquieran las herramientas y encuentren sus propios caminos de crecimiento. Cuentan con una residencia que funciona durante todo el año y un albergue que también funciona todo el año.

- Corporación Nuestra Casa (año de fundación 2000): es una residencia solidaria que es definida como una instancia de encuentro de las personas en situación de calle, los voluntarios y la sociedad en general.

- Fundación Moviliza (año de fundación 2005): tiene un centro de participación comunitario donde se promueve y contribuye a que los miembros de la comunidad busquen soluciones que les permitan aliviar su estado de pobreza. Esta fundación lleva adelante el Plan invierno del MINDES Chile.

En el año 2006, las organizaciones de la sociedad civil mencionadas anteriormente, configuraron la Red Calle de Chile⁴. Algunas de estas organizaciones tenían una vasta experiencia de muchos años de trabajo con esta población, como el caso del Hogar de Cristo, y otras con menos experiencia y más pequeñas en términos de alcance y número de personas con las que trabajaban. La Red fue una experiencia novedosa en la región, con influencia en el diseño y ejecución de los programas de calle de Chile. Asimismo, es posible observar cómo estas organizaciones pasaron de ser demandantes del Estado, a ser ejecutores y trabajar en conjunto al gobierno. Desde la perspectiva de varias de las organizaciones, este cambio de posición terminó debilitando la capacidad de presionar, que es una de las características destacables en la relación sociedad civil y Estado. Si bien la red surgió con el objetivo de potenciar a las organizaciones que trabajan con personas en situación de calle, visibilizar la problemática, así como también de promover estrategias conjuntas de integración y mejoramiento de la calidad de vida de las personas en situación de calle, actualmente (2019) la red se encuentra debilitada. De acuerdo a los referentes de las organizaciones de la Red Calle de Chile, la red ya no funciona más y las instancias de encuentro entre las organizaciones se producen aisladamente. Esto puede deberse al

⁴ Vale aclarar que la Red calle de Chile es independiente y antecede a la Red calle de América Latina

cambio de las autoridades del gobierno nacional (desde el año 2018), a diferencias de perspectiva entre las organizaciones que generaron fricciones, o debido a que luego que la problemática de calle logró ser visibilizada y abordada por el gobierno nacional (desde el año 2005) y se crearon programas, la red dejó de tener esa función demandante y de colaboración en el diseño de los programas para personas en situación de calle.

Finalmente, cabe señalar que actualmente (2019) son las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil las que gestionan los centros/refugios en Chile: Centros de Día, Hospederías, Residencias para la Superación, Casa Compartida, Casa Compartida Especializada para personas en situación de discapacidad y Centros de Referencia. Entre las organizaciones de la sociedad civil que actualmente trabajan en estos programas del Estado encontramos: Fundación Hogar de Cristo, ONG Corfap, Fundación Tabor, Fundación Niños en la Huella, Fundación para el Trabajo Universidad Arturo Prat, Fundación Vida Compartida Don Bosco, Corporación Moviliza, ONG Cidets, Fundación Damián de Molokai, ONG Las Viñas, Fundación Cristo Vive, Educere, Fundación Caritas y Acción Social de la Diócesis de Rancagua, ONG Alta Tierra, Corporación para la Atención Integral al maltrato CATIM, Fundación Novo Millennio, Corporación Hallazgos, y Fundación para el Desarrollo FIDE XII.

Como se puede observar, varias de estas organizaciones ya trabajaban con población en calle, y otras comenzaron a centrarse en esta temática en los últimos años.

2.1.2. Sociedad civil en Uruguay

De acuerdo a la bibliografía reciente sobre sociedad civil en Uruguay (Pereira, 2015; Rivero, 2010, Midaglia 2009), se pueden identificar una diversidad de áreas en las que se produce la coparticipación público-privado en Uruguay, y el área social es una de las principales. Un estudio realizado por Civicus (2010), señala que las primeras organizaciones de la sociedad civil en Uruguay se remontan a los inicios de la nación (organizaciones de beneficencia, comisiones, organizaciones religiosas), pero es en el primer tramo de la década de los ochenta cuando las organizaciones no gubernamentales comienzan a configurarse como fenómeno social (Rivero, 2010). En los últimos años de la

dictadura y comienzos de la democracia en 1985, las organizaciones crecieron en número, enfocando su trabajo en la población que se encontraba en situaciones más comprometidas en términos socioeconómicos luego del periodo de la dictadura (Civicus, 2010).

Teniendo en cuenta el origen del proceso de consolidación de la sociedad civil en Uruguay, y cómo ha ido transformándose a lo largo de los años, es posible identificar tres tipos de organizaciones asociadas a diferentes formas de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad civil uruguaya. Si bien la tipología que se presenta a continuación se basa en las acciones realizadas por un tipo específico de asociación (voluntariado), puede ampliarse a lo que ocurrió en Uruguay con la sociedad civil organizada y cooperativas dirigidas a la temática social. En primer lugar, es posible delimitar a) un voluntariado militante asociado a los años finales de la dictadura militar y los primeros años de la restauración democrática; en segundo lugar b) un voluntariado filantrópico que irrumpe a fines de los ochenta y se instala con fuerza en los noventa junto con el avance en el país de algunas reformas sectoriales orientadas a redefinir el rol del Estado en el campo social; y en tercer lugar c) un voluntariado de Estado, asociado a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005 (Pereira, 2015).

Como se señaló anteriormente, el proceso mediante el cual las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más relevante, se inicia en la transición a la democracia, a mediados de la década del ochenta. Durante la época de la dictadura militar, las organizaciones de la sociedad civil se caracterizaron por desempeñar un rol contra hegemónico e intervenir donde el Estado en ese momento no lo hacía, como fue el caso del trabajo con la comunidad y la población más vulnerable. Teniendo en cuenta esa realidad, desde el punto de vista económico, las organizaciones debieron desarrollar estrategias de financiación que mayoritariamente provenían de capitales extranjeros. Con la llegada de la democracia, el Estado comienza a recuperar su legitimidad y se configura un nuevo escenario para las organizaciones de la sociedad civil. En esa etapa, es posible visualizar que la propia definición de organizaciones no gubernamentales entra en crisis ante la necesidad de replantear el rol opositor que habían jugado hasta ese momento y verse ahora en el lugar de tener que colaborar con el Estado. Paralelamente al acercamiento de la sociedad civil al Estado, se produce un alejamiento de financiaciones privadas o

extranjeras que recibían estas organizaciones, que una vez reinstalada la democracia retiraron esa ayuda o apoyo monetario (Pereira, 2015).

De acuerdo a Rossal y Freiman (2008), en Uruguay la resignificación de lo privado tuvo como objeto inicial a los Centros CAIF⁵. La creación de los CAIF muestra una alianza novedosa para la realización de las políticas sociales: “la nueva unión proyectada, Estado-Comunidad local-Familia, hace que no se plasme como una política unilateral impuesta desde la esfera estatal, desconociendo la diversidad de intereses y contextos a la manera de los tradicionales programas de protección universalistas” (Rossal y Freiman, 2008, p.129). Es el primer plan nacional que se instrumenta desde la perspectiva de tercerización, descentralización y focalización. En línea con esto, Rivero (2013) estudió las organizaciones de la sociedad civil en el Plan Caif, y observó cómo los objetivos fundacionales de las OSC se iban ajustando a los cambios sociales y requerimientos del Estado. En ese proceso dinámico, surgen organizaciones cada vez más profesionalizadas, que no son representativas de determinada población y dependen del financiamiento externo para subsistir. De esa forma, para ejecutar políticas sociales en convenio con el Estado, las organizaciones se fortalecen y especializan en la implementación de programas y proyectos, especialmente en lo que se refiere a la gestión y administración, pero también en aspectos referidos a la especialización en el abordaje de problemáticas sociales específicas (Rivero, 2013, p.154).

Señaladas las características de la configuración de las organizaciones de la sociedad civil uruguaya en políticas sociales, a continuación se describen las principales organizaciones que cumplieron un rol clave en el inicio temprano del trabajo con la población más vulnerable y específicamente con personas en situación de calle.

-El Abrojo (1988 año de fundación): la asociación civil El Abrojo es una organización no gubernamental sin fines de lucro orientada al desarrollo de procesos de autonomía creciente y transformaciones activas y creativas en la sociedad. Dentro de las acciones

⁵ El Plan CAIF existe desde 1988 y constituye una política pública intersectorial de alianza entre el Estado, OSC e Intendencias Municipales, cuyo objetivo es garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

específicas para situación de calle, encontramos el Ómnibus Itinerante. Es una propuesta socioeducativa que recorre las calles donde niños/as y adolescentes desarrollan estrategias de sobrevivencia, socialización y recreación. Otra de las líneas de abordaje es el programa *Repique*, propuesta dirigida a niños/as, adolescentes y familias que desarrollan diversas estrategias de sobrevivencia, cuyo objetivo es promover itinerarios de inclusión social con niños/as y adolescentes en situación de calle de la zona Colón.

-Gurises Unidos (fundación en 1989): organización de la sociedad civil comprometida en la defensa de los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes, tanto a nivel nacional como internacional. En tal sentido, desarrolla acciones de atención directa, monitoreo, incidencia y vigilancia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, sus familias y las comunidades pertenecientes a los sectores más vulnerables. Uno de los proyectos que lleva adelante Gurises Unidos para la situación de calle, es *Revuelos* que busca poner fin a la situación de vida en calle de niños, niñas y adolescentes en situación de extrema vulneración de derechos. *Revuelos* presenta una metodología innovadora que se realiza en etapas progresivas y permite instrumentar acciones flexibles para que el niño, niña o adolescente pueda cubrir desde sus necesidades más inmediatas (alimentación, salud, abrigo, techo) hasta las de mayor complejidad, tales como educación, formación, autonomía y disminución progresiva de situaciones que atentan sobre sus derechos. De esta manera, se busca generar un vínculo referencial con niñas, niños y adolescentes en situación de calle.

-Vida y Educación (fundación 2007): el proyecto El Farol, tiene como objetivo generar e implementar procesos e instrumentos educativos en NNA, tendientes a modificar la situación de calle y de violencia de niños y niñas, incrementando sus oportunidades y su capacidad de discernimiento sobre sus propias opciones de vida.

Otra de las acciones dirigidas a la situación de calle en convenio con INAU es el Centro Nocturno de Protección Integral (CNPI), que a través de la metodología de atención directa (espacios grupales e individuales, intervención familiar) y del trabajo interinstitucional, promueve el desarrollo integral de los NNA y su familia.

-Organización San Vicente Obra Padre Cacho (fundación 1988): es una organización de

promoción y desarrollo comunitario local. Se basa en el trabajo comunitario con los vecinos y sus áreas principales de trabajo son: vivienda, educación, clasificadores. Si bien no tienen proyectos exclusivos para personas en situación de calle, sí para muchos que puedan encontrarse cercanos a esta situación

-Fundación de Apoyo al Movimiento Tacurú (fundación 1981): es una asociación civil sin fines de lucro, que trabaja con niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los barrios más pobres de Montevideo, apoyando el aprendizaje de oficios, la creación de hábitos de trabajo, la educación al mundo del trabajo, la formación moral, social y cívica, a través de la facilitación de recursos humanos, económicos o materiales.

Finalmente, cabe señalar que actualmente las organizaciones de la sociedad civil o cooperativas que gestionan los refugios para personas en situación de calle del MIDES son las siguientes: Cooperativa Creciendo, Coopel, Centro de Participación Popular, Cooperativa Soy porque Somos, DDHH, Factor Solidaridad, Guidaí, Otras Manos, Plataforma, Plemuu, Ronda Catonga, Senderos, Sumando Opciones, Socaire, DAR, y REBOOT. Como se adelantó, las organizaciones de la sociedad civil se limitan a la gestión de los programas para personas en situación de calle del Estado, por lo que el margen de acción para darle al trabajo una impronta personal, es bastante limitado.

2.2. Políticas públicas y programas sociales para personas en situación de calle

El fenómeno de las personas en situación de calle, fue una temática ausente en los gobiernos de Chile y Uruguay y no se consideró en la agenda de políticas públicas hasta el año 2005, con el inicio de la etapa de creación de nuevas políticas sociales. Las políticas previas predominantes eran de seguridad pública, cuya intervención consistía en la detención o derivación a instituciones y hospitales. Hasta ese momento, esta población era objeto de preocupación principalmente de instituciones religiosas y de la sociedad civil organizada, y no fue hasta los primeros años de este siglo cuando el Estado comenzó a ejecutar en mayor medida programas específicos para la atención de esta población.

Como se vio anteriormente, en varios países de la región se produjo un cambio en los

lineamientos respecto a las políticas sociales y estas adquirieron un lugar más protagónico en la escena pública. Una forma de analizar esta transformación, es observando cómo ha sido la evolución del gasto público social de América Latina en las últimas décadas. Entre 1998 y 1999 el gasto público social promedio regional representaba el 50% del gasto total, mientras que para el periodo 2010-2011 aumentó, alcanzando 66 % (Cepal, 2014). Específicamente para el caso de Chile y Uruguay, entre 2005 y 2016 el GPS aumentó en 7 puntos porcentuales del PIB en Uruguay, y en Chile, en el período 1990- 2009 creció un 7,6% real anual.⁶ El aumento del GPS favoreció las condiciones para el desarrollo de políticas sociales, entre ellas, para la atención de la problemática de situación de calle. En ambos países, la creación de programas sociales y de transferencias económicas para la población vulnerable, significó un cambio de rumbo en cuanto a la búsqueda de reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población que se encontraba en situación de extrema pobreza y exclusión social.

En el siguiente apartado se describen los principales programas sociales para la atención de personas en situación de calle, en Chile y Uruguay implementados en los últimos años.

2.2.1. Políticas sociales para personas en situación de calle en Chile

El proceso de creación de programas para personas en situación de calle en Chile, puede analizarse en tres períodos. El primero, podría ubicarse hasta el año 2004, ya que con anterioridad la participación del Estado en referencia a la problemática en cuestión era prácticamente nula. El segundo abarca desde el 2005 al 2015, década en la que paulatinamente se fue configurando (teóricamente) una política integral para personas en situación de calle y se crearon programas específicos para esta población. Además, ese período engloba los dos catastros de personas en situación de calle que se realizaron en Chile. Un tercer momento, sería desde 2016 en adelante cuando se comienza a implementar un registro continuo de personas en situación de calle, denominado Registro Social de Calle. A partir de allí, el Estado chileno se propone generar políticas permanentes

⁶ Recuperado de: https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/21651/1/capitulo-vii_i_gasto_publico_introduccion.pdf y https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Proteccion_de_Gasto_Publico_Social.pdf Visitado 20/05/2019

para esta población, superadoras de programas específicos implementados durante la época de invierno.

Enfocando el análisis en el primer período delimitado, en el año 2003 el Ministerio de Planificación de Chile, el Hogar de Cristo y el Instituto Nacional de Estadísticas, realizaron un relevamiento de las personas en situación de calle en la comuna de Estación Central, Santiago de Chile, y fue considerado una primera experiencia de trabajo articulada entre Estado y sociedad civil. En 2004, en el marco del proyecto *Radiografía Humana de la Pobreza* el Hogar de Cristo realizó consultas participativas a la población de calle en diferentes localidades de Chile. En esas asambleas las personas que vivían en situación de calle definieron cuatro grandes ámbitos de acción: integración, empleo, vivienda y salud mental. Posteriormente, se replicaron en todas las regiones del país y se comenzó a preparar el Primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle. Paulatinamente comienzan a generarse las primeras alianzas entre las instituciones que trabajaban con esta población, y el fenómeno empieza a visibilizarse mucho más. Asimismo, se empieza a generar el concepto de personas en situación de calle tal y como es entendido actualmente.

En el año 2005, último año de la presidencia de Ricardo Lagos, el gobierno chileno a través de MIDEPLAN y el Hogar de Cristo, realizó el Primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle. Ese año puede considerarse un momento clave, ya que distintas instituciones del Estado, de la iglesia y de la sociedad civil comienzan a articular acciones en pos de conocer la realidad de las personas que viven en situación de calle, cuantificar y tener información cualitativa respecto a esa población. A modo de síntesis, la tabla 3 presenta una síntesis de los principales datos relevados en el Catastro 2005.

Tabla 3: Cuadro resumen del Primer Catastro personas en situación de calle (2005) Chile

-Regiones: de las 7.254 personas contadas, 3.458 corresponden a la región Metropolitana de Santiago (casi un 50%). Las personas en situación de calle viven principalmente en la Región Metropolitana, del Bío-Bío y de Valparaíso.

-Sexo: en cuanto a la distribución por sexo, el 85% de las personas catastradas son hombres y el 15% mujeres.

-Edad: la edad promedio para las personas en situación de calle, fue de 47 años. El 9,3% de la población en situación de calle tiene menos de 18 años. En esta estimación se incluyen NNA que al momento de la entrevista estaban acompañados por su padres.

-Refugio/intemperie: 48,6% de los entrevistados señala que habitualmente duerme en hospederías o residencias y 31,6% en la vía pública. Las personas menores de 45 años duermen en mayor proporción en la calle o vía pública en relación a las personas de 45 años y más que lo hacen preferentemente en hospederías o residencias, siendo esta situación similar para hombres y mujeres.

-Trayectoria de vida: El 40,8% de las personas declaran que antes de estar en situación de calle vivían en una casa o pieza propia, y el 30 % dice haber ‘vivido con algún familiar’ o en la ‘casa de algún amigo o conocido’. En promedio, las personas entrevistadas han permanecido 6,6 años en situación de calle; los hombres un promedio muy cercano a los 7 años y las mujeres 4 años y medio. Las tres principales razones o motivos por los cuales las personas en situación de calle se encuentran en tal condición son: ‘problemas en la familia’, ‘problemas económicos’ y porque ‘no tiene casa u hogar donde llegar’.

En 2011 se realizó el Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle; en esa oportunidad se utilizó otra metodología y a diferencia del catastro 2005 que fue realizado en una noche, en 2011 el relevamiento duró una semana. Se consideraron 161 de las 346 comunas del país (86% del total de la población nacional), y se encontraron 12.255⁷ personas en situación de calle.

Tabla 4: Cuadro resumen del Segundo Catastro personas en situación de calle (2011) Chile

-Regiones: la distribución de las personas en situación de calle a nivel nacional es similar a la distribución de la población general, concentrándose un 47% (5.729) del total en la Región Metropolitana

-Sexo: 84% (10.185) de las personas en situación de calle a nivel nacional son hombres, y 16% (1.986), son mujeres.

-Edad: la edad promedio es 44 años. La media regional más baja es de 41 años, en las regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos, y la más alta es de 50 años, en Los Lagos y Aysén. El total de niños y niñas y adolescentes 742.

-Refugio/intemperie: 56,2% (6.388) de las personas encuestadas pasó la noche anterior en la calle y en otros

⁷ Según el Censo 2017, la población total de Chile es de 18,05 millones de habitantes.

lugares precarios. El 43% (4.883) señaló haber pasado la noche anterior en una hospedería, residencia o albergue.

-Trayectoria de vida: el total de personas que llevan menos de un año en situación de calle es 2.729. El promedio de años en situación de calle es de 5,8. En cuanto a la nacionalidad, el 93% (10.781) de las personas en situación de calle catastradas nació en Chile. Respecto al estado civil, la mayoría de ellas (59%: 6.842) se declara soltera, 14,2% (1.647) dice estar separado/a o divorciado/a; y un 12,5% (1.455) se declara casado/a.

Como se pudo constatar, la cantidad de personas en situación de calle en Chile entre el primer y segundo catastro aumentó considerablemente, aunque hay aspectos metodológicos que también pueden explicar dicho incremento (en términos de cobertura y la propia metodología que fue distinta). De todas maneras, con el transcurso de los años es visible el interés del gobierno chileno por generar acciones dirigidas a las personas en situación de calle, lo cual demuestra que el tema ha podido instalarse en mayor o menor medida en la agenda pública.

Tras los relevamientos realizados en 2005 y 2011, desde el gobierno se diseñó una propuesta programática orientada a que las personas en situación de calle logren un acercamiento progresivo a las redes de servicios disponibles (refugios, servicios de salud, atención a problemas de consumo, etc.), que son utilizados muy marginalmente por las personas de calle (sea por que la población no accede por diversas razones, o por deficiencia de cupos de atención). Teniendo en cuenta esto, y de acuerdo a lo señalado por los referentes del gobierno, en los últimos años el Estado chileno visualizó que el problema a abordar *es la situación de calle y no las personas en situación de calle*, dando lugar a una nueva estrategia para esta problemática que consiste en un registro permanente con datos de las personas en situación de calle.

En 2016, se crea el Registro Social de Calle, que permite tener información más allá de la fotografía del momento (como en los catastros 2006 y 2011), a través de la actualización permanente de datos, con el objetivo de facilitar mecanismos de acceso de las personas en situación de calle al sistema intersectorial de protección social. Además, permite el monitoreo de las trayectorias de las personas que viven en situación de calle. El registro social para personas en situación de calle es implementado por todas las comunas de Chile, y son los municipios quienes realizan el registro (también con el apoyo de instituciones de

la sociedad civil). La importancia más evidente es que funciona como *puerta de entrada* de las personas en situación de calle al sistema de protección social del Estado. En otro orden, un hito importante en esta etapa es en 2017 cuando se incluye por primera vez en la historia de Chile a las personas en situación de calle en el censo nacional.

Desde 2018 se crea el Código Azul del Sistema Integrado de Servicios, que consiste en la ampliación de medidas y cobertura en momentos del año en que las condiciones climáticas extremas ponen en riesgo a quienes viven en situación de calle. El Código Azul se compone de tres tipos de servicios (refugio, operativo móvil y móvil de traslado), y son adicionales a la red de albergues y operativos móviles del Estado que operan durante todo el invierno.

En relación a las políticas sociales para personas en situación de calle, en el año 2011 se crea una estrategia para la inclusión de las personas en situación de calle y se elabora el Plan Nacional de Calle. En 2014, se relabora una política de carácter nacional denominada Política Nacional de Calle (2014-2018), con el propósito de “contribuir a la inclusión social de las personas en situación de calle, revirtiendo los prejuicios y conductas discriminatorias hacia este grupo de la población, y reconociendo sus derechos y aptitudes para superar la situación de calle, mediante el despliegue de estrategias, acciones y compromisos intersectoriales en favor de las personas que viven o podrían llegar a vivir en situación de calle” (Política Nacional de Calle, Chile, 2014).

La siguiente tabla muestra los programas para personas en situación de calle de Chile y el organismo responsable de su ejecución en el año 2018.

Tabla 5. Programas identificados Chile (año 2018)

Programa	Organismo responsable
Programa Calle	Ministerio de Desarrollo Social y familia
Programa Noche Digna	Ministerio de Desarrollo Social y familia
Centros temporales para la Superación	Ministerio de Desarrollo Social y familia
Apoyo a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle	Ministerio de Desarrollo Social y familia
Plan Código Azul	Ministerio de Desarrollo Social y familia
Salud Mental	Ministerio de Salud
Red de Trabajo con Personas en Situación de Calle (Red Calle)	Red Calle
Voluntariado, caridad	Iglesias/ instituciones
Programas Especializados en Niños, Niñas y/o Adolescentes en Situación de Calle (PEC)	SENAME (Servicio Nacional de Menores)
Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol	SENDA
Organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas	Hogar de Cristo es la principal.

Fuente: Elaboración propia

Dentro de los programas sociales implementados en Chile y específicamente desde el Ministerio de Desarrollo Social, el Plan de Invierno (que es uno de los componentes del Programa Noche Digna) brinda de manera transitoria y en época de bajas temperaturas, alternativas de hospedaje y atención básica en la vía pública a personas en situación de calle. Como se puede ver, es un programa que se acota mayoritariamente al período de fríos más intensos, lo cual demuestra que el hecho de considerar la problemática de calle más allá de una asistencia inmediata, está en proceso.

Programa Noche Digna: tiene como objetivo general que personas en situación de calle accedan a servicios sociales básicos, orientados a brindar protección a la vida, a través de la provisión de alojamiento, abrigo, alimentación, y atención básica en salud. Dentro de los objetivos específicos, se encuentran: 1. disponer de alternativas de hospedaje y

prestaciones de calidad para personas en situación de calle. 2. brindar atención en calle y prestaciones de calidad a aquellas personas en situación de calle que no acceden a los servicios de hospedaje. 3. los servicios sociales son modalidades de atención dirigidas a las personas en situación de calle en un periodo acotado de tiempo, los cuales tienen como propósito brindar alternativas de hospedaje, atención en calle, atención médica básica además del servicio integral de coordinación entre todos los dispositivos.

El Plan Invierno (desde el año 2011), busca proteger la vida de las personas en situación de calle a través de la provisión de alojamiento, alimentación y abrigo para esta población. El objetivo es que en épocas de bajas temperaturas disminuya la tasa de mortalidad de las personas en situación de calle y se reduzcan los riesgos y deterioros de salud. El Plan pretende facilitar el acceso a distintos servicios especializados, involucrar a instituciones y personas en el acompañamiento a las personas en situación de calle y asegurar los estándares mínimos de coordinación intersectorial. Cabe señalar que hasta el 2018, los dispositivos funcionaban sólo durante temporadas de invierno. En cuanto a los componentes del plan, son los siguientes: Hospedaje, Atención en calle, Servicio de atención médica básica y Servicio de coordinación nacional. Estos servicios se llevan a cabo a través de dispositivos territoriales, y entregan una serie de prestaciones dirigidas a las personas en situación de calle para la satisfacción de necesidades alimentarias, de abrigo, higiene y salud.

Centros para la Superación, son un componente del Programa Noche Digna, y constituyen un complemento al Plan de Invierno.

También existen otros programas (que podrían considerarse como *preventivos* de la situación de calle) implementados en la última década en Chile:

-Programa de apoyo a niños, niñas y adolescentes en situación de calle (Ministerio de Desarrollo Social, 2016): busca posibilitar la superación de la situación de calle de niños, niñas y adolescentes a través de la intervención psicosocial, familiar y comunitaria.

-Piloto de salud mental para personas en situación de calle: tiene como objetivo mejorar el acceso a atención en salud mental de las personas mayores de 18 años. Esto se hace a través de la implementación de un modelo de atención, en las comunas de Santiago,

Estación Central, San Bernardo y Recoleta.

-Programas especializados en niños, niñas o adolescentes en situación de calle (PEC): dirigen su intervención a la reparación del daño de la población de NNA que se encuentran viviendo o presentan una prolongada permanencia en la calle. Tiene como objetivo reducir los tiempos de permanencia y/o poner término a la situación de vida en la calle.

Por último, a partir del año 2017 se ha planificado en Chile el inicio del *Modelo en Red*, que profundiza el rol de vinculación y referencia que los centros/refugios ofrecen a sus participantes, insertándolos en una red de programas, servicios y prestaciones públicas y privadas. El objetivo general es “mejorar el acceso de personas en situación de calle a alojamiento temporal y servicios básicos, conectándose mediante dispositivos con la red de protección social”. Los objetivos específicos son los siguientes: mejorar el acceso de personas en situación de calle a un alojamiento temporal, mejorar el acceso de personas en situación de calle a servicios básicos, y favorecer la conexión de las personas en situación de calle con la red de protección social.

Hasta aquí hemos visto que con el transcurso de los años, han ido aumentando los programas para personas en situación de calle y el alcance, aunque continúan bastante centralizados en la región metropolitana de Santiago de Chile. El hecho de haber modificado los programas que se limitaban a la época de invierno, denota un interés desde los hacedores de las políticas públicas por abordar la problemática y todo lo que ella implica. De todas maneras, resta implementar estrategias dirigidas a la prevención y atención específica de subpoblaciones al interior de las personas en situación de calle (mujeres con NNA, población trans, consumo problemático de sustancias, egreso de instituciones totales, discapacidades), que si bien existen algunos programas, resultan insuficientes en cuanto a cupos y cobertura en el territorio.

2.2.2. Políticas sociales para personas en situación de calle en Uruguay

En el año 2005 asume al gobierno uruguayo el Frente Amplio y comienza un nuevo escenario para el abordaje de las problemáticas sociales que habían sido relegadas durante

las décadas anteriores. La situación de pobreza y exclusión que vivía gran parte de la población, hacía necesaria la intervención del Estado en el tratamiento de la pobreza extrema.

Desde el 2005 y con mayor énfasis desde el 2010 en adelante, ha ido aumentando la cantidad de programas dirigidos a la atención de esta población: “este redireccionamiento de la intervención social supuso la instalación de un nuevo marco de ideas orientador de la asistencia, que requirió, por un lado, fortalecer los dispositivos territoriales para asegurar la incorporación de las poblaciones en peores condiciones socioeconómicas, y por otro, instrumentar revisiones en el diseño e implementación de prestaciones sociales para mejorar las pautas efectivas de focalización” (Midaglia, 2018, p.212). Hasta el año 2010, existían dos programas para personas en situación de calle en Uruguay: el Programa calle y Puerta de entrada. En la última década ha aumentado el número de programas y experiencias piloto, como por ejemplo las casas para personas en situación de calle con algún tipo de discapacidad.

Para el análisis propuesto, es posible agrupar en períodos el proceso mediante el cual las políticas para personas en situación de calle en Uruguay han cobrado mayor relevancia en términos de alcance y cobertura, así como en la especificación de las necesidades de la población.

La primera acción del Estado uruguayo para personas en situación de calle⁸ fue el Plan de Invierno (2001-2004) que surgió en un contexto de crisis económica y social, con el objetivo de dar respuesta a la situación de emergencia de las personas en situación de calle. Esta intervención, supuso una planificación interinstitucional entre el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional del Menor (INAME) y la Intendencia de Montevideo (IM), que aunaron acciones para aumentar la capacidad de atención a la población en situación de calle durante los meses de invierno. A su vez, dicho Plan tuvo como antecedente el Plan Frío Polar de la Intendencia de Montevideo que consistía en alojar a personas en situación de calle durante el invierno. En el 2001, a estas tres instituciones se unió el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Interior, encargado de la seguridad y la ONG Asociación Civil Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico

⁸ Vale aclarar que con anterioridad existían programas desde la órbita pública para NNA en situación de calle, implementados por INAME.

(CIPFE) responsable de la gestión de los distintos refugios. Es interesante señalar, que ya desde esta etapa inicial, las organizaciones de la sociedad civil gestionaban los refugios para personas en situación de calle. El Plan de Invierno de 2003, se centró en mayor medida en los procesos de reinserción de las personas en situación de calle y en las rutas de salida de dicha situación. Para ello, intentó dar un mayor nivel de continuidad a acciones dispersas existentes, al mismo tiempo que se implementaron nuevas respuestas a aspectos de la problemática que no habían sido abordados hasta entonces (MIDES, 2017).

Una segunda etapa se inicia con la creación del MIDES en 2005, que tomando como antecedente lo realizado por la Intendencia de Montevideo, comenzó a convocar las reuniones del espacio de articulación interinstitucional llamado Intercalle, donde referentes de diversas instituciones estatales (Inau, BPS, ministerios) se reunían para tratar temas relacionados a la población en situación de calle. Ese año también se conformó el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales. En este marco, el MIDES asumió responsabilidades mayores en materia de implementación y coordinación de políticas sociales y específicamente de atención a los grupos más vulnerables de la sociedad, entre ellos, las personas en situación de calle. También en el año 2005 comenzó a ejecutarse el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), en el cual se incluyó como uno de los componentes principales un Programa de Atención a las Personas Sin Techo (PAST), antecedente directo de los programas que actualmente funcionan para abordar la problemática de las personas en situación de calle. El PAST ofrecía a las personas que se encontraban en situación de calle la posibilidad de acceder a un refugio donde poder dormir. Asimismo, se creó un equipo móvil para atender a las personas que se encontraban en calle pero se negaban a ir a un refugio.

Posteriormente, para conocer mejor la población y poder cuantificarla, en el año 2006 desde el MIDES se realiza el Primer conteo de personas en situación de calle, que dio cuenta que 739 personas se encontraban durmiendo en la intemperie o en refugios. Consecuentemente a este primer censo, el documento de la Reforma Social (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011) definió tres segmentos de población en los cuales se entendía necesario focalizar la intervención del Estado: personas en situación de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, pobreza extrema y situaciones de especial vulneración de

derechos. En tal sentido, dicho documento definió que uno de los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) estuviera específicamente orientado a “las personas en situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica: niños, niñas y adolescentes en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, adolescentes infractores de la ley penal, niños y adolescentes con ausencia de protección familiar, explotación sexual comercial, personas adultas en situación de calle, personas adultas infractoras de la ley penal, familias viviendo en hábitats especialmente degradados” (Reforma Social, 2011, p.29).

Ese mismo año, se aprobó la Ley N° 18.787 que hace referencia a personas en situación de calle, y dispuso la obligatoriedad que tiene el Estado de prestar asistencia a las personas de cualquier edad, que se encuentren en situación de intemperie completa, con riesgo de graves enfermedades o incluso con riesgo de muerte. Dicha ley establece que las personas podrán ser llevadas a refugios u otros lugares para ser adecuadamente asistidas, aún sin que presten su consentimiento, siempre que un médico acredite por escrito la existencia de alguno de los riesgos indicados en la presente disposición y sin que ello implique la privación de su libertad (Ley N° 18.787). También en 2011, en el marco del proceso reorganizativo del MIDES, el Programa Calle fue reestructurado y se modificaron varios aspectos, entre ellos el nombre, pasándose a denominar Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC) y formando parte de la Dirección Nacional de Integración Social (DINIS). Dentro de esta nueva estructura, la modalidad de atención pasó a estar compuesta por cinco componentes: el Equipo Central, la Puerta de Entrada, los Centros de Atención, el Equipo Móvil de Calle y el Call Center. Ese año, desde las autoridades del Ministerio se plantea la conveniencia de realizar otro censo de personas en situación de calle, a modo de dar cuenta de la evolución del fenómeno. Es así que en 2011 se realiza el Segundo conteo de personas en situación de calle que relevó en todo el país un total de 1274 personas, 837 en refugios y 437 pernoctando en calle.

Tabla 6: Resumen de censo de calle 2011, Uruguay.

Población en situación de calle: en Montevideo se relevó un total de 1023 personas, 670 en refugios y 353 pernoctando en la calle.

Regiones: en el interior del país se registraron 251 personas, de las cuales 167 eran usuarias de refugios y 84 pernoctaban en la vía pública. De las ciudades del resto del país la que presenta mayor influencia del fenómeno es Rivera, con un total de 56 personas, 36 en refugios y 20 pernoctando en la calle.

Sexo: la distribución de la población en situación de calle muestra una sobre-representación de varones, especialmente dentro de aquellos que pernoctan durante la noche en la vía pública.

Edad: la población en calle se concentra en la cohorte de 30 a 54 años. Para el caso de las personas en refugios nocturnos, el 39% se ubica en este grupo, y 50% pernoctando en la calle.

En 2013, se crea la Ley N° 19.120 de Faltas y Conservación de los espacios públicos, que regula el uso de los espacios públicos a través de la incorporación de modificaciones al Código Penal. Dicha ley incluye algunos artículos que tienen vinculación con la problemática de las personas en situación de calle, como el artículo N° 368 que establece que siempre que se constate la ocupación indebida de espacios públicos, la persona debe ser trasladada a una dependencia del MIDES donde se le ofrecerá una alternativa adecuada a su situación. La Ley de faltas generó algunas tensiones entre los responsables de trabajar con personas en situación de calle (trabajadores de las organizaciones de la sociedad civil y cooperativas), y el discurso del gobierno que creó dicha ley para mejorar el control del orden y seguridad pública.

En 2014, el Estado uruguayo con la colaboración de EUROsocial⁹, conformó el departamento de Coordinación del Sistema de Atención, que centraliza servicios para la población en situación de calle o riesgo de calle. Se definieron nuevas líneas de trabajo, concretamente la reinstalación de una mesa interinstitucional para una estrategia integral y coordinada entre distintos ministerios; elaboración de un marco teórico del PASC; establecimiento de un sistema de registro y seguimiento y articulación con el Ministerio de Vivienda para presentar un proyecto piloto de estrategia orientada a vivienda. La participación del gobierno uruguayo en esta iniciativa europea, significó un acercamiento a

⁹ Es un programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina que contribuye a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas. (Recuperado de: <https://eurosocial.eu>, visitado 29/08/2019)

experiencias desarrolladas en Europa para personas en situación de calle, y la consideración de alternativas como *Housing first*¹⁰, recientemente implementadas como piloto en Uruguay.

En el 2015 se consolida una nueva estructura en el MIDES y la dirección responsable de la atención a personas en situación de calle que es la que continúa vigente.

En el año 2016, se llevó a cabo el Tercer Censo de Personas en Situación de Calle y presentó diferencias metodológicas en relación a los anteriores (2006 y 2011). Por un lado, buscó captar mejor el número total de personas en calle, y por otro dar cuenta de las características y perfiles de la población que pernocta en calle. En esa ocasión, además de contabilizar a las personas en situación de calle, se entabló contacto tras la realización de un formulario con preguntas específicas sobre su situación (variables sociodemográficas) y respecto a su trayectoria de vida. El censo 2016 contabilizó un total de 1.651 personas en situación de calle, de las cuales 556 se encontraban en la intemperie y 1.095 en centros.

Tabla 7: Resumen de censo de calle 2016, Uruguay.

<p>Sexo: el 86% de las personas en situación de calle son varones. Esta proporción es mayor si tomamos en cuenta las personas que pernoctan a la intemperie, donde cerca de 9 de cada 10 son varones.</p> <p>Edad: el 53% tiene menos de 40 años. Esta proporción es mayor si se tiene en cuenta el lugar donde pernoctan, siendo un 64% en el caso de los que lo hacen a la intemperie. En los centros MIDES la proporción de personas que pernoctan bajo techo es más equilibrada, siendo un 51% en el caso de los menores de 40 y 19% en los mayores de esa edad.</p> <p>Salud: 90% de las personas en situación de calle se encuentran en registros administrativos del Sistema Nacional Integrado de Salud. La mayor parte de la asistencia de salud está cubierta por ASSE a través del carné de asistencia y de manera marginal por el FONASA.</p> <p>Motivos: la ruptura de vínculos es el motivo principal declarado como desencadenante de la situación de calle (56%), seguido de adicciones (30%), e insuficiencia de ingresos (20%).</p> <p>Institucionalización: 4 de cada 10 declara haber estado privado de libertad en algún momento de su vida; 3 de cada 10 en INAU, 2 de cada 10 en una institución psiquiátrica.</p>
--

En 2019, se realizó el Cuarto censo de personas en situación de calle. En esta oportunidad,

¹⁰Esta propuesta será analizada más adelante en el Apartado 3.1.4. Metodología y modelos de intervención de los programas.

se contabilizaron 2.038 personas en situación de calle, de las cuales 1043 en intemperie y 995 en refugios.

Tabla 8: Resumen de censo de calle 2019, Uruguay

Sexo: 9 de cada 10 personas en situación de calle son varones

Edad: el promedio es de 38 años, y la edad promedio de primera situación de calle es 25 años. En el censo 2019 no se registraron NNA pernoctando en calle

Redes/vínculos: 62% se encuentra sola en calle, 60% tiene contacto con personas que no viven en calle y 60% mantuvo algún contacto hace menos de 1 mes.

Motivos: entre los principales motivos declarados de ingreso a situación de calle y de no retorno: 50% declara por ruptura de Vínculos/Convivencia; y 30% consumo de sustancias.

Consumo problemático de sustancias: 83% declaran consumir alguna sustancia y 59% de éstos declaran consumir más de una sustancia. 59% de los consumidores pueden catalogarse como consumidores problemáticos (consumo diario).

Salud mental: aproximadamente 4 de cada 10 declara que ha estado internado por problemas de salud mental.

Actualmente (2019) existen en el MIDES tres programas de atención diferenciados según el perfil de la población: Programa calle; Programa de atención a mujeres con niños/as y adolescentes; y Programa de atención a personas que requieren cuidados. Adicionalmente, funciona un conjunto de dispositivos de captación y derivación a través de los cuales se accede a los programas: Equipo técnico móvil; Puerta de entrada; Oficinas territoriales del MIDES en el interior del país; Puerta de entrada por Ley de Faltas; Call center.

Como se pudo observar, en este periodo se realizaron tres de los cuatro conteos de personas en situación de calle realizados en Uruguay. Cabe aclarar que los datos provenientes de los conteos no son estrictamente comparables dado que se han introducido varios cambios metodológicos entre las sucesivas ediciones. Algunas de las diferencias en la metodología aplicada para uno u otro conteo se relacionan con: el alcance territorial, la extensión horaria del relevamiento, la época del año en que se lo realizó, la inclusión dentro del conteo de personas que se encontraban circulando en el momento del relevamiento y que luego de un primer acercamiento declararon que iban a pernoctar en calle. Sin embargo, el incremento en la cantidad de personas en situación de calle es notoria y requiere necesariamente por parte del Estado un análisis pormenorizado respecto a los factores que están interviniendo en esta problemática.

La siguiente tabla resume los resultados obtenidos en los censos de calle realizados en Uruguay desde el año 2006 al 2019, donde se puede observar el aumento en la cantidad de persona en situación de calle.

Tabla 9: Cantidad de personas en situación de calle según tipo de situación. Montevideo. 2006, 2011, 2016 y 2019¹¹

Tipo de situación de calle	2006	2011	2016	2019
Intemperie	320	353	556	1.043
Centros MIDES (refugios)	419	670	1.095	995
Total	739	1.023	1.651	2.038

Fuente: Elaboración propia en base a DINEM- MIDES

De los sucesivos cambios que se realizaron a lo largo de las etapas descriptas anteriormente, es posible visualizar transformaciones en pos de generar políticas específicas para la población en calle, así como en instalar la problemática en diferentes ámbitos mediante el trabajo coordinado e interinstitucional. Actualmente existen 16 programas sociales dirigidos a la atención de personas en situación de calle, que involucran a distintos organismos o instituciones estatales. Asimismo, es posible clasificarlos de acuerdo al tipo de abordaje al que se enfocan, sea prevención de la situación de calle o atención implícita o explícita. La tabla 10 resume los programas identificados en Uruguay dirigidos o vinculados a la atención de situación de calle.

¹¹ Según el Censo de 2011, la población total de Uruguay es de 3.286 millones de habitantes y de Montevideo 1.381 millones de habitantes.

Tabla 10. Programas identificados Uruguay (año 2018)

Clasificación	Programa	Organismo responsable
Prevención	Subsidio de alquiler	MVOTMA
Prevención	Acciones de recuperación de fincas ocupadas y atención integral de la familia	MVOTMA
Prevención	Viviendas y otras soluciones habitacionales	BPS
Prevención	Servicios y prestaciones de DINALI	MI
Prevención	Programa de inserción social y comunitaria	INISA/MIDES
Prevención	Atención a mujeres con niños/as y adolescentes	MIDES
Prevención	Atención a personas que requieren cuidados	MIDES
Atención	Atención integral para personas mayores en situación de calle	BPS
Atención	Atención a la infancia y adolescencia en situación de calle	INAU
Atención	Programa Calle	MIDES
Atención	Atención 24 hs a niños/as en situación de calle y calle crítica	INAU
Atención	Programa Aleros	JND
Atención	Sistema Nacional de Comedores	MIDES
Atención	Urbano espacio cultural	MEC
Atención	Programa de Inserción del Consumidor Problemático	JND
Atención	Desocupación de espacios públicos	CECOED – IM

Fuente: MIDES (2018)

Seguidamente se describen los principales programas para personas en situación de calle en Uruguay.

Programa Calle (varones y mujeres): se trata de un programa de inclusión social dirigido a personas en situación de calle a partir de los 18 años de edad. Desarrolla acciones tendientes a la restitución de derechos vulnerados. Su principal dispositivo de intervención

son los centros nocturnos (33 + 3 de contingencia¹²) y 2 centros de medio camino¹³ con atención 24 horas.

Programa para mujeres con niños/as y adolescentes: es un programa de abordaje familiar dirigido a mujeres con niños/as y adolescentes que se encuentren en situación de calle. Su principal dispositivo de intervención son los centros de atención 24 horas. Cuenta con cinco modalidades de atención, todas de 24 horas, diferenciadas según las posibilidades de autonomía de las familias: centros 24 horas; centro medio camino; centro de estadía transitoria; centro de fortalecimiento familiar; dispositivos de emergencia; y una experiencia piloto de albergue con mayor autonomía en convenio con la Intendencia de Montevideo.

Programa de atención a personas que requieren cuidados: brinda atención a personas en situación de calle con dependencia leve o moderada, crónica o aguda, o en procesos de recuperación. Sus dispositivos de intervención son un centro de recuperación (en el marco de un acuerdo de trabajo con ASSE y BPS), dos centros 24 horas de atención a personas mayores de 55 años autoválidos o con dependencia leve; y un centro diurno para usuarios de centros nocturnos del Programa Calle con patología psiquiátrica en tratamiento y compensada. Desde 2019 funcionan dos nuevos centros diurnos, uno de ellos focalizado en usuarios problemáticos de drogas y otro para personas con deterioro físico-cognitivo.

Los tres programas descriptos anteriormente, se complementa con otros dispositivos de captación y derivación en la zona metropolitana.

i) Puerta de Entrada: es un dispositivo de atención presencial; ii) Equipo Móvil: es el dispositivo central de captación, derivación y seguimiento. El equipo recoge los reportes de personas en situación de calle para su captación y derivación a centros; iii) Call Center 0800 8798: es el servicio gratuito de recepción de reportes sobre personas en situación de calle, gestionado por el Equipo Móvil y georreferenciado; iv) Puerta de Entrada Ley de

¹² Se denominan centros de contingencia aquellos que se abren sólo durante el invierno y tienen menos requerimientos para su ingreso.

¹³ Centros medio camino son centros a los que acceden aquellas personas que han transitado por otros centros PASC, y cuentan con posibilidades de autogestión y de lograr un egreso. Las personas que llegan a estos hogares pagan una suma mensual para cubrir gastos de alimentación mientras son acompañadas en el proceso de búsqueda de otras alternativas de alojamiento.

Faltas: tiene como objetivo recibir a las personas conducidas por el Ministerio del Interior en el marco de la Ley 19.120 y ofrece acompañamiento y derivación a los centros.

Finalmente, es importante señalar que con el transcurso de los años es notorio el incremento de acciones y políticas públicas para las personas en situación de calle. Desde el gobierno de Uruguay se ha demostrado un interés por conocer mejor a la población, y tener de primera mano (mediante los sucesivos censos y estudios de trayectoria de las personas en situación de calle) el conocimiento respecto a dónde dirigir las políticas, y cuales son las principales problemáticas presentes en la población. En ese proceso, un aspecto que el Estado no ha considerado lo suficiente es, por un lado, el intercambio con las organizaciones de la sociedad civil (más allá de instancias puntuales que hacen a la gestión de los refugios), y por otro, la consulta directa a los propios actores de esta cuestión: las personas en situación de calle.

2.3. Abordaje metodológico para el análisis comparado del papel de la sociedad civil en políticas públicas de situación de calle

Este trabajo partió de algunas preguntas que guiaron la investigación, ¿qué políticas se implementaron desde el Estado para atender la situación de calle en Chile y Uruguay?, ¿cómo fue el proceso de configuración de las políticas públicas llevadas a cabo en Chile y Uruguay para atender a las personas en situación de calle entre 2005 y 2019?, ¿qué aspectos de la implementación de esas políticas en Chile y Uruguay son semejantes y diferentes?, ¿qué otras instituciones/actores participan en la atención de la problemática de calle además del Estado (instituciones religiosas, OSC, ONG, etc.)? A partir de las mismas, se plantearon algunas hipótesis. En primer lugar, que el rol de las organizaciones de la sociedad civil ha sido importante en el proceso de elaboración de las políticas sociales para personas en situación de calle. La segunda hipótesis fue que la tradición caritativa, vinculada a la religión y filantropismo en el trabajo con personas en situación de calle, ha estado más presente en Chile que en Uruguay; y la tercera que los cambios en las autoridades de gobierno de los países estudiados han generado modificaciones en la forma de abordar la problemática de personas en situación de calle.

Teniendo en cuenta eso, se formuló como objetivo general analizar el papel de la sociedad civil y del Estado en las políticas para personas en situación de calle en Chile y Uruguay. En función de ello, se establecieron los siguientes objetivos específicos: 1.1. El análisis comparado de los procesos de las políticas y programas implementadas en Chile y Uruguay para atender a la población en situación de calle entre 2005 y 2019; 1.2. Analizar el discurso de diferentes actores de la Sociedad Civil, Estado y Academia respecto a las políticas para personas en situación de calle; 1.3. Ver similitudes y diferencias en el proceso de elaboración de las políticas en ambos países; y 1.4. Conocer la oferta de políticas y servicios para los distintos grupos dentro de la población en calle, así como las perspectivas de cómo abordar la problemática.

Para dar cuenta del proceso de elaboración de las políticas sociales para personas en situación de calle se analizó el papel de la sociedad civil y Estado en los programas existentes, los diseños, resultados y estrategias de las políticas de calle de Chile y Uruguay en los últimos años, analizados a la luz de registros administrativos, materiales bibliográficos sobre estas políticas (pliegos de programas, diseños, planes de gobierno, etc.), y análisis de discurso de informantes calificados en la temática de personas en situación de calle. Se utilizó un diseño cualitativo que consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a los principales actores involucrados en la temática de personas en situación de calle de Chile y Uruguay, complementado con el análisis de diversas fuentes documentales de ambos países.

En relación a las entrevistas, se agruparon teniendo en cuenta los tipos de actores: (1) Academia (referentes de la academia, investigadores de la temática), (2) Estado (informantes calificados involucrados en el diseño e implementación de los programas para personas en situación de calle -nivel técnico/político-), y (3) sociedad civil (referentes de las principales organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas que trabajan en la problemática de personas en situación de calle). Se realizó una muestra de actores e informantes calificados en la temática de Chile y Uruguay, a modo de tener un panorama completo del fenómeno desde diversas perspectivas. En total se realizaron 23 entrevistas, 11 en Chile (dos referentes de la academia, tres referentes del Estado, y seis de la sociedad civil), y 12 en Uruguay (cuatro referentes de la academia, cuatro del Estado, y cuatro de la

sociedad civil).

Las entrevistas se llevaron a cabo en forma personal, entre el año 2017 y 2018. En el caso de Chile, se realizaron entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil que integraban la Red Calle (red que agrupa a las principales OSC en la materia). En Uruguay, si bien no existe una red semejante a la chilena, se entrevistó a las principales organizaciones de la sociedad civil referentes en la temática.

Tabla 11: Entrevistas realizadas

		Chile		Uruguay	
Estado	Claudia Nuñez	Asesora División de promoción y protección social. Ministerio de Desarrollo Social	Eleonora Bianchi	Directora de Protección integral en situaciones de vulneración. Ministerio de Desarrollo Social	
	Claudia Díaz	Coordinadora Noche Digna. Ministerio de Desarrollo Social	Micaela Melgar	Directora de División calle, Ministerio de Desarrollo Social	
	Valentina Sepúlveda	Encargada del Programa Calle. Ministerio de Desarrollo Social	Nahiri Ahororian	Adj. Cord. Programa personas en situación de calle. Ministerio de Desarrollo Social	
			Mayra Aldama	Ex. Directora nacional de Protección integral a situaciones de vulneración. Ministerio de Desarrollo Social	
Sociedad civil	Luis Ossa	Hogar de Cristo	Javier Pereira	Fundación América del Sur	
	Mónica Contreras	Hogar de Cristo y ex coordinadora de calle del Ministerio de Desarrollo Social	Pablo Bassi	Gurises Unidos	
	Isabel Lacalle	Directora de Fundación Nuestra casa	Sergio Correa	Vida y Educación	
	Evelyn Merdech	Directora de operaciones de Moviliza	Paula Baleato y Gastón Cortés	El Abrojo	
	Francisco Javier Román	Director de Fundación Gente de la calle			
	Ingrid Almendras	Fundación Raíces			
Academia	Leonardo Piña	Universidad Alberto Hurtado	Javier Pereira	Académico Sociedad civil	
	Luis Ossa	Hogar de Cristo	Fiorella Ciappessoni	Universidad de la República	
			Sandra Leopold	Universidad de la República	

En cuanto a los documentos consultados, fundamentalmente fueron obtenidos de las páginas web de los Ministerios de Desarrollo de cada país, así como de las propias organizaciones de la sociedad civil.

Capítulo 3

La sociedad civil en las políticas sociales de situación de calle en Chile y Uruguay

El análisis de la problemática de situación de calle requiere necesariamente definiciones y delimitaciones del fenómeno, es decir, saber a quiénes y bajo qué condiciones se considera situación de calle. Comprender cabalmente los límites del concepto es crucial para dar relevancia a la problemática, y el hecho de definir un fenómeno implica objetivizar y posicionar la situación de calle a nivel social. Desde el punto de vista de las políticas públicas, el lugar que ocupe esta problemática en la agenda pública determina la inversión de los gobiernos en políticas sociales y programas específicos para la población en situación de calle. Por otra parte, dependiendo de la definición elaborada respecto a las personas en situación de calle, se implementarán programas específicos para el perfil de población y problemáticas asociadas.

Este capítulo presenta el análisis de los principales aportes y reflexiones de las organizaciones de la sociedad civil, actores del Estado y de la academia de ambos países respecto a la problemática de personas en situación de calle, y cómo ha sido el proceso de implementación de políticas sociales para esta población en Chile y Uruguay. A lo largo del capítulo se señalan similitudes y diferencias en la perspectiva de actores entrevistados respecto a la problemática en cuestión, poniendo el foco en las dimensiones más relevantes a la hora de pensar estrategias de intervención y políticas sociales para esta población. Para ello, se describen las principales definiciones de los tipos de situación de calle, el papel de la comunidad/barrio y el rol de la sociedad civil en la implementación de programas para personas en situación de calle. Seguidamente, se describe la metodología y modelos de intervención de los programas para personas en situación de calle y las principales problemáticas vinculadas. Luego, se muestra la relevancia de las políticas de prevención como un componente necesario en el abordaje de la situación de calle. Finalmente, se presentan los aspectos comunes y diferentes en la implementación de programas sociales para personas en situación de calle en Chile y Uruguay, y los desafíos a futuro y sugerencias que surgen en las entrevistas realizadas.

3.1. Los distintos tipos de situación de calle

El debate en torno al concepto *calle* y la definición de la población objetivo, es considerado por los actores de la sociedad civil y el Estado de Chile y Uruguay como fundamental, aunque desde algunas perspectivas, se percibe que está “sumamente desgastado y mal empleado”. El concepto de personas en situación de calle se fue deconstruyendo y actualmente se habla de *distintos tipos de calle*, lo que ha llevado a que desde el Estado se implementen programas para las diferentes formas de situación de calle. Desde la óptica de algunos referentes de la sociedad civil, asistimos a un mal uso del concepto calle que debe ser repensado, ya que se fue transformando en algo muy específico que lo único que mantiene es el sufijo *calle* como aspecto común de problemáticas de otra índole. En este sentido, el agotamiento de la categoría llevó a que a nivel público y académico se comenzara a adjetivar esas distintas manifestaciones de calle como la calle comercial, la calle recreativa, la calle- calle, la calle extrema.

Nosotros hace diez años estamos planteando el agotamiento de la categoría calle, el hacinamiento de la categoría calle, tenemos una categoría que perdió funcionalidad que en realidad es una categoría que tenía la potencia, una categoría de tipo política a mediados de los ochenta en América Latina, y que tiene también la potencia de visibilizar, denunciar, etc. En la medida en que se fue transformando toda la situación, lo que nosotros decíamos en ese momento, y medio que también seguimos sosteniendo pero es una postura minoritaria en el conjunto de actores, es que la categoría perdió potencialidad, e incluso, nos preguntamos si no invisibiliza también la situación (OSC, Ur.).

En línea con lo anterior, la forma en que se conceptualizan las problemáticas sociales se relaciona a cómo será visto socialmente ese tema. Respecto a esto, un referente de la academia cuestiona la manera en que habitualmente las autoridades y discursos técnicos refieren a la situación de calle como un lugar donde las personas *caen*. Esa imagen metafórica de que la persona *cae* es inadecuada, ya que la persona llega a la calle por decisión propia, por razones y factores particulares, pero en última instancia no es una situación en la que *se caiga* sino que se llega más o menos voluntariamente. En relación a esto, es posible encontrar una visión diferente en referentes del Estado, que sostienen que estar en situación de calle no es algo voluntario.

No discutimos reflexivamente con nosotros mismos qué estamos viendo, entonces proyectamos imágenes de gente carenciada, de gente que llega a la calle porque ‘cae en calle’. A la calle no se cae, en todo caso se entra caminando y en el acto de caminar hay algún nivel de agencia, cuando uno cae, no puede haberla por definición (Academia, Cl.).

Una forma de observar el agotamiento del concepto de calle, puede ejemplificarse con la situación de calle en niños, niñas y adolescentes (NNA). En la actualidad, en Uruguay no hay NNA en situación de calle¹⁴, sin embargo, las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos NNA continúan existiendo pero bajo otro tipo de formato. Es decir, se ha producido una evolución en el sentido de que del conjunto de vulnerabilidades que siempre existieron, fueron acentuándose algunas o apareciendo otras nuevas. Por ejemplo, el desamparo, la exclusión educativa, las bajas probabilidades de inserción futura en el mercado laboral formal, el consumo problemático de sustancias, la explotación sexual y comercial, entre otros factores continúan estando presente en esta población, aunque se haya podido solucionar la situación de calle. En este sentido, el concepto de situación de calle ha dejado de explicar la realidad de esos NNA, por tanto es necesario analizar dónde se debe enfocar para comprender e implementar acciones y políticas desde el Estado para atender problemáticas que van más allá de la situación de calle.

Nunca tuvimos menos niños en situación de calle y más programas para niños en situación de calle, uno podría hacer una gráfica, en la que los niños bajaron y los programas subieron. Hoy la situación de calle no es tal, entonces lo que tenemos son NNA en situación de vulnerabilidad extrema, pobreza en todos los casos, situaciones de violencia, sin referentes familiares, mucha debilidad en la contención familiar, problemas de salud mental en los adultos, trayectorias expulsivas en las salidas institucionales (OSC, Ur.).

Desde la perspectiva de una organización de la sociedad civil uruguaya, es inadmisibile el hecho de comunicar públicamente que no existen más niños en situación de calle, ya que en la actualidad hay muchos programas trabajando con niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad vinculado a diferentes aspectos (educación, contención familiar, vínculo con el delito). Existen diversidad de programas para NNA, que si bien no se encuentran en calle, sí tienen múltiples dificultades y riesgo de terminar en situación de calle. El hecho de generar un discurso público que plantea que ya no existen NNA en situación de calle, desde la óptica de la sociedad civil opaca el trabajo de prevención realizado por programas de NNA en situación de vulnerabilidad.

Salió en la prensa el otro día que habían 19 niños en situación de calle, y el espacio calle que te mencioné hace un rato, está conformado por 20 proyectos en todo el país. Por lo tanto, hay seguro más de 200 niños o adolescentes representados. No puede salir en la prensa que hay 19 NNA en situación de calle porque con esa información, tú estás

¹⁴ De acuerdo a los Censos de personas en situación de calle (2011, 2016, 2019) Uruguay no cuenta con NNA en situación de calle.

invisibilizando el trabajo con los otros 181, que los proyectos están atendiendo la extrema vulnerabilidad de derechos la deambulaci3n, la explotaci3n, exposici3n, de otro mont3n de gurises. ¿qu3 viene despu3s de ese discurso a contramano? que se empiecen a limitar las propuestas, porque para qu3 necesitas m3s hogares si ten3s 19 ni3os, y los hogares est3n que explotan, y no hay propuestas para hogares, ten3s un mont3n de gurises en diferentes situaciones que necesitan amparo, ni siquiera te hablo que son m3s, los gurises que necesitan un tratamiento psiqui3trico, farmacol3gico, por adicciones (OSC, Ur.).

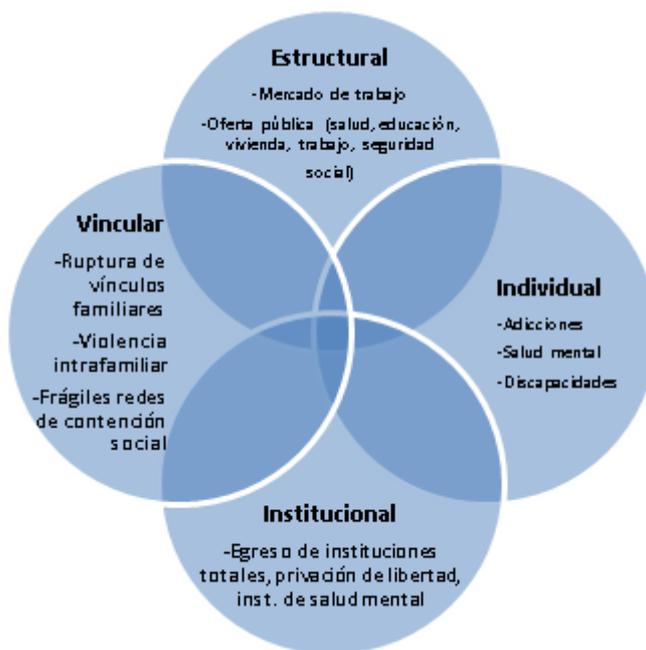
En relaci3n a esto, una organizaci3n de la sociedad civil chilena se3ala que hay poblaciones que no deber3an ser consideradas dentro de la categor3a personas en situaci3n de calle, tal es el caso de los menores de 18 a3os, los adultos mayores y las personas con alguna discapacidad mental. Esto debido a que deben reconocerse un conjunto de normas que garantizan la obligaci3n de protecci3n, as3 como la responsabilizaci3n institucional en aquellos casos en que no sea posible la revinculaci3n familiar.

La definici3n de la poblaci3n objetivo en la implementaci3n de pol3ticas sociales para personas en situaci3n de calle, es algo sumamente importante que es destacado por todos los actores entrevistados (sociedad civil, academia y Estado). Las m3ltiples problem3ticas que configuran la vida de las personas en situaci3n de calle hacen necesario que se analice qu3 aspectos se van a enfocar en mayor medida, y por tanto destinar los recursos a esas 3reas (salud mental, vivienda, trabajo, consumo problem3tico, violencia dom3stica o egreso de instituciones totales).

En cuanto a qu3 factores se interrelacionan al fen3meno situaci3n de calle, al igual que los factores de la exclusi3n social analizados en el Cap3tulo 1, se pueden distinguir elementos de tipo estructural, institucionales, vinculares e individuales. En primer lugar, entre los elementos estructurales se ubican las situaciones de distribuci3n de la riqueza, el mercado de trabajo (falta de oportunidades, precariedad y exclusi3n), la segregaci3n residencial, la estructura del mercado de vivienda y la legislaci3n social, entre otros. En segundo lugar, en relaci3n a los factores institucionales es posible observar en la poblaci3n en situaci3n de calle trayectorias en instituciones totales, sea de cuidado, salud mental o de privaci3n de libertad. En tercer lugar, los elementos vinculares o redes sociales en general son fr3giles en las personas en situaci3n de calle. Muchas veces se observan trayectorias de vida signadas por presencia de violencia familiar, abusos sufridos durante la niñez, y fr3giles v3nculos cercanos (familia, amigos). Por 3ltimo, en el nivel individual se encuentran

atributos (voluntarios o no) vinculados a la persona, como ser consumo problemático de sustancias, problemas de salud, discapacidades físicas, entre otros. Todos estos factores se interrelacionan y en mayor o menor medida están presentes en las personas en situación de calle.

Figura 2: Niveles que configuran la vida de personas en situación de calle



Fuente: MIDES (2017)

3.2. Territorio, comunidad y personas en situación de calle

A la hora de diseñar políticas públicas para esta población el foco puede ponerse en el nivel individual (la persona en calle y sus problemáticas), institucional (salud, fortalecimiento de instituciones universales, vivienda, etc.), o en el comunitario-social (que implica a los vecinos, el barrio, las relaciones humanas y la vida cotidiana). Este tercer nivel, es sumamente relevante y requiere un abordaje desde el territorio o espacio público en que estas personas viven su cotidianeidad y se relacionan con otros actores como ser vecinos, comercios de la zona, personas que transitan habitualmente, etc.

Figura 3: Niveles de las políticas para personas en situación de calle



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los referentes del Estado, la importancia atribuida al nivel institucional es central, y gran parte del foco está en mejorar la interinstitucionalidad y calidad de las instituciones universales. Para la sociedad civil, es fundamental el trabajo en territorio con la comunidad, así como también la resolución de las distintas problemáticas que presentan las personas en situación de calle que componen el nivel individual.

A modo de profundizar el análisis, resulta interesante describir cómo son las interacciones más frecuentes de la comunidad con las personas en situación de calle, y podemos encontrar al menos tres tipos de relaciones: en primer lugar, los vecinos que tienen una visión negativa respecto a las personas que están en situación de calle, ya sea por considerar que ensucian el barrio, piden dinero, consumen sustancias, o simplemente *no les gusta verlos*. En segundo lugar, encontramos a los vecinos que se solidarizan proveyendo de abrigo, alimentos o dinero, y entablan algún tipo de interacción. En tercer lugar, están los vecinos que actúan indiferentemente frente a las personas en situación de calle, siendo esta la actitud más frecuente en la población.

Las instituciones de la sociedad civil que se enfocan en el abordaje de problemáticas sociales se caracterizan por realizar un trabajo desde el territorio, involucrándose directamente con las personas y su cotidianidad. Además, las organizaciones de la sociedad civil en general y en particular las entrevistadas en este trabajo, destacan la relevancia del trabajo en territorio, con la comunidad como un mecanismo que permite la inclusión de las personas a la vida en sociedad y el interrelacionamiento. En este sentido, desde la visión de una organización civil, se plantea que es necesario que en las políticas sociales se incluya el trabajo con la comunidad y el relacionamiento de los vecinos con las personas en situación de calle. En ocasiones, tiene consecuencias en cómo son percibidas las personas en situación de calle, y lleva a la culpabilización y estigmatización por parte de los vecinos.

Una de las grandes consecuencias que tiene la situación de calle es el empeoramiento de la calidad de vida en el barrio. Resulta que algunos de estos individuos suelen dejar las veredas con sus desechos, viven sus intimidades a la intemperie, piden dinero a los transeúntes y muchas veces se presentan borrachos y agresivos. El desagrado y enojo que esto implica hace que los vecinos individualicen el problema y culpen a las personas en situación de calle de su situación. Prejuzgan a toda persona sin hogar del mismo modo. Con esto se produce un rechazo de los vecinos hacia estas personas y se alimenta la situación desde agresiones físicas y verbales que consiguen que los sujetos se sientan aún más excluidos de la sociedad, alejándolos de una posible superación. Así, los vecinos son causa y efecto del conflicto y por lo tanto, deben ser considerados en las políticas dirigidas al problema (OSC, Cl.).

Otro aspecto que surge en las entrevistas es que desde el Estado se analice dónde se va a instalar un refugio o centro para personas en situación de calle, ya que la existencia de refugios también marca determinadas interacciones del refugio con el entorno del barrio. Desde el Estado uruguayo, se señala que este punto es considerado en los pliegos de convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil y cooperativas que se presentan para gestionar los refugios.

Nosotros estamos acostumbrados a que en algunas oportunidades el barrio no acepte de buena manera nuestros centros, es por eso que siempre ponemos en los llamados que la propia organización social tiene que trabajar con su entorno inmediato, los vínculos de buena vecindad (Estado, Ur.).

En similar sentido, una organización de la sociedad civil chilena destaca la importancia que tiene el trabajo con el barrio y la comunidad a la hora de instalar un refugio para personas en situación de calle. Esta organización tiene como estrategia generar espacios de integración donde puedan relacionarse las personas que habitan en el refugio con los vecinos. En esa experiencia, el refugio ofrece algunos servicios abiertos a la comunidad (alimentación, acceso al baño, servicio de lavandería), fomentando el acercamiento de los vecinos del barrio.

Durante la tarde abrimos las puertas para amigos del barrio, para quien necesite pasar un rato con nosotros, y tenemos servicio de alimentación. Tenemos colaciones todos los días, las personas hacen un aporte de 500 pesos por dos platos, una entrada y un plato de fondo. Eso nos hace acercarnos bastante a la comunidad. También hay gente del barrio que viene a comer con nosotros, o varios amigos que han vivido aquí, y hoy en día alquilan una habitación en el barrio por aquí cerca y vienen todas las tardes a cenar. Entonces se mantiene el sentido de pertenencia y comunidad. Hay otros que vienen a cenar, a mirar televisión, otros que vienen a ducharse. Eso genera un sentido de comunidad, de barrio (OSC,Cl.).

Es posible observar en Chile una mayor preeminencia del sentido de comunidad y del trabajo con los vecinos en el abordaje de la problemática de personas en situación de calle. Esto puede asociarse a la tradición caritativa y muy vinculada al filantropismo, voluntariado y religiosidad que está más marcado en Chile, y ha configurado históricamente esa relación. En Uruguay, si bien existen acciones desde la sociedad civil, voluntariado e iglesias, son cuantitativamente menores, ya que el Estado ha asumido desde tiempos anteriores la responsabilidad de atención a personas en situación de calle.

En relación a este punto, resulta pertinente mencionar los datos de un relevamiento sobre solidaridad realizado en Chile en el año 2018. La Encuesta Nacional de Voluntariado y Solidaridad 2018 arrojó que el 36% de los chilenos declaró que hace algún tipo de voluntariado, y las organizaciones de la sociedad civil han sido desde siempre el ámbito para el desarrollo del trabajo voluntario. En el caso de Uruguay, de acuerdo a los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Voluntariado realizada en 2009, el 19,9% declaró que realiza actividades en forma voluntaria, y 43% lo hacen o lo han hecho en algún momento de su vida. Si bien los datos entre ambos países no son estrictamente comparables, es posible constatar una mayor preponderancia de este tipo de actividades vinculadas al voluntariado, caridad y filantropismo en la sociedad chilena. De acuerdo a la encuesta chilena, entre las acciones más frecuentes vinculadas al voluntariado o caridad

dirigidas a personas en situación de calle, encontramos las siguientes: dar dinero, alimento o abrigo a las personas que piden en la calle (acciones individuales), y las recorridas de voluntarios proveyendo de comida y ropa de abrigo a quienes se encuentran durmiendo a la intemperie (acciones organizadas y colectivas).

En otro orden, es interesante analizar el trasfondo de por qué las personas en situación de calle pernoctan en zonas y barrios céntricos de la ciudad. Si bien a primera vista parece evidente pensar que allí es donde se encuentran los recursos materiales, servicios e infraestructura (plazas, edificios, estacionamientos), también resulta relevante observar otros elementos adyacentes. En esta línea, un referente de la academia señala que la gente tiende a concentrarse en los centros cívicos de las ciudades, fundamentalmente porque ahí están los recursos materiales (techo y comida), pero también porque es donde la relación con *otros* es posible: “cuando alguien pone la mano para que le den una moneda o algo más, también pone la mano para establecer contacto, se juega mucho más que el acto de comer, se juega una vinculación, se pone en juego la capacidad de relacionarse, se ejercita un tipo de relación social, que no es muy distinta de la que otro ser humano que vive bajo un techo hace cada vez que abrimos la boca para decir cualquier cosa, que es relacionarnos” (Academia, Cl.). Es interesante pensar el acto de poner la mano para pedir dinero como una metáfora de generar un contacto con el otro, de interactuar, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa, es una forma de acercamiento.

En las entrevistas realizadas, surge la preocupación desde algunas organizaciones de la sociedad civil respecto a la centralización de muchos de los servicios brindados para las personas en situación de calle, que se instalan siempre en los barrios céntricos de la ciudad. Desde la óptica de varias organizaciones, en general esas personas no provienen de esos barrios céntricos, sino que han vivido parte de su trayectoria de vida en barrios más periféricos de la ciudad.

Otra de las sugerencias planteadas por los actores del Estado y la sociedad civil, es en relación a dónde instalar los refugios para personas en situación de calle. En este sentido, resulta relevante pensar el hecho de dónde se instalan generalmente los refugios, que

suelen estar en los centros de las ciudades. Aquí encontramos dos formas de pensar esto: quienes consideran que los programas y la infraestructura deben colocarse en los lugares donde las personas ya se encuentran, o quienes consideran que debe descentralizarse y llevar los refugios hacia los barrios y zonas periféricas de las que provienen muchas de las personas en situación de calle.

Es interesante señalar que la importancia de cómo se producen las interacciones sociales entre las personas que habitan en la calle con el resto de los ciudadanos, es un aspecto que aparece con mayor presencia en los discursos de los referentes de la academia y sociedad civil, y no está tan marcado en los actores del Estado.

Otro aspecto que suma al análisis de territorio y la interacción del barrio con la población en situación de calle, es la diferenciación de los barrios según determinadas características, como ser disponibilidad de recursos y servicios, proximidad a lugares de interés (como ser la costa, parques, infraestructura general de la zona), y en última instancia el nivel adquisitivo de las personas que allí habitan. Los barrios en general representan más o menos bien las características socioeconómicas de la población que allí vive: “la zona donde las personas viven es un indicador particularmente relevante: las consecuencias negativas de las privaciones aumentan cuando se reside en áreas donde hay una alta concentración de población con similares condiciones (el efecto vecindario), y el acceso a bienes y servicios incrementa o debilita las oportunidades. La ciudad plasma, retroalimenta y configura las desigualdades sociales” (Aguiar, 2016, p.56). En este punto, es interesante traer el concepto de *espacio social y distinción* de Bourdieu para quien el espacio social es el entorno en el que las relaciones humanas se desarrollan y cada clase social ocupa un lugar determinado en ese espacio. Cada clase posee determinadas características que lo hacen distinguible en relación a otros que no ocupan el mismo espacio en el entramado social (Bourdieu, 1993). Así, podría pensarse que el barrio es una característica de distinción, que hace que unos y otros sean diferenciables.

A modo de ejemplo de lo dicho anteriormente, una organización chilena señala que además de gestionar refugios del Estado para personas en situación de calle, cuenta con una vivienda para personas en situación de calle situada en la comuna de Las Condes, que se

caracteriza por ser un barrio que conglomeraba personas de estrato socioeconómico más elevado. Según esta organización, el proceso para instalar el refugio en ese barrio atravesó momentos difíciles y fue necesario realizar un trabajo con los vecinos para evitar situaciones de estigmatización y no aceptación de las personas en situación de calle. Este aspecto para la sociedad civil es fundamental ya que es importante trabajar en el barrio para mejorar el relacionamiento entre los vecinos y las personas que pernoctan en refugios. Sin embargo, de acuerdo a lo relevado en los actores del Estado, en los programas para personas en situación de calle de ambos países parece no ser un aspecto en el que se trabaje mucho.

A Las Condes el ministerio no le entrega recursos porque no está focalizada dentro de las comunas con prioridad. Chile es un país bien clasista, hay mucha exclusión social sobre todo en Santiago, la gente se agrupa según su situación socioeconómica. Entonces, en esta experiencia todo parte diciendo, 'saquemos a esta gente que nos afea el paisaje', eso es lo que nos pedía el municipio. Tuvimos que hacer un trabajo muy de hormiga, de sensibilizar con la temática, de explicarles que nosotros no hacíamos ese trabajo y que eso tampoco sirve. Y poco a poco hemos ido trabajando directamente con nuestra contraparte municipal y con toda la red municipal, con la junta de vecinos, con carabineros, etc. y hemos logrado que haya una mirada distinta (OSC, Cl.).

'Sacame a la gente de acá' significa todo esto que está ahora de arquitectura defensiva, cuidar esos espacios públicos poniendo pinchos anti homeless, hay toda una cuestión que hace que el espacio público se vuelva más hostil para las personas. Lo que va generando son mayores grados de expulsión, y profundizando esas vulnerabilidades, porque si ya le es difícil a una persona salir de la situación de calle, estás haciendo que eso sea peor (Academia, Ur.).

Otro punto que se menciona por los actores entrevistados del Estado, es la importancia de lograr un buen vínculo de las personas en situación de calle con el barrio. En los lugares donde se instalan los refugios, se menciona como algo importante el hecho de respetar los horarios de apertura de los refugios para no generar disturbios o aglomeraciones en la cuadra. Esto es un punto interesante para reflexionar, ya que da una idea de que las personas en situación de calle *están pero no están*. En cierta medida, señalar que es importante para el clima con los vecinos que los usuarios de los refugios no *hagan puerta*, implica no querer visualizarlos. De todas maneras, si la forma de lograr un buen vínculo de las personas en situación de calle con los vecinos es que éstos no los vean, da para pensar que tan genuina es la aceptación e integración social de estas personas con la comunidad.

Nosotros queríamos que en lo posible la gente se acercara al refugio próximo al horario de apertura, que no se nos armaran aglomeraciones en la puerta, y se pudo lograr eso para mejorar la interacción con el barrio (Estado, Ur.).

Este aspecto requiere una especial consideración por parte del Estado, ya que en general no es algo abordado por las políticas sociales en ninguno de los dos países y hace a la convivencia del barrio, así como a disminuir la estigmatización hacia las personas en situación de calle.

3.3. Rol de la sociedad civil en la implementación de programas para personas en situación de calle

Las sociedades asignan al Estado un papel central de garante de derechos básicos (salud, trabajo, vivienda, etc.), y esa función resulta más demandada en la población que no puede cubrir por sus propios medios esos derechos. Sin embargo, en países como los latinoamericanos donde el Estado cuenta con menor cantidad de recursos para destinar a esos fines, es necesario la presencia y colaboración de otros actores de la sociedad, como las organizaciones de la sociedad civil, que muchas veces logran coordinar y contar con recursos provenientes del capital privado o extranjero para hacer posible el trabajo con poblaciones vulnerables. En relación a quién corresponde asumir la responsabilidad respecto a las personas en situación de calle, el Estado se lleva sin duda el primer lugar. De todas maneras, tanto desde la visión de los mentores de las políticas, como de la sociedad civil, se percibe como una problemática compleja que involucra múltiples factores, y por tanto requiere no sólo de estrategias interinstitucionales, sino que además de la actuación de diversos actores sociales.

La postura que tome el Estado respecto a la función de la sociedad civil en los programas sociales, es sumamente relevante, ya que esta puede considerarse una mera ejecutora de políticas estatales, o por el contrario, una forma de llegar con más potencia a algunos lugares del territorio y poblaciones a las que el Estado no accede. En esos casos la sociedad civil funciona como un complemento para el Estado.

Una diferencia entre Chile y Uruguay, es la manera en que las organizaciones de la sociedad civil se insertan en la política pública, desde el diseño hasta la evaluación. Esto puede vincularse a la tradición más liberal de las políticas sociales en las últimas décadas de la historia de Chile. En este país, la participación ciudadana en la gestión de la política tiene una tradición más fuerte, “la Ley de participación ciudadana de Chile, se integra de mandatos claros para los organismos públicos que tienen que incorporar la voz de los ciudadanos, dentro de la toma de decisiones. Trabajos en la línea de *advocacy* o reivindicación de derechos, acciones ciudadanas que van más en la línea de la denuncia, de demandar el Estado frente a un incumplimiento”(Academia, Ur.). En relación a esto, cabe retomar lo dicho en el Apartado 2.1.1. que desde el año 2011 existe en Chile la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. En ella, es posible encontrar dos áreas abordadas: a) asociaciones entre las personas, sobre lo cual la ley establece el marco del derecho, sus límites y el rol del Estado en el apoyo a la asociatividad, y b) participación ciudadana en la gestión pública, que establece que el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones, por lo tanto, indica que los órganos de la administración del Estado deben establecer cuáles son las modalidades formales y específicas de participación de las personas y organizaciones sociales en el ámbito de su competencia.

Este tipo de normativa no existe en Uruguay. Si bien el rol de la sociedad civil en este país ha sido muy importante en relación a la atención de problemáticas sociales, en comparación a Chile, pueden observarse diferencias que hacen que en Uruguay sea menor el grado de presión y demanda de la sociedad civil al Estado. En Uruguay, desde la década del setenta en adelante las organizaciones ocuparon un rol fundamental en el trabajo con la población más vulnerable. El esfuerzo realizado por la sociedad civil organizada, llenó un vacío que el Estado no estaba pudiendo ocupar. Con la llegada de los gobiernos de izquierda en 2005, desde la sociedad civil había expectativas respecto a cómo sería el intercambio con las organizaciones que trabajaban las temáticas sociales. El Estado uruguayo si bien puso en escena las políticas sociales y creó programas específicos de atención a la población vulnerable, no dio lugar a que la sociedad civil pudiera empoderarse del proceso, sino que más bien se constituyó como gestora de las políticas y

programas que se pensaron desde el Estado. Ese proceso continúa hasta la actualidad: el Estado diseña los programas y las organizaciones de la sociedad civil ejecutan.

Tanto desde el Estado como de la sociedad civil se señala que no existe un intercambio sustantivo (hay instancias pero no son muy frecuentes). En relación a esto, es posible identificar posturas disímiles al interior de los hacedores de políticas públicas del gobierno. Por un lado, hay quienes entienden que la sociedad civil debe tener incidencia en el diseño de las políticas, ya que tienen *expertise* y conoce de primera mano la realidad debido a que están más próximas a la comunidad y trabajan en territorio. Por otro lado, hay posiciones que son mucho más estatistas, que entienden que el Estado tiene la responsabilidad de marcar el rumbo de la política pública, y el rol de la sociedad civil tiene que ser de gestionar, de ejecutar los programas sociales.

Las OSC en Uruguay juegan un rol de ejecutar políticas y programas. Tu agarrás el Inau, el MIDES, Inefop, que son las principales agencias que transfieren recursos a la sociedad civil, y tenés políticas y programas definidos donde el Estado en definitiva transfiere para una prestación de servicio, está muy predefinido y muy establecido, a veces hasta al detalle, por lo tanto, no hay mucho margen (Academia, Ur.).

La dialéctica de la sociedad civil y el Estado, es una dinámica de conflicto, de colaboración, la sociedad civil es todo eso a la vez y todo eso se necesita. Uruguay tiene una tradición muy estatista con nuestra partidocracia tan fuerte, pero se necesita alguien que pueda cuestionar desde afuera (Academia, Ur.).

Desde la perspectiva de un referente del Estado uruguayo, las organizaciones de la sociedad civil más históricas que tenían acumulado de experiencia de trabajo con personas en situación de calle, no se presentan a los llamados a concurso para gestionar los refugios. Esto da cuenta de que o bien perdieron el interés por la temática, se abocaron a otro tipo de problemática social o población específica, o no les resulta atractivo gestionar refugios para personas en situación de calle (o al menos no por fuera del Estado).

Una hipótesis de observación es que las organizaciones con más tiempo de trabajo, o más recorrido de trabajo en el área social, no se han abocado al trabajo con personas en situación de calle por lo menos en el marco de acuerdos de trabajo con el Estado. Las organizaciones históricas, algunas sí pero no ha sido el fuerte, lo que más ha habido son organizaciones nuevas. Sea por la razón que sea, algunas se conformaron, otras escindieron de algunas que estuvieron, nacieron de algunas organizaciones que perdieron las

licitaciones o los convenios o por algo fueron quedando en el camino, y los técnicos generaron cooperativas de trabajo a partir de eso, son organizaciones nuevas (Estado, Ur.).

En el caso de Chile es posible visualizar diversos mecanismos (de financiación, concursos de innovación, fondos, etc.), que permiten a la sociedad civil diseñar experiencias de trabajo independientemente del Estado. En Uruguay, si bien en los últimos años se ha encauzado hacia ese tipo de apertura a inversiones en desarrollo social, no es tan frecuente la presencia de fondos de ese tipo para el trabajo con personas en situación de calle.

Esa es una diferencia grande que yo veo con Chile, si tu mirás los chilenos tienen instrumentos, formatos y varias ventanillas u organismos donde las organizaciones pueden presentar propuestas de innovación, concursos, fondos, llamados abiertos, donde ahí también son como semilleros de las experiencias piloto, laboratorios donde se van testeando modalidades de atención formas de abordaje de los problemas, que después pueden enriquecer la política pública, pueden convertirse en experiencias piloto. En Uruguay yo eso no lo veo (Academia, Ur.).

En Uruguay tenemos una sociedad civil muy débil, sin recursos, con poco margen de autonomía, entonces se ha visto muy limitada la capacidad de incidencia. En un mundo ideal, te diría que se necesita un Estado fuerte, y una sociedad civil fuerte. Y ahí es como una relación virtuosa donde el Estado logra abordar los problemas con equipos técnicos, soluciones efectivas y la sociedad civil logra demandarle, exigirle, monitorear, controlar, rendir cuentas, ese sería lo mejor de los dos mundos (Academia, Ur.).

En Chile, es más frecuente el involucramiento de las empresas privadas en torno a programas sociales, principalmente a través de donaciones y de la llamada responsabilidad social empresarial (RSE). En Uruguay, algunas de las organizaciones de la sociedad civil más relevantes en cuanto a trayectoria y tamaño, reciben financiamiento de organismos internacionales. En relación a cómo se sustentan las organizaciones de la sociedad civil, este punto genera debates entre las propias organizaciones, marcando posturas divergentes entre sí. Por un lado, las que consideran que el financiamiento privado limita el verdadero fin de las organizaciones, y por otro lado, organizaciones que consideran que la contratación por parte del Estado también acota la libertad, ya que en muchos casos puede generar que las organizaciones *acomoden* sus fines para obtener financiamiento del Estado.

Gran parte de nuestros programas son financiados por el Estado, en el tema calle en particular recibimos fondos del Estado, no como tal vez quisiéramos, los aportes propios han ido aumentando, no es que haya ido aumentando el aporte del Estado en esta temática, más bien ha sido al revés. Principalmente por temas administrativos, pero yo te diría que la

época de invierno, cuando se ejecuta el Plan de invierno, ahí el escenario que te estoy relatando cambia drásticamente y se modifica porque muchas de las prestaciones que se entregan en invierno, finalmente tiene que ver con el Plan de invierno del MINDES, y nosotros como Fundación somos de los principales ejecutores de ese Plan de invierno (OSC, Cl.).

En el caso específico de la implementación y gestión de los programas de atención a personas en situación de calle, las organizaciones de la sociedad civil y cooperativas de trabajo se convirtieron en socios clave. En Uruguay, las OSC tiene un nivel bajo de incidencia en el diseño de las políticas públicas, y esa situación no se ha visto modificada ni siquiera en los últimos quince años que asumieron gobiernos progresistas. Las OSC se limitan a tareas de gestión de los centros de atención y son elegidas a través de licitación pública. Sin embargo, desde la visión de los actores del Estado de Uruguay, los técnicos que trabajan en las organizaciones de la sociedad civil tienen libertad de acción más allá de lo establecido en los pliegos de los programas. Las articulaciones en territorio las realizan con independencia y hay margen de acción, ya que las intervenciones requieren tomar medidas inmediatas, y no hay espacio para que el Estado intermedie.

Los técnicos sí tienen libertad, vos tenés un pliego que constriñe determinadas cuestiones sobre todo en la gestión, pero en los procesos técnicos hay una supervisión técnica del MIDES, pero hay si. Además requiere de ese grado de libertad porque es muy específica y debería ser muy personalizada. No sólo eso, sino la gestión cotidiana de la interinstitucionalidad, digamos de coordinar acciones conjuntas con otros dispositivos del Estado en territorio o en la cotidiana, requiere de cierta libertad y autonomía, que de otra forma dificulta cualquier proceso de intervención (Estado, Ur.).

En el caso de Chile, de acuerdo a la perspectiva de la sociedad civil chilena, los niveles de autonomía en el trabajo para programas del Estado con personas en situación de calle son limitados. Esto genera una tensión entre las organizaciones y los referentes del gobierno, debido a que para la sociedad civil es importante incorporar una mirada de proximidad y abordaje diferente al propuesto por el Estado.

Del 100% de nuestros proyectos, yo diría que 20% con suerte es donde tenemos un poco más de autonomía. Y es interesante, porque es esos casos hay una posibilidad de proponer distinta. Hay un tema cultural en Chile, independiente de si te financia o no el Estado, que pone cierta resistencia y hay que estar haciendo un trabajo de demostrar que otra forma, otra mirada es posible (OSC, Cl.).

En este último punto, es interesante observar cómo hay una divergencia entre lo que los actores del Estado visualizan respecto al margen de acción que tiene la sociedad civil en los programas para personas en situación de calle, y lo que señalan las organizaciones.

3.4. Metodología y modelos de intervención de los programas

El tipo de abordaje o metodología adecuada para el trabajo con la población de calle, es uno de los debates que surge entre quiénes trabajan en territorio, y por tanto, es sumamente relevante a la hora de elaborar las políticas y programas. Las necesidades en sentido amplio que tiene esta población, hacen aún más difícil llevar adelante estrategias perdurables en el tiempo, y son muchas las variables que se interponen, como ser problemas de salud física o discapacidades, dificultades cognitivas y trastornos mentales, baja instrucción educativa, dificultad para establecer lazos que signifique asumir responsabilidad y compromiso (por ejemplo para sostener una propuesta de acompañamiento o de trabajo), acceso a recursos materiales, entre otros.

De acuerdo a lo señalado por algunos actores de la sociedad civil uruguaya, el tipo de abordaje más frecuente en el trabajo con personas en situación de calle tiene sus orígenes en la educación popular, desarrollada en la década de los sesenta. Esta metodología enfocada al trabajo en calle, parte de la intervención *in situ*, es decir, en el lugar donde la persona habita o frecuenta la mayor parte de su día. En general, los equipos de recorrida que realizan abordaje con las personas en situación de calle, inician su trabajo y acercamiento en la propia calle. No se deriva a un centro o se dirige a la persona hacia otro lugar, o al menos no inicialmente. Este tipo de acercamiento es el que han realizado las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones religiosas desde tiempos remotos y continúa siendo una estrategia empleada en la actualidad por muchas de las intervenciones de los programas de calle de Chile y Uruguay. Sin embargo, una parte de la sociedad civil cuestiona esta metodología debido a la poca adecuación que tiene en la actualidad, ya que muchas veces las necesidades de acción son inmediatas y debe darse una respuesta. Desde esta visión, deberían generarse nuevas estrategias que se amolden más a las demandas y necesidades de la población que ha ido cambiando con los años.

Hay resistencia a dar esa discusión, algunas serán ideológicas o conceptuales, de valoraciones distintas de la realidad. Otras resistencias tienen que ver con los temas de perder la identidad de la metodología, que no hay que confundir con el perfil de la población. En realidad la metodología de calle, tampoco es una metodología que uno diga 'es calle', sino que viene de la educación popular, de la educación comunitaria, a medio abierto, se caracteriza por la flexibilidad, la generación de la demanda, la itinerancia (OSC, Ur.).

Por otra parte, un aspecto que surge en Chile en relación a la intervención *in situ* (en el lugar donde se encuentra la persona en situación de calle), refiere a la necesidad de que el lugar donde éstas transitan y permanecen la mayor parte de su vida, debe ser reconocido por las sectoriales (salud, seguridad pública, educación, etc.) como el 'punto de residencia' de esa persona. Hasta el momento, esto no es así y la atención de salud por ejemplo, continúa estando asociada al hogar de origen de las personas, cuando en muchos casos, las personas no habitan en ese domicilio desde hace tiempo. Este es un cambio que el Ministerio de Desarrollo de Chile comenzó a implementar en el Registro social calle, pero se cree necesario que las instituciones universales continúen en esa línea.

En Chile tenemos mucha dificultad para que se reconozca el punto calle como su domicilio. En la práctica sucede que se termina poniendo la dirección del ejecutor del programa, no de la persona de calle. El Registro Social de Calle, identifica el 'punto calle' como la dirección, y se espera que intersector salud, sobre todo salud, le reconozca el punto calle como su domicilio. Y la persona se atiende, no donde está su hogar de origen, sino donde vive en situación de calle (Estado, Cl.).

En otro orden, desde las autoridades del MIDES Uruguay, se señala que un aspecto que tienen en agenda para mejorar a futuro, es la relación entre sociedad civil y los programas para personas en situación de calle, ya que no existe un espacio institucionalizado de diálogo. Si bien desde los referentes del Estado se señala que el intercambio es fluido, no son instancias formalizadas, y sería conveniente generar espacios que permanezcan en el tiempo.

El equipo de Dirección está trabajando para generar ese espacio, y mejorar los espacios de diálogo que no pueden quedar solo en la gestión. Más allá que es un programa que las decisiones que se tomen tienen que tener peso en el programa, en el ministerio, eso no significa que no se puedan recoger aportes de la sociedad civil. La gestión creo que es un deber que ha tenido la división y estamos trabajando para generar un marco institucional que no sea algo esporádico (Estado, Ur.).

En el abordaje de la situación de calle en Uruguay, el actor prioritario es el MIDES y eso es positivo porque el Estado se hace cargo de su responsabilidad, pero también puede generar debilidad porque supone para la opinión pública y las otras instituciones, que el

MIDES debe resolver una situación que es multicausal, que si no se trabaja la prevención es imposible cuando se instaura la situación de calle hacer un giro. Yo creo que la debilidad que estamos teniendo cuando el MIDES asume tanto las responsabilidades, es que después es difícil generar socios y trabajar en la idea de que si no se trabaja la prevención, la situación de calle no puede implicar un micro Estado para las personas en calle donde haya salud, educación, esté todo pensado porque las personas están en calle. Creo que puede aportar la sociedad civil si abrimos la cancha a esa idea (Estado, Ur.).

Desde una organización de la sociedad civil uruguaya, se cuestiona la utilidad de las instancias de intercambio entre las organizaciones (como por ejemplo la Red Calle de Chile), ya que terminan siendo un lugar donde se pone en evidencia la falta de respuesta institucional.

Más allá de que discursivamente todos los actores señalan que es una meta lograr que no existan más personas en situación de calle, desde la sociedad civil hay dos posturas frente a la erradicación de la situación de calle. Por un lado, una parte de la sociedad civil considera que las personas en situación de calle son *funcionales* a la existencia de programas para abordar esa situación. Este es el antiguo debate de que la existencia de poblaciones vulnerables y pobreza son necesarias para el curso del mundo capitalista en el que vivimos. En el caso de Chile, una de las organizaciones que integra la Red calle señala que es posible observar una postura basada en que las personas en situación de calle son necesarias para el funcionamiento y existencia de las obras, fundaciones y corporaciones que se abocan a esta problemática.

La Red calle de Chile es muy resistente a la erradicación, lo principal es que nosotros queremos desaparecer como corporación, y ellos no. Ellos dicen ¿dónde vamos a hacer la caridad si no hay gente en calle? Los primeros privilegiados a quienes los beneficia las personas en situación de calle, somos nosotros, porque tenemos un sueldo, si no estuvieran las personas en situación de calle, yo no estaría trabajando acá. ¿Cuánta gente limpia sus culpas, se siente buena por que va a dar una tacita de café, una vez por semana, una vez al mes?. Yo he visto a voluntarios pelearse por personas en situación de calle, ‘a mi me toca! ¿por qué viniste vos hoy, si a mi me toca dar café hoy?’ (OSC, Cl.).

Este discurso crítico podría identificarse como la voz de las organizaciones de la sociedad civil más radicales, y está presente también en Uruguay donde se cuestiona la existencia de cada vez más cantidad de programas para niños en situación de calle y menos población de

ese tipo¹⁵. Es decir, de acuerdo a la postura de una organización, la cantidad de niños en situación de calle es menor respecto a la década de los noventa y principios del dos mil, pero los programas que se ejecutan en la actualidad es mayor.

Presentamos una propuesta al directorio del momento, que en realidad todos los aprendizajes, el acumulado va en la línea de la necesidad de des-especializar las respuesta hacia esta población y fortalecer los espacios comunes, en los ámbitos universales, reforzando esos ámbitos universales con dispositivos o capacidades para integrar la singularidad pero no multiplicando propuestas de tipo, propuestas especiales. Y en sí, nunca tuvimos menos niños en situación de calle y más programas para niños en SDC, porque uno podría hacer una gráfica en la que los niños bajaron y los programas subieron (OSC, Ur.).

El ala más crítica de las organizaciones de la sociedad civil (esta idea aparece tanto en Chile como en Uruguay), plantea que muchas de las organizaciones que trabajan con personas en situación de calle en cierta medida *lucran* con la problemática y dirigen los proyectos en los que trabajan de acuerdo a la demanda del Estado en ese momento. Es decir, si el trabajo con personas en situación de calle es algo importante para el gobierno de turno, se abocan a ese tipo de problemática teniendo un posicionamiento estratégico por encima de un real interés o experticia en la temática.

Nosotros estamos más en una línea de que deberían dejar de haber proyectos calle, y pasar a mirarlo por otro lado, eso no quiere decir dejar de atender los que estamos atendiendo, ni abandonar la metodología, en eso no hay un acuerdo, una visión común. Esto que está trabajando el Inau de definir un plan nacional para atender a los NNA en situación de calle, nosotros creemos que no hay que tener un plan, entre otras cosas porque no hay NNA en situación de calle, o si hay, no sabríamos quiénes son. Sí un plan nacional de atención a la infancia y adolescencia, y en ese marco, pero en términos de incidencia política, en la medida en que no tenemos una agenda política consensuada a nivel de sociedad civil (OSC, Ur.).

En otro orden, para complementar el análisis precedente, en Chile y Uruguay el modelo que se ha implementado en los últimos quince años es el denominado modelo en escalera, que aborda la problemática de situación de calle a través de dispositivos especializados de alojamiento. Supone en primer lugar, el tratamiento multidisciplinar en la atención del caso, y en un segundo momento el tránsito individual a un alojamiento. Este tipo de modelo surge en Estados Unidos en la década de los noventa y dispone un sistema de atención estructurado en diferentes tipos de formatos: Refugios de Emergencia, Viviendas transitorias y Viviendas Permanentes con Apoyo (Figueredo, 2016, p.12).

¹⁵ De acuerdo a los datos oficiales de los censos realizados en 2011, 2016 y 2019 no existe población de niños y niñas en situación de calle en Uruguay.

Uno de los modelos para personas en situación de calle y que ha cobrado relevancia en los últimos años, es el de Vivienda Primero o Housing first¹⁶. Este modelo fue pensado para personas con larga trayectoria en calle, y en general con presencia de algún tipo de patología psiquiátrica. Lo más novedoso de este modelo es que el acceso a una vivienda individual no es algo progresivo que la persona debe ganarse, sino que significa el inicio del trabajo. La idea inicial es que la vivienda es un derecho, pero no es lo único, sino que existe un equipo técnico que brinda apoyo a la persona. Además, este tipo de modelo requiere que la persona cuente con algún ingreso (en general, proveniente de subsidio o pensión por la patología psiquiátrica o discapacidad física).

El modelo de vivienda primero parte de la idea de que muchas de las problemáticas asociadas a la situación de calle se pueden abordar de una manera más eficaz una vez que la persona cuente con una vivienda estable. Ni en Chile ni en Uruguay existen experiencias de este tipo de alcance nacional sino que son aisladas y recientes hasta el momento. Son experiencias piloto, dirigidas a un tipo puntual de población, con determinadas características como ser discapacidades físicas/mental. Desde los actores entrevistados (referentes del Estado, sociedad civil, academia), es posible visualizar diferentes posturas respecto a este tipo de modelo. En Chile, quienes están a favor de las estrategias de vivienda primero, se basan en la experiencia de las residencias compartidas especializadas que han mostrado ser exitosas, aunque se señala que son escasos, son dispositivos aislados, no tienen presencia nacional. De todas maneras, esta estrategia no ha sido posible de implementar más allá de experiencias puntuales. En Uruguay, tampoco ha podido ejecutarse a nivel nacional. Recientemente se empezó a implementar algunas experiencias piloto¹⁷ de casas compartidas, que apuntan a generar niveles de autonomía en las personas en situación de calle.

Desde una perspectiva, tenemos la mirada del Estado y algunas organizaciones de la sociedad civil que consideran como algo fundamental resolver el tema de la vivienda, para a partir de ahí, atender otras problemáticas presentes. Por otro lado, algunas organizaciones

¹⁶ El origen de la categoría se atribuye al norteamericano Sam Tsemberis (2010) y a su organización Pathways to Housing.

¹⁷ Las experiencias de vivienda primero de Uruguay son dos: Proyecto Alzaibar e Incubar.

consideran que la vivienda no resuelve por sí misma la problemática, fundamentado desde la visión de que muchas personas que se encuentran en calle tienen vivienda, pero por alguna situación puntual, como ser violencia doméstica o consumo problemático de alcohol o drogas, por ejemplo, no pueden acceder a esa vivienda (porque su familia o personas cercanas no le permiten ingresar). Si bien esta visión puede ser cuestionada, no hay duda que la mayoría de las personas en situación de calle han roto sus lazos con familiares y personas allegadas.

A modo de cierre, mencionar que entre los actores hay acuerdo en que la problemática de situación de calle actualmente tiene características distintivas respecto a cómo era hace un par de décadas atrás. Los abordajes metodológicos que llevan a cabo los equipos de trabajo en territorio son distintos a cómo eran hace veinte años. Desde la sociedad civil, se menciona que antes de la incorporación de la problemática por parte del Estado, la captación de la persona en situación de calle se realizaba desde el territorio, en la calle, y actualmente se trabaja fundamentalmente por intermedio de derivaciones de otros programas. Esto se vincula a la importancia que han cobrado las políticas sociales en los últimos veinte años, que favoreció el despliegue de diversos programas dirigidos a población vulnerable. El trabajo de proximidad que muchos de estos programas lleva adelante, permite generar redes entre las distintas organizaciones e instituciones que trabajan en territorio con esta población. En los últimos años en Uruguay, muchas personas acceden a los programas de calle por intermedio de derivaciones y no exclusivamente a través de los equipos de calle que recorren el territorio.

3.5. Definición de la población objetivo en los programas para personas en situación de calle

La definición de qué se considera personas en situación de calle es central en la elaboración de políticas públicas dirigidas a esta población. Como vimos en apartados anteriores, tanto en Chile como en Uruguay se utiliza similar definición de personas en situación de calle basada en la tipología europea (Ver Tabla 1 de la Sección 1.1).

En Uruguay, el programa de calle del MIDES define como población objetivo a las personas que se encuentran a la intemperie o se hospedan en refugios. Desde la perspectiva de la ex Directora de la Dirección de Vulnerabilidad de Uruguay, en el año 2010 se instaló a la interna de la dirección una discusión respecto a “una definición del PASC que era atender a las personas en calle o riesgo de estarlo, y eso para nosotros era un problema, no sólo por la dimensión que eso tenía, sino porque la instrumentación de programas de intervención para quien está en calle y para quien está en riesgo de estarlo, era un mundo difícil de diagramar o pensar programáticamente. Definimos que la población objetivo era aquella que finalmente mayoritariamente atendía el programa” (Estado, Ur.). Ese debate continuó en la siguiente gestión de gobierno, y se mantuvo la línea demarcatoria establecida previamente. En Chile, también se considera personas en situación de calle quienes duermen a la intemperie o en los refugios/ hospederías.

Sin embargo, la complejidad de la situación de calle y las múltiples aristas que se despliegan de esta problemática, hace necesario que deban diferenciarse subpoblaciones (NNA, Adultos mayores y personas con patologías psiquiátricas). En este sentido, desde la sociedad civil chilena se cuestiona el hecho de considerar personas en situación de calle a determinadas poblaciones, como los NNA vulnerables, las personas con enfermedades mentales o psiquiátricas y los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. En esta población, se entiende que hay un vacío institucional desde el Estado que no ha podido resolver la situación de esas personas. Es decir, que esas subpoblaciones no han sido integradas correctamente en las políticas sociales (ejemplo, programas para egreso de instituciones de acogida, o privación de libertad).

Como ya hemos visto, en el caso de Chile el debate en torno a la definición de población en situación de calle se inicia en la órbita pública en el 2005 cuando se realiza el primer Catastro de personas en situación de calle. A partir de allí, si bien se mantuvo en términos generales la definición (compartida con Uruguay), con el transcurso de los años se ha ido avanzando en cuanto a las subpoblaciones que conforman las personas en situación de calle (NNA, mujeres con niños, personas con problemas de salud física o mental).

Una diferencia entre Chile y Uruguay respecto a las subpoblaciones de calle, se vincula a la población trans que históricamente ha estado excluida de muchas dimensiones de la vida social, por ejemplo a la hora de ingresar al mercado de trabajo, acceder a la salud,

educación, etc. y los datos indican que en general presentan amplios niveles de vulnerabilidad. En los últimos años, Uruguay ha avanzado hacia algunos reconocimientos y existen programas sociales dirigidos a la población trans. Específicamente en lo que refiere a la población trans en situación de calle, en el censo de calle 2016 se integró un módulo de preguntas para esta población. En Chile, la situación no es la misma y el proceso de reconocimiento de los derechos de esta población se encuentra en una etapa muy incipiente “en Chile tenemos distintas complejidades: la de género, hombres mujeres y diversidad sexual, tema que se habla muy poco en Chile, porque en esta matriz es complicado reconocer el tema de la homosexualidad, de la población trans, que es muy significativa dentro de la situación de calle” (OSC, Cl.). De todas maneras, en ninguno de los dos países existen programas específicos para la población trans en situación de calle, aunque en Uruguay hay mayores avances en relación a Chile.

A modo de síntesis, de lo dicho hasta acá se desprende que las políticas públicas o programas para personas en situación de calle deben diferenciar y particularizar la intervención, ya que dentro de ese conjunto encontramos realidades muy diversas que requieren abordajes e intervenciones específicas. Además, es necesario re pensar las metodologías de trabajo con esta población, y estrategias que se adecuen a las problemáticas de carácter más novedoso que presentan las personas en situación de calle actualmente (egreso de instituciones totales, migrantes, consumidores problemáticos de sustancias). En este sentido, resalta clave la generación y formación de una trama de instituciones especializadas para atender la temática, con programas específicos para cada subgrupo dentro de la población de calle.

3.6. Problemáticas vinculadas a la situación de calle

A lo largo del trabajo, se ha dejado plasmada la idea de que pensar políticas sociales, requiere el involucramiento de diversas áreas y actores sociales, debido a que son múltiples los factores que se relacionan a la situación de calle. Asimismo, hay coincidencia que la presencia o no de las problemáticas asociadas a la situación de calle, no necesariamente determinan que una persona esté en situación de calle. Un aspecto que es notorio (y se ha

constatado por los sucesivos Conteos de personas en calle en ambos países), es que en general, muchas de las personas en situación de calle presentan o han atravesado previamente por algunas problemáticas como ser: violencia basada en género (en el caso de las mujeres), dificultades de acceso al mercado laboral y vivienda, o el egreso de instituciones de privación de libertad, entre otras.

En primer lugar, en relación a la violencia basada en género es importante mencionar lo señalado en un informe preliminar elaborado en Uruguay por MIDES (2018) sobre las trayectorias de las personas egresadas de refugios. Dicho informe muestra que en el caso de *vivienda insegura* [Ver Tabla 1, pág.14], existen situaciones que afectan a amplios sectores de la población y que implica riesgos que hacen necesario tener que dejar la vivienda, como ser la violencia de género¹⁸. Otro informe elaborado por MIDES (2015) sobre mujeres con NNA en situación de calle, dio cuenta que la mayoría de las mujeres que acudían a los refugios, no estaban allí por la situación de calle sino por haber vivido algún episodio de violencia basada en género en su hogar y no tener adonde ir. En este sentido, la violencia de género estaba siendo abordada dentro de otra problemática como lo es la situación de calle.

En similar sentido, un informe elaborado por el Hogar de Cristo de Chile¹⁹ en 2018, arrojó que de las 15 mil personas en situación de calle relevadas ese año (que pasaron por algún centro del HDC), 16% eran mujeres. Dentro de ese porcentaje, se indagó respecto a los motivos desencadenantes de la situación de calle, y el 28,8% reconoció que fue por atravesar situaciones de violencia intrafamiliar; el 31,5% había padecido previamente violencia, maltrato o agresiones de parte de su pareja o cónyuge; y el 15,8% agresiones sexuales. Con esto queda claro que la violencia basada en género muchas veces puede conllevar a la situación de calle, y por tanto desde el Estado se debe considerar este punto.

En segundo lugar, la falta de vivienda es otro de los aspectos que se vinculan claramente a la situación de calle. Una de las organizaciones de la sociedad civil chilena señala que en

¹⁸ De acuerdo a la Encuesta nacional de violencia basada en género y generaciones año 2013 en Uruguay 127.000 casos de violencia basada en género y 35.000 denuncias anuales. Recuperado de: http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf, Visitado 12/05/2018.

¹⁹ Recuperado de: <https://www.hogardecristo.cl/noticias/mujeres-en-situacion-de-calle-cronica-de-un-desconocimiento/> Visitado 15/08/2019.

ocasiones puede suceder que la persona en situación de calle tenga vivienda, pero no puede vivir allí (por ejemplo, en casos de violencia doméstica donde se aplican medidas de cautela y alejamiento del hogar, o de consumidores problemáticos). En relación a la vivienda, en los referentes del Estado uruguayo encontramos la visión respecto a que si bien la idea de *housing first* es un ideal a seguir, y se ha demostrado que funciona en países del primer mundo, no es viable una política de gobierno que brinde la solución habitacional a cada una de las personas en situación de calle. Al momento, la única respuesta que es posible en Chile y Uruguay es la vivienda colectiva, los refugios, donde las personas deben convivir con otros, aunque como se vio anteriormente, recientemente ambos países han comenzado a implementar experiencias piloto de este tipo. Desde la visión de una de las referentes del Programa Calle de Uruguay las posibilidades más cercanas de poder implementar experiencias piloto de *housing first* en Uruguay, son las viviendas para mujeres con NNA. En este sentido se señala que “es una batalla política complicada de dar, definir viviendas para personas solas por sobre o delante de” (Estado, Ur.). Además de generar diferencias a la interna de los representantes políticos, también implica enfrentarse a la opinión pública, ya que parte de los ciudadanos probablemente no esté a favor de que el Estado brinde viviendas individuales para personas en situación de calle. De todas maneras, es importante mencionar que el problema de la vivienda no es algo exclusivo de la población de calle, sino que ambos países se caracterizan por tener un difícil acceso a la vivienda propia en vastos sectores de la sociedad. Por tanto, sería conveniente contar con mayor participación de otras institucionalidades (como por ejemplo, los Ministerios de vivienda) para desarrollar conjuntamente estrategias para esta población. Si bien en ambos países existen programas puntuales de subsidio de alquiler, en general debido a las características de esta población, no es factible acceder a esas prestaciones que requieren un ingreso estable.

Por último, otro aspecto que puede vincularse a lo dicho hasta acá, es lo que sucede tanto en Chile como en Uruguay con el egreso de instituciones de privación de libertad, ya que muchas personas no pueden regresar a su antigua vivienda, por haber quebrado vínculos con su familia o personas cercanas. Este punto se vincula con la relevancia que tienen las políticas de prevención de la situación de calle que será desarrollado seguidamente.

3.7. Las políticas de prevención

En el abordaje de la problemática de personas en situación de calle, la inversión del Estado en prevención es central y consiste en intervenir en aquellos factores que podrían considerarse riesgosos o como una antesala para terminar en la calle. Las políticas preventivas buscan actuar contra los factores que causan, facilitan o contribuyen a que las personas terminen durmiendo a la intemperie. Para comprender cuáles son esos factores se deben conocer las características de las personas en situación de calle.

Es sabido que esta población presenta muchas veces consumo problemático, enfermedades psiquiátricas, trayectorias de institucionalización previa, entre otros. Sin embargo, el conjunto de esos factores no hacen un “perfil calle” sino que esas situaciones pueden aparecer en diferentes personas y no necesariamente terminan en situación de calle.

Hay una visión compartida entre la sociedad civil, la academia y el Estado, en que vivir en la calle puede hacer que la persona aumente su consumo problemático de sustancias o que aparezcan determinadas actividades vinculadas al consumo (delito, trabajo sexual, enfermedades físicas y mentales), pero no es la causa por la que la persona esté en calle, sino más bien, una consecuencia de tener que vivir a la intemperie. Los censos de calle de Chile y Uruguay mostraron que la mayoría de las personas comenzaron su trayectoria de consumo en la calle, y no necesariamente antes. Una interpretación similar puede realizarse con los trastornos mentales, es decir, vivir en la calle, desamparado, con incertidumbre, en condiciones de vulneración de derechos básicos, también puede afectar mentalmente la salud de la persona y consecuentemente desenlazar trastornos de este tipo.

Constatar el consumo en la población de calle, que todos sabemos que es así, y los datos del censo lo muestran, no se si dice mucho sobre la población en calle. La situación de calle es insoportable, y en general los seres humanos cuando la cosa se vuelve insoportable buscamos algunos mecanismos para poder vivir con ella. Los procesos de consumo como los procesos de psiquiatrización que encontramos en gran parte de la población, expone situaciones de sujetos que están claramente devastados en algún punto. La calle produce algo devastador, esta cuestión del no espacio, toda esa cotidianidad que se vuelve extremadamente difícil, ‘¿dónde me voy a bañar, dónde voy dormir, qué voy a comer, me van a sacar los champions’?, coloca a estos sujetos en un plano de consumo, de procesos de psiquiatrización importantes, de alteraciones del sueño, alteraciones del lenguaje, en fin (Academia, Ur.).

Las políticas públicas tienden a redondear las situaciones ya que no se puede hacer una política para cada caso en particular. La problemática de calle tiene mucho de causas

estructurales, tiene mucho de causas individuales, es una combinación que sólo se logra resolver en el caso a caso (Academia, Cl.).

En relación a esto, en actores de la sociedad civil de Chile, se menciona que el problema del consumo de alcohol es sumamente importante, y no existen programas de magnitud para el tratamiento de esta problemática.

Uno de los mayores problemas que tenemos en Chile, es el consumo de alcohol. En Chile si bien hay un programa estatal, es muy reducido, escondido en esa cosa que llaman 'salud mental'. El problema de alcohol requiere inversión, recursos, capacidad técnica. El SENDA, que es el organismo que se ocupa del tema de droga y adicciones, tenía hasta el año pasado 120 cupos, eso no es nada. Lo que nosotros decimos que se requiere, no es sólo para la población en calle, sino que para la población nacional (OSC, Cl.).

Otro ejemplo de esto, es lo que sucede con el egreso de los NNA de las instituciones de protección (hogares, acogida); en ninguno de los dos países existen *puentes* que vinculen a esos adolescentes a otras instituciones una vez que egresan (si bien en Uruguay existe un Programa de inserción social y comunitaria para jóvenes que egresan de instituciones de privación de libertad -INISA-MIDES-, y servicios de la DINALI, no tienen un alcance considerable). En el caso de Chile, la prevención de la situación de calle es señalada como un gran deber de las políticas públicas.

En prevención nada, no hay visibilización de poblaciones que están con riesgo de situación de calle, aunque los datos lo dicen, son los niños y niñas que van a egresar del sistema de protección a la niñez, no tienen ninguna oferta que permita darle continuidad a los sistemas de protección. Salen del sistema de niños, de protección a la niñez, y no caen en ningún otro, no hay continuidad (OSC, Cl.).

En otro orden, en Chile, los actores de la sociedad civil y Estado mencionan que falta ejecutar políticas para personas en situación de calle que se basen en estándares internacionales, es decir, que evidencien qué funcionó en otros países y seguir las recomendaciones. Se plantea como algo a reevaluar las estrategias de emergencia o muy acotadas al corto plazo (como por ejemplo, acciones que se limitan a evitar la mortandad de las personas en situación de calle), y pensar políticas perdurables en el tiempo. En ese sentido, la literatura internacional (FEANSTA s/d; Cabrera, 2003) demuestra que si bien los dispositivos de emergencia son necesarios, la inversión tiene que estar en la prevención de la situación de calle.

Por su parte, de acuerdo a la perspectiva de los actores del Estado en Uruguay, existe una mirada crítica respecto a la comprensión del fenómeno de la situación de calle como una problemática multicausal, porque ese tipo de análisis centra todo en el individuo y poco en el Estado. Se plantea la necesidad de políticas a nivel universal o pensar políticas de trabajo protegido y política de vivienda, de esa manera, el foco deja de estar en el individuo y pasa a estar en el Estado o la sociedad en su conjunto. En Chile la visión del Estado en los últimos años también pareciera ir en ese sentido, aunque desde la sociedad civil se plantea que se sigue culpabilizando a la persona que está en calle.

Paralelamente, hay cuestiones de carácter individual relacionadas con las políticas públicas como atención de salud mental que son fundamentales, porque tal como lo demuestran los censos de personas en situación de calle, gran parte de estas tienen trayectorias de vida signadas por presencia de patologías psiquiátricas o consumo problemático. Sumado a eso, también encontramos un conjunto de carencias materiales que deben resolverse. En este sentido, hay que reflexionar respecto a la tensión entre por un lado, si lo material soluciona o previene algunas causas relacionadas a la exclusión, y por otro lado hasta dónde esas cuestiones las debería resolver o no el Estado.

Es evidente que la inversión en prevención de la situación de calle tanto en Chile como en Uruguay es sumamente limitada, por tanto es necesario que desde el Estado se enfoquen los recursos y acciones para poder revertir o detener el incremento de la población en situación de calle. Si bien existen políticas o programas para atención de salud mental, consumo problemático, y egreso de instituciones, el alcance es reducido y no de carácter general para toda la población.

3.8. Interinstitucionalidad y escalas de las políticas: integralidad, intervención local y política nacional

La articulación entre las instituciones del Estado y otras institucionalidades y servicios del territorio, es central para lograr políticas sociales eficientes. Uno de los problemas frecuentes para llevar adelante la interinstitucionalidad, se vincula a las lógicas de funcionamiento y paradigmas diferentes que tiene cada institución, lo que determina que

en muchos casos, aunque exista voluntad política por generar interinstitucionalidad, no siempre sea posible.

En los actores de ambos países hay acuerdo en que es necesario el trabajo interinstitucional, fortaleciendo los ámbitos y espacios institucionales ya existentes, en pos de lograr una articulación que permita un correcto flujo entre las institucionalidades. Se señala que no siempre es necesario crear nuevos programas específicos para esta población, sino que el punto es poder fortalecer la matriz institucional que existe y que las instituciones universales puedan ocupar ese rol. Tal como se vio en las Tablas 5 y 10 (Ver Apartado 2.2.2.), si bien la interinstitucionalidad está presente en el abordaje de la problemática de calle, es discutible en los hechos la articulación entre las sectoriales. En línea con esto, diversos estudios (Midaglia 2009, MIDES 2017) señalan que las dificultades en la interinstitucionalidad está presente en la estructura del Estado, es decir, que no es exclusivo de la articulación en la problemática de personas en situación de calle.

Si analizamos la interinstitucionalidad en el caso de Uruguay, existe la instancia Inter-calle que reúne periódicamente sectoriales del Estado para trabajar sobre la problemática de personas en situación de calle. Sin embargo, estas instancias no tienen un correlato efectivo o acciones concluyentes en las políticas de calle. Desde los actores del Estado se señala que la interinstitucionalidad existe protocolarmente, pero es muy difícil que los intercambios de la Intercalle generen resultados concretos en las políticas. En general, los representantes de las diferentes instituciones que participan de la Intercalle, tienen cargos disímiles, con bajo poder de incidencia política, y por tanto, poco margen de acción.

La Intercalle está muy enfocada en el MIDES a situaciones particulares, no tiene una representación simétrica, los que van tienen cargos disímiles, es difícil dialogar desde qué lugar dialogás con quien, en algunos casos hay que discutir situaciones concretas y en otros casos políticas generales. Es una instancia centrada en los dispositivos de calle más que en la responsabilidad de otros organismos de trabajar en la prevención (MIDES, 2017).

En el caso de Chile, no existe una instancia que articule las sectoriales (salud, educación, políticas sociales, vivienda) como lo es la Intercalle de Uruguay; y desde la visión de los referentes del Estado se percibe como necesario que se generen intercambios de este tipo.

Creo que falta voluntad política para este tema, las instancias que hay en los programas son muy aisladas y falta una coordinación. No se si hacer un servicio nacional, pero sí una instancia que coordine las políticas, que tenga una representación ministerial en el Ministerio de Vivienda, una influencia en otros aparatajes del Estado y que ponga a las personas en situación de calle como una prioridad (Estado, Cl.).

Resulta clave mencionar que las políticas públicas en general se caracterizan por ser de alcance nacional y no se acotan a los períodos de gobierno, sino que muchas veces están establecidas en leyes que aseguran su continuidad en el tiempo. Están integradas por un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en ese momento se consideran prioritarios. Por su parte, los programas pueden definirse por períodos determinados en los que se ejecutarán, pero no necesariamente aseguran una continuidad en el tiempo. El programa remite a una construcción técnica y política, cuyos contenidos pueden modificarse de un período de gobierno a otro.

Teniendo en cuenta esta diferenciación, los actores de la sociedad civil de Chile señalan que el Estado no ha elaborado un política nacional de calle, sino que las medidas para afrontar las situaciones de calle, toman mayor fuerza en épocas de fríos intensos, es decir, que se encuentran supeditadas a ese momento del año y no hay una continuidad de trabajo fuera de la época más fría. En ese sentido, la sociedad civil entiende que las acciones desde el Estado se extinguen en el invierno, lo que denota que no existe un interés real para la superación de la situación de calle, sino que se vincula a evitar la mortalidad ante las extremidades climáticas. De todas maneras, hay que señalar que en los últimos años han habido avances en cuanto a generar acciones que perduren durante todo el año. En relación a esto, es importante ir hacia la creación de leyes para personas en situación de calle y para atender las problemáticas asociadas.

Hoy se planifica un poco mejor, esa es la diferencia, y de hecho se empieza a implementar con mucha antelación los dispositivos de emergencia. Se ha ido aprendiendo, siempre se decía vamos a esperar, a que abramos el Víctor Jara si es necesario. Siempre es necesario y hoy se planifica no es una reacción a una emergencia, antiguamente era como una reacción a una contingencia (Estado, Cl.).

Estamos hablando de personas en situaciones muy complejas, tiene que ser una política del Estado y no una política de gobierno, porque hasta ahora hemos tenido en realidad cuatro políticas de gobierno, con todo lo que eso significa (OSC, Cl.).

Cabe mencionar que este aspecto está presente en otras políticas o programas sociales, no

siendo una dificultad exclusiva de los programas de situación de calle. La focalización de las políticas públicas, es un tema que no ha podido resolverse tanto en Chile como en otros países de la región.

La política pública todavía está orientada principalmente al tema de asistencia. Cuando vamos por ejemplo a la otra oferta, Programa Calle, es imposible pensar en modelos integrados de servicios, sin caer en la sobre intervención, en la hiperfocalización entonces si quiero proveer un plan de casos, centrado en las necesidades de esa persona, no voy a encontrar mecanismos que me permitan hacer esa integración (Estado, Cl.).

Todavía estamos muy limitados al Plan de invierno, al Código azul, y todo lo demás son iniciativas bastante débiles, aisladas. El Programa Calle no tiene una cobertura importante, y no logra llegar a un nivel de especificidad (por ejemplo de enfoque de género), por tanto puede ser poco pertinente para algunas poblaciones (Estado, Cl.).

En relación a lo anterior, desde la sociedad civil de Chile se considera que se pierde mucho tiempo desde que un nuevo gobierno asume, diseña los programas y los ejecuta, resultando un proceso largo para los tiempos que requiere este tipo de problemática. Sumado a eso, la falta de evaluaciones que existe en Chile es señalado como un gran debe que tiene el Estado chileno. La mayor parte de las investigaciones sobre la problemática de las personas en situación de calle y el funcionamiento de los programas, se lleva adelante desde la sociedad civil no desde el Estado. El Estado en muchas ocasiones consulta a las organizaciones de la sociedad civil, que son en gran medida responsable de la autoría de los documentos e investigaciones relacionadas a esta problemática. Por otra parte, desde la sociedad civil se cuestiona el hecho de que en general en Chile se utilizan diseños de programas de países europeos, por lo tanto es evidente que debido a las particularidades de los países latinoamericanos, muchos aspectos de esos programas no puedan funcionar o implementarse de igual manera que en su lugar de origen.

No se ha avanzado, porque además no se evalúa y porque hay una característica la asistencialidad, que todo lo que se hace para personas en situación de calle es copia y mala copia de algo. El Chile Solidario fue copia de otro, y no importa cómo funcionó para esa población para la cual fue diseñado ese programa, se adaptó a la fuerza para personas en situación de calle. Acá había una concepción de la famosa escalera que partía de la base de que alguien tenía una situación estable, y producto de la cesantía o que se yo, caía por la escalera. Pero no es así acá, no es la realidad chilena. Aquí las personas en situación de calle siempre han sido pobres, entonces no había nada que recuperar porque nunca se había caído, siempre estuvieron caídos (OSC, Cl.).

En el caso de Uruguay, existe una política nacional para personas en situación de calle y no ha habido cambios sustantivos en los programas para personas en situación de calle en las últimas gestiones de gobierno. Además, existen instancias de evaluación de los programas de calle, así como también recientes experiencias de evaluación de las organizaciones de la sociedad civil y cooperativas de trabajo que gestionan los refugios para personas en situación de calle.

De lo desarrollado en este apartado, es posible señalar que en ambos países la interinstitucionalidad presenta carencias y en general la problemática de calle es abordada casi que exclusivamente por los Ministerios de Desarrollo, a pesar de que como se ha visto a lo largo de este trabajo, es una problemática que involucra múltiples dimensiones de la vida de las personas. Por otra parte, los programas continúan estando muy enfocados en la época de invierno (que es cuando hay riesgo de vida de las personas que duermen a la intemperie), y muy limitados a la atención sanitaria y alimentaria, siendo menos destacable el abordaje de las problemáticas de fondo que presenta esta población.

3.9. Semejanzas y diferencias en el papel de la sociedad civil entre Chile y Uruguay

En este apartado se resumen las principales similitudes y diferencias entre los dos países estudiados respecto a las políticas para personas en situación de calle. En primer lugar, en Chile el rol de la sociedad civil organizada y las instituciones religiosas, ha jugado un papel fundamental en el proceso hacia la creación de programas para la atención de la población en situación de calle. Como se vio a lo largo de este trabajo, en Chile es posible constatar un recorrido propio por parte de la sociedad civil (independientemente del Estado), con procesos de larga data y una fuerte presencia de trabajo realizado desde el voluntariado y las instituciones religiosas que se remonta a principios de siglo veinte, con obras de renombre como la realizada por el padre Alberto Hurtado y la fundación del Hogar de Cristo. Antes del año 2004 (cuando se inicia el trabajo hacia la ejecución del primer catastro nacional de calle), esta población estaba ausente, oculta de la agenda de las políticas públicas sociales y los únicos actores que tenían un acercamiento y trabajo con estos eran las organizaciones de la sociedad civil, voluntariado, ONG y las iglesias.

La sociedad civil en Chile ha tenido un papel preponderante, son ellos los que han trabajado desde muchos más años que nosotros como Estado en esta temática. El Hogar de Cristo y la iglesia en ese sentido tuvo un rol importante, al principio más asistencialista, desde la filantropía, pero era lo que había en ese momento y vale también. Pero ya después entró la democracia, pasaron unos años, y se vio que era necesario cambiar esta no respuesta del Estado (Estado, Cl.).

En Chile, a comienzos del siglo XXI, una de las demandas de la sociedad civil (que venía de mucho tiempo atrás), era precisamente que el Estado visibilizara y comenzara a tomar acciones concretas de trabajo con esta población. Sin embargo, el proceso de intercambio entre la sociedad civil y el Estado, parece haberse limitado a la ejecución de los catastros de personas en situación de calle, apareciendo como una acción utilitaria del gobierno de turno para poder llevar a cabo dichas cuantificaciones, haciendo uso de los recursos humanos y la experiencia acumulada que tenía la sociedad civil chilena. Actualmente (2019), esos intercambios son prácticamente inexistentes, o al menos pareciera limitarse a instancias específicas, por ejemplo durante la temporada de invierno donde generalmente se implementan otras estrategias (Código Azul) para reforzar la atención a personas en situación de calle durante la época de frío extremo.

No hubo dificultades porque en el fondo esa era la demanda que tenía la sociedad civil de que el Estado participara, bien o mal era una respuesta, antes no había nada para esta población, estaba totalmente invisibilizada, y toda esa visibilización la hizo la sociedad civil. Esto fue un reconocimiento al trabajo que ellos venían haciendo desde hacía tanto tiempo de forma anónima y gratuita también (Estado, Cl.).

Antes que el Estado, que a mediados de los dos mil se involucró en el tema y generó por primera vez políticas específicas, antes que ello fue la iglesia con medidas asistenciales, fueron organizaciones de la sociedad civil que antes tampoco le llamábamos así, las que se vincularon con esta población. Bien o mal, nos guste o no, con el paso del tiempo es bien fácil decir esto estuvo mal, pero fueron ellos quienes intentaron hacer algo y finalmente hicieron algo (Academia, Cl.).

En Uruguay, históricamente el abordaje de esta problemática ha estado centrado en el Estado, sea desde el trabajo realizado por la intendencia de Montevideo, o por programas y experiencias específicas focalizadas para esta población (llevadas adelante por diferentes ONG, sociedad civil, asociaciones, etc). Con anterioridad a la creación del MIDES en el año 2005, las organizaciones de la sociedad civil se ocupaban en gran medida de este tipo de trabajo con personas en situación de calle. Luego, esta temática pasó a estar centralizada en el MIDES, siendo aisladas las experiencias de trabajo por fuera del ámbito público. Si bien existen organizaciones de la sociedad civil (ONG, experiencias llevadas adelante por

instituciones religiosas o voluntariado) que trabajan con independencia del Estado en temas relacionados a la situación de calle, en general son iniciativas desde la caridad y para proveer alimento y abrigo a las personas en situación de calle, y no de abordaje específico o tratamiento para superar la situación de calle. Sin embargo, es importante mencionar que este tipo de trabajo, con acompañamiento técnico, tampoco existe como tal en el Estado. Los refugios si bien cuentan con técnicos, en la práctica el trabajo de acercamiento se ve limitado por las múltiples carencias que presenta esta población, y que requiere en general acciones inmediatas, o cubrir aspectos básicos de la vida de las personas, como ser salud, higiene, alimentación, identidad (trámite de cédula).

En segundo lugar, otra de las diferencias entre Chile y Uruguay refiere a la medición y cuantificación de la población en situación de calle. Durante los primeros años en que los gobiernos chileno y uruguayo comenzaron a hacerse cargo de esta problemática (2004 y 2005 respectivamente), ambos países realizaron conteos/catastro de personas en situación de calle con similar metodología. En 2011, continuaron ese tipo de metodología pero en los últimos años, desde 2016 Chile comenzó a implementar otro tipo de metodología para cuantificar que fue el Registro Continuo de calle. En Uruguay esta forma de medición no existe como tal, pero sí existe un sistema que centraliza los trámites y beneficiarios de sus diferentes programas y servicios, entre los que encontramos a las personas en situación de calle (refugios).

En tercer lugar, una diferencia que presentan ambos países es en cuanto a las experiencias de trabajo en asambleas o consulta directa con las personas en situación de calle que se han realizado en los últimos años en Chile, y que en Uruguay no se han concretado aún. En este sentido, desde los discursos de los entrevistados tanto de Chile como de Uruguay se remarca que este tipo de instancia es de suma importancia, y se está considerando a nivel central desde el gobierno uruguayo tener en cuenta ese mecanismo para diseñar las políticas públicas. El trabajo consultivo en asambleas más presente en Chile, puede asociarse a la forma de intervención desde la sociedad civil, de las organizaciones no gubernamentales e instituciones religiosas. De todas maneras, resulta clave profundizar y volver a generar instancias de este tipo, ya que actualmente no se realizan con tanta jerarquía en Chile.

En relación a las similitudes entre Chile y Uruguay, en primer lugar en ambos países el

Estado comenzó a ejecutar programas y a visibilizar a esta población que necesitaba especial atención, desde el año 2005 aproximadamente, con la asunción al gobierno de Vázquez 2005 y Bachelett 2006, por lo que el impulso a los programas sociales para la población vulnerable se puede enmarcar en la denominada “ola progresista” o giro a la izquierda que se dio en la región.

En segundo lugar, otro aspecto en común refiere a la definición de población en situación de calle, aunque con diferencias en el abordaje de subpoblaciones como ser NNA y población trans. Ambos países consideran que una persona se encuentra en situación de calle si duerme a la intemperie o en refugios. No se toma en cuenta la vivienda precaria (asentamiento) dentro de esta definición a diferencia de otros países de la región y el mundo que sí consideran la vivienda precaria como situación de calle. Este punto genera debates entre los diferentes actores, ya que los límites entre tener vivienda precaria y estar en situación de calle, pueden ser muy difusos.

En tercer lugar, ambos países implementan un modelo de abordaje de las políticas para personas en situación de calle, es decir programas de tipo escalera (niveles de refugio según perfil de la población). Chile está implementando experiencias piloto de housing first y en Uruguay también existe alguna experiencia reciente pero en ambos casos, con alcance sumamente limitado.

Otro aspecto que es semejante, es la dificultad en el trabajo interinstitucional. Como se ha visto, este tipo de problemática requiere la intervención de diversas institucionalidades, ya que presenta múltiples aristas que deben ser trabajadas desde el ámbito de la salud, educación, trabajo y psicosocial, y amerita un abordaje integral para el cual es imprescindible la participación e involucramiento desde diversas áreas.

Teniendo en cuenta esos aspectos, y a modo de cierre del trabajo, a continuación se presentan algunas sugerencias que se desprenden del análisis realizado para abordar las políticas sociales para personas en situación de calle en Chile y Uruguay.

3.10. Sugerencias para abordar los programas de personas en situación de calle

Del análisis precedente es posible destacar algunas sugerencias para el abordaje de las políticas para personas en situación de calle. Una de ellas, va en la línea de realizar instancias de intercambio y consulta directa a las personas que están en situación de calle para saber de primera mano cuál es el mejor camino para abordar la situación. Como ya se adelantó, en Chile a diferencia de Uruguay han existido instancias de “asambleas” llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil, donde se consultó a las personas en situación de calle sobre sus vivencias y sugerencias para abordar la problemática. Sin embargo, desde los actores de la academia se señala que muchas veces las personas en esa situación, tienen un relato armado sobre su propia situación, que reproduce el discurso que muchas veces está presente en los gestores de las políticas.

A partir del intercambio con las personas en situación de calle surgen algunas demandas que se diferencian según el tramo etario de la población así como de las necesidades puntuales. En el caso de las personas adultas mayores, esa demanda va dirigida al sistema de protección y cuidado, mientras lo más frecuente en los grupos de adultos y jóvenes es trabajo y vivienda. También aparece la demanda de poder contar con programas especializados en problemáticas puntuales, siendo salud mental, física y rehabilitación de sustancias las más frecuentes.

Otro aspecto a analizar, refiere a los factores que determinan o están presentes en la población en calle, siendo uno de los más importantes la falta de contención familiar o redes sociales. En este sentido, no siempre que una persona haya atravesado algún evento traumático (como puede ser la pérdida de vivienda, o trabajo, separaciones de pareja, etc.) termina en situación de calle. Más bien lo característico en esta población, es el hecho de no tener a quién/es o dónde recurrir frente a esa situación.

Yo creo que la variable que determina la situación de calle es la falta de apoyo, porque todas las otras cosas yo creo que nos puede pasar a cualquiera. Si uno empieza a mirar las vivencias traumáticas, creo que cualquiera de nosotros hemos vivido alguna de ellas: pérdida de algún familiar, separaciones, cesantía, catástrofe, y lo que pasa, por lo menos lo que hemos visto, es que en las personas de situación de calle esas situaciones comienzan a darse de manera muy encadenada y brusca. Yo pienso, si a mi a lo mejor me pasara eso, la diferencia sería que yo tengo a quien acudir, y una persona que termina en situación de

calle no tiene esa red de apoyo, más allá de las causas que ellos reportan, yo creo que la determinante es la falta de red y falta de apoyo (Estado, Cl.).

La cita anterior, corresponde a una referente del Estado chileno. Resulta interesante acotar que en los primeros trabajos y publicaciones realizados desde la órbita pública sobre la problemática (Catastro Chile 2011), esa visión era diferente. En dicho informe se señalaba que la sucesión de acontecimientos traumáticos determinaban la situación de calle. Por tanto, es posible observar cómo ha ido transformándose el discurso respecto a las posibles explicaciones de la situación de calle, lo cual demuestra que el pensamiento en torno a esta problemática está en continuo movimiento y redefinición, entre otras razones debido a que es un área de conocimiento relativamente nueva en las políticas públicas. De igual modo, en Uruguay también se han ido cambiando muchas de las definiciones de la situación de calle, por ejemplo en el funcionamiento del sistema de refugios y la lógica de escalera.

Otro eje relevante a la hora de explicar y buscar alternativas para resolver la situación de calle, es ineludiblemente la falta de vivienda. Hay acuerdo entre varios actores entrevistados que no siempre el hecho de tener techo donde vivir, implica una distancia de la situación de calle. Así, por ejemplo en casos de viviendas en condiciones sumamente precarias (que poco se diferencian de encontrarse a la intemperie), o situaciones vinculadas al consumo problemático de sustancias donde esas personas cuentan con un lugar donde *achicar* durante la noche (lugares abandonados o casas ocupadas donde se realizan actividades de consumo de sustancias), pero durante el día, se encuentran en tránsito por la ciudad sin tener donde permanecer. Desde la óptica de los actores entrevistados, esos casos son plausibles de ser considerados situación de calle, aunque no necesariamente se pernocte en la calle.

Nosotros hemos tratado en las definiciones que han habido, en ser super explícitos que en el fondo estar bajo techo no significa que no estés en situación de calle, sino que tiene que ver con la estrategia de supervivencia que tu tienes. Si tu estás en una casa de consumo, duermes bajo techo quizá todos los días, porque eso permite que no te mueras, pero a la mañana sales, y tu estrategia de supervivencia es machetear [pedir en la calle], limpiar los autos. En el fondo la situación de calle está dado por esa exclusión social, esa brecha de no acceder a derechos mínimos y básicos más que solo por el techo (Estado, Cl.).

Para mí la vivienda es clave, creo que es complicado pedirle a las personas que comiencen a hacer otro tipo de trabajo cuando en el fondo se están preocupando por qué van a comer, dónde van a dormir, si la frazada que dejaron arriba del kiosquito todavía va a estar, o si se les mojó con qué van a dormir. Es complicado, creo que hay una falta de empatía en

nosotros en pedir demasiadas cosas, como en esta lógica de ‘agradece lo que te estoy dando, agradece que te vengo a ver, que tienes un cupo’, cuando en realidad son derechos que están vulnerados y tenemos que hacernos cargo nosotros sin pedir explicación, y de ahí la vivienda como un derecho, como techo, de tener la tranquilidad de que voy a dormir relativamente seguro (Estado, Cl.).

Deben pensarse políticas de vivienda adaptadas a las necesidades de las personas en situación de calle, ya que no todos responderían igual frente a una solución de este tipo. Si el Estado brinda solución al tema de vivienda de personas en situación de calle, probablemente sea cuestionado por la opinión pública. Asegurar un derecho básico como es la vivienda y por tanto la materialidad juega un rol fundamental para lograr resultados en otros aspectos de la vida de las personas. La materialidad en combinación con otros aspectos subjetivos (atención de salud mental y consumo problemático de sustancias, educación, contención y redes sociales) complementan y hacen posible la superación de la situación de calle.

Esas políticas que piensan la opción de la vivienda como un elemento que juegue de forma contundente en relación a una política de situación de calle, habría que pensarla y creo que estamos lejos nosotros de eso, seguramente también por disposición de recursos, no solo por línea de pensamiento, porque también es cierto que es una de las líneas de política que experimenta mayor dificultad a nivel del país (Academia, Ur.).

En relación a los refugios, en ambos países los actores entrevistados mencionan que terminan funcionando para las personas que mejor se adaptan a las reglas. En general, los centros/refugios para personas en situación de calle termina siendo útil para aquella población que mejor se ajuste a las reglas de convivencia, y que presentan determinadas características que le permiten funcionar en sociedad. Aquellos que no logran esto, son quienes presentan más problemáticas, como ser consumo problemático, enfermedades de salud mental, comportamientos violentos, etc. y quedan por fuera del sistema (ya que no pueden ingresar a los refugios).

Un aspecto que surge tanto en el discurso de las organizaciones de la sociedad civil como del Estado, es la importancia de generar instancias de intercambio para pensar otras estrategias en el abordaje de las problemáticas de las personas en situación de calle. En Chile, desde una organización de la sociedad civil se está trabajando en la elaboración de

un documento con recomendaciones sobre cómo debería abordarse las políticas para personas en situación de calle y posibles demandas para hacer al Estado en torno a esta problemática. Sin embargo, lo que no es claro es si existen instancias o espacios para poder intercambiar y dar a conocer esas demandas de la sociedad civil.

Consideraciones finales

La problemática de marginalidad urbana y precariedad habitacional extrema está presente en toda la región de América Latina, y ha cobrado relevancia en los últimos años. Sin duda, el hecho de no contar con un hogar donde dormir se relaciona a factores estructurales, fundamentalmente a la insuficiencia de recursos económicos, falta de vivienda y trabajo, pero también existen elementos subjetivos, por ejemplo enfermedades de salud mental, consumo problemático de sustancias, débiles redes de contención social/familiar, etc. que en combinación con los anteriores resultan en que algunas personas vivan en situación de calle.

Como se planteó a lo largo del trabajo, la crisis del neoliberalismo a fines de los noventa en los países del Cono Sur, tuvo entre otras consecuencias el deterioro de la matriz de protección social, el incremento de la pobreza y exclusión social, y consecuentemente el surgimiento de nuevas formas de marginalidad urbana. Esta problemática se posicionó como un fenómeno importante en la agenda pública de los países de la región y específicamente en los estudiados aquí, Chile y Uruguay. Sin embargo, el cambio en la perspectiva respecto a las personas en situación de calle, no fue de un momento a otro, sino que se produjo una transición desde la penalización y criminalización de las situaciones de vagancia y de no trabajo en la sociedad capitalista, al reconocimiento de una cuestión social, de exclusión y marginación social que demandaba la intervención del Estado Social.

Los gobiernos de Chile y Uruguay de los últimos quince años enfocaron gran parte de su gestión en la implementación de programas sociales, laborales y de inclusión social en pos de reducir la pobreza y exclusión social que atravesaba parte de la población. Un aspecto clave a la hora de implementar programas sociales para personas en situación de calle, fue el rol de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, fundaciones, asociaciones, instituciones religiosas, voluntariado) en ese proceso, ya que pasaron de una posición de demandar al Estado y sostener sus proyectos de forma independiente, a trabajar en la órbita pública en dichos programas.

Teniendo en cuenta esto, el presente trabajo se propuso analizar el rol de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, fundaciones, instituciones religiosas, etc.) en el

proceso de elaboración, gestión e implementación de las políticas sociales para personas en situación de calle en Chile y Uruguay. Para ello, es importante considerar los procesos históricos de cada país, a modo de comprender las razones de fondo por las que las organizaciones de la sociedad civil se involucraron en los programas sociales dirigidos a la atención de la población excluida.

Tal como se señaló, con anterioridad a la creación de políticas sociales para persona en situación de calle, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas de ambos países se caracterizaron por realizar acciones de trabajo con las personas en situación de calle, fundamentalmente basado en la caridad y el filantropismo (en mayor grado en Chile), y con financiamiento autónomo.

En el caso de Chile, la tradición de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones religiosas en cuestiones sociales, se enmarca en un primer momento en el período de auge de la coalición de izquierda con sectores socialistas (principio de la década de los sesenta), y luego de la dictadura (década de los noventa), donde se produjo una preeminencia del capital privado que financiaba gran parte de los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, dicho crecimiento continuó y en 2011 se creó una legislación específica para este rubro.

El trabajo de la sociedad civil marcó un antecedente para hacer posible la visibilización de la realidad de esta población y colaboró en la puesta en la agenda pública de esta problemática. De esta manera, en ambos países a inicios de siglo XXI tuvo lugar con mayor énfasis el proceso de implementación de programas sociales, en primer lugar, vinculados a transferencias monetarias, programas de reinserción laboral, acceso a la salud, etc. para el sector de la población que se encontraba más sumergido en términos socioeconómicos. En segundo lugar, creando programas específicos para atender la población en condiciones de pobreza extrema y exclusión, entre los que encontramos a las personas en situación de calle. Es así que se produjo un pasaje de la atención filantrópica y caridad social de las instituciones privadas hacia la población en extrema pobreza, a la transformación de una política pública de derechos ciudadanos y sociales, con instituciones públicas y organizaciones sociales.

El proceso de elaboración de políticas sociales comienza en Chile en 2004 con instancias de consulta de las autoridades del gobierno a las organizaciones de la sociedad civil que

tenían experiencia de trabajo con la población en situación de calle. A partir de ahí, se realizaron relevamientos de personas en situación de calle con el objetivo de cuantificar y conocer mejor la población en situación de calle. El primer conteo del año 2005 es señalado por los informantes calificados en la temática como un hito en relación a la importancia que tuvo ese comienzo en la visualización de esta población históricamente olvidada. De todas maneras, es importante cuestionar la relación Estado-Sociedad civil, ya que siempre existieron tensiones e intereses particulares de ambas partes. El Estado consultó a las organizaciones porque necesitaba de estas para gestionar los programas, y del lado de las organizaciones de la sociedad civil, esto fue visto como una oportunidad de financiar sus proyectos y continuar el trabajo con esa población.

En el caso de Uruguay, también fue desde el año 2005 con la creación del MIDES que se implementaron programas para personas en situación de calle y ese mismo año se realizó el primer censo de personas en situación de calle, con el objetivo de conocer la magnitud del fenómeno y las características de la población. Para la gestión de estos programas, el Estado contrata hasta la actualidad, a organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no existieron intercambios entre las organizaciones de la sociedad civil-Estado con la relevancia que sí tuvieron en Chile.

Respecto a esto, una de las diferencias más notorias entre Chile y Uruguay es el rol que ha jugado la sociedad civil en dicho proceso. En Chile, la tradición de trabajo de organizaciones de la sociedad civil en la problemática social de calle, se remonta a la década del cincuenta, con acciones del Padre Alberto Hurtado y su obra, caracterizada por el componente religioso y caritativo. En Uruguay, si bien previo a la intervención del Estado existieron organizaciones que realizaban trabajo con población vulnerable y en situación de calle, es posible observar que a partir de la creación del MIDES muchas de las personas que se desempeñaban en ONG, OSC, etc. se trasladaron al MIDES en donde continuaron el trabajo que venían haciendo, pero desde el ámbito público estatal. En este sentido, la histórica puja entre un Estado social y la sociedad civil en el giro de la época del siglo XXI, se reconvierte por una relación cooptación recíproca y absorción dentro del ámbito estatal, pasando a ocupar un rol de delegación de la gestión privada de refugios para personas en situación de calle.

Esta nueva modalidad de relación de cooperación y articulación entre Estado y sociedad

civil en las políticas sociales, no está exenta de tensiones, debates y pujas entre los actores participantes. Se dio un pasaje entre una sociedad civil basada en la caridad y la filantropía como fuente de solidaridad previo al desarrollo del Estado Social, a una sociedad civil integrada en políticas públicas sociales con participación de asociaciones colectivas.

En la perspectiva de los actores involucrados aparecen diversas posiciones, interpretaciones y zonas de puja y conflicto. Hay actores que entienden que la sociedad civil debe tener incidencia en el diseño de las políticas, debido a su *expertise* y conocimiento de primera mano de la realidad, por estar más próximo a la comunidad y trabajar en territorio. Por otro lado, hay posiciones que son más estatistas y entienden que el Estado tiene la responsabilidad de marcar el rumbo de la política pública, y en última instancia el rol de la sociedad civil tiene que limitarse a gestionar y ejecutar los programas sociales. Esta diferencia no ha podido saldarse, y configura la relación Estado-Sociedad civil en las políticas para personas en situación de calle.

En otro orden, respecto al funcionamiento de los programas para personas en situación de calle, es necesario colocar la atención en el funcionamiento de la institucionalidad (salud mental, vivienda, trabajo), y no exclusivamente en la persona destinataria de la política, tal como se viene implementando. Esto implica señalar que hay aspectos de los programas sociales específicos que son desbordados por la interpelación de la acción y coordinación de otras instituciones responsables de servicios y protección, para poder dar una respuesta más global, a modo de prevenir y resolver las condiciones que desembocan en los fenómenos y prácticas de la situación de calle.

Uno de los avances en la construcción de la agenda pública del problema social, es la definición operativa y medición empírica de la población objetivo en la implementación de políticas sociales para personas en situación de calle, lo cual es destacado por todos los actores entrevistados (sociedad civil, academia y Estado). Por otra parte, las múltiples problemáticas que configuran la vida de las personas en situación de calle hacen necesario que se analice en qué aspectos se van a enfocar las políticas, y por tanto destinar los recursos a esas áreas (salud mental, vivienda, trabajo, consumo problemático, violencia doméstica o egreso de instituciones totales).

Evidentemente la situación de calle acarrea múltiples problemáticas, por tanto, en el diseño de políticas públicas para esta población, el foco puede ponerse en el nivel individual (la persona en calle y sus problemáticas), institucional (salud, fortalecimiento de instituciones universales, vivienda, etc.), o en el comunitario o social (que implica a los vecinos, el barrio, las relaciones humanas y la vida cotidiana). Este tercer nivel, es sumamente relevante y requiere un abordaje desde el territorio, desde el espacio público en que estas personas viven su cotidianeidad y se relacionan con otros actores como ser vecinos, comercios de la zona, personas que transitan habitualmente, etc.

En línea con esto, es posible observar en Chile una mayor preeminencia del sentido de comunidad y del trabajo con los vecinos en el abordaje de la problemática de personas en situación de calle. Esto puede asociarse a la tradición caritativa y muy vinculada al filantropismo, voluntariado y religiosidad que está más marcado y ha configurado históricamente esa relación. En Uruguay, si bien existen acciones desde la sociedad civil (independientes del trabajo para el Estado), voluntariado e iglesias, estas iniciativas son cuantitativamente menores, ya que el Estado ha asumido desde tiempos anteriores la responsabilidad de atención a personas en situación de calle.

Teniendo en cuenta la importancia que juega la comunidad y el barrio en la problemática de personas en situación de calle, parece importante que desde el Estado se lleven adelante estrategias de sensibilización en pos de lograr un involucramiento de la comunidad y barrio con las personas en situación de calle, para que la convivencia sea lo mejor posible y no se intensifique la estigmatización de esta población. Esto debería pensarse en aspectos claves como lo es el lugar donde se va a instalar un refugio. En el caso de Chile, existen experiencias exitosas de trabajo con el barrio que permitieron una mejor aceptación de los refugios en los vecinos y la dinámica del barrio.

En relación a los problemas de fondo de la situación de calle, desde la visión de los actores de la academia, se visualizan procesos de corte de redes familiares y afectivas, es decir, de sostén como factor común en esta población. Esto, sumado a la *soledad* o procesos de aislamiento creciente (producto de la ruptura de vínculos), pareciera ser el detonante de la situación de calle. A su vez, esa particularidad permite comprender la diferencia que existe entre otros perfiles de población vulnerable (personas en pobreza material, exclusión

social, desprovistas de necesidades básicas como salud, trabajo, educación), que mediante determinados recursos o participación de programas sociales, con ayuda y acompañamiento, logran en mayor o menor medida salir de esa situación de extrema vulnerabilidad y pobreza. Lo distintivo entonces parece ser la contención familiar o las redes sociales (personas allegadas, familia) que tenga esa persona para no terminar en la calle.

Otro punto clave es la necesidad de actuar sobre las dimensiones que llevan a la situación de calle, y es aquí donde las políticas de prevención resultan importantes a la hora de pensar estrategias para esta población. Actuar preventivamente para evitar los procesos de desafiliación que pueden desembocar en exclusión en un espacio público como lo es *la calle* y para reducir la cantidad de personas que transitan en la vida social como individuos sin soportes sociales, que se expresa en su forma más extrema en no tener un lugar para vivir. En este sentido, las políticas preventivas emergen como dispositivos relevantes para atender los vínculos quebrados y la búsqueda de canales de reinserción e integración de determinadas poblaciones, como por ejemplo los que egresan de centros de privación de libertad y de instituciones de salud mental. En el caso de las personas que egresan de centros de privación de libertad y no tienen vínculos y redes sociales de (re)inserción en el entramado social, aparece en los censos de calle de ambos países, como uno de los factores que lleva a la situación de calle.

Por otra parte, un punto que genera debates y posturas contrapuestas, es en qué medida se debe asegurar un derecho básico como es la vivienda en esta población. No hay duda que la materialidad juega un rol fundamental para lograr resultados en otros aspectos de la vida social de las personas. En este sentido, la restitución de la materialidad de la vivienda (techo) en combinación con otros aspectos subjetivos (atención de salud mental y consumo problemático de sustancias, educación, contención y redes sociales), complementan y hacen posible la superación de la situación social de individuos en la calle. Sin embargo, por un lado, hay una visión que cuestiona el hecho de centrar la problemática en la dimensión material como lo es la vivienda, ya que puede suceder que la persona tenga vivienda, pero por diferentes motivos no pueda acceder (ruptura de vínculos, situación de violencia basada en género, etc.). Por otro lado, hay quienes consideran que sin resolver ese derecho básico no pueden solucionarse otras cuestiones de la vida de las personas.

En línea con lo anterior, teniendo en cuenta la relevancia regional que ha cobrado el modelo *housing first* o vivienda primero (viviendas para personas en situación de calle provistas por el Estado), y las dificultades en la implementación en los países estudiados (debido a falta de recursos y a las limitaciones que puede generar este tipo de medida en la opinión pública e incluso al interior de las autoridades de gobierno), resulta importante crear residencias de pequeñas dimensiones diseñadas para atender necesidades específicas: consumo problemático, salud mental, etc. tal como se comenzó a implementar recientemente en algunas experiencias piloto de Chile y Uruguay.

Finalmente, a lo largo del estudio se ha dado cuenta de la multidimensionalidad de esta problemática social, lo cual evidencia que no es posible abordarla desde una única sectorialidad o ministerio específico. En este sentido, aparece en la agenda pública la relevancia de definir acciones integradas para la problemática de la situación social de calle, atendiendo a las especificidades que puedan constatarse entre las subpoblaciones de los refugios y la que pernocta a la intemperie (teniendo en cuenta los perfiles diferenciales y en términos de accesibilidad a estas poblaciones). Esto interpela la trama institucional no sólo de un programa específico, sino de la coordinación interinstitucional del Estado social y requiere que desde el gobierno se modifiquen algunos protocolos de trabajo de las sectoriales.

Por último, el primer paso dado de la intervención estatal, fue la identificación estatal de la población, a través del registro público de las personas en situación de calle. En relación a esto, la medida de Registro social de calle que lleva adelante Chile parece ser una buena estrategia para unificar datos de la población y generar articulaciones y derivaciones más eficientes. El segundo paso dado por la intervención estatal, fue conocer quiénes eran las personas que se encontraban en intemperie o refugios, lo cual es fundamental no sólo para caracterizar a esta población, sino para diseñar estrategias más acertadas y continuar el camino hacia la visualización y consideración de este subgrupo poblacional en las políticas de gobierno. Estas etapas parecen haberse saldado en la última década en ambos países, pero resta profundizar en la articulación con actores de territorio, con las organizaciones de la sociedad civil y con la comunidad. En relación a este último actor, resulta clave poder pensar nuevas políticas que vayan en la línea de favorecer el relacionamiento de las personas en situación de calle con los vecinos.

Teniendo en cuenta que los datos muestran que la cantidad de personas en calle viene aumentando tanto en Chile como en Uruguay, es fundamental que además de políticas públicas que provean de techo para que esta población pernocte, es importante pensar estrategias que involucre a la comunidad para que el vínculo de las personas en situación de calle con los vecinos, sea lo mejor posible y no se continúen perpetuando procesos de estigmatización.

En cuanto a sugerencias para futuros trabajos, resultaría interesante estudiar el relacionamiento del barrio, de los vecinos con las personas en situación de calle, ya que hasta el momento desde el Estado se ha consultado (aunque escasamente) a la comunidad académica y a organizaciones de la sociedad civil, pero resta integrar en el diseño de las políticas la mirada de la comunidad. Además, se debe profundizar en el rol de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas para avanzar hacia nuevas legislaciones que incorporen en el diseño de las políticas públicas las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, de modo que puedan sumar una mirada y abordaje diferente a la mirada pública.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. Tesis de doctorado en Sociología, UdelaR, Uruguay.
- Bachiller, S (2009). *Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar como un proceso de movilidad forzada*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reís) N. Q 128. Recuperado de: www.reis.cis.es.
- Bourdieu, P. (1993). *La miseria del mundo*. París: Editorial du Seuil.
- Bourdieu, P (2006). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires:Eudeba.
- Cabrera, P. (2003). *Personas Sin Techo en Madrid Diagnóstico y Propuestas de actuación*. España, Universidad Pontificia Comillas de Madrid.
- Cabrera, P. (2014). *Situación de calle en el Uruguay: hacia una estrategia de atención integral*. EUROsocial- MIDES, sin publicar, Montevideo.
- Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castel, R (2004). *Las Trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires: Ed. Tapia.
- Chouhy, G. (2007). *Personas en situación de calle o sin techo: privaciones diferenciales y trayectorias*. Monografía final de grado, Licenciatura en Sociología. FCS, UdelaR, Montevideo.
- Ciapessoni, F. (2009). *Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre la población sin techo*. En *El Uruguay desde la sociología VII*. Depto. de sociología FCS, UdelaR, Uruguay.
- Ciapessoni, F. (2013). *Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos*. Tesis de maestría en Sociología, FCS, UdelaR, Montevideo.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). *Documento Reforma Social, Uruguay*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf
- De Sierra, G. (2008). *América Latina, una y diversa*, en Heriberto Cairo y G. de Sierra (comps.) *América Latina, Una y Diversa*. San José: Ed. Univ. De Costa Rica.
- Civicus (2010). *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2009. Informe analítico de país*. Proyecto J, Montevideo. Recuperado de: http://www.civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/uruguay%20pab.pdf

- Escribano Alonso, E. (2014). *Personas sin hogar y exclusión social*. Tesis de maestría en Bioética, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- ETHOS European Typology on Homelessness (2006). *European Federation of National Associations with the Homeless*. FEANTSA. UN.
- Evans, T. (2019). *Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes*. Tesis Maestría en Sociología, UdelaR, Montevideo.
- FEANTSA (s/d). *Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar*, Recuperado de: <http://www.feantsa.org/?lang=en>
- García Delgado, D. (2013). *La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013*. En Revista Nueva Sociedad, Recuperado de: <http://www.nuso.org/upload/articulos/Analisis%20La%20decada%20ganada.pdf>
- García Delgado, D. (2009). *Crisis global: Políticas públicas en una era de incertidumbre*. FLACSO Argentina. Recuperado de: http://www.fts.uner.edu.ar/catedras03/tfoi/recursos/garcia_delgado_politicas_publicas.pdf
- Gacitúa, E. et al. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. FLACSO- Banco Mundial, San José.
- Irrázaval, I.; Streeter, P. (2017). *Sociedad en acción: Construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil*. Centro UC Políticas Públicas. Chile: Salesianos impresores.
- Pereira, F. (2011). *Vitórias na crise: Trajetórias das esquerdas Latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio.
- Pereira, J. et al. (coord.) (2015). *Presente y futuro del voluntariado en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- PNUD (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano*. Communications Development Incorporated, Washington D. C., Estados Unidos. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf
- Leiras, M. (2007). *La incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional*, en *La Incidencia Política de la Sociedad Civil*, comp. Acuña C. H. y Vacchierri A. Argentina: Ed. Siglo XXI editores e Iniciativas.
- Kowarick, L. (2003). *Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil Estados Unidos, França e Brasil*. RBCS Vol. 18 nº. 51, Brasil.

- Le Blanc, G. (2007). *Vidas ordinarias, vidas precarias: sobre la exclusión social*. Francia: Editorial du Seuil.
- Malik, K. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano*. PNUD. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>
- Midaglia, C. (Coord.) (2009). *Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate. Programa de Vinculación con el Sector Productivo*, Dpto. Ciencia Política, FCS, UdelaR, Uruguay.
- Midaglia, C. et al. (2018). *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI, innovaciones, inercias y retrocesos*. CLACSO.
- MIDES (2006). Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo. Informe preliminar de resultados. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, División de Evaluación. Uruguay Recuperado de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35531/1/informe-final-de-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle.-montevideo-2006.pdf>
- MIDES (2011). *Informes de Programa de Atención a las Situaciones de Calle 2006-2014 Sistema de Monitoreo*, MIDES, Uruguay.
- MIDES (2012). *Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011* Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61613/1/informe-final-del-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle.pdf>
- MIDES (2016). *Informe conteo de personas en situación de calle* MIDES, Uruguay.
- MIDES (2017). *Sistematización de las políticas públicas en el abordaje de la problemática de la situación de calle* Versión borrador, MIDES, Uruguay.
- MIDES (2018). *Presentación en seminario internacional Red Calle Latinoamericana*. Sin publicar, MIDES Uruguay.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2012). *En Chile Todos Contamos Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. MINDES, Chile.
- MIDEPLAN (2006). *Orientaciones para la gestión de condiciones mínimas. Programa calle Chile Solidario*. Chile.
- NCDSV (2004). *Independent Sector: Statement of Values and Code of Ethics for Nonprofit and Philanthropic Organizations*. Recuperado de: <http://www.ncdsv.org/images/stmtofvaludescodeethics.pdf>
- Ossa, L. (2005). *Adolescentes en situación de calle: .Construcción de identidad en*

situación de extrema vulnerabilidad. Un acercamiento cualitativo. Tesis Maestría, Universidad de Chile, Chile.

- Doherty, J. et al. (2008). *Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities- Surveillance & Society*. Recuperado de: <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3425/3388>
- Picasso, F. (2018). *Políticas y programas dirigidos a las familias en situación de vulnerabilidad en Chile y Uruguay*. Policy paper N° 18 Konrad Adenauer Stiftung Análisis & Perspectivas. Chile. Recuperado de: <https://www.kas.de/web/chile/einzeltitel/-/content/politik-und-programme-gerichtet-an-familien-in-armut-in-chile-und-uruguay>
- Rivero, S. (2010). *Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil: primera aproximación*, en Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. CLACSO-DS, Uruguay.
- Rivero, S. (2013). *De la acción política a la gestión Sociedad Civil en movimiento*. Tesis de Doctorado, FCS, Dpto. Trabajo Social, Udelar, Uruguay.
- Rodríguez, J. Flores, L. (2010). *Protección del gasto público social a través de la política fiscal: El caso de Chile*. Chile. NU, CEPAL, Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5204-proteccion-gasto-publico-social-traves-la-politica-fiscal-caso-chile>
- Sartori, G., Morlino, L. (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sen, A. (2000). *Social exclusion: concept, application and scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development Asian Development Bank.
- Serna, M. (coord) (2010). *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. CLACSO-DS, Uruguay.
- Serna, M. (coord) (2012). *Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay. ¿Renovación o reconversión?*. CSIC, Uruguay.
- Simmel, G. (1977). *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Revista de Occidente, Madrid.
- Vilas, C. (1997). *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo*, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol.36, n 144, IDES, Bs.As.

Apéndices

Apéndice 1: Personas en situación de calle en Chile y Uruguay según población total del país

El siguiente cuadro presenta el total de población país según el censo de 2011 para Chile y Uruguay, y el total relevado en el censo de personas en situación de calle también del año 2011. Como se puede observar, el porcentaje de personas en situación de calle en ambos países es similar (a pesar que a lo largo de estos años ha ido aumentando en ambos casos).

Apéndice 1: Porcentaje de PSC año 2011 en Chile y Uruguay

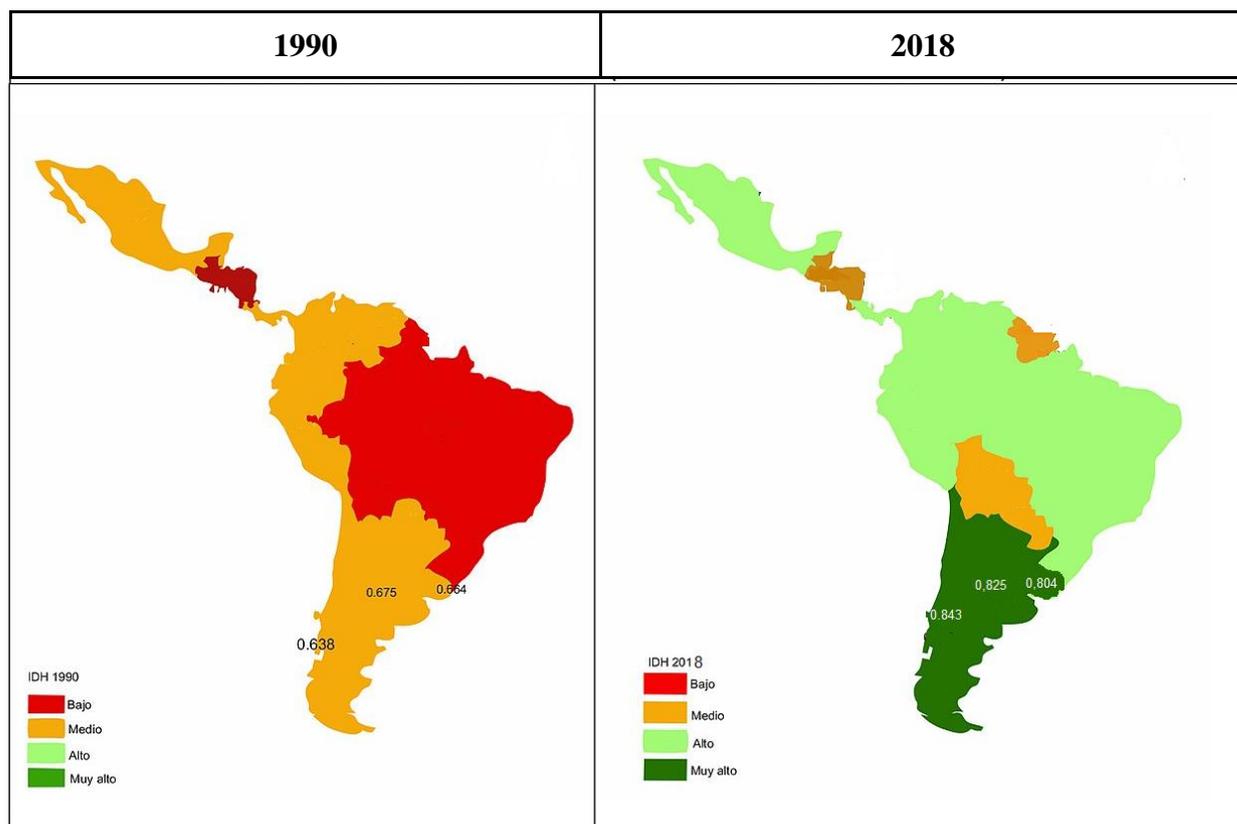
	Chile	Uruguay
Pobl. País Censo 2011	17.15 mill	3.38 mill
Pobl. Censo Calle 2011	12.255	1.274
% PSC en total país	0.07	0.04

Fuente: Elaboración propia en base a Censos nacionales y Censos calle

Apéndice 2: Índice de Desarrollo Humano en América Latina (IDH 1990-2016)

Como se puede observar en el mapa del Apéndice 2, el IDH en en 1990 era medio tanto en Chile (0.638), como en Uruguay (0.664). En 2018, ambos países pasaron a tener un IDH muy alto, en el caso de Chile con 0.825 y Uruguay 0.804.

Apéndice 2: Mapa del IDH en América Latina (1990-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a IDH, PNUD (2018)

Apéndice 3: Red Calle América Latina

El cuadro Apéndice 3 resume las principales instituciones de cada país miembro de la Red calle de América Latina, responsables de las estrategias y programas para personas en situación de calle. Asimismo, se presenta el vínculo con la sociedad civil y grado de participación en las políticas para personas en situación de calle.

Apéndice 3: Red Calle de América Latina

Países de la Red Calle	2018	Instrumentos (gestión, evaluación, monitoreo, generación de conocimiento)	Vínculo con Sociedad civil/ Participación
<p>Brasil</p>	<p>Institución responsable de la política de calle: Ministerio dos Direitos Humanos</p> <p>Población: De acuerdo a IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) en 2016, existen cerca de 101.854 personas en situación de calle en Brasil.</p> <p>Distintos niveles: federal, estadual y municipal en la implementación de la política nacional para población de calle. La coordinación a nivel nacional corresponde al Ministerio de Derechos Humanos y la implementación es a través de la Secretaría Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (MDS), la cual se ejecuta a nivel municipal.</p> <p>Acciones interinstitucionales: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL / Secretaria Nacional de Assistência Social –SNAS (Abordagem Social , Centros Pop, Acolhimento: Serviço de Acolhimento Institucional (Abrigo Institucional e Casa de Passagem) e o Serviço de Acolhimento em República (Repúblicas) MINISTÉRIO DA SAÚDE / Secretaria de Atenção à Saúde – SAS Consultórios na rua MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC POP RUA MINISTÉRIO DE TRABALHO / Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES Economía Solidária</p> <p>Énfasis (discursivo) de la política: Vivienda</p> <p>Fuente: http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua</p>	<p>Sistema de Monitoreo, CENSO SUAS, registro mensual de atención, integración de sistemas de información.</p>	<p>Modelo de Participación de la sociedad civil en la política.</p>
<p>Chile</p>	<p>Institución responsable: Ministerio de Desarrollo Social y División de Promoción y Protección Social + Organizaciones de la sociedad civil (Hogar de Cristo, Gente de la calle, Nuestra casa, Moviliza, etc)</p> <p>Población en calle: Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle en 2011, total de 12.255 personas</p> <p>Fuente: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/ministro-moreno-inicia-plan-de-invierno-2018-para-personas-en-situacion-de-calle-de-la-region-de-coq</p>	<p>Registro Social de hogares para personas en situación de calle. Plataforma informática que permite interconexión de las bases administrativas de datos operativos del Estado.</p> <p>Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS), Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), Registro Civil, Instituto de Previsión Social y SERNAM</p>	<p>Modelo de Participación de la sociedad civil en la política.</p>
<p>Colombia</p>	<p>Institución responsable: Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de Promoción Social.</p> <p>Población en calle: 34.417 en el país (34.417- de acuerdo a lo reportado por estas cinco ciudades) más del 50% se encuentra ubicada en Bogotá</p> <p>Bogotá: El censo de 2011 arrojó que en la ciudad había 9.614 personas en condición de indigencia. El reciente estudio indica que ahora son 9.538 (8.477 hombres y 1.061 mujeres).</p> <p>Fuente: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-social-habitante-de-calle.pdf</p>	<p>Unidades de operación directa en Bogotá: combina modalidad directa y tercerizada.</p>	<p>Proceso de formulación de la política pública con participación ciudadana. Experiencias de empoderamiento ciudadano de la población (Bogotá y Medellín).</p>

<p>Costa Rica</p>	<p>Institución responsable: IMAS (instituto mixto de ayuda social) +Organizaciones de bienestar social Consejo Presidencial Social lidera la política nacional para personas en situación de calle Población en calle: 5 mil personas indigentes, 1.950 se encuentran en condición de calle. (2016)</p> <p>Además de ellos, hay 700 personas en abandono en hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).</p> <p>59 organizaciones de bienestar social han atendido 6.931 personas. 5.914 personas fueron atendidas por 24 dispositivos de bajo umbral. 1.017 personas en situación de calle fueron atendidas por los 39 centros acreditados por el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA). Participan en las redes instituciones de gobierno, municipalidades y organizaciones no gubernamentales. IMAS gestiona la entrega de 519 espumas, 811 cobijas y 254 diarios de alimentos.</p> <p>Diciembre del 2017 se habían atendido cerca de 6.931 personas en situación de calle, esto mediante 59 organizaciones de Bienestar Social: 5.914 fueron atendidas por medio de dispositivos de Bajo Umbral, de estas 2.608 fueron incluidas mediante la Ficha para personas institucionalizadas en situación de calle del IMAS (FISI). Las restantes 1.017 personas en situación de calle fueron atendidas por los 39 centros acreditados por el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), durante 2016 y 2017.</p> <p>Fuente: https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/01/atencion-de-personas-habitantes-de-calle-se-aplica-mediante-politica-publica-y-acciones-articuladas/</p>	<p>Instrumento para el registro de las personas en situación de calle (FISI). Diagnósticos y planes estratégicos en diversas comunidades para focalizar la población en situación de calle.</p>	<p>Creación y fortalecimiento de redes en el ámbito local para la atención de las personas en situación de calle.</p>
<p>Uruguay</p>	<p>Institución responsable: Ministerio de Desarrollo Social Dirección Nacional de Vulneración Población en intemperie (2019): 1043 Población refugios (2019): 995</p>	<p>Sistema de registro (SMART). Sistema de monitoreo y evaluación (Censo Calle, Instrumentos de monitoreo de los centros).</p>	<p>Gestión a través de convenios con sociedad civil con productos y estándares de calidad definidos.</p>
<p>Paraguay</p>	<p>Institución responsable: Ministerio de Salud Instituto de Bienestar Social dependiente del Ministerio de Salud, con competencia institucional en el tema de personas adultas mayores Población: no hay datos Acciones: no hay información disponible Refugios instalados en: Asunción (SNNA), Fernando de la Mora (SEN), San Lorenzo (SNNA), Lambaré (SNNA - INDI), Misiones, (SEN) Concepción (SEN), Santa Rosa (SEN), Salto del Guairá (SEN), Ciudad del Este (SEN-SNNA). "Operativo Invierno 2018": La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) habilitó albergues en Asunción y en el área Metropolitana.</p> <p>Fuente: https://www.mspbs.gov.py/portal/15044/servicio-y-lugar-digno-para-personas-en-situacion-de-calle.html</p>		<p>Experiencia en implementación de programas de participación social y gestión comunitaria</p>

Fuente: Elaboración propia

Apéndice 4: Pauta de entrevista a informantes calificados en Políticas para personas en situación de calle (Chile y Uruguay)²⁰

Presentación

¿Hace cuánto tiempo te desempeñas en este rol/cargo? ¿En qué consiste tu rol?
¿Podrías describir en qué consiste el programa/política/actividad que desempeñas vinculada al tema de personas en situación de calle?

Estado y sociedad civil

¿Te parece importante que desde el Estado se lleven a cabo políticas para personas en situación de calle?
¿Cuál es el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil en esta temática?
¿El Estado consideró la experiencia acumulada por esas organizaciones? ¿se realizaron encuentros con los actores que trabajaban la temática?
¿Cómo valoras esa experiencia y el intercambio que se ha dado?
¿Con qué otros programas/políticas/actores/instituciones articula para desempeñar tu tarea? (si corresponde)
¿Crees que desde el Estado se deberían tomar medidas más directas para que las personas no estén en la calle? ¿de qué tipo?

Políticas para personas en situación de calle

¿Cuáles son las principales estrategias/políticas para atender la situación de calle en su país?
¿Qué antecedentes se consideraron para su elaboración?
¿Cuándo y por qué comenzaron los programas de atención de calle ¿Existió algún modelo de referencia, o experiencias exitosas de programas previos en otros países?
¿Qué problemáticas presentan las personas en situación de calle?
¿Por qué motivo parte de la población de calle no concurre a refugios/hospederías?
¿Cuáles son los resultados esperados para los próximos años en relación a la implementación de esas políticas?

América Latina y sociedad

¿Cómo enmarcarías la problemática de calle en la realidad latinoamericana?
¿Qué características tiene la problemática en América Latina?
¿Cuáles serían las similitudes y diferencias dentro de la región y respecto a otras regiones?

Reflexiones finales /sugerencias

¿Tenés alguna sugerencia respecto a cómo deberían implementarse las políticas para personas en situación de calle?
¿Alguna reflexión para finalizar?

²⁰ Las desgrabaciones están disponibles en pdf. Solicitar al mail luciaoliveraartus@gmail.com

Anexos

Tabla Anexo 1: Tasa de personas en situación de calle en ciudades del mundo (cada 10.000 hab.)²¹

Ciudad/país	Tasa calle cada 10 mil habitantes
Adelaide, Australia	32.1
Puerto Rico	22.6
City of Tshwane, Sudáfrica	21.4
París, Francia	13.6
Nevada del sur, EEUU	10.4
San Pablo, Brasil	6.1
Chicago, EEUU	5.8
Bengaluru, India	4.5
Montevideo, Uruguay	4.2
Cali, Colombia	4.1
Barcelona, España	4
Edmonton, Canadá	4
Buenos Aires, Argentina	3.8
Glasgow, Escocia	2
Madrid, España	1.2
Manchester, Inglaterra	1

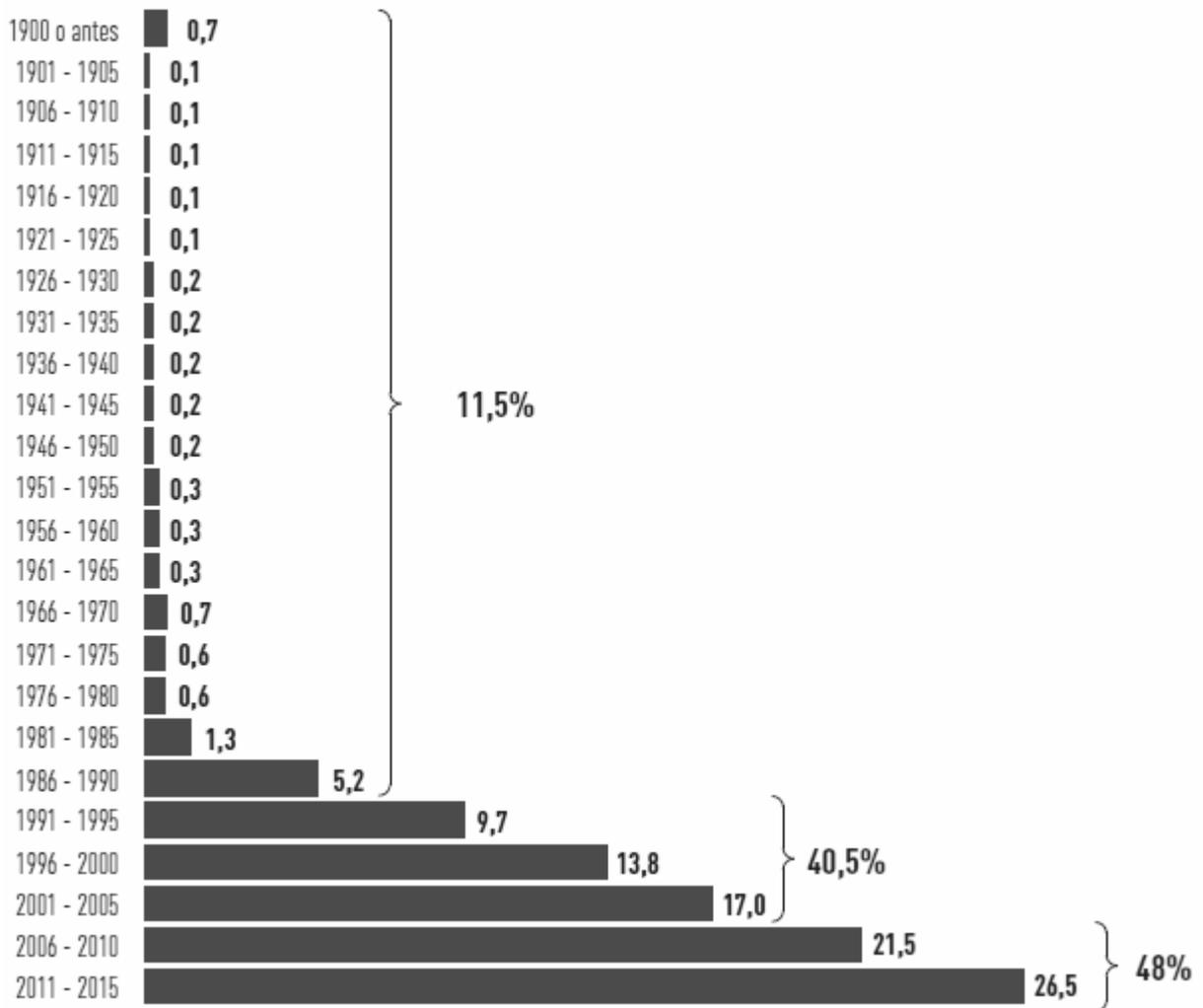
Fuente: MIDES, 2018

²¹ La tasa de Chile no se pudo calcular debido a que no está disponible el dato sólo para Santiago (está para la Región Metropolitana).

Anexo 2: Evolución de la cantidad de OSC en Chile

Como se puede observar en el Gráfico del Anexo 2, la cantidad de OSC de Chile tuvo un incremento notorio luego de la vuelta a la democracia en la década de los noventa.

Gráfico Anexo 2: Porcentaje de organizaciones según tramos de año de inscripción (1900-2016)*



Fuente: Irrázaval -Streeter (2017)

*N válido: 215.569 casos