

**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**¿Personas en situación de calle u ocupantes
indebidos del espacio público?
Intervenciones punitivas y conservadoras en la “era progresista”**

Gabriela Domínguez González
Tutora: Laura Vecinday

2018

TABLA DE CONTENIDOS

Resumen	2
Introducción	3
Consideraciones preliminares	6
i) Acerca del caso de estudio	6
ii) Acerca de la metodología del estudio.....	11
Objetivos generales y específicos.....	11
Estrategia metodológica.....	12
Justificación	12
Capítulo I	
Antecedentes.....	14
Capítulo II	
La emergencia del artículo N° 14 de la ley 19.120.....	19
Capítulo III	
Intervenciones destinadas a los ocupantes indebidos del espacio público.....	30
Reflexiones finales	37
Bibliografía	40
Fuentes documentales	43

Resumen:

Desde hace algunos años el fenómeno de las personas en situación de calle ha adquirido mayor visibilidad pública y se han desarrollado intervenciones estatales destinadas a dicha población. El año 2013 fue un momento clave en dichas intervenciones, debido a que se aprobó la Ley 19.120 Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos¹, la cual regula y sanciona penalmente a las personas en situación de calle. La presente monografía analiza el contexto socio-histórico que permitió la emergencia del artículo N° 14 de la Ley 19.120; la hipótesis central del trabajo es la existencia de tres giros en el tratamiento de las personas en situación de calle: un giro punitivo, conservador y hacia la derecha, desarrollados en el segundo gobierno del Frente Amplio.

Palabras clave: individualización, giro punitivo, personas en situación de calle.

¹ En adelante Ley de Faltas.

Introducción:

La presente monografía analiza el contexto socio-histórico que permitió la emergencia del artículo N° 14 de la Ley 19.120 Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos, aprobada en Uruguay en agosto del año 2013. Dicha normativa regula comportamientos del conjunto de la población y, particularmente aquellos atribuidos a las poblaciones pobres e indigentes (Vecinday, 2013). El artículo N° 14 postula:

“El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente” (Poder Legislativo, 2013: 5)

La Ley de Faltas se enmarca en el documento Estrategia por la Vida y la Convivencia², elaborado en el año 2012 por el Gabinete de Seguridad³. Dicho documento contiene quince medidas tendientes a mejorar la convivencia social y la seguridad ciudadana, según sus impulsores. Vernazza (2015) afirma que la estrategia parte de la idea de que existe una pérdida del respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana, lo que genera la necesidad de intervenciones estatales y el compromiso de la sociedad para abordar el tema. El documento deja en evidencia la postura del gobierno respecto a la inseguridad ciudadana, según se postula allí la violencia debe ser enfrentada por con políticas de convivencia (la cuales incluyen la competencia del Ministerio del Interior) y el aumento del castigo. Como postula Camejo, et al (2014) el problema así presentado, ofreció un diagnóstico que funcionó como condición de posibilidad para la ejecución de intervenciones estatales que incluyeron medidas represivas- cuando el Estado las considera necesarias- para garantizar la seguridad de algunos ciudadanos. La Ley de Faltas supuso,

² Disponible en http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

³ El gabinete de seguridad fue creado en el año 2011 por el entonces presidente José Mujica. Su objetivo principal fue la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales relacionadas a la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior. Fue integrado por el Ministerio del Interior, quien lo presidió, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretario y Prosecretario de la Presidencia de la República. Dentro de sus funciones, debía generar un Plan Nacional que articulara las políticas en materia de conservación del orden y la tranquilidad en lo interior, así como también la seguridad en lo exterior. La coordinación en la definición de estrategias, políticas y prioridades en la materia de la seguridad también formó parte de sus funciones (Poder Ejecutivo, 2011)

entre otras propuestas, el marco legal para la intervención represiva orientada a la seguridad.

Cabe señalar que la Estrategia por la Vida y la Convivencia se formuló en el segundo gobierno del Frente Amplio, dirigido por el presidente José Mujica, donde la seguridad ciudadana era una prioridad para el gobierno y se utilizaba como sinónimo de delitos contra la propiedad. En este contexto se debe subrayar el incremento de los homicidios, los cuales habían permanecido estables durante casi tres décadas, los graves incidentes ocurridos en las cárceles del país, así como también la filmación de un asesinato transmitido por los medios de comunicación en reiteradas ocasiones (Paternain, 2014). Para tomar dimensión de las repercusiones generadas por los medios de comunicación, se destaca que dicha filmación fue transmitida 102 veces en los canales de televisión abierta durante una semana, según datos de El Observador (2013)⁴, esto generó un aumento de la sensación de inseguridad⁵ de los/as uruguayos/as.

Respecto a los incidentes acaecidos en las cárceles, Folle (2014) afirma que en abril y mayo de 2012 se produjeron situaciones límite (motines) en el Penal de Libertad, Complejo Carcelario Santiago Vázquez y en el Centro Metropolitano de Rehabilitación Femenino. En el mismo año el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) publicó un informe donde destacó las condiciones inhumanas en las que se encontraba la población carcelaria en el Uruguay. Otro elemento a destacar en este contexto, fue el asesinato de un joven en el barrio Marconi, durante un operativo policial en octubre de 2012, este hecho no fue aislado sino que se enmarcó en los operativos de saturación que comenzaron a realizarse en el segundo gobierno del Frente Amplio. Paternain afirma que:

“A partir de abril de 2011, el Ministerio inició un conjunto de acciones policiales sobre ciertas zonas de la capital y su periferia, a partir del despliegue de una fuerza policial militarizada que acciona en la búsqueda de delincuentes requeridos por la justicia. Los operativos policiales de saturación (megaoperativos, según se ha impuesto en el debate) constituyen una respuesta habitual para “gobernar a través del delito”. Si bien existen formas muy distintas de implementar estrategias de intervención en territorios que se presumen abandonados a su suerte, en todos los casos se sustenta una misma concepción y se

⁴ Disponible en http://www.elobservadormas.com.uy/noticia/2013/11/10/7/la-mano-se-puso-dura_264818/

⁵ La sensación de inseguridad, según Paternain (2012) es una realidad autónoma que se asienta en procesos complejos socioculturales, políticos y económicos, no necesariamente está ligada al aumento del delito. “(...) El sentimiento de inseguridad expresa una demanda política ante las fallas institucionales para garantizar a las personas umbrales aceptables de riesgos (...)” (Paternain, 2012: 96)

enfrentan a los desafíos de los conflictos sociales marcados por la exclusión y la segregación cultural y espacial” (Paternain, 2014: 11)

En el documento “Estrategia por la Vida y la Convivencia” se hizo referencia- entre otras medias- a las relacionadas con el uso del espacio público, allí se destacó la necesidad de una acción “*(...) decidida y sistemática de prohibir el uso del espacio público para dormir o acampar, estrategia que apunta a garantizar los derechos humanos, en primer lugar de quienes duermen y viven en la calle (...)*” (Presidencia de la República, 2012). Esto se traduce en el artículo N° 14 de la Ley de Faltas, como vimos anteriormente allí se detalla el procedimiento que se debe aplicar cuando se detectan personas pernoctando o acampando en el espacio público, dejando de manifiesto el rol del Ministerio del Interior (MI), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Poder Judicial.

El presente documento inicia con un apartado que incluye algunas consideraciones preliminares, donde se presentará el caso, los objetivos de la investigación, la hipótesis que orienta el trabajo, la estrategia metodológica, así como también la justificación del tema de investigación. El trabajo cuenta con tres capítulos. En el primero de ellos, se ubican los antecedentes nacionales sobre la temática. En el segundo, se analiza el contexto socio-histórico de emergencia del artículo N° 14 de la Ley 19.120. Posteriormente, en el tercer capítulo, se analizan las intervenciones estatales destinadas a la atención de las personas en situación de calle, luego de aprobado el artículo N°14 de la normativa mencionada. Finalmente se presentarán las reflexiones finales.

Consideraciones preliminares

i) Acerca del caso de estudio

A nivel nacional, desde hace algunos años el fenómeno de las personas en situación de calle ha adquirido mayor visibilidad pública, especialmente en Montevideo. Lo que ha generado relevamientos estatales sobre dicha población, así como también intervenciones destinadas a la misma. Éstas han sido el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) y el Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC) (Ciapessoni, 2013). El PAST fue diseñado y conformado en el año 2005, luego de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) suscitada en el primer gobierno del Frente Amplio. Dicho programa tuvo alcance nacional y funcionó los 365 días del año; su objetivo a largo plazo fue *“(...) la reinserción sociocultural y económico- laboral de las personas en situación de calle. En lo inmediato procura aliviar las condiciones de vida de esta población <mientras construyen y transitan rutas de salida efectivas y sustentables> (...)”* (MIDES & DINEM, 2006: 3)

El PAST tuvo como población objetivo a aquellas *“(...) personas mayores de 18 años de edad (con sus hijos en caso de tenerlos) que pernoctan a la intemperie, en refugios nocturnos o que ocupan ilegalmente viviendas ruinosas y sin servicios básicos en ciudades mayores a 5000 habitantes”* (MIDES & DINEM, 2006:4). El programa trabajó desde la Comisión Interinstitucional, bajo la coordinación general del MIDES, integrada por la Intendencia Municipal de Montevideo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Banco de Previsión Social, Instituto Nacional de Alimentación, así como también el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (MIDES & DINEM, 2006)

El programa contaba con refugios nocturnos en Montevideo y en el interior de país, los cuales funcionaban desde las 19:00 hasta las 08:00 horas los 365 días del año. Allí las personas tenían la posibilidad de pernoctar, ducharse, acceder a la cena y desayuno. También funcionaban dos centros diurnos, uno de ellos destinado a mujeres con hijos/as a cargo que tenía el objetivo de fortalecer las capacidades de las mismas. El otro centro diurno se destinaba a la población que presentaba diagnóstico de enfermedad mental, allí trabajaba un equipo multidisciplinario con una propuesta de talleres grupales. El programa también contaba con los denominados equipos de calle, encargados de realizar el seguimiento de las

personas que pernoctaban en a la intemperie, lo que implicaba el acompañamiento a centros asistenciales cuando la situación lo ameritaba, el acercamiento a refugios nocturnos, así como también la entrega de alimentos (MIDES & DINEM, 2006). En el año 2009 comenzó a funcionar el primer centro 24 horas, dirigido a personas mayores de 55 años que, por no contar con redes de contención o presentar problemas de salud, necesitaban una atención permanente (La Diaria, 2009)

Para acceder al programa, las personas en situación de calle debían asistir al dispositivo Puerta de Entrada⁶, el cual se encargaba de realizar las derivaciones a los centros del PAST. Las mismas estaban sujetas a los cupos disponibles en el programa (camas disponibles en los centros) y al perfil de la persona en situación de calle, éste determinaba el centro al que se le daría ingreso, debido a que el programa dividía a la población según el sexo y la edad. Se destaca que sólo de modo excepcional las personas ingresaban al programa por derivación de los equipos de calle (MIDES & DINEM, 2006)

A fines del año 2010, comenzó una reestructura del PAST que implicó la nueva denominación del programa, que pasó a ser el Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC). También se modificó la organización del mismo, el cual comenzó a formar parte de la Dirección Nacional de Integración Social (DINIS) del MIDES. El objetivo del programa fue el de *“contribuir a la reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle. Proveer de soluciones habitacionales más o menos transitorias. Contribuir a que estas personas transiten rutas de salida efectivas y sustentables”* (MIDES & DINEM, 2011:3). La reestructura mencionada generó la incorporación de algunas modalidades de alojamiento que antes no formaban parte del programa, es el caso de los hogares medio camino y las casas asistidas (MIDES & DINEM, 2011)

Los hogares medio camino presentaron una *“(...) modalidad que implica cierta capacidad de autogestión de los usuarios que participan, quienes deben haber realizado un proceso de egreso de otros centros PASC (...)”* (MIDES & DINEM, 2011:4) Sumado a este requisito, las personas debían abonar mensualmente una suma de dinero, destinada a cubrir

⁶ Puerta de Entrada era una unidad de carácter administrativo, gestionada por la Organización de la Sociedad Civil (OCS) Centro Dies (MIDES & DINEM, 2006)

los gastos de alimentación. Los equipos realizaban un acompañamiento que pretendía posibilitar el acceso a una solución habitacional para las personas que asistían al centro. En lo que respecta a las casas asistidas, las mismas se dirigían a aquellas personas con diagnóstico de enfermedad mental, las mismas viven en este dispositivo y reciben apoyo de un equipo coordinador (MIDES & DINEM, 2011)

En lo que respecta al relevamiento de datos sobre las personas en situación de calle, cabe señalar que en la madrugada del 25 de octubre del año 2006, se realizó el primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo. El principal objetivo fue lograr una estimación confiable del número y características de las personas en situación de calle no usuarias del sistema de refugios, así como también generar mejoras en el sistema de refugios y en los recorridos de los equipos de calle. Fueron 320 los casos relevados, la mayor concentración de éstos se ubicó en los barrios Cordón, Parque Batlle, Villa Dolores, Parque Rodó, Pocitos, Punta Carretas y Tres Cruces. Otro elemento a destacar es el sexo de las personas relevadas, donde se visualizó un predominio de la población masculina, la cual representaba un 75,6% de los casos, mientras que sólo un 9,1% representaba a las mujeres; en el 15% de los casos no se pudo identificar el sexo y los datos no relevados representaron el 0,3%. En cuanto al tramo de edad, un 38% de los casos eran adultos de 31 a 55 años; un 23% representaba a jóvenes de 15 a 30 años; el 12% eran adultos mayores de 65 años y, un 3% eran niños/as. En esta categoría no se pudo determinar la edad del 23% de los casos y los datos perdidos representaron el 1% (MIDES & DINEM, 2006)

Al conteo detallado con anterioridad se suma el primer censo en refugios del PAST realizado en 2006, donde se pudo constatar que al momento del conteo 419 personas utilizaron el sistema de refugios. Las distribuciones por sexo y edad permiten afirmar que un 72,1% eran hombres y un 27,9% mujeres. Respecto a la edad, el máximo fue de 96 años y el mínimo de 18 años, siendo el promedio de 44 años. Haciendo referencia al estado civil de esta población, un 61,9% eran solteros/as, un 19,8% divorciados/as, mientras que los casados representaban el 12,6 % y los/as viudos/as el 5,3%; los datos perdidos fueron del 0,4%. En cuanto a la situación ocupacional de las personas que asistieron a refugios del MIDES, un 44% trabajó al menos una hora durante la semana anterior al relevamiento, predominando las changas en un 46,6% (MIDES & DINEM, 2006)

Es preciso subrayar que a partir de 2010 la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) junto a otras instituciones comenzaron a colocar el acento en la generación de información sobre las personas en situación de calle, el objetivo principal fue la creación de insumos para las políticas orientadas a dicha población. La primera iniciativa fue desarrollada en la noche del 15 y la madrugada del 16 de setiembre de 2011, donde se realizó el censo y conteo de las personas en situación de calle en Montevideo, las capitales departamentales y las ciudades del interior del país de más de 20.000 habitantes. Fueron censadas aquellas personas que pernoctaron esa noche en centros del PASC y aquellas que pernoctaron en calle.

Los resultados de los relevamientos mencionados anteriormente permiten afirmar que 1274 personas se encontraban en situación de calle en el país, de las cuales un 65,7% utilizaron esa noche el sistema de refugios del PASC y un 34,3% no lo utilizaron. En Montevideo se relevó un total de 1023 personas en situación de calle, es decir, un 80,2% del total de dicha población en Uruguay, mientras que en el interior del país se constataron 251 personas en situación de calle, de las cuales 167 utilizaban el sistema de refugios y 84 pernoctaban en calle. La distribución de la población en situación de calle muestra una sobre-representación de hombres, especialmente dentro de los que pernoctan durante la noche en la vía pública. Complementariamente, se vislumbró una mayor cantidad relativa de mujeres usuarias de refugios en comparación con los hombres. Otro dato relevante fue la edad de las personas en situación de calle, constatándose que un 36,6% integraba el tramo de 30 a 54 años de edad y un 21,5% el tramo de 15 a 29 años (MIDES & DINEM, 2011)

El censo de personas en refugios comprendió un total de 34 centros (incluyendo a Puerta de Entrada) de los cuales 23 estaban ubicados en Montevideo y 11 en el interior del país. Dentro de los centros censados, 22 funcionaban bajo la órbita del MIDES y el resto bajo la órbita del Banco de Previsión Social (BPS) y de organismos privados. En lo que respecta al promedio de personas en los centros existió una diferencia entre aquellos ubicado en el interior del país, siendo éste de 25 personas por centro y, los ubicados en Montevideo, donde dicho promedio era de 29 personas. En cuanto a la distribución territorial, la mayor concentración de personas en situación de calle en Montevideo correspondió a las zonas céntricas de la ciudad, específicamente a los barrios de Cordón y Centro, a los que le siguieron los barrios de Ciudad Vieja, Barrio Sur. Los que presentaron menor cantidad de personas en situación de calle fueron los barrios de Palermo y Parque Rodó. A modo de

síntesis del Operativo de Censo y Conteo realizado en 2011 cabe señalar que el fenómeno de las personas en situación de calle se desarrolla principalmente en Montevideo (80%), la población masculina representa el 82% y la oferta existente de centros no era suficiente respecto a las posibles demandas de las personas en situación de calle. Lo que puede visualizarse comparando la oferta de cupos disponibles en los centros y la posible demanda, lo que muestra que dicha oferta no permitía cubrir a la población en situación de calle, ya que en la noche del relevamiento existían 700 cupos en refugios de Montevideo, de los cuales fueron utilizados 670 y permanecieron pernoctando en calle 353 personas. Si dichas personas quisieran utilizar el sistema de refugios no podrían hacerlo por falta de camas disponibles (MIDES & DINEM, 2011)

Tomando los datos del diagnóstico de situación y capacidades de los centros PASC, se destaca que en 2012 aumentó el número de centros nocturnos disponibles, pasando de ser 24 en 2011 a 46 en 2012. Las horas de atención para algunas personas en situación de calle, también se incrementaron ya que algunos centros dejaron de ser nocturnos para ser 24 horas, la población destinataria de los mismos fueron las madres con hijos/as a cargo. Otro elemento a destacar fue la disminución del promedio de personas que asistía a los centros PASC en Montevideo, pasando de ser de 27 personas por centro en el año 2011 a 25 personas por centro en 2012. Los perfiles de la población que determinaban el ingreso a los centros también se modificó, ya que dejaron de dividir sólo por sexo y por la situación de dependencia de las personas y agregaron niveles en los centros, los cuales dependían de la trayectoria que las personas en situación de calle habían realizado en el programa (MIDES & DINEM, 2012)

En el año 2013 también se desarrolló un diagnóstico de situación y capacidades de los centros PASC, lo que dio como resultado que continuaron aumentando los centros del programa, creándose en 2013 cinco centros, totalizando 28 centros PASC. Lo que estuvo acompañado del aumento de las personas que asistían regularmente a dichos centros, respecto al año anterior en un 27% específicamente. El promedio de usuarios por centro también sufrió cambios, llegando a ser en Montevideo de 31 personas por centro y en el interior del país de 28 personas (MIDES & DINEM, 2013)

Continuando con los diagnósticos de situación y capacidades de los centros PASC, se destaca que en 2014 funcionaron tres nuevos centros del PASC y, se destinaron dos centros nocturnos para el dispositivo Ley de Faltas (MIDES & DINEM, 2014). Es pertinente

mentonar que en la madrugada del 21 de junio de 2016 se realizó un nuevo relevamiento de las personas en situación de calle, allí se detectaron 556 personas en situación o disposición de pernoctar en calle, siendo el 94% hombres y 6% mujeres. A lo que debe agregarse la variable edad, donde la población que pernocta a la intemperie es mayor en promedio que la que pernocta en los centros PASC en casi diez años (47 vs 38 años). De las personas que pernoctaban a la intemperie 3 de cada 20 se encontraban en situación de calle desde hacía más de 5 años (MIDES & DINEM, 2016)

Haciendo referencia a la evolución del fenómeno de las personas en situación de calle, cabe subrayar el aumento de las mismas desde el inicio del PAST hasta el último diagnóstico de situación y capacidades de los centros PASC realizado en 2016. Siendo característico de dicha población la sobre-representación masculina. Es fundamental destacar la existencia de un desfase entre las personas que podrían asistir a centros nocturnos y aquellas que efectivamente tienen la posibilidad real de asistir, ya que existen más personas en situación de calle que cupos disponibles para las mismas en los centros del PASC, esto ha tratado de mejorar con el aumento de centros pero aún no se ha logrado que la demanda sea cubierta. En lo que respecta a las derivaciones, existe una única Puerta de Entrada que recibe personas en situación de calle que, voluntariamente desean asistir a centros del PASC, lo que dificulta dichas derivaciones. Según el censo realizado en 2016 (MIDES, 2016) un 18% de la población que pernocta en calle fundamenta la no utilización de los centros PASC debido a las dificultades en la derivación.

Cabe destacar que los diversos censos y conteos realizados por MIDES y DINEM se asocian a una forma particular de comprender e intervenir sobre el fenómeno de las personas en situación de calle, donde se priorizan elementos relacionados con la historia de vida de las personas en detrimento de las posibles causas estructurales que generan el fenómeno.

ii) Acerca de la metodología del estudio

Objetivos generales y específicos

El objetivo general de la presente investigación fue analizar las condiciones socio-históricas que permitieron la emergencia del artículo N° 14 de la Ley N° 19. 120, aprobado en agosto del año 2013.

Los objetivos específicos refieren a:

1. Conocer los argumentos planteados por los actores políticos en relación al artículo N° 14 de la Ley N° 19.120.
2. Explorar las representaciones e inquietudes sociales en tanto condiciones de posibilidad y legitimidad de lo planteado en el artículo N° 14 de la Ley 19.120.
3. Describir y analizar las intervenciones estatales destinadas a la atención de las personas en situación de calle, luego de la aprobación del artículo N° 14 de la Ley N° 19.120.

La hipótesis del trabajo refiere a la existencia de tres giros desarrollados en el segundo gobierno del Frente Amplio en el tratamiento de la población en situación de calle, a partir de la aprobación de la Ley 19.120: un giro hacia la derecha, un giro individualizador de los problemas sociales y un giro punitivo. De este modo, la población en situación de calle es nominada y tratada socialmente como ocupante indebida de los espacios públicos.

Estrategia metodológica

La presente investigación es de carácter cualitativo, considerando que es la opción que se adecua más al objetivo de la investigación. Se utilizó como primer técnica el análisis documental, siendo seleccionados varios documentos, tales como discursos políticos del segundo gobierno del Frente Amplio, documentos oficiales de Presidencia de la República, del MIDES y MI, así como también publicaciones en páginas oficiales de algunos partidos políticos y algunas publicaciones en Diarios, Revistas y Portales nacionales que daban cuenta del tema de investigación. Como segunda técnica fue seleccionada la entrevista semi-estructurada, realizada a informantes calificados, la cual permitió acceder a información que no se encontraba documentada.

Justificación

La elección del tema de investigación surge a partir de mi inserción laboral en 2017 en el dispositivo Puerta de Entrada Ley de Faltas, dependencia del MIDES que recibe a personas en situación de calle conducidas por el Ministerio del Interior, en el marco del artículo N° 14 de la Ley 19.120. Considero fundamental poder reflexionar sobre los fenómenos con los que trabajamos en nuestras prácticas profesionales y pre-profesionales, comprender por qué se desarrollan determinadas intervenciones estatales, en este caso

sobre las personas en situación de calle. Asimismo es relevante poder aportar a la comprensión de las condiciones socio-históricas que permitieron la emergencia del artículo N° 14 de la Ley 19.120 y con él, las actuales intervenciones estatales hacia las personas en situación de calle. Siguiendo a Ciapessoni (2013) cabe destacar la necesidad de continuar con el análisis del tema, unir esfuerzos para la generación de estudios sobre la temática que permitan mejorar las políticas actuales destinadas a las personas en situación de calle. En este sentido, el estudio a realizarse pretende ser un insumo para futuras investigaciones sobre la temática.

Capítulo I

Antecedentes

Para la realización de la presente investigación se rastrearon los antecedentes uruguayos sobre las personas en situación de calle y las intervenciones estatales sobre las mismas, dicha restricción se debe al alcance de la monografía final de grado. En primer lugar, se presentarán los trabajos que refieren a las diversas definiciones sobre las personas en situación de calle, sus características y determinantes. En segundo lugar, se sitúan aquellos trabajos relacionados con las políticas de abordaje sobre personas en situación de calle, desarrolladas en Uruguay. Para finalmente hacer referencia a aquellas investigaciones que abordaron los rasgos que tomó el segundo gobierno del Frente Amplio.

Respecto a las diversas definiciones sobre las personas en situación de calle, sus características y determinantes es preciso citar a Ciappesoni (2009) quien realizó un estudio denominado “Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones <sin domicilio>” donde plantea que desde hace varios años, a nivel global, el problema de las personas sin hogar se ha convertido en uno de los temas más difíciles que enfrentan los encargados del diseño de los programas sociales. La autora visualiza que la mayor dificultad se relaciona con las múltiples definiciones empleadas para hablar del fenómeno, así como también la tendencia a considerar que dicha población es uniforme (Morse Apud Ciapessoni, 2009).

En Uruguay el problema de las personas en situación de calle ha adquirido visibilidad pública, lo que ha tenido como consecuencia la generación de relevamientos estatales sobre dicha población y el diseño de una intervención institucional específica, el Programa de Atención a personas en situación de calle (PASC). Asimismo postula que desde mediados del 2000 existen algunos esfuerzos aislados desde las Ciencias Sociales que han intentado contribuir al conocimiento sobre el fenómeno y sus manifestaciones; dichos estudios han intentado construir tipologías de los usuarios de refugios (Ciapessoni, 2009). Es necesario analizar los factores estructurales así como también los personales para poder comprender las particularidades de las personas que se encuentran en situación de calle. El autor también agrega la necesidad de vincular las trayectorias en instituciones de cuidado, centros de salud mental y prisión, las cuales pueden determinar las trayectorias o eventos de las personas en situación de calle (Fitzpatrick Apud Ciapessoni, 2009)

Otro de los estudios realizados por Ciappessoni es el que desarrolló en 2013, denominado “Recorridos y desplazamientos de las personas que habitan refugios nocturnos”, allí la autora profundiza el carácter procesual del fenómeno de la situación de calle, partiendo de la reconstrucción de las trayectorias residenciales de personas que habitan refugios nocturnos en Montevideo. Plantea que el fenómeno de la situación de calle forma parte de las problemáticas sociales que se han instalado en la sociedad uruguaya, de la cual se tiene conocimiento escaso, principalmente sobre los factores y circunstancias que la preceden.

Ciappessoni (2013) postula que la situación de calle es el desenlace de un conjunto de factores y reiterados escenarios de riesgo, particularmente aquellos que comprenden las áreas claves en la experiencia vital del sujeto: vínculos familiares, pareja, emociones, trabajo, vivienda, salud. A la situación de calle le anteceden determinados factores y circunstancias, entre ellos: la violencia intra-parental y violencia basada en género, así como también falta de recursos, pobreza material, problemas de baja autoestima a consecuencia de una victimización temprana. Todo esto, parece confluir y agravar los problemas de salud tanto física como emocional, con consecuencias desatadas en el plano residencial, vincular y laboral.

En lo que respecta a las políticas de abordaje de las personas en situación de calle, es preciso retomar los aportes de Camejo, et. al (2014) quienes realizan una aproximación sobre la existencia de continuidades y rupturas en las políticas de abordaje a la situación de calle a partir de la aprobación de la Ley de Faltas. En este estudio se analizaron documentos oficiales de la Administración Pública que hacían referencia a la Ley de Faltas, Conservación y Cuidado de Espacios Públicos y al Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC). Asimismo se analizaron documentos técnicos que facilitaron la comprensión de los documentos oficiales.

Otro de los antecedentes relevantes para la presente investigación fue la investigación realizada por Pintos en el año 2015: *“Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual: La etnologización de los pobres”*. La autora realizó el análisis de la Reforma Social y la Estrategia por la Vida y la Convivencia, postulando que éstas dieron cuenta de la orientación política y teórica de las políticas públicas asistenciales y punitivas desarrolladas en Uruguay en el período de 2010-2015, presentadas como sucesoras de las estrategias desarrolladas en el primer gobierno de coalición de izquierda.

Pintos (2015) reflexiona sobre la etnologización de la pobreza en las políticas sociales, es decir, la tendencia a concebir a los pobres como personas pertenecientes a una cultura diferente, recurso que genera una confusión entre desigualdad socioeconómica y diversidad cultural, lo que implica la articulación de políticas asistenciales y punitivas. Otra de las consecuencias es el ocultamiento de las relaciones de desigualdad estructural y la ponderación de los aspectos subjetivos de los pobres. Éstos son obligados a reconocerse en la imagen estereotipada que las prácticas asistenciales y punitivas les devuelven y, a formar parte del grupo de individuos que tiene como única posibilidad asumir el estigma que se le colocó.

La atribución a los pobres de una alteridad cultural podría situarse en dos escenarios: por un lado, aquel construido con los restos de la matriz neoliberal, relacionado a las políticas de la mano izquierda del Estado (Bourdieu Apud Pintos, 2015). Por otro lado, el escenario con hegemonía neoconservadora (Paternain Apud Pintos, 2015) donde se dirigen las demandas hacia la mano derecha del Estado, hacia el Ministerio del Interior fundamentalmente, orientadas a la gestión punitiva de la marginalidad. La autora destaca que aunque los gobiernos de izquierda ampliaron las políticas sociales, las políticas asistenciales continúan naturalizando la herencia de la matriz neoliberal.

Cabe agregar, los aportes de la investigación realizada por Bentancor (2015) denominada “La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada”. Allí la autora analiza la historia de la política asistencial uruguaya desde mediados del siglo XVIII hasta la actualidad; plantea que el desarrollo de la política asistencial se dio en el siglo XVIII, con el surgimiento de la sociedad industrial. Dicha política consistía en la clasificación de los hombres que tenían capacidad para trabajar y aquellos que no, generando hacia los primeros mecanismos coercitivos con el objetivo de generar hábitos de trabajo y, hacia los segundos una asistencia religiosa o filantrópica en principio, posteriormente estatal. Luego de que se desarrolló la secularización de la asistencia, las técnicas para categorizar a la población se volvieron más precisas. Las Leyes de Pobres surgidas en Inglaterra, sentaron las bases del tratamiento de las consecuencias del capitalismo sobre las condiciones de vida de la clase obrera. La autora señala que los sistemas de protección social han estado fuertemente ligados a las características del modo de producción capitalista.

La Tesis de Maestría en Derechos Humanos elaborada por Vernazza (2015) ha sido un aporte central en la presente monografía. La autora busca contrastar dos hipótesis: la primera de ellas afirma que en Uruguay, bajo los dos primeros gobiernos del Frente Amplio, se ha desarrollado un avance del populismo penal. La segunda, afirma que en la primera gestión del Frente Amplio hubieron medidas de corte garantista, relacionadas con una visión de las causas sociales del delito y de los derechos humanos para toda la ciudadanía, lo que tuvo a consecuencia, el recrudescimiento de los discursos de corte punitivo del sistema político, de la ciudadanía y del propio Frente Amplio. La autora analiza la evolución de las medidas concretas y de los discursos sobre seguridad durante los dos primeros años del gobierno de izquierda. *“(...) se busca, a través de información empírica, de documentos concretos estudiar la evolución de las acciones y la retórica de la seguridad de los dos gobiernos del Frente amplio”* (Vernazza, 2015: 2)

Vernazza (2015) analizó las propuestas programáticas presentadas por el Frente Amplio para las elecciones de 2004, 2009 y 2014, con el objetivo de visualizar la evolución del pensamiento en materia de seguridad del partido de gobierno. Constató que en 2004 se colocó el énfasis en las respuestas estatales para salir de la crisis económica, no en la seguridad pública. Ésta tuvo mayor relevancia durante el período de preparación de la propuesta programática para el segundo gobierno del Frente Amplio y aumentó su relevancia durante la campaña electoral, momento en que el partido presenta dos documentos nuevos: “Propuesta para seguir construyendo un País de Primera” y el “Plan de Seguridad Ciudadana”.

En la “Propuesta para seguir construyendo un País de Primera” se argumenta a favor de las acciones desarrolladas hasta el año 2008 por el gobierno, relacionadas con el aumento de presupuesto para la seguridad ciudadana, generación de programas dirigidos a la capacitación de los recursos humanos del Ministerio del Interior y la coordinación de políticas de seguridad ciudadana con políticas de otros ministerios. Aquí no se visualizan propuestas concretas para el futuro, mientras que en el segundo documento programático se presenta la seguridad ciudadana como uno de los cinco ejes prioritarios del gobierno y se desarrollan propuestas concretas, entre ellas: duplicar el presupuesto asignado a la seguridad pública, continuar con el desarrollo de programas que impliquen la participación de la sociedad, mayor cantidad de policías y mejor capacitados, continuar con el desarrollo de una Política Nacional contra las violencias sociales (Vernazza, 2015)

En el Plan de Seguridad Ciudadana se detallaron las propuestas en materia de seguridad ciudadana, el documento se denominó “Programa de Seguridad Ciudadana”, el mismo intentó dar respuesta a los problemas de la seguridad ciudadana, mediante una política mayor en prevención, disuasión y sanción del delito, inversión en políticas sociales que enfrenten los factores sociales que generan la marginalidad y potencian la delincuencia, promoción de la solidaridad y respeto a las/os otras/os, enfrentando la diversidad de formas de violencia social y cultural (Vernazza, 2015)

Vernazza (2015) afirma ambos documentos muestran el giro hacia propuestas de combate al delito, las que no figuraban en el primer gobierno del Frente Amplio, ejemplo de ello fue la creación de la Guardia Republicana o despliegue territorial de la policía, mientras que en el segundo documento, desarrollado en 2009, se visualizan dos novedades: la necesidad de una mayor punición y un avance sobre la estigmatización de un sector social. La autora analiza otro documento programático, el Plan Político 2012-2014, donde en materia de seguridad, se presenta el documento denominado “Estrategia por la vida y la Convivencia” en 2012, donde se detallan quince medidas tendientes a mejorar la convivencia social y la seguridad ciudadana.

Otro antecedente para la presente investigación, fue el trabajo realizado por Laura Vecinday (2013) denominado “La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual”. Allí la autora analizó las iniciativas de tratamiento social de la pobreza en el Uruguay del siglo XXI, intentando demostrar que dichas iniciativas representaron un avance de la lógica punitiva sobre el comportamiento de los pobres. Vecinday analizó tres ejemplos: las asignaciones familiares del Plan de Equidad, el Plan 7 zonas y la Ley de Faltas.

Capítulo II

La emergencia del artículo N°14 de la Ley 19.120

Es de gran relevancia comprender por qué vuelven a emerger en el siglo XXI faltas de antaño, específicamente la ocupación indebida de espacio públicos. Siguiendo los aportes de Vecinday (2013):

“Las faltas son viejas conocidas en el Código Penal uruguayo. Por faltas se entiende los denominados delitos leves. Las sanciones previstas no suponen necesariamente privación de libertad sino la pena de trabajo comunitario o prisión equivalente y, también la posibilidad de la sanción económica. Estos delitos leves, que por la vía de los hechos dejaron de ser castigados, son rescatados del baúl de los recuerdos como un componente de la Estrategia por la vida y la convivencia” (Vecinday, 2013: 378-379)

En este capítulo se indagaran las condiciones socio-históricas que permitieron la emergencia del artículo N° 14 de la Ley 19.120, para ello se hará referencia a la opinión pública acerca de la inseguridad ciudadana y la pobreza, a la sensación de inseguridad previa a la aprobación del artículo, así como también a las interpretaciones políticas sobre las personas en situación de calle, la inseguridad ciudadana y su abordaje. También se indagarán las acciones estatales previas a la aprobación del artículo en cuestión.

Respecto a la inseguridad ciudadana, es fundamental destacar la importancia que cobró la misma en la campaña para las elecciones nacionales de 2009. En este sentido, Paternain (2014) nos advierte que fue la primera vez, desde la salida democrática, que el tema de la inseguridad ciudadana fue el centro de la lucha político-partidaria. Las propuestas políticas tuvieron como eje central la oferta del control y represión del delito, situando en un segundo plano las medidas de carácter preventivo. Esto marcó una de las diferencias principales entre el primer y segundo gobierno del Frente Amplio, ya que este último colocó dentro de sus temas prioritarios la inseguridad ciudadana.

La preocupación por la seguridad ha ido incrementando en los gobiernos del Frente Amplio, al inicio del gobierno del Dr. Tabaré Vázquez los temas relacionados con la economía superaban ampliamente la preocupación por la seguridad. Según muestran los datos publicados en el año 2010 por la consultora CIFRA⁷, en 2007 el 13% de los/as encuestados/as colocaba a la inseguridad como principal problema, mientras que la mayoría de la población estaba preocupada por otros problemas, tales como la falta de empleo. En

⁷ Disponible en: <http://www.cifra.com.uy,2010>

2010, al asumir la presidencia José Mujica, la inseguridad ciudadana preocupaba a cuatro de cada diez uruguayos. A partir de ese momento se suscitó una escalada de la preocupación por la inseguridad; en mayo de 2012 el 65% de los/as encuestados/as afirmaba que la seguridad era el principal problema del país, mientras que nueve de cada diez uruguayos lo colocaba como uno de los dos problemas principales del país. Sumado a esto cabe señalar que, según los datos del Informe Latinobarómetro realizado en 2013, el tema de la inseguridad ciudadana ocupó uno de los primeros lugares de preocupación de la opinión pública en Uruguay, esto también ocurrió en otros países de la región y el mundo (Vernazza, 2015)

El Estudio Mundial de Valores, realizado en 2011 consultó a sus entrevistados/as “¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la gente?” Ante esta pregunta el 77% de los/as entrevistados/as respondió que “no se puede ser tan confiado”, lo que muestra un descenso de la confianza interpersonal respecto al año 2006, donde la cifra era de 61%. Es fundamental destacar que, según postula el Estudio Mundial de Valores, existe una asociación entre el sentimiento de seguridad y la confianza interpersonal: cuanto más seguros se sienten los/as uruguayos/as en su barrio, más confianza presentan en las relaciones interpersonales. Mientras que el aumento en la sensación de inseguridad en el barrio genera mayor desconfianza en las relaciones interpersonales, específicamente en un 98%. Otro dato a subrayar es el que refiere a la pregunta “¿En su opinión por qué hay gente necesitada en Uruguay?” las personas podían elegir entre dos opciones: “son pobres porque la sociedad los trata injustamente” o “son pobres por flojos y falta de voluntad”. Un 34% eligió la primer opción, a diferencia de 2006 donde esta opción fue elegida por el 47% de los/as entrevistados/as; la segunda opción fue seleccionada por el 45% de los/as encuestados/as en 2011, mientras que en 2006 sólo el 26% optó por ella (Presidencia de la República, DUCSA & Equipos Consultores, 2011)

Los datos mencionados en los párrafos anteriores permiten vislumbrar una de las condiciones socio-históricas que funcionó como condición de posibilidad para la emergencia del artículo N° 14 de la Ley de Faltas, ya que la sensación de inseguridad de la mayor parte de los/as uruguayos/as se encontraba en aumento, las relaciones interpersonales que generaban mayor confianza en períodos anteriores, había descendido. Una de las consecuencias de ello fue la elección del tema de la seguridad ciudadana como una de las

prioridades que el gobierno de gobierno debía tener; a esto debe agregarse el aumento de la responsabilización individual de los problemas sociales. Los elementos mencionados permiten comprender la aceptación de las medidas punitivas que se desarrollaron en el segundo gobierno del Frente Amplio. En este contexto los medios masivos de comunicación tuvieron un papel central, como afirmó Paternain (2014) los mismos generaron su aporte negativo en la construcción de miedos e inseguridades.

En lo que respecta a las acciones estatales desarrolladas en el segundo gobierno del Frente Amplio, cabe destacar la creación en 2010 de un grupo integrado por técnicos y políticos de todos los partidos representados en el parlamento, que tuvo el cometido de generar consensos sobre la seguridad pública. El resultado de ello fue la creación de un documento denominado “Documento de Consenso”, el cual fue considerado por algunos observadores como el primer antecedente de lo que sería una política de seguridad. En este documento se acordaron medidas relacionadas con el control, represión y neutralización del delito, sin que esto implicara la ampliación del poder penal del estado, es decir, la creación de nuevos delitos y/o agravamiento de las penas. Tampoco implicó avances en términos de prevención, lo que sí generó fue un amplio margen de maniobra para que el gobierno intervenga sobre la inseguridad ciudadana.

Cabe resaltar algunos elementos contextuales de gran relevancia que permiten comprender la emergencia de la Ley de Faltas y, específicamente del artículo N° 14, algunos de los cuales fueron mencionados al inicio del documento. El primero de ellos fue el incremento de los homicidios en el inicio del segundo gobierno del Frente Amplio, los cuales habían permanecido estables durante casi tres décadas. A esto se suman los graves incidentes ocurridos en las cárceles del país, así como también la filmación de un asesinato transmitido por los medios de comunicación en reiteradas ocasiones (Paternain, 2014). Para tomar dimensión de las repercusiones generadas por los medios de comunicación, se destaca que dicha filmación fue transmitida 102 veces en los canales de televisión abierta durante una semana, según datos de El Observador (2013), esto generó un aumento de la sensación de inseguridad de los/as uruguayos/as.

Respecto a los incidentes acaecidos en las cárceles, Folle (2014) afirma que en abril y mayo de 2012 se produjeron situaciones límite (motines) en el Penal de Libertad, Complejo Carcelario Santiago Vázquez y en el Centro Metropolitano de Rehabilitación Femenino. En el mismo año el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) publicó un informe donde destacó las

condiciones inhumanas en las que se encontraba la población carcelaria en el Uruguay. Otro elemento a destacar en este contexto, fue el asesinato de un joven en el barrio Marconi, durante un operativo policial en octubre de 2012, este hecho no fue aislado sino que se enmarcó en los operativos de saturación que comenzaron a realizarse en el segundo gobierno del Frente Amplio. Paternain afirma que:

“A partir de abril de 2011, el ministerio inició un conjunto de acciones policiales sobre ciertas zonas de la capital y su periferia, a partir del despliegue de una fuerza policial militarizada que acciona en la búsqueda de delincuentes requeridos por la justicia. Los operativos policiales de saturación (megaoperativos, según se ha impuesto en el debate) constituyen una respuesta habitual para gobernar a través del delito. Si bien existen formas muy distintas de implementar estrategias de intervención en territorios que se presumen abandonados a su suerte, en todos los casos se sustenta una misma concepción y se enfrentan los desafíos de los conflictos sociales marcados por la exclusión y la segregación cultural y espacial” (Paternain, 2014: 20)

Los hechos mencionados anteriormente generaron que el gobierno revisara y moderara una concepción del delito y de violencia asociada a representaciones propias de una subcultura policial. Para salir de esta situación el presidente lanzó un mensaje y luego el gobierno presentó el documento “Estrategia por la Vida y la Convivencia” (Paterain, 2014). En la conferencia de prensa realizada el 19 de junio del año 2012, conmemorando el natalicio de José Gervasio Artigas, el entonces presidente José Mujica, afirmó:

“(...) los orientales nos cuesta darnos cuenta que el primer valor, arriba de la tierra es la vida, que la vida no se compra, pero sí se gasta (...) y que constituye el valor más fundamental de todos los valores, y que por lo tanto, la vida hay que defenderla, hay que cuidarla (...) porque nuestra crisis es de convivencia, de cuidar poco la vida nuestra y por lo tanto mucho menos la ajena” (Mujica, 2012: 1)

El discurso tuvo como eje central el argumento de que el gobierno debía tomar medidas frente a la inseguridad ciudadana, la cual asoció directamente a la crisis de convivencia, que según el mandatario, padecía la sociedad uruguaya, la cual tenía como causa principal la pérdida del valor de la vida. En este discurso quedaron en un segundo plano las causas estructurales de la inseguridad ciudadana, las cuales se podían interpretar de muchas maneras según el presidente (Mujica, 2012)

El problema de la inseguridad ciudadana planteado de esta forma, permite visualizar la postura que el gobierno tomó, colocando las causas estructurales del problema en un segundo plano y acentuando la mirada sobre los individuos que han perdido la noción del valor de la vida, según la postura tomada por el gobierno. También puede vislumbrarse la

asociación directa que se realiza entre las mejoras materiales y la pérdida del valor de la vida. En dichos del mandatario:

“(...) parecería que en este tiempo tan especial, donde estamos un poco más ricos, donde estamos llenos de chiches nuevos, de buenas comunicaciones, de autitos, llenos de motitos. Tal vez por tanta abundancia en lo cotidiano material, terminamos olvidando que el valor central es la defensa de la vida” (Mujica, 2012: 1)

Las medidas a las que hizo referencia José Mujica se dieron a conocer el 20 de julio de 2012, en conferencia de prensa. Las mismas se enmarcaron en el documento denominado “Estrategia por la Vida y la Convivencia”, elaborado por el Gabinete de Seguridad. Los encargados de presentar las medidas fueron el entonces secretario de la Presidencia de la República, Alberto Breccia; Ministro del Interior, Eduardo Bonomi; Ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker y Ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro.

El documento mencionado continuó con la misma línea argumental planteada por el presidente de la República y generó la recuperación de la iniciativa política y programática en seguridad ciudadana del gobierno, así como también la profundización del trabajo intersectorial mediante el Gabinete de Seguridad, la búsqueda de un giro conceptual a una agenda que estaba gobernada por la retórica de la disuasión, la represión y el encierro. Una de las mayores críticas que se realizan sobre el documento fue su mirada lineal y catastrofista sobre la violencia en nuestro país (Paternain, 2014). *“El relato en términos de pérdida de normas y valores se saltea la gravitación de la violencia institucional, la incidencia de los factores criminógenos y el impacto de las formas de integración- exclusión no normativas (...)”* (Paternain, 2014:23)

El documento marcó un cambio en la forma de visualizar e intervenir sobre las consecuencias de las políticas de corte neoliberal desde los gobiernos de izquierda, lo que puede vislumbrarse en la siguiente afirmación:

“En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, exclusivamente del impacto de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente” (Presidencia de la República, 2012: 2)

La propuesta se orientó, desde su fundamentación, hacia una perspectiva de seguridad ciudadana, donde la problemática de la convivencia fue reducida a los problemas

de seguridad ciudadana, en un contexto de creciente violencia. La presentación del problema de esta forma generó la condición de posibilidad para que se desarrolle una intervención estatal que incluya medidas represivas, cuando el Estado lo considera necesario, para garantizar la seguridad ciudadana. En este sentido, la Ley 19.120 supone un marco legal para la intervención represiva orientada a la seguridad (Camejo et. al, 2014)

La convivencia, como categoría para pensar las problemáticas sociales, tiene múltiples dimensiones, entre ellas la seguridad, colocar ésta en el centro de análisis genera la invisibilización de otros problemas sociales. En este marco la inseguridad sirve para la comprensión de todos los conflictos, de los vínculos entre los diversos sectores de la sociedad, los cuales se ven cargados de discursos estigmatizantes que tienden a profundizar las barreras sociales y los mecanismos de exclusión (Camejo, et al: 2014).

Por su parte, Vernazza afirma que:

“(...) De esta estrategia emergen las leyes de endurecimiento del sistema penal adolescente y la famosa Ley de Faltas. Lo interesante y novedoso del documento es que pone en evidencia que la violencia, intolerancia y crispación deben, para el gobierno, enfrentarse o bien con políticas de convivencia (de dudosa competencia por el Ministerio del Interior) o bien por el aumento del castigo. La estrategia de convivencia es liderada por la seguridad. Por otra parte, el documento marca la distancia con el pensamiento que hasta el momento parecía predominar en la izquierda sobre las causas de la delincuencia” (Vernazza 2015: 31)

Las medidas propuestas por el documento se dirigen hacia la inflación penal, proponiendo el aumento de penas e intensificando la coerción estatal con el objeto de solventar los problemas de inseguridad ciudadana. Este recurso no es novedoso, sino que ha sido utilizado históricamente en el país, lo que sí es novedoso es la utilización del mismo en este período de gobierno, ya que desde el ingreso del Frente Amplio al gobierno en 2005, no había sido utilizado. Cabe destacar que en la “Estrategia por la Vida y la Convivencia” se emitió un mensaje de autoridad, reciprocidad y convivencia, dejando por fuera temas centrales como las medidas preventivas, la focalización en los factores de riesgo y la promoción de formas alternativas de control social y ciudadano (Paternian, 2014). Cabe destacar que no es el objetivo de esta monografía analizar en profundidad el documento “Estrategia por la Vida y la Convivencia”, lo que implicaría un análisis mucho más exhaustivo que el realizado aquí, solamente se intentó visualizar algunos elementos que se desprenden del documento que son considerados fundamentales para la comprensión del contexto en el que emerge el artículo N° 14 de la Ley 19.120.

Los aportes de Paternain (2012) ha sido fundamentales para comprender el rol del Ministerio del Interior en las políticas desarrolladas en el segundo gobierno del Frente Amplio, donde

“(...) la conducción política actual del Ministerio del Interior (órgano del cual dependen la Policía Nacional, el sistema carcelario para adultos y los proyectos de participación comunitaria) ha introducido prácticas y discursos que van en la dirección de las demandas más convencionales de una ciudadanía cercada por la inseguridad. El combate material al delito (en especial, los robos con violencia que ocurren en Montevideo y en el área metropolitana) y la reubicación de la policía como actor estratégico y excluyente de la prevención, el control y la represión de la criminalidad son algunos de los caminos elegidos para la ejecución de las políticas” (Paternain, 2012:19)

La Ley de Faltas es una de los ejemplos uruguayos que demuestra el avance de la lógica punitiva en el comportamiento de los pobres del siglo XXI. En el artículo N° 14 de la Ley 19.120 se puede vislumbrar la pretensión, por parte del Estado, de regular comportamientos atribuidos típicamente a las poblaciones empobrecidas, colocando penas cuando se incumple la normativa, como es el caso de las personas que acampan o pernoctan, de forma permanente, en los espacios públicos. A lo que se suma la confusa intervención de varios ministerios, como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social en la atención de las personas en situación de calle, que devienen en ocupantes indebidos del espacio público, luego de aprobado el artículo en cuestión. La interacción entre la lógica asistencial y la lógica penal es evidente y como Trabajadoras Sociales debemos examinar y denunciar los efectos materiales y simbólicos de esta interrelación (Vecinday, 2013). Por su parte, Paternain (2014) advierte que con el propósito de limpiar el espacio público, se generó la expansión de los resortes coercitivos del Estado, utilizando la arbitrariedad, el perjuicio y la discriminación.

Podría llamar la atención que el giro punitivo en la gestión de la pobreza se haya dado en un contexto donde hubo una sucesión de gobiernos de izquierda, pero como nos advierte Wacquant (2011) la penalización de la pobreza no es una criatura exclusiva de los políticos neoconservadores sino que, aunque la derecha inventó la fórmula sus rivales progresistas y del centro la refinaron. El artículo N° 14 de la Ley 19.120 es un claro ejemplo de la vinculación entre políticas punitivas y políticas asistenciales, lo que permite comprender el gobierno neoliberal de la inseguridad social, donde la mano derecha y la mano izquierda del Estado desarrollan acciones conjuntas (Vecinday, 2013). Se debe tener en cuenta que *“La articulación de medidas asistenciales y punitivas pone en juego al conjunto de bases*

institucionales del Estado conjugando el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre una población determinada” (Vecinday, 2013: 378)

Vecinday (2013) postula que las formas de tratamiento de la pobreza analizadas dan cuenta de un giro punitivo en la atención de las expresiones contemporáneas de la cuestión social, lo que parece inaugurar una economía política del castigo, la cual no se limita a la exclusión penitenciaria de los pobres sino que también interpela la noción de derechos, que supone que la pobreza es un problema de quienes la padecen, de sus comportamientos desajustados, donde se articulan medidas asistenciales y de seguridad, las cuales persiguen a los denominados mendigos válidos, en este caso a las personas en situación de calle.

Wacquant (2011) permite afirmar que es posible detectar el giro del ala social al ala penal del Estado, a través del análisis de la reasignación de los presupuestos públicos, el personal y la prioridad discursiva. En este sentido tomando los datos que presenta Vernazza en su trabajo, se puede afirmar que se ha desarrollado un crecimiento del aparato punitivo del Estado, el cual se visualiza en el aumento relativo del presupuesto dedicado a las políticas de seguridad. Comparando el crecimiento presupuestal destinado al Ministerio del Interior del período 2005-2010 con el de 2010-2015, este último fue mayor esperándose un 42% de crecimiento, a diferencia del período anterior donde se esperó un incremento del 28% (Vernazza, 2015)

Se destaca que dentro del conjunto de acciones impulsadas en el Presupuesto Nacional de 2010, se dio un proceso de profesionalización de la fuerza pública y una propuesta de mejora en las condiciones de trabajo y remuneración del personal policial. Asimismo se jerarquizó la necesidad de mejoras respecto a la infraestructura y la tecnología y se crearon más de 3.200 cargos policiales, con el objetivo de propiciar mejoras en el diseño organizacional de la policía. También se estipuló la creación de unidades que dieran respuesta a los objetivos de prevención y represión del delito, así como también a la gestión de la privación de libertad. La creación de la Guardia Republicana, la Dirección General contra el Crimen Organizado e INTERPOL y el Instituto Nacional de Rehabilitación también son elementos a destacar (Vernazza, 2015)

Cabe agregar que:

“(...) la ejecución presupuestal presupuestal muestra que si bien el gasto del MIDES siempre estuvo muy por debajo del gasto del Ministerio del Interior, la distancia entre ambos presupuestos se va acrecentando con el correr de los años. También los pesos relativos en el presupuesto total muestran una importante distancia, aunque con significativas diferencias entre ambas gestiones. Durante la primera gestión del Frente Amplio los porcentajes se acercan, especialmente en 2006 y 2007. Luego, el gasto en el Ministerio del Desarrollo Social cae en su pico mínimo en 2008 (año que finaliza el Plan de Emergencia) y comienza una tendencia apenas ascendente hasta alcanzar el 1,1% del presupuesto final del período (...) Durante la segunda gestión del Frente Amplio las distancias se en los presupuestos se mantienen estables entre el 4.5 y 4.8 puntos de diferencia” (Vernazza, 2015: 38)

Continuando con los discursos políticos que se suscitaron en el segundo gobierno del Frente Amplio, se destacan las afirmaciones de Daniel Bianchi, realizadas en la Columna de Opinión del sitio oficial del Partido Colorado, en el marco de su opinión sobre la Ley de Faltas:

“Las hasta no hace mucho tiempo habituales normas de convivencia y su incidencia en el comportamiento social, sufrieron una degradante alteración, en particular debido a los cambios de hábitos en el consumo de alcohol y drogas en la vía pública. Frente a ello, la sociedad toda demandaba un freno ante la indiferencia y la tolerancia dilatadas por las autoridades más allá de lo recomendable. La indignación ciudadana clamaba por una traba a estas prácticas reprobables que poco a poco desplazaban a las familias de los lugares públicos por la sencilla razón de que algunos exaltados se creían dueños y señores de plazas, ramblas o canchas de fútbol. Hoy se cuenta con esta ley que pone límite al accionar iracundo de esa gente” (Bianchi, 2013:1)

Es posible visualizar en el discurso de Bianchi la separación de un nosotros con los otros, los llamados esa gente, es decir aquella que no cumple las normas de convivencia, que por su culpa, según Bianchi, las familias han dejado de habitar los lugares públicos. *“(…) Con vistas a la preservación de los espacios públicos como lugar de convivencia, civismo y expansión, se establece la misma pena para (...) quienes acampen o pernocten indebidamente en los espacios públicos” (Bianchi, 2013: 2).* Del discurso se desprende la existencia de una forma civilizada de comportarse en la vía pública y existen personas que pueden disfrutar de dichos espacios, éstas no son las que pernoctan en la vía pública o acampan en ella, sino quienes son considerados ciudadanos.

Este tipo de discursos muestra el lugar asignado a las personas en situación de calle desde varios discursos políticos, que se condensan en el párrafo mencionado anteriormente. Como postula Camejo, et. al (2014) el miedo necesita de un otro al que tener y del cual mantenerse resguardado, así como también el Estado necesita de un riesgo para ejecutar medidas de seguridad como las analizadas. En esta lógica del miedo ese otro es encarnado por la población más afectada por las privaciones, tanto materiales como simbólicas, este es

el caso de las personas en situación de calle. Retomando los aportes de Cabrera (1998) es preciso destacar que las personas en situación de calle forman parte de ese “otro” invisibilizado de forma sistemática y excluido de la categoría de ciudadanos, donde las formas de estigmatización social generan la responsabilización del individuo por su condición vital, esto produce como ya lo hemos mencionado la invisibilización de la problemática social que estas situaciones tienen por detrás, de esta forma se produce el ocultamiento de la responsabilidad social y política. Con argumentos como los manejados por el segundo gobierno del Frente Amplio se produce, la ilusión de que los problemas sociales no existen sino que sólo existen problemas individuales, donde los protagonistas son aquellos individuos que no se adaptan a las normas de convivencia.

Lo antes dicho se refleja con claridad en el artículo N° 14 “(...) *será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma*” (Poder Legislativo, 2013: 5)

“El proceso de individualización social constituye una de las dimensiones institucionales de la modernidad y se observa su radicalización en lo que se ha dado en llamar la modernidad tardía” (Ortega & Vecinday, 2013: 1). Las autoras postulan que las transformaciones que se han desarrollado en las últimas décadas han sido acompañadas de un creciente desarrollo cognitivo que sustenta y justifica las modalidades de intervención que se basan en el desarrollo del auto-cuidado, buscando de esta forma transformar estilos de vida de las personas pobres. Este marco cognitivo busca comprender la pobreza poniendo foco en el análisis atributos individuales de quienes sufren la misma, suministrando algunos insumos para que “logren” generar estrategias de intervención que se basen en la responsabilización del individuo y su familia. Lo antes dicho puede verse claramente en los objetivos del PASC y en los diversos censos y conteos que se mencionaron al inicio de la monografía, donde se busca la identificación de elementos individuales, biográficos para comprender por qué las personas se encuentran en situación de calle, sin cuestionar los factores estructurales que determinan el fenómeno.

Por otro lado, los discursos de los agentes políticos representando a sus partidos son un analizador central para comprender las condiciones socio-históricas que permitieron la emergencia del artículo N° 14 de la Ley de Faltas. Se destaca el discurso de Pedro

Bordaberry⁸, quien escribió en la página oficial del Partido Colorado, en el marco de robos suscitados en la temporada de verano de 2012 en Punta del Este “(...) *Lo peor es que nos estamos acostumbrando a esta violencia y si no la paramos ahora será muy difícil hacerlo más adelante (...) Si no mejoramos en seguridad, las consecuencias serán funestas*” (Bordaberry. P, 2012:1)

Como puede visualizarse previo a la emergencia de la Estrategia por la Vida y la Convivencia algunos integrantes del Partido Colorado y del Frente Amplio compartían la visión de que en la sociedad uruguaya aumentaba la inseguridad ciudadana, donde la violencia debía ser contrarrestada y donde primaba la visión catastrofista. A esto se suma la perspectiva sobre las personas en situación de calle, las cuales obstaculizaban a la ciudadanía en el disfrute del espacio público. En dichos de Camejo:

“El discurso del gobierno en relación a los problemas de seguridad y su ubicación como el principio de inteligibilidad del problema de convivencia recoge una percepción socialmente extendida de inseguridad, vivencia del miedo y vulnerabilidad. Esta percepción común de inseguridad no necesariamente va asociada a un real aumento de la violencia” (Camejo, et al, 2014: 23-24)

Paternain (2014) postula que si se analiza el ciclo corto de las políticas de seguridad del segundo gobierno del Frente Amplio se obtendría la consolidación de las recetas de siempre, es decir, un aumento de las penas, crecimiento de las personas detenidas y procesadas, la ampliación de los márgenes de acción tanto de la policía como de la justicia penal. En un contexto donde las respuestas punitivas y coercitivas eran legitimadas y consideradas necesarias y urgentes, donde los horizontes de pensamiento y acción política se enmarcaban y determinaban por un sistema de control y sanción, el cual se caracterizaba por ser irracional, ya que las acciones que promovía eran contrarias a lo que postulaba discursivamente. Sólo resta afirmar “(...) *cuanto más dura sea la batalla contra el delito y la incivilidad, más intactas quedarán las violencias y las desigualdades que los subyacen*” (Paternain, 2014: 25)

⁸ Pedro Bordaberry integró la cámara de Senadores de Uruguay en el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), siendo uno de los cinco representantes del Partido Colorado “Vamos Uruguay”.

Capítulo III

Intervenciones destinadas a los ocupantes indebidos del espacio público

A continuación se puntualizarán las intervenciones estatales desarrolladas a partir de la aprobación del artículo N° 14 de la Ley N° 19.120. Para ello se analizaron documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Interior, Presidencia de la República, Intendencia Departamental de Montevideo (IDM), Poder Judicial, así como también publicaciones en Portales, Diarios y discursos de informantes calificados.

El artículo analizado comenzó a implementarse el 20 de septiembre del año 2013, lo que implicó la intervención del MI, MIDES, Ministerio del Salud Pública (MSP), Intendencias Departamentales y Poder Judicial. Según los datos obtenidos mediante la página oficial del MI, comenzaron a realizarse en esa fecha los operativos policiales destinados a la tarea de liberar los espacios públicos de personas en situación de calle. Para la realización de dichos operativos, previstos en el artículo N° 14 de la Ley de Faltas, se asignaron quince efectivos policiales, los cuales formaban parte del Grupo de Respuesta Táctica (GRT) (Ministerio del Interior, 2014). Se destaca que:

“Desde las 6 de la mañana el equipo policial recorre las calles de la ciudad desalojando espacios públicos ocupados. Las personas son identificadas y notificados que están infringiendo una normativa y de acuerdo a lo establecido en la ley son trasladados a dependencias del MIDES para que se les ofrezca una alternativa a la vida en la calle (...) Previamente, todas las personas son atendidas por un equipo médico especialmente destinado por ASSE para esta tarea” (Ministerio del Interior, 2014: 2)

Cada operativo policial cuenta con diez efectivos, dos furgones, tablets y laptops conectadas a internet y al Sistema Policial, lo que permite establecer los datos e identidad de las personas conducidas, así como también conocer si se encuentran involucradas en hechos delictivos o requeridas por la Justicia. Las personas son fotografiadas por el personal policial con el objetivo, según el Ministerio del Interior, de generar un registro fidedigno de reincidencia. Cuando las personas han sido conducidas en más de dos oportunidades por el MI, en un lapso seis meses, los efectivos policiales deben trasladar a la persona a la Comisaría más cercana para dar cuenta a la Justicia de la reiteración de la falta y que la misma evalúe la aplicación de la pena correspondiente, la que implica de siete a treinta días de trabajo comunitario o su equivalente en prisión, en caso de incumplimiento (Ministerio del Interior, 2014).

Luego de desocupar el espacio público el Oficial encargado del operativo se comunica con la Intendencia Departamental de Montevideo, la cual dispone de un camión para retirar las pertenencias y desperdicios que hayan quedado en el lugar (Ministerio del Interior, 2014). Este grupo integrado por personal de limpieza de la IDM, inspectores de tránsito y un camión de limpieza, recorre la ciudad de Montevideo con el objetivo de limpiar y liberar los espacios públicos ocupados por personas en situación de calle. Es el Centro Coordinador de Emergencias Departamentales quien coordina la limpieza de los espacios mencionados (Intendencia de Montevideo, 2017). *“En caso de constatar en la vía pública el abandono de elementos que afectan el cuidado y la limpieza de la ciudad, son retirados por el equipo de Inspección y funcionarios de Limpieza y trasladados a la Usina 5, lugar de disposición final de residuos”* (Intendencia de Montevideo, 2017:2) Lo antes dicho determina que las personas que se encuentran haciendo un “uso indebido del espacio público” además de ser retiradas, incluso contra su voluntad, por efectivos policiales, pierden las pertenencias que quedaron en el lugar desde donde los condice la policía.

El operativo policial continúa, debido a que como lo estipula el artículo analizado *“(…) la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente”* (Poder Legislativo, 2013:5). Dicha dependencia se denomina Puerta de Entrada Ley de Faltas y fue creada para la implementación del artículo N° 14 de la Ley de Faltas (MIDES & DINEM, 2010)

“(…) Puerta de Entrada Ley de Faltas atiende a todas aquellas personas que son conducidas al MIDES desde el Ministerio del Interior, por la aplicación de la Ley N° 19.120. Esto implica, estudiar si se encuentra en situación de calle y/o si ya es usuaria de otro centro. En caso de que corresponda, se le otorga un cupo dentro de un centro que atienda aquellos sancionados por la Ley” (MIDES & DINEM, 2014: 7)

El PASC, además crear el dispositivo Puerta de Entrada Ley de Faltas, generó en 2013 un centro nocturno específico (Socaire General Flores) para las personas derivadas desde dicha puerta. Posteriormente, en febrero de 2014 implementó un segundo centro nocturno para dicha población (Socaire Barbato), lo que permitió aumentar las plazas disponibles y mejorar el servicio. La particularidad de este segundo centro, fue que sólo recibían a aquellas personas que eran derivadas desde el Centro Socaire General Flores (MIDES & DINEM, 2015)

Los datos obtenidos mediante la realización de entrevista semi-estructurada a

informantes calificados fueron fundamentales, ya que no es de fácil acceso el material acerca de Puerta de Entrada Ley de Faltas. Se destaca que el dispositivo funciona actualmente de lunes a viernes, en el horario de 07 a 22 horas en la calle José Enrique Su objetivo es la realización de derivaciones a centros nocturnos nivel uno, las mismas se realizan de forma permanente, es decir las personas conducidas y derivadas desde el dispositivo tienen la posibilidad de asistir al lugar donde se las derive todas las noches, si mantiene la permanencia allí⁹. Las derivaciones realizadas están sujetas a la disponibilidad de cupos con los que cuente el dispositivo, siendo el máximo de cupos disponibles ocho por día, es decir, ocho lugares permanentes en centros nocturnos nivel uno. Esto en la práctica implica que:

“(...) si llegan un día conducidas diez personas ya no va a haber cupos, por lo tanto van a ser derivadas a esas ocho personas y los otros dos no van a poder ser derivados (...) la policía lleva en tandas, va levantando gente y la van llevando. Y (...) si en la primer tanda llevan a ocho personas, la próxima tanda ya no van a poder ser derivados (...)” (Informante calificado)

Las afirmaciones detalladas con anterioridad permiten visualizar con claridad que actualmente la solución habitacional brindada por el estado es insuficiente, no sólo por las características de la misma sino por el hecho de que la persona que es retirada de la vía pública por efectivos policiales, luego de pasar por la dependencia de MIDES encargada de su derivación, debe volver al lugar donde se encontraba por falta de cupos. La interrogante que se presenta es la siguiente: “¿En estos casos se les computa igual la falta a la persona?” y la respuesta no es menor: *“(...) Igual se computa la falta sí, esa persona va a tener una falta registrada por el propio Ministerio del Interior (...)”* (Informante calificado)

Lo antes dicho es crucial, ya que muestra como el aparato represivo del Estado interviene sobre los ocupantes indebidos del espacio público y no genera respuestas asistenciales hacia los mismos. Se los sanciona penalmente por dormir a la intemperie pero no se les brinda una solución habitacional; según los datos brindados estas personas podrían volver a ser conducidas al mismo dispositivo para que se realice la derivación correspondiente, en caso de que acepten la alternativa –o la intimidación- y dependerá su suerte de que existan cupos o no ese día disponibles. Todo esto mientras siguen acumulando faltas y siguen siendo vulnerados/as.

⁹ El mantener la permanencia implica que el/la usuario se ajusten al funcionamiento del centro nocturno, que cumplan con sus normas y que logre los objetivos que el mismo le impone.

La información recabada mediante esta segunda técnica permitió comprender que el funcionamiento del dispositivo gira en torno la realización de una entrevista, la cual no es obligatoria pero sí, condición para la posterior derivación. En la misma se recaban los datos de la persona, algunos de los cuales son ingresados al SMART¹⁰, lugar donde accede no sólo el personal del PASC sino también de otros programa del MIDES. Esto da cuenta de la forma en que es tratada la persona en situación de calle y su información, donde se prioriza el llenado de un programa en detrimento de la privacidad de la persona, donde se somete a las personas en situación de calle a entrevistas, las cuales ni siquiera culminarán con una mínima solución habitacional para la persona. Es clave analizar las características de la solución habitacional brindada por MIDES pero para ello, la persona al menos debe tener la posibilidad de acceder a la misma.

Otro elemento a destacar es el poder que detenta la policía en las intervenciones estatales destinadas a los ocupantes indebidos del espacio público, ya que son quienes determinan que la persona esté o no cometiendo una falta, haciendo uso indebido del espacio público, al menos en primera instancia. Además determinan cómo la persona ingresa al PASC, intimidación mediante, ya que existe la sanción penal. Siguiendo los aportes de Camejo, et. al (2014) desde una perspectiva de derechos el sujeto jamás puede ser el de receptor pasivo de políticas sino que requiere su participación como actor activo. Aunque puede ser cuestionada la participación activa de los sujetos en situación de calle en la construcción de la propuesta del PASC, al menos dicha intervención no parte de un acto represivo y de imposición como sí parte la intervención hacia las personas en situación de calle, luego de aprobado el artículo N° 14 de la Ley 19.120. Analizando específicamente la posición de la policía como el actor central en el plano material del artículo N° 14, que ha sido convocado a intervenir sobre las personas en situación de calle. Dicha intervención policial se basa en un vínculo establecido entre los efectivos y la persona de desequilibrio de poder, que genera el acto de dominación, en el cual el actor estatal, investido en la autoridad aplica sobre la persona un acto represivo y sancionatorio y, donde el sujeto es totalmente imposibilitado de opción. Esta modalidad de intervención, aunque carezca de abuso policial es en sí misma una situación de violencia simbólica ejercida hacia un sujeto vulnerable y vulnerado aún más

¹⁰ El SMART es el Sistema Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites del MIDES (Disponible en <http://www.mides.gub.uy/19979/sistemas-de-informacion>)

Continuando con el procedimiento al que son expuestas las personas en situación de calle, se destaca que las mismas, luego al ingresar a los centros nocturnos nivel uno, ya tienen estipulados objetivos a alcanzar, los cuales son impuestos por el programa y se pueden visualizar a continuación:

“Los equipos deberán trabajar en la obtención de la documentación necesaria para que la persona pueda comenzar el proceso de inserción en las diferentes redes (trabajo, salud, sociales, etc.). Asimismo las situaciones de consumo problemático de sustancias, se realizarán las derivaciones correspondientes, así como el acompañamiento de las personas en el tratamiento de diferentes afecciones tanto físicas como mentales” (MIDES & DINEM, 2016: 5)

El equipo de los centros nocturnos nivel uno, se compone por un/a Coordinador/a, Licenciado/a en Trabajo Social, Licenciado/a en Psicología, Educadores/as, un/a Auxiliar de Enfermería y Auxiliar de Servicio. El equipo del centro tiene como referente directo del programa a un/a supervisor/a de MIDES, quien se encargará de los temas vinculados a la gestión del centro (MIDES, 2011)

Cabe subrayar que, luego de aprobado el artículo N° 14 de la Ley de Faltas, el PASC ha desarrollado un mecanismo de imposición al sujeto, existiendo o no el ejercicio explícito de la fuerza física, con el consentimiento del sujeto o sin él, se lo interpela y aborda, con el objetivo de que se efectivice el ingreso a un centro nocturno, donde se lo someterá al control institucional sobre varios aspectos de su vida (Camejo.et.al, 2014). Lo antes dicho no resta importancia a las imposiciones que el programa ha desarrollado a través del tiempo con las personas que ingresan a los centros nocturnos, pero sí resalta que la forma de ingreso al PASC se ha modificado, generando un ingreso que, en muchos casos, se asienta sobre miedo a la sanción penal. Lo antes dicho permite comprender la postura que el Estado uruguayo tomó cuando aprobó el artículo N° 14 de la Ley 19.120. Comprender por qué la persona en situación de calle, debería aceptar la solución habitacional brindada por MIDES, es decir, el ingreso a un centro nocturno o aceptar las consecuencias. Se destaca que:

“En cuanto al trabajo comunitario, la norma define que el tiempo de cumplimiento de la sanción será de dos horas por día. En caso de que el condenado no cumpliera la pena de prestación de trabajo comunitario, cumplirá un día de prisión por cada día de trabajo comunitario no cumplido. El organismo encargado de la instrumentación y fiscalización de la pena de trabajo comunitario es la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida, dependiente del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Para la instrumentación del trabajo comunitario, el Ministerio del Interior podrá suscribir convenios con instituciones públicas o privadas en el país. Las faltas prescribirán a los seis meses” (Presidencia de la República, 2013: 2)

Según el Informe sobre la aplicación de la Ley de Faltas, elaborado por el Ministerio del Interior, en el período comprendido entre el 20 de septiembre de 2013 y el 30 de noviembre de 2014, el número de personas identificadas por ocupación indebida de espacios públicos en Montevideo fue de 2364. De este grupo el 53% habían sido conducidas por primera vez; el 16,8 % en dos oportunidades; el 10, 2% en tres oportunidades y el 19,5 % entre cuatro y veintitrés veces. Esto implicó un total de 5672 procedimientos policiales. Del total de estas personas, 703 fueron puestas a disposición de la Justicia, ya que habían sido conducidas en tres oportunidades o más. Cabe señalar que el 91% de las personas conducidas en el período antes descripto, eran hombres y un 48,6 % contaba con antecedentes penales, de los cuales la mitad eran por hurtos. En lo que respecta al tramo etario de las personas conducidas en el período antes mencionado, el 40,2 % de las personas conducidas en el período 20 de septiembre 2013- 30 de noviembre 2014, tienen entre 26 y 35 años de edad; el 21,2 % entre 36 y 45 años; el 20, 12% entre 18 y 25 años y, el 16,81% tenía 46 años o más (Ministerio del Interior, 2014)

Otro elemento relevante es que en Montevideo durante el año 2014 las faltas colocadas por el artículo N° 14 fue la tercera falta más frecuente, representando el 14,3% del total de las faltas estipuladas en la Ley 19.120. Siendo la mayor parte de los procesos, específicamente el 60,6%, los que concluyeron por sentencia interlocutoria, de los cuales el 40,1% concluyó por clausura; 16,1% por prescripción; 4,4% por sobreseimiento y sólo un caso por otro tipo de sentencia interlocutoria. Sólo el 39,4% concluyó por sentencia definitiva. Se destaca que de los procesos de las faltas cometidas por ocupación indebida del espacio público, el 82,9% concluyeron por sentencia interlocutoria, mientras que el 17,1% por sentencia definitiva (Poder Judicial, 2014)

En el primer semestre del año 2015, la ocupación indebida de los espacios públicos representa el 5,0% de las faltas comprendidas en la Ley 19.120 impuestas en todo el territorio nacional, de esta forma se ubica en el cuarto lugar de las faltas más cometidas. Si se comparan las sentencias de aquellas personas comprendidas en el artículo N°14 de la Ley 19.120 del primer semestre de 2015 con los culminados en 2014, podemos afirmar que se dio un incremento de aquellos que culminaron con sentencia interlocutoria, es decir, culminaron por sobreseimiento, prescripción o clausura. En el primer semestre de 2015 fue el 98% de dichos procesos que culminó de esta forma y sólo el 2% culminó con sentencia definitiva (Poder Judicial, 2015)

Es preciso destacar que, las intervenciones estatales desarrolladas a partir del artículo N° 14 de la Ley de Faltas no estaban destinadas hacia las personas en situación de calle, sino hacia los ocupantes indebidos de los espacios públicos. A debe agregarse la violencia simbólica, en principio, que sufren las personas en situación de calle desde el inicio del proceso, donde son retiradas de su espacio por el Estado uruguayo, mediante la figura policial, sin que la persona pueda resistirse. Queda claro que, discursivamente el gobierno apela a la efectivización de derechos de las personas en situación de calle, mientras que en sus acciones muestra su lado represivo frente a los ocupantes indebidos del espacio público, sin siquiera tener respuestas acabadas para ellos, esto no es algo que deba sorprender en la medida en que no son considerados ni siquiera ciudadanos.

Reflexiones finales

En síntesis, la hipótesis central del trabajo fue comprobada, es decir, la existencia de tres giros desarrollados en el segundo gobierno del Frente Amplio, respecto al tratamiento de la población en situación de calle, a partir del artículo N° de la Ley 19.120: un giro hacia la derecha, un giro individualizador de los problemas sociales y un giro punitivo. En lo que respecta al giro hacia la derecha, suscitado en el segundo gobierno del Frente Amplio, también queda claro allí con los discursos y acciones analizadas, donde las posiciones políticas se caracterizan por las perspectivas morales o de responsabilidad individual en torno al problema del delito. Con un idea clara de resolución de la inseguridad ciudadana mediante la mano dura, el endurecimiento de penas, la creación de nuevos delitos y la represión.

Por su parte, el avance punitivo es visualizado con la creación de la Ley de Faltas, específicamente del artículo N° 14, con la emergencia de faltas que habían dejado de ser efectivizadas, con las sanciones judiciales que implicó esto y con la prioridad colocada en el ala penal del estado, en detrimento del ala social. Los presupuestos destinados a cada ministerio son claves en el análisis, así como también las respuestas que desde el Estado se les ha brindado desde entonces y, hasta la actualidad, a las personas en situación de calle, las cuales pueden acceder a pernoctar bajo techo siempre y cuando existan cupos disponibles para ellos. Esto tiene relación con la voluntad política y con la prioridad que se brinda a las personas en situación de calle, ya que desde hace varios años los cupos han sido insuficientes frente a la demanda existente. Al comparar estas respuestas con los insumos que sí destina el Estado para las cuestiones de seguridad ciudadana, no cabe ninguna duda de que el foco está puesto en el lugar equivocado, si pensamos en las personas en situación de calle. Si pensamos en la preocupación estatal de que los ocupantes indebidos del espacio público no molesten y dañen la moral conservadora han elegido el camino correcto. El objetivo del gobierno respecto a dichos ocupantes se resume en las siguientes líneas: (...) *“El Grupo de Respuesta Táctica en Montevideo realiza un arduo trabajo día a día para liberar los espacios públicos de personas en situación de calle que pernoctan en ellos”* (Ministerio del Interior, 2014)

En lo que respecta al giro individualizador, el surgimiento del artículo N° 14 de la Ley 19.120 muestra con claridad que al mencionar que la persona debe desistir de su actitud, es decir, debe realizar movimientos personales, conductuales para dejar de encontrarse en

situación de calle. Lo que muestra un claro desconocimiento, o mejor dicho una falta de voluntad política por intervenir sobre el fenómeno desde las estructuras que lo generan, de intervenir sobre las raíces del mismo y de asumir la responsabilidad de la situación de las personas en situación de calle. El no asumir el problema como un problema social, deja sin responsabilidad al Estado por la situación de dichas personas, la cual recae en las mismas. Las que además de vivir las diversas violencias institucionales deben asumir como parte de su vida las intervenciones que los juzgan, que los interpelan y que no dan lugar a participación alguna. Se debe subrayar que el ocupante indebido del espacio público sólo tiene como prioridad para este gobierno, el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadano, el cual deja de ser cuando se hace referencia a sus derechos.

En lo que respecta al abordaje punitivo de las personas en situación de calle, desde la implementación del artículo analizado se destaca la mirada que subyace del mismo, donde las personas en situación de calle son interpeladas y juzgadas por permanecer en ese lugar, como si esto fuera una elección personal. Aquí no son problematizadas las condiciones materiales y simbólicas que determinan que estas personas se encuentren en esta situación, no se prioriza la mejora en las condiciones en las que vive la persona, sino el control extremo sobre los mismos, que son retirados del espacio donde pernoctan en innumerables ocasiones, donde su localización queda registrada, al igual que sus datos en un sistema, donde las propias personas que ingresan los mismos no saben realmente quienes pueden acceder a dicha información. Sumado a esto, el abordaje entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social tiene claras consecuencias para la población, la cual no debería necesariamente tener claro las líneas que dividen a los mismos.

Cabe agregar que desde el documento “Estrategia por la Vida y la Convivencia” se afirma que se dará una acción: *“(...) decidida y sistemática de prohibir el uso del espacio público para dormir o acampar, estrategia que apunta a garantizar los derechos humanos, en primer lugar de quienes duermen y viven en la calle (...)”* (Presidencia de la República, 2012) En los hechos esta acción decidida y sistemática de prohibir el espacio público para dormir o acampar sólo apuntó a garantizar los derechos de los ciudadanos que componen la sociedad, no de los ocupantes indebidos de los espacios públicos, éstos no entran en la categoría de ciudadanos y es muy claro en las intervenciones desarrolladas hacia ellos.

La presente investigación sólo pretendió ser un aporte a la comprensión de las condiciones socio-históricas que permitieron la emergencia del artículo N° 14 de la Ley de

Faltas. No pretendió explicar de forma acabada la problemática de las personas en situación de calle, tampoco las fortalezas y debilidades de Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle ni el funcionamiento de Puerta de Entrada Ley de Faltas. Entendiendo que todos estos elementos necesitan de un estudio mucho más exhaustivo que el presentado aquí.

En lo que respecta al desarrollo de conocimiento sobre la temática, considero relevante la ampliación de investigaciones que analicen la aplicación del artículo N° 14 de la Ley 19.120. Así como también dar voz a las personas en situación de calle que viven diariamente las consecuencias de dicho artículo. Es necesario cuestionar las investigaciones que se realicen, para no caer en la responsabilización de los problemas sociales, para no intentar buscar en la biografía del sujeto qué falló para que el mismo se encuentre en situación de calle. Un análisis sobre las instituciones que han fallado, que no han podido dar respuesta a las personas que eran vulnerables a esta situación permitiría comprender de forma más clara el fenómeno.

Bibliografía

- Bentancor, V (2015) *“La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada”* En: Revista Fronteras N° 8. Montevideo, Uruguay.
- Cabrera, P (1998) *Huéspedes del aire: Sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Universidad Pontificia de Madrid. Madrid, España.
- Camejo, S; Della, L; Monetti, S; Pérez, D; Pintado, N; Santos, R (2014) *“Situación de calle y Ley de Faltas. Continuidades y rupturas en las políticas de abordaje a las personas en situación de calle, a partir de la aprobación e implementación de la Ley de Faltas”* XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Castel, R (2006) *“La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?”* Manantial. Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R (2010) *“El ascenso de las incertidumbres”* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Centro de Formación Popular (2014) *“Seguridad contra la pared”* En: Revista Contrapunto N°4. Montevideo, Uruguay.
- Chavez, J & Piquinela, P (2014) *“El gobierno de la calle: malos comportamientos y espacios públicos”* En: Revista CIEJ- AFJU. Vol. 21. Montevideo, Uruguay.
- Ciapessoni, F (2009) *“Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones sin domicilio”* En: El Uruguay desde la Sociología VII. Departamento de Sociología, FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay
- Ciapessoni, F (2013) *“Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos”* (Tesis de Maestría en Sociología), FCS. UdelaR. Montevideo, Uruguay.

- Folle, M (2014) *“Evaluación del proceso de transformación carcelaria: la prensa crítica”* En: Folle, M & Vigna, A (2014) *“Cárceles en Uruguay en el Siglo XXI”*. CSIC, Udelar. Montevideo, Uruguay
- Midaglia, C y Antía, F (2007) *“La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”* En: Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.
- Navarro, O & Gaviria, M (2010) *“Representaciones sociales del habitante en calle”* En: Revista Javeriana. Vol. 9 N° 02. Universitas Psychologica. Bogotá, Colombia.
- Ortega, E & Vecinday, L (2010) *“El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía”* IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Ortega, E y Vecinday, L (2009) *“De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social”*. En: Revista Fronteras N°5. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay.
- Paternain, R & Pérez, D (2016) *“Derecha y seguridad: las afinidades electivas”* Disponible en: <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/10/07/Derecha-y-seguridad-las-afinidades-electivas>
- Paternain, R (2014) *“Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda”* En: Cuestiones de Sociología, N° 10. Montevideo, Uruguay.
- Paternain, R (2014) *Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013)*. En Revista Contrapunto N° 4. Montevideo, Uruguay.
- Pintos, M (2015) *“Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual: La etnologización de los pobres”* En: Revista Fronteras N°8. Montevideo, Uruguay.
- Vecinday, L (2013) *“La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual”* En: Textos y Contextos. Vol. 12. Núm. 02. Porto Alegre, Brasil.

- Vecinday, L (2017) *“Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI: ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?”* En: Revista Fronteras N°10. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Montevideo, Uruguay.
- Vernazza, L (2015) El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda: Uruguay 2005-2014. Tesis de Maestría en Desarrollo Humano. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina
- Wacquant, L (2011) *Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisionfare e Inseguridad Social.* En Revista Prohistoria N° 16. Rosario, Argentina.
- Zabaleta, J (2012) *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina.* CLACSO. Buenos Aires. Disponible en <http://docplayer.es/1374971-La-inseguridad-y-la-seguridad-ciudadana-en-america-latina.html>. Consulta 28/01/2018.

Fuentes documentales:

- Ana Olivera (2017) “*Formas compulsivas para sacar a personas de situación de calle se aplican en el marco de la ley*” Disponible en <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-personas-en-situacion-de-calle> Consulta: 17/03/2018
- Bianchi Daniel (2013) “Bienvenida la Ley de Faltas” En Página Oficial Vamos Uruguay. Disponible en: <http://vamosuruguay.com.uy/bienvenida-la-ley-de-faltas/> Consulta: 04/01/2018.
- Bordaberry, Pedro (2012) “*Empezó entreverado el año 2012*” En Vamos Uruguay. Página Oficial. Disponible en <http://vamosuruguay.com.uy/comienzo/> Consulta 11/03/2018
- Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública (2010) “*Documento de Consenso*” Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso.pdf Consulta: 15/03/2018.
- Conferencia de prensa (2012) “*Gabinete de Seguridad presentó documentos con medidas que promueven convivencia social*” Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/seguridad-gabinete-15-medidas> Consulta: 30/12/2017.
- El País (2016) “*Informe del MIDES: Crece un 53% la cantidad de personas viviendo en situación de calle*” Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/crece-cantidad-personas-viviendo-situacion-calle.html> Consulta: 22/02/2018.
- Intendencia de Montevideo (2017) “*Desocupación de Espacios Públicos*” Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/centro-coordinador-de-emergencias-departamentales/centro-coordinador-de-emergencias-departamentales/desocupacion-de-espacios> Consulta: 22/03/2018.

- La Diaria (2009) *Hogar 24 horas para personas en situación de calle*. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/2366/hogar-24-horas-para-personas-en-situacion-de-calle> Consulta: 03/04/2018.
- La Diaria (2012) *“Sitiados: Un joven asesinado, autos incendiados y un cerco policial en el barrio Marconi”* Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2012/10/sitiados/#subscribe-footer> Consulta: 07/04/2018.
- La Diaria (2016) *“Informe anual de Serpaj advierte que el parlamento sigue sancionando leyes de corte represivo”* Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/12/informe-anual-de-serpaj-advierte-que-el-parlamento-sigue-sancionando-leyes-de-corte-represivo/> Consulta: 30/11/2017.
- MIDES & DINEM (2014) *“Diagnóstico de situación y capacidades de los centros de atención a situaciones de calle”* Documento de Trabajo N° 41. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/61592/atencion-a-situaciones-de-calle-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion-2014> Consulta: 13/02/2018.
- MIDES & DINEM (2014) Programa Atención a las Situaciones de Calle: Diagnóstico de situación y capacidades de los Centros PASC 2013. Documento de Trabajo N ° 40. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/61590/atencion-a-situaciones-de-calle-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion-2013> Consulta: 13/02/2018.
- MIDES (2006) Primer Censo y Censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo 2006. Informe preliminar de resultados. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/6146/informe-preliminar-de-resultados-del-primer-conteo-y-censo-de-personas-en-situacion-de-calle-y-refugios-de-montevideo-ano-2006> Consulta: 13/02/2018.
- MIDES (2009) *“Programa de Atención a las Situaciones de Calle”* Disponible en <http://www.mides.gub.uy/911/programa-de-atencion-a-las-situaciones-de-calle-> Consulta: 19/02/2018.

- MIDES (2011) *“Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011”* Disponible en <http://dinem.mides.gub.uy/61613/informe-final-del-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle> Consulta 03/03/2018.
- MIDES (2012) *“Programa de Atención a Personas en Situación de Calle”* Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=19055&site=1&channel=innova.net> Consulta 19/02/2018.
- MIDES (2016) *“Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de Centros de Atención en la Ciudad de Montevideo e interior en el marco del Programa Calle”*. Disponible en: https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_563330.pdf Consulta: 15/04/2018.
- MIDES (2016) *“Presentación de resultados del Censo a Personas en Situación de Calle”* Disponible en <http://www.mides.gub.uy/66540/numero-de-calle>. Consulta: 19/02/2018.
- MIDES (2016) *“Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle”* Disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/66540/1/20160921.-presentacion-conferencia-de-prensa-resultados-censo-situacion-de-calle.pdf> Consulta: 24/02/2018.
- Ministerio del Interior (2014) *“Informe sobre la aplicación de la Ley de Faltas: Situación de ocupación indebida de espacios públicos. Período 20 de setiembre, 2013- 30 de noviembre 2014. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/1621-espacios-publicos-1036-en-70-dias* Consulta: 06/03/2018.
- Ministerio del Interior (2014) *“Ley de Faltas: balance de su aplicación”* Disponible en <https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/78-noticias/ultimas-noticias/2448-ley-de-faltas-balance-de-su-aplicacion> Consulta: 19/03/2018.
- Ministerio del Interior (2015) *“Grupo de Respuesta Táctica”* Disponible en: <https://policia.minterior.gub.uy/index.php/noticias-y-comunicados-de-prensa/2036-grupo-de-respuesta-tactica> Consulta 19/03/2018.

- Mujica, José (2012) “*Conferencia de prensa. Conmemoración del natalicio de José Gervasio Artigas*” Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=u6n5KDqM64I&feature=youtu.be>. Consulta 10/12/2017.
- Núñez, Betania (2016) “*Uruguay. Otros orígenes, mismo destino: cómo y por qué hay muchas más personas en situación de calle*” En: Brecha Disponible en: <https://correspondenciadeprensa.wordpress.com/2016/09/30/uruguay-otros-origenes-mismo-destino-como-y-por-que-hay-muchas-mas-personas-en-situacion-de-calle/>. Consulta: 15/12/2017
- Poder Ejecutivo (2011) “*Ley Orgánica Policial. Capítulo II*” Disponible en: http://www.inau.gub.uy/institucional/funcionarios/concursos-internos/item/download/1992_5b090d63124e308dddf47c02508e959 Consulta: 06/04/2018
- Poder Judicial (2014) “*Estudio de Procedimientos de Faltas concluidas en el año 2014 en Montevideo*” Disponible en: http://poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2014/Estudio_de_Procesamientos_de_Faltas_concluidos_en_el_a%C3%B1o_2014_en_Montevideo.pdf Consulta 13/02/2018.
- Poder Judicial (2015) “*Estudio de Procedimientos de Faltas concluidos en el año 2014 en Montevideo*” Disponible en: http://poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2015/Estudio_de_Procedimientos_de_FALTAS_concluidos_en_el_1er_semestre_del_a%C3%B1o_2015.pdf Consulta 13/02/2018
- Poder Legislativo (2013) “*Ley N° 19.120: Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos*” Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7756380.htm> Consulta: 20/10/2017
- Presidencia de la República (2013) “*Estrategia por la vida y la convivencia*” Disponible En: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf Consulta: 20/10/2017.

- Presidencia de la República, DUCSA & Equipos Consultores (2011) *“Los valores en Uruguay: Entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valores”* Montevideo, Uruguay. Disponible en: https://www.equipos.com.uy/archivos/novedades_252_131_Estudio_Mundial_Valores.PDF
Consulta: 24/02/2018.
- Stippel, J (2012) *“Seguridad ciudadana y sistema carcelario: Apuntes acerca de una política criminal contradictoria en Uruguay”* En Serpaj (2012) *“Derechos Humanos en el Uruguay: Informe 2012”* Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/39-informe-serpaj-2012>
Consulta: 07/04/2018