



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



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

**Formas de nominación y estrategias sociopolíticas de  
intervención sobre el fenómeno de la situación de calle  
en el siglo XXI**

**Mariana Eliza Pérez Cambón**  
Tutora: Laura Vecinday

**2022**

*Agradecimientos.*

A mi familia, por acompañarme siempre.

A mis amigos, y compañeros de trabajo del último tiempo por el sostén y las buenas energías.

A Laura, mi tutora, por la paciencia y los aportes.

A la Facultad de Ciencias Sociales por los espacios, la formación y los aprendizajes.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Resumen</b> .....	4
<b>Introducción</b> .....	5
<b>Consideraciones preliminares</b> .....	7
I) Justificación.....	7
II) Acerca del caso de estudio.....	7
III) Acerca de la metodología del estudio.....	9
Objetivos generales y específicos.....	9
Estrategia metodológica.....	10
<b>Capítulo I</b>	
Acerca de los saberes del Estado y las políticas públicas.....	12
<b>Capítulo II</b>	
Acerca de los saberes estatales y las políticas orientadas a atender la situación de calle en el siglo XXI.....	20
<b>Reflexiones Finales</b> .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	44
<b>Fuentes documentales</b> .....	46

**Resumen:**

El documento que se expone a continuación, pretende contribuir al debate acerca de las diferentes nominaciones y definiciones que han surgido en lo que va del siglo XXI acerca de la situación de calle en nuestro país. El punto de partida de análisis se enmarca con la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005, al tiempo que inicia la era progresista con el partido político del Frente Amplio. Se realiza un análisis documental de discursos y documentos en donde se identifican las formas de definir, nominar y categorizar a la población en situación de calle; la hipótesis que guió el trabajo es la existencia de cambios en las formas de intervención en función de los cambios en las formas de nominación a esta población.

**Palabras clave:** personas en situación de calle, estigmatización, nominación, violencia simbólica.

El presente documento constituye el resultado de la elaboración de la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

### **Introducción:**

Este trabajo pretende abordar el fenómeno de la “situación de calle” durante la era progresista, en virtud de poder vislumbrar las nominaciones que refieren a esta problemática y las estrategias que se plantean por parte del Estado para dar respuesta.

En este sentido, se realiza un recorrido histórico a partir de los antecedentes a la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005 con el inicio de un gobierno progresista, de izquierda, que comienza un camino de 15 años en el mando con varios procesos de cambio.

Mi trayectoria laboral ha despertado el interés por la temática y la necesidad de sumar a la experiencia un acumulado teórico para entender el entramado en el cual me encuentro inmersa.

En el presente trabajo se propone una estructura en capítulos. El documento inicia con la justificación de la temática elegida, los objetivos y metodología de trabajo a utilizar.

En el capítulo uno se expone un análisis de marco teórico, los autores que se han tomado como referencia son Pierre Bourdieu, Christian Topalov y Alejandra De Gatica. En el caso de Pierre Bourdieu, sociólogo francés del siglo XX, el análisis se centrará en los textos de “La miseria del mundo” y “O poder simbólico”, en donde lo central es la concepción que toma el teórico acerca del Estado como detentor de la violencia física y simbólica. En el caso de Christian Topalov, sociólogo búlgaro contemporáneo, realiza un estudio sobre la renta urbana, que nos orienta acerca del trabajo de investigación que realiza el autor, en donde identifica que la clave está en los momentos en que se realizan las observaciones y quiénes detentan los resultados de dicha investigación. En este caso los *savantes*, los profesionales. Alejandra De Gatica, argentina, quien complementa el análisis en el presente documento, se focaliza en la gestión social, el poder y la monopolización del saber y las nominaciones, en relación a las políticas y la pobreza, en este caso enmarcado en Argentina. La autora retoma para su análisis las principales ideas de Bourdieu (entre otros autores).

En el capítulo dos se realiza un recorrido histórico desde el año 2005 analizando documentos oficiales que refieren a la situación de calle. Se intentará realizar una aproximación a las formas de nominar y de identificar el problema de la situación de calle, iniciando en “los sin techo” para pasar a la “situación de calle”, luego “ocupas”, y así identificar las posibles estrategias, políticas para apuntar a la problemática, en virtud de cada contexto. Se intentará también comprender y vislumbrar las transformaciones del tratamiento social de la pobreza en el sistema de protección uruguayo, focalizando en la situación de calle, identificando la transformación del problema y así la transformación o no de las estrategias.

Por último, se exponen las reflexiones finales que se desprenden del análisis entre el marco teórico y la revisión de los documentos seleccionados en el capítulo 2, procurando problematizar acerca del fenómeno de la situación de calle, aportando otra mirada con afán de contribuir a la investigación sobre dicha temática.

## **Consideraciones preliminares.**

### **I) Justificación:**

La elección del tema de estudio parte de la base del recorrido académico de la formación de grado, el cual despierta en mí un interés particular por la población que se encuentra en situación de calle y su vínculo con la sociedad toda.

A partir de mi inserción laboral en el Programa de Atención en Situación de Calle en el año 2014 con el rol de educadora en un Centro Nocturno para Mujeres, y luego en el tránsito por diferentes dispositivos del programa es que se ha despertado el interés por estudiar la temática.

A partir de ello es que me he planteado como desafío el estudio de esta población en medio del contexto en el que estoy inmersa.

Considero relevante poder aportar a las reflexiones ya existentes sobre la población con la que trabajamos dentro de nuestro rol, sin intenciones de llegar a conceptos acabados, sino con el énfasis puesto en sumar aportes que puedan despertar nuevas líneas a la investigación. Sin lugar a dudas queda un largo camino por transitar, desde mi lugar no me parece menor contribuir a las líneas que permitan repensar las políticas sociales que hoy se encuentran vigentes.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en 2005 es el puntapié inicial para este trabajo.

### **II) Acerca del objeto de estudio**

Desde hace algunos años, a nivel nacional, la población en situación de calle ha sido objeto de discusión a nivel político y social. Se han visualizado diversas nominaciones sobre dicha población y diversas intervenciones estatales; actualmente se denomina *personas en situación de calle* a aquellas que, según Mides, pernoctan a la intemperie, en refugios nocturnos, o que ocupan ilegalmente viviendas ruinosas y sin servicios básicos en ciudades de más de 5000 habitantes (MIDES y DINEM, 2006)

En este trabajo la propuesta es analizar cómo ha sido pensado el problema de la situación de calle en la era progresista, visualizando algunos antecedentes previos a la

creación de Mides. En este sentido es importante visualizar los discursos que se pronunciaron sobre esta población, lo que se le atribuye y las “respuestas” o “soluciones” a este problema social.

Anteriormente a la creación del Mides en 2005, quienes se ocupaban de aquellas personas que se encontraban en situación de calle eran los gobiernos departamentales, las Intendencias. En el caso de Montevideo, se trabajaba sólo con un plan durante el invierno para dar alojamiento a aquellos que se encontraban a la intemperie. El primer censo de esta población se realizó en 2006, con el fin de conocer la cantidad y los desencadenantes de esta situación para la posterior planificación de estrategias. Anterior a ello no se conocían cifras y por tanto tampoco se visualizó esta situación con la dimensión que tomó luego, a partir del 2005, posterior a la crisis del 2002.

En el año 2005 se crea el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) dentro de la órbita del Mides. El Programa tuvo como objetivo “(...) *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) Su alcance fue nacional, y a diferencia de los planes municipales, funcionó los 365 días del año. El programa comprendía Centros Nocturnos para una población mayor de 18 años que funcionaban de 19hs a 8hs. Allí se brindaba la posibilidad de ducharse, pernoctar durante la noche y contar con cena y desayuno. Funcionaron también Centros Diurnos focalizados en algunos perfiles tales como personas con patologías mentales. El primer Centro 24hs para personas adultas mayores de 55 años comenzó a funcionar en 2009. (MIDES & DINEM, 2006: 3)

En 2011 comenzó a funcionar el Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC), tras la reestructura del PAST. En el año 2013, en el mes de agosto, fue aprobada en nuestro país la Ley 19.120 de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos, siendo incluido el artículo 14 que hace referencia a la ocupación indebida por parte de individuos de los espacios públicos.

Se realizaron varios censos de personas en situación de calle, en los años 2006, 2011, 2016 y 2019 durante la era progresista. A partir del año 2020 en donde inicia un gobierno de corte de derecha se realizaron dos censos más durante los inviernos de 2020 y 2021.

Todos estos hechos y acontecimientos han sido puntos de inflexión para el fenómeno de la situación de calle en nuestro país, ya que han dado lugar a distintas formas de nominar, de visualizar y estudiar dicha problemática.

### **III) Metodología de estudio**

#### **Objetivos generales y específicos:**

El objetivo general de la presente investigación fue identificar y analizar las controversias acerca de las formas de nominar oficialmente a la población en situación de calle durante la era "progresista" en documentos oficiales; considerando las formas de construir este "problema" y las propuestas de atención para el mismo.

#### **Objetivos específicos:**

Los objetivos específicos refieren a:

- 1) Identificar en los documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social sobre las diversas formas de definir, nominar y categorizar a la población en situación de calle.
- 2) Analizar la definición contenida en el artículo N° 14 de la Ley 19.120 sobre la población que se encuentra en situación de calle y conocer las estrategias que propone para su atención.
- 3) Explorar las nominaciones con que los nuevos actores políticos se refieren o aluden a la población en situación de calle.

En la actualidad es frecuente encontrar discusiones impulsadas por expertos, aquellos quienes detentan el poder del saber, para determinar una forma de nombrar una población o un problema social. Es en este sentido que, a partir del análisis de estas discusiones y discursos podemos vislumbrar y reconocer las luchas simbólicas que atraviesan la resolución final de la nominación. Comprender las mismas implica

incorporarlas, llevándolas a la órbita oficial para de esa manera construir las estrategias de política pública.

A partir de lo expuesto en líneas precedentes, la hipótesis del trabajo es el surgimiento de diversas definiciones o nominaciones sobre la población que se encuentra en situación de calle desde el primer gobierno del Frente Amplio hasta la actualidad, lo que ha sido acompañado por distintas intervenciones estatales, generando a su vez distintas controversias al respecto.

### **Estrategia metodológica:**

La presente investigación es de carácter cualitativo, teniendo como principal técnica el análisis documental, puesto que el estudio propuesto aquí se basó en el uso de la evidencia documental para acceder a la construcción del conocimiento.

Fueron seleccionados los documentos oficiales del Mides que daban cuenta de las diversas formas de nombrar a la población que se encuentra en situación de calle. Asimismo, se analizaron notas periodísticas de referentes políticos y la normativa vigente respecto a la población en situación de calle.

Oscar Alberto Morales (2003) caracteriza a esta técnica de investigación cualitativa, cuya fuente de información primaria son los documentos, como "(...) un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema. Al igual que otros tipos de investigación, éste es conducente a la construcción de conocimientos." (Morales; 2003: 2)

En este sentido, en palabras de Vallés (2007) "Interpretar supone un intento de entender el documento en el contexto de las condiciones (materiales y sociales) de su producción y de su lectura" (Miguel Vallés; 2007: 136) Lo que significa que existe un doble contexto a tener en consideración.

En primer lugar, es imprescindible interpretar el contexto en el que fueron producidos los documentos, o estigmatizadas las personas. Además de ello, es importante tener en cuenta que toda interpretación está a su vez inmersa en un nuevo contexto. A lo que apunto es a tener en cuenta que al realizar el ejercicio del análisis

documental, también uno se encuentra temporal y espacialmente situado, permeado por un contexto, atravesado por lógicas que anteceden y determinan las posibles lecturas.

Considero importante aclarar que me encuentro posicionada dentro del contexto que pretendo analizar y tengo proximidad con mi objeto de estudio, ya que me encuentro desempeñando un rol dentro del Programa de Atención a Situación de Calle dentro del MIDES. Además de mi proceso de formación profesional, el ejercicio preprofesional desarrollado en este espacio ocupacional ha desencadenado un sinnúmero de interrogantes, pero también ha oficiado como una fuente de información mediada por la experiencia directa. Lejos de aislarla, esta experiencia permea estas reflexiones auxiliada por la reflexión teórica, que constituye la principal herramienta para generar la distancia óptima y minimizar el factor eminentemente subjetivo de toda aproximación a lo empírico (“lo real”).

## Capítulo I

### Acerca de los saberes del Estado y las políticas públicas.

En este primer capítulo me propongo desarrollar la trama simbólica de la construcción sociohistórica de los problemas sociales. En este sentido profundizaré en conceptos de Pierre Bourdieu en torno a lo que denomina como *poder y violencia simbólica*, el papel del Estado como constructor de categorías y detentor de esa violencia simbólica, y el vínculo con las políticas sociales.

Pierre Bourdieu (1932-2002) fue un sociólogo francés de importante influencia tanto para el área política como social que publica en 1993 *La miseria del mundo*, junto a otros colaboradores, en donde se realiza una recopilación de numerosas entrevistas a distintos sujetos sociales, y analiza las repercusiones que tienen en sus vidas las coyunturas económica, política y social.

Bourdieu busca "(...) poner en evidencia que los llamados lugares "difíciles" (como lo son hoy la "urbanización" o la escuela) son antes que nada *difíciles de describir y pensar*, y que las imágenes simplistas y unilaterales (en especial las vehiculizadas por la prensa) deben ser reemplazadas por una representación compleja y múltiple, fundada en la expresión de las mismas realidades en discursos diferentes (...)" (1993: 9)

En este sentido es que podemos tomar estos aportes para analizar la problemática de la situación de calle como un problema social, y tomar en consideración las controversias que se dan en torno a este tema.

Uno de los papeles más importantes para mostrar este problema lo tienen los medios de comunicación. Patrick Champagne, colaborador de Bourdieu, realiza un análisis crítico de la visión de los medios en torno a la violencia de algunos barrios de la Francia de la década del 90. Esto ilumina alguno de los aspectos que se quiere analizar.

"No todos los malestares son igualmente "mediáticos", y los que los sufren inevitablemente una cierta cantidad de deformaciones desde el momento en que los medios los abordan, puesto que, lejos de limitarse a registrarlos, el campo periodístico los somete a un verdadero trabajo de construcción que depende en muy amplia medida de los intereses propios de ese sector de actividad." (Bourdieu, 1993: 51)

Esto sucede, sin duda alguna, con el fenómeno de la situación de calle, en donde los medios de comunicación muestran y describen un fenómeno a menudo muy distinto al que realmente es:

“(...) los medios actúan en un principio y fabrican colectivamente una representación social que, aún cuando esté bastante alejada de la realidad, perdura pese a los desmentidos o las rectificaciones posteriores porque, con mucha frecuencia, no hace más que fortalecer las interpretaciones espontáneas y por lo tanto moviliza en primer lugar los prejuicios y tiende, con ello, a redoblarlos.” (Bourdieu, 1993: 52)

Esto es lo que podemos de alguna manera detectar como poder simbólico, a lo que hace referencia Bourdieu. Ese poder que se ejerce sobre la sociedad desde el Estado hace que se determine una interpretación oficial sobre lo que los hechos realmente son o significan, y hacen ver de tal o cual manera las cosas. Siendo este sólo uno de los puntos de vista posibles para visualizar el problema, pero el predominante, y establecido como verdad, al ser el Estado el principal productor simbólico.

En palabras de Bourdieu,

“Os sistemas simbólicos, como instrumentos de conhecimento e de comunicação, só podem exercer um poder estruturante porque são estruturados. O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (...)” (Bourdieu, 1989: 9)

De esta manera se construye una realidad completa de categorías que delimitan al objeto.

Considero importante hacer referencia a lo que Bourdieu toma como objetivismo y subjetivismo, ya que ambas perspectivas hacen al análisis de la realidad social. Por un lado, el investigador reconstruye la estructura de las relaciones donde se dan las prácticas, con una perspectiva objetivista, donde deja de lado las intenciones de los agentes. Por otra parte, toma las representaciones de las mismas, las percepciones y experiencias de quienes son protagonistas de esas prácticas, incluyendo así una perspectiva subjetivista.

Para Bourdieu el poder es uno de los elementos que constituyen a la sociedad. El poder está en los cuerpos, en las cosas, en las instituciones; esto significa que existe físicamente pero también simbólicamente.

“Os símbolos são os instrumentos por excelência da integração social: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação (cf. a análise durkheimiana da festa), eles tornam possível o consensus acerca do sentido do mundo social que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social: a integração “lógica” é a condição da integração “moral.” (Bourdieu, 1989: 10)

“É enquanto instrumentos estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou

de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim segundo a expressão de Weber, para “domesticação dos dominados” (Bourdieu, 1989: 11)

Es decir, podemos hablar del propósito de Bourdieu por poner en cuestión la sabiduría de aquellos intelectuales, de los cuales la sociedad espera la respuesta última. Son ellos los elegidos por la sociedad para dar aquella verdad que se transmitirá y dará por cierta. Una semejanza a ser un profeta de la ciencia, a tener la verdad, cuestión que Bourdieu pone en discusión. De alguna manera esto es la “violencia simbólica” que atraviesa a la sociedad.

En su obra *Cosas dichas* (2000), Bourdieu nos dice:

“Todas las veces que las proposiciones existenciales (Francia existe) se enmascaran bajo enunciados predictivos (Francia es grande), estamos expuestos al deslizamiento que hace pasar de la existencia del nombre a la existencia de la cosa nombrada, deslizamiento tanto más probable y peligroso, cuando que, en la realidad misma, los agentes sociales luchan por eso que llamo el poder simbólico, del cual ese poder de nominación constituyente, que al nombrar hace existir, es una de las manifestaciones más típicas.” (Bourdieu, 2000; 62)

Siguiendo este análisis, es posible incorporar algunos aportes que realiza De Gatica (2012) en su trabajo acerca de la *gestión social*, del poder y la monopolización del saber y las nominaciones, en relación a las políticas y la pobreza, en este caso enmarcado en Argentina. La autora retoma para su análisis las principales ideas de Bourdieu (entre otros autores).

En primer lugar, es importante retomar su concepto clave, desde donde parte su investigación, la *Gestión Social*.

“La Gestión Social es, entonces, un componente – el que alude específicamente a las relaciones conocimiento/poder – del desarrollo social. Por lo tanto, se considera que su estudio en profundidad implica adentrarse en las formas con las que ha logrado constituirse como el conocimiento legítimo acerca de los problemas sociales y sus soluciones.” (De Gatica, 2012; 12)

De esta manera es que podemos crear el vínculo con lo anteriormente analizado. La autora trabaja sobre el concepto de gestión social, como aquello que tiene predominio sobre el conocimiento acerca de las representaciones sociales. Esto significa que la gestión social es un saber legítimo, manejado por gestores, los cuales pueden ser profesionales, científicos, o el propio Estado, que dan legitimidad a la representación de ese problema social y sus soluciones frente a la sociedad toda.

Paralelamente a este análisis es que es posible visualizar el tratamiento sobre el poder simbólico que el Estado ejerce sobre los problemas sociales, tal como lo analiza Bourdieu, como en este caso es *la situación de calle* para nuestro país.

Así como Bourdieu les atribuye un papel preponderante a los medios de comunicación, De Gatica toma también el papel que ocupan los científicos y la ciencia en la construcción de las representaciones de estos problemas, así como su posterior proceso de legitimación.

“La ciencia y los científicos se encuentran comprometidos en este terreno dado el poder que ejercen, el cual es proporcional al capital simbólico que detentan y al reconocimiento que reciben de un grupo. De aquí proviene la autoridad que funda la eficacia performativa del discurso sobre el mundo social. En el proceso de legitimación se desarrolla una lucha por detentar ese monopolio. En cambio, el punto de vista autorizado, proveniente, justamente, de una “autoridad”, no requiere adentrarse en la lucha por la imposición legítima, sino que confiere a los agentes sociales la perspectiva autorizada, universal y reconocida por todos.” (De Gatica, 2012: 83-84)

En este sentido es que podemos realizar un vínculo entre el análisis de Bourdieu con De Gatica, en donde la autora nos habla del poder de los científicos, del reconocimiento que reciben y su posterior legitimación frente a la sociedad toda. Legitimación que de alguna manera Bourdieu atribuye al Estado, quien detenta el poder simbólico, mediante diferentes caminos, utilizando los medios de comunicación, como ya hemos mencionado, o direccionando las investigaciones de los propios científicos.

De Gatica menciona los procesos sociales de sacralizar los conocimientos o hechos sociales, y esto lo convierte en algo regulado y con determinadas características autorizadas. La autora intenta estudiar en qué momento y cómo se sacraliza, cuestionando quiénes realizan y detentan ese proceso. Una de las formas en que se da este proceso es la “didactización”, en donde se establece que ese saber debe ser incluido en los programas de enseñanza, y lo que esto implica, la monopolización de la educación, y el poder simbólico que detenta. El saber se enseña como algo resuelto, legítimo, y se reproduce en las generaciones que lo reciben.

La autora hace referencia a la enseñanza de la gestión social misma, es decir, a los conocimientos ya legitimados. En sus palabras:

“(…) de lo que se trata es de abordar el saber de Gestión Social desde su dimensión didáctica, entendiendo que a partir de ella es posible también rastrear las formas y los

mecanismos de consolidación de un saber, dando por sobreentendido que el hecho mismo de enseñarlo habla de su autoridad.” (De Gatica, 2012: 87)

La obra de Cristhian Topalov es otra que arroja luz sobre este análisis. El autor toma relevancia en América Latina en la década de los 70 y 80 con su trabajo acerca de los problemas de la renta urbana. Topalov propone estudiar el vínculo que existe entre el momento que es realizada la observación, la investigación, y quien la realiza. En término francés, aquel *savante*, que en este caso podría ser intelectual, especialista, entendido en la materia, es quien detenta en ese momento el poder sobre ese saber que deviene de la observación. Se plantea estudiar el momento en que se realiza la observación, la delimitación de las categorías de estudio, y el análisis, en relación a la administración de lo social. (Lanzetta, 2010) En este caso podríamos decir que, si Topalov estudiara la *situación de calle*, su objeto de estudio no sería la *situación de calle* en sí, sino cómo es presentada la misma por aquellos que detentan el saber.

El autor estudia un caso en Inglaterra de los años 1890 que fue dirigido por Charles Booth. Considera importante tomar en cuenta el problema de la temporalidad, es decir, cómo fue cambiando el concepto de ciudad, por ejemplo, con el pasar del tiempo. En esos momentos en el siglo XIX predominaba una sociología descriptiva, por lo cual quienes daban lugar al saber eran los estadísticos. En este sentido, el autor nos explica cómo cambia la noción de “clase” tomando una dimensión numérica, siendo clase estadística.

Topalov señala que Booth toma relevancia al transitar por una reforma social, en donde se termina legitimando académicamente una sociología empírica, que hace frente a aquellos estudios basados en relatos o técnicas de corte cualitativo. Booth llama relatos “sensacionalistas” a una metodología muy diferente en donde predomina muchas veces la especulación.

“Booth condena a las *historias sensacionalistas*, dado que ellas toman la parte por el todo, creen que todos los obreros son pobres, que todos los pobres están en la miseria y que todos los miserables son en principio rebeldes. Estas imágenes deformadas crean en un mismo golpe de pánico y arrastra a sobresaltos una caridad inconsiderable que agrava las causas del mal.” (Lanzetta, 2010: 250)

En esta línea es posible encontrar un paralelismo en cuanto a lo que sucede con la situación de calle, en donde más allá de los saberes intelectuales, estudios e

investigaciones sobre tal materia, persisten en los medios de comunicación aquellas representaciones de alguna manera sensacionalistas.

Es posible, por ejemplo, que podamos leer en la prensa uruguaya muchos titulares que den lugar a inferencias, ideas y/o impresiones acerca de esta población que no se traducen a ciencia cierta como correlato de lo que sucede o es en realidad. Un artículo del pasado 5 de mayo en el diario El País, titulado *¿Cuáles son las zonas en donde circulan más las personas que viven en la calle?*, realiza un abordaje sobre lo que la población infiere por “una persona en situación de calle” y un estudio que realiza la facultad y un colectivo acerca de ello.<sup>1</sup>

En este caso, la noticia comienza con algunas interrogantes acerca de cómo las personas imaginan a un individuo en situación de calle: *“...un hombre -en menor medida la de una mujer- tirada sobre la vereda, en un banco o a la entrada de una vivienda. También es factible que esté viendo a esa persona rodeada de cartones, frazadas rotas y suciedad.”* (El País, 2022) Así es como imagina una persona a un sujeto en situación de calle, según lo indica el periodista que escribe en este diario. El artículo continúa diciendo que en realidad tal imagen podría ser errónea, ya que recientemente se realizó un estudio de investigación entre la Facultad de Ciencias Sociales y un Colectivo (Ni todo está perdido), que está integrado por personas en situación de calle, en la zona del Municipio B de Montevideo, acerca de la circulación de estas personas. Lo que nos relata el artículo es que la investigación da cuenta de una movilidad de las personas que carecen de un techo, y de la privación de ocupación de algunos espacios dada la “arquitectura defensiva” que hace que se prive de hacer uso de espacios públicos. Esto último implica la colocación de rejas u obstáculos para que la persona no permanezca en ese lugar, por ejemplo. Y no solamente ello, sino que la persona debe moverse para acceder a un comedor, a un baño público, a un refugio. Es decir, la persona que carece de un techo no es aquella que permanece ocupando un espacio indefinidamente, sino que está en constante movilidad para satisfacer alguna de sus necesidades.

Ocupar un espacio público no implica estar en situación de calle, y tampoco todas las personas en esta situación ocupan o hacen uso de esos espacios de forma indebida.

---

1 Artículo diario El País del 05/05/2022. <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/son-zonas-circulan-personas-viven-calle.html>

Las inferencias que se realizan tienen que ver con los preconceptos y juicios que la sociedad tiene, en gran medida influenciados por los medios de comunicación.

Podemos traer otros titulares a modo de ejemplo. En este caso de noviembre de 2018 en el diario *El País*, titulado “*Hay una relación directa entre las personas en situación de calle y la inseguridad*”.<sup>2</sup> Otro artículo de enero de este año de *Montevideo Portal*, titulado “*La noche como siempre oscura. Vecinos en Barrio Sur: “Hay personas en situación de calle que se creen dueñas del barrio”*”.<sup>3</sup> Ambos artículos refieren a la población en situación de calle y su vínculo con la delincuencia y la inseguridad, generalizando a todos aquellos que están en la misma situación.

De alguna manera, es interesante recordar este análisis a la hora de estudiar nuestro problema de *la situación de calle*, en donde más adelante podremos ver las distintas posturas acerca de la misma, que darán lugar a las distintas respuestas o estrategias para resolver este fenómeno social que se delimita como problema.

Booth plantea como objeto de estudio la pobreza en Londres; para ello se basa en observaciones, que ordena estadísticamente en categorías, para luego realizar generalizaciones. Esto implicó que se dieran a conocer nuevas nomenclaturas, y por lo tanto se rompiera con las anteriores que eran dominantes. Booth realiza un nomenclator que contiene 8 clases, las cuales designa desde la letra A a la H. En 1889 publica el Mapa de la Pobreza de Londres Este. Esto significa la publicación de una mirada sobre la ciudad, una imagen que refleja la investigación de Booth, lejos de ser la única válida.

Lanzetta cita a Topalov, siguiendo estas últimas líneas, y nos dice: “Un mapa es, en principio, un asunto de ángulo de vista. El mapa de Booth, mapa moderno, es una visión cenital de un territorio.” (2010; 255) De esta manera Topalov le carga suma importancia a la utilización de las imágenes como fuente de estudio para aquella época. El autor afirma que a partir de esto se da lugar a “*el espacio urbano considerado como territorio*” (Lanzetta, 2010: 255)

---

2 Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/hay-relacion-directa-personas-situacion-calle-inseguridad.html>

3 Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Vecinos-en-Barrio-Sur--Hay-personas-en-situacion-de-calle-que-se-creen-duenas-del-barrio--uc810202>

A su vez, Topalov destaca que estos mapas, en los que se vincula urbanismo y pobreza, serán más adelante un instrumento de investigación importante en Estados Unidos y Francia. De esta manera Topalov señala que Booth marca la diferencia entre lo que son los hechos tal cual enunciados y lo que se desprende de las observaciones. En este sentido, el mapa es la realidad misma, luego podrán darse diferentes interpretaciones.

Topalov muestra y toma como ejemplo la investigación de Booth a finales del siglo XIX en Inglaterra, para dar cuenta del cambio paradigmático en cuanto a las nuevas metodologías de investigación que surgen y que dan lugar a una visión más objetiva del hecho social.

En este sentido, es posible que encontremos en este autor un puntapié inicial para comenzar el análisis documental propuesto para indagar acerca de la *situación de calle* en nuestro país en el siglo XXI. Intentando corroborar la hipótesis de la existencia de diversas nominaciones o definiciones sobre esta población, y en virtud de ello las diferentes intervenciones estatales, que generaron, por momentos, visiones no tan objetivas del hecho social en sí mismo.

## Capítulo II

### **Acerca de los saberes estatales y las políticas orientadas a atender la situación de calle en el siglo XXI.**

El punto de partida de la presente investigación es el año 2005 con la llegada del gobierno de izquierda que inicia su período con el partido político Frente Amplio, asumiendo como presidente el candidato Dr. Tabaré Vázquez.

Es importante tener en cuenta los antecedentes en materia de protección social que se transita tanto en nuestro país como en América Latina para estos últimos años. Se produce una reorientación en cuanto a políticas públicas, focalizándose estas en la pobreza extrema o población de mayor vulnerabilidad. Las políticas neoliberales se dan de forma compensatoria, para luego pasar a distribuirse por sectores, y reducir el gasto estatal. En el año 2000 comienzan a desarrollarse los Programas de Renta Condicionada en nuestro continente, que años más tarde comenzarán a implementarse en nuestro país, como mecanismo de protección social a cierta parte de la población. (Bentancor, 2015; 51)

En las próximas líneas se dará cuenta de los inicios del gobierno de izquierda y del comienzo en la implementación de estos Programas.

Mediante la Ley 17866, del 21 de marzo de 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social, cuyas competencias conciernen a coordinar acciones en un nivel intersectorial de planes y programas, contribuyendo a garantizar los derechos sociales de todas las personas.

Los impactos de la crisis del 2002 fueron los que generaron la necesidad de transformar la matriz de Protección Social uruguaya, eje de atención de este nuevo Ministerio a partir de la elaboración del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). Cabe destacar que las primeras políticas sociales eran planificadas desde Presidencia por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

El Plan de Emergencia estaba dirigido a personas u hogares en extrema pobreza, a quienes se le realizaron transferencias de dinero durante dos años aproximadamente (2005-2007).

Los programas estatales que se venían gestando antes de la creación del Ministerio, tenían una impronta emergencial, asociada a situaciones particulares como lo eran las advertencias climáticas, por ejemplo. A partir de 2005 las políticas desarrolladas tendieron a ver una línea o historial de procesos y trayectorias de las personas.

El surgimiento del programa PAST, ha tenido como objetivo “(...) *de largo aliento la reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle. En lo inmediato procura aliviar las condiciones de esta población mientras construyen y transitan rutas de salida efectivas y sustentables*” (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo; 2006: 3)

Es importante en este sentido comenzar a hablar de lo que entendemos como “situación de calle” con los diferentes actores que se presentan en este trabajo.

En primer lugar, para el Mides y la División del Programa Calle, el fin es atender a todas aquellas personas que “(...) *por diferentes razones, se encuentran sin residencia temporal o permanente, o que utilizan espacios públicos o áreas degradadas para la subsistencia o la habitación, así como a quienes recurren a centros de acogida.*” (Licitación Pública N°5/2018: MIDES, 2018)

De esta manera, se entiende a la situación de calle como una problemática “compleja y multicausal” reflejada en una vulnerabilidad social que limita el desarrollo de capacidades y aptitudes de los individuos, que vulnera derechos.

En este sentido, cabe considerar los aportes de Fiorella Ciapessoni en su trabajo acerca de los “*Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las “poblaciones sin domicilio*” (2009). En dicho documento, Ciapessoni (2009) realiza un recorrido histórico del proceso de los “sin techo”, retrotrayéndose el surgimiento del término *Homeless* (sin hogar) a los años 50 en EEUU, fuertemente vinculada a la desafiliación. De acuerdo con la autora, investigadores de la época concluían que el componente disparador del fenómeno de los sin techo estaba asociado a elementos patológicos, consumo de alcohol y adicciones, que contribuyen al deterioro de los vínculos positivos: “la esencia del concepto va más allá de los arreglos residenciales” (Bahr & Caplow apud Ciapessoni 2009: 108). En tanto, se concluye que el fenómeno de la situación de calle, desde su surgimiento, trasciende la problemática estructural de no tener un domicilio físico,

complejizando así el diseño de las alternativas planteadas para afrontar esta situación o en algunos casos, no reincidir.

A partir del análisis de documentos estatales es que podemos analizar las formas en que el Estado nombra y describe la situación de calle, considerada un problema. A su vez, identificar las formas en que se construye este problema, y las alternativas que se plantean.

A partir de lo ya mencionado es que podemos afirmar que el Mides incluye como población objetivo aquella que se encuentra en situación de calle. En el año 2006 se realiza el Primer Censo y Censo de personas en situación de calle y refugios en Montevideo. En aquel momento funcionaba el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) que tenía como objetivo “(...) *la reinserción sociocultural y económica - 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, 2006:3)

La población a la que apunta el Programa está constituida por “*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, 2006: 4)<sup>4</sup>

Este Programa incluye Refugios nocturnos, Centros diurnos, Equipos de calle que recorren la ciudad de Montevideo, y hogares 24 horas. Todas estas alternativas se encuentran ligadas al objetivo de la disminución de la población de calle y mejora de las condiciones de vida de forma integral.

El documento define a la población objetivo del Censo, a la población en situación de calle. “*Se entenderá “sin techo” a toda persona que, al momento del censo, se encuentre pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, o al menos precaria.*” (MIDES, 2006:11)

A continuación explicita que una vivienda precaria implica que tenga techo y paredes para

---

<sup>4</sup> El PAST fue implementado en Montevideo, Pando, Las Piedras, Maldonado y Paysandú durante 2005 y 2006, y trabajó de forma interinstitucional con Intendencias, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, BPS, INDA e INAU.

otorgar estabilidad a la persona. A esta población que pernocta a la intemperie se le suma la población que pernocta en refugios (Centros PAST).

En este caso podemos apuntar a una de las primeras estrategias para resolver lo que el Estado nomina como problema, la situación de calle, personas sin techo, que son contempladas en un lugar y pasibles de ser objeto de un Programa de Atención estatal de forma transitoria.

El censo apuntó a saber el perfil demográfico de estas personas, sexo y edad, estado civil, la situación ocupacional y los ingresos. A su vez, también incluyó datos acerca de la obtención de algunas necesidades tales como la alimentación o la obtención de ropa. Se releva la autopercepción en cuanto al estado de salud, y al consumo de drogas. En último lugar se solicita una evaluación del refugio donde pernocta. En el caso del censo a la intemperie se analizaron también las zonas con mayor presencia de esta población y tenencia de animales y pertenencias. En 2006 se censaron 419 personas en refugios y 320 a la intemperie, con gran predominio de población masculina.

El 1 de marzo de 2010 inicia al mando de la Presidencia de la República José Mujica, lo cual daría continuidad al primer gobierno de corte progresista que tuvo lugar a partir de 2005 en nuestro país. Este mandato tuvo como prioridad una reforma social que implicó cambios en varios lineamientos del Mides.

Ese mismo año, el PAST comenzó un proceso de reestructuración, pasando a llamarse Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC). Esto comenzó a evidenciar un cambio en lo que el Estado visualizaba como el problema de la situación de calle, resignificándolo, y por lo tanto realizando un cambio en las políticas sociales que apuntan a mitigarlo.

*“El Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) tiene como objetivo contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y familias en situación de calle. Se ofrece a estos ciudadanos y ciudadanas un refugio para descansar, además de cena y desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse.*

*Estos centros nocturnos están abiertos todo el año, de 18:00 a 9:00 horas, cada lugar cuenta con un equipo técnico que trabaja para encontrar alternativas que les permitan a*

*estas personas salir de la situación de calle y poder ejercer sus derechos”* <sup>5</sup>(MIDES, 2009).

A su vez, en el año 2011 se promulga y publica la ley N° 18787 llamada “*Prestación de asistencia obligatoria por parte del Estado a la población en situación de calle*” con un artículo único firmado por el presidente José Mujica, Eduardo Bonomi, Daniel Olesker y Jorge Venegas (representando los ministerios del Interior, Desarrollo Social y Salud Pública respectivamente). Esta ley explicita que se deberá asistir a cualquier persona, de cualquier edad que se encuentre en situación de calle a la intemperie completa y estando en riesgo de vida, trasladándola a un refugio, sin necesidad de consentimiento de la persona.<sup>6</sup>

A diferencia de la anterior forma de abordaje de la situación de calle, de carácter compasivo hacia los sujetos y su voluntad, dicha ley aborda la problemática desde otro lugar, habilitando a los organismos competentes, en este caso, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social, a la intervención sin el consentimiento del otro, y orientada a preservar la vida de personas que se vean comprometidas sanitariamente pernoctando en los espacios públicos. Esto además tiene que ver con la llegada de la ola polar de frío y el incremento de la labor en los refugios.

La Memoria anual de 2011 de MIDES hace un racconto de lo que han sido los cambios en dicha cartera argumentando los mismos y proyectando hacia lo que resta del período de gobierno. Se definió un nuevo marco conceptual y estratégico para las políticas sociales, lo que fue la Reforma Social, y se proyectó aumentar el gasto público.

*“El objetivo de la mencionada Reforma Social es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; promover la cohesión social.”* (MIDES, 2011; 1)

En este mismo documento se argumenta que fue a partir del segundo semestre de 2011 que el MIDES redobla su trabajo a partir de la reestructuración y herramientas

---

5 Extraído de: <http://www.mides.gub.uy/911/programa-de-atencion-a-las-situaciones-de-calle>  
Consultado el: 05/04/2020.

6 Disponible en: <http://impo.com.uy/bases/leyes/18787-2011>

que brindó el PASC. En este sentido se aumentaron los cupos en Centros Nocturnos, en los diurnos, y comenzaron a implementarse las Casas Asistidas y Centros Medio Camino. Se comenzó a realizar una categorización agrupando en perfiles a la población en situación de calle<sup>7</sup>.

La Reforma Social lo que muestra es un cambio en la malla de protección social, en donde se establecen políticas sociales universales para lograr equidad, y se llevan adelante programas sociales focalizados a la población más vulnerable o en situación de extrema pobreza y de indigencia. El objetivo del gobierno es reducir ambas y lograr una mejor redistribución de los ingresos. (MIDES, 2011)

Laura Vecinday (2019) realiza un análisis de los cambios en el campo socio-asistencial a partir de la llegada del Frente Amplio a nuestro gobierno. En primera instancia se implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), como respuesta a las consecuencias de la crisis del 2002. Luego en 2007 se suplanta por el Plan de Equidad; ambos tenían como cometido la transferencia monetaria con el fin de paliar la situación de pobreza. Vecinday expone que este último Plan ya es parte de lo que luego se redacta en 2011 como Reforma Social, en donde se plasman los cambios en materia de protección social.

De alguna manera esto nos permite visualizar un cambio en los objetivos del gobierno; un cambio en el Estado en cuanto a la concepción de los problemas que tomaban primer lugar en la agenda de ese momento. Problemas como la pobreza, a nivel general, en materia de educación, trabajo, salud o vivienda, problemas como el incremento de población en situación de calle que provocaría un cambio en estrategias. De esta manera las políticas focalizadas fueron el medio para llegar a la población objetivo. Las mismas tuvieron carácter interinstitucional, y tendieron a ser territorializadas.

Vecinday nos dice “El discurso acerca de la heterogeneidad de la pobreza ha sido el fundamento para el despliegue de formas de intervención diferentes, categoriales, según el tipo de pobre (...)” (Vecinday, 2019; 196). Es por esta razón que también son diseñadas las políticas focalizadas, para concentrarse en un solo sector. Además, es

---

<sup>7</sup> Se agruparon las personas de acuerdo a perfiles 1, 2 y 3, en donde las personas de perfil 1 son las que atraviesan una situación de mayor vulnerabilidad y las de perfil 3 las que acceden a Centros Medio Camino. Estos diagnósticos para realizar las derivaciones los realizan técnicos, de un dispositivo de Mides, con el fin de evaluar dicha vulnerabilidad y dar respuesta.

interesante identificar que lo que sucede es que se comienza a estratificar, o categorizar a los pobres, la focalización pone énfasis en la determinación del por qué de la situación de pobreza. La individualización es otra de las características, acentuando la mirada sobre las capacidades de los individuos. Se crea el Índice de Carencias Críticas (ICC) instrumento estadístico que sirve para medir y categorizar la pobreza, siendo la herramienta que permite determinar si el individuo es pasible de ser destinatario de una transferencia monetaria o programa de atención.

Atendiendo a este último análisis, es posible que podamos realizar un paralelismo con el estudio que se realiza en el *Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011*, que presenta MIDES. Dicho censo fue complemento del Censo oficial de población, en donde se realizó la encuesta a la persona en su lugar de residencia habitual. Esto ocasionó que parte de la población del territorio quedara por fuera. En el caso del Informe que presenta Mides, se toman las categorías utilizadas por las Naciones Unidas (2008) para identificar a aquellas personas que no tuviesen residencia habitual. Por un lado, aquellos con “Carencia de alojamiento primaria (o sin techo)”, que son personas que viven en calle, sin refugio; y por otro aquellas con “Carencia de alojamiento secundaria” que se subdividen en personas que pasan de un domicilio a otro, a un refugio o lugar donde pernoctar, y las que residen habitualmente de forma estable en refugios o lugares para personas sin residencia.

Es posible entonces hablar de una categorización de las personas “sin techo” o “sin residencia habitual” dentro del mismo Censo, y de esto es de lo que se analizaba más arriba, de la determinación de perfiles, para de esta manera rediseñar las estrategias y políticas sociales. Sin duda que la información recogida en el censo es de vital importancia para los entes que trabajan con esta población, para diagnosticar el problema (de esta manera lo ve y determina el Estado), tener en cuenta la incidencia, y así evaluar el diseño de las políticas.

Es interesante -en esta misma línea en donde podemos evidenciar los cambios- tomar la lectura del artículo de Gabriela Domínguez (2019) en donde se pretende aportar al contexto socio-histórico donde emerge la Ley de Faltas, en particular el artículo 14, y se realiza un análisis del cambio en las formas de visualizar a la población en situación de calle.

Domínguez hace énfasis en la emergencia de la creación de este artículo ante la configuración de una agenda de gobierno en donde se pone prioridad a la seguridad ciudadana. Esto determina una construcción del individuo en situación de calle visto como “ocupante indebido”, en donde el Estado expulsa de espacios públicos, excluye a estas personas de su uso, y es sancionado de forma punitiva.

La Ley de Faltas se enmarca en el documento Estrategia por la Vida y la Convivencia<sup>8</sup>, elaborado en el año 2012 por el Gabinete de Seguridad. Dicho documento contiene quince medidas tendientes a mejorar la convivencia social y la seguridad ciudadana, según sus impulsores.<sup>9</sup> El artículo 368 de dicha ley establece que se prohíbe dormir o acampar en espacios públicos y se penaliza esta práctica con horas de trabajo comunitario o el equivalente en prisión. La ley explicita que cometiéndose la misma falta dos veces en un lapso de seis meses, y habiéndose notificado de dicha falta en esas oportunidades, es posible de ser sancionado y trasladado a dependencias en donde se pueda realizar una derivación a un Centro MIDES. Las consecuencias al no cumplir con las tareas comunitarias asignadas por el juez competente serán traducidas en días de prisión.

En este sentido es que podemos evidenciar de forma explícita el poder del Estado, en donde se modifica el Código Penal con una ley y artículo que sanciona a una persona por hacer uso, ocupar, permanecer, en un espacio público, y donde de alguna manera se puede percibir la restricción y la exclusión de derechos. La violencia simbólica de la que nos habla Bourdieu se presenta de forma elocuente, quienes ejercen el poder por sobre las personas que habitan estos espacios, son oficiales del Ministerio del Interior (la policía). La población uruguaya acepta este tipo de medidas ya que se traducen en ley,

---

8 Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

9 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 articule 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)

en norma para la buena convivencia, el Estado lo impone de esa manera y sanciona para que no existan alternativas a otras interpretaciones.

Según analiza Domínguez (2019) tuvo fuerte impacto la realización de los operativos policiales en donde se legitima cierta violencia por parte de la sociedad, que deposita allí la solución a ese peligro que es la persona en situación de calle, muchas veces asociada a la delincuencia. El gobierno apunta a la buena convivencia y seguridad ciudadana.

Además, es posible hacer un análisis en donde puede visualizarse un doble discurso, por un lado apuntar a resolver el peligro que representan estas personas ocupando espacios públicos, y por otro apuntando a que la ley es considerada un medio o estrategia para garantizar los derechos de estas personas que no cuentan con un lugar digno para vivir y satisfacer necesidades básicas.

Las personas que ocupan lugares públicos pernoctando o acampando son conducidas a una dependencia de ASSE para realizar un control médico, luego trasladadas a la seccional para que se dé parte al juez de la falta cometida. En último lugar se traslada a la persona a una dependencia del MIDES para que se realice una entrevista y se brinde una solución habitacional transitoria.

En el año 2016 se lleva adelante otro censo del MIDES con el fin de conocer la evolución del fenómeno de la población en situación de calle. El planteo acerca de los objetivos es:

*“Conocer las características y trayectorias de la población en situación de calle, de manera profunda y amplia, para generar insumos para (re)orientar definiciones de política. (...) La problemática requiere de respuestas integrales y complementarias, que no recaen exclusivamente en un ministerio o sectorialidad.”* (MIDES, 2016; 2)

Se parte de la base de que la población en situación de calle se subdivide en dos grupos, los “Sin techo/Intemperie (Roofless)” y los “Sin vivienda/Refugios (Homeless)”. Para los primeros se realiza solo un conteo, en donde se registra la cantidad, el sexo y la edad; para los segundos se realiza un censo con entrevista, en donde se trabaja como antecedentes los realizados en 2006 y 2011. De todas maneras, se propone realizar un acercamiento a las personas que se encuentran a la intemperie con el fin de conocer los motivos por los cuales se encuentra en esta situación. Se amplían las zonas de relevamiento; tres veces más amplia que el último censo.

Según los datos que presenta MIDES al finalizar el censo, la población en situación de calle aumentó un 52,6% respecto al 2011, la proporción es mayor en Centros Nocturnos, y un 26,3% de aumento en población en la intemperie. Se contabilizaron 1651 personas en situación de calle, con un predominio de población masculina. (MIDES, 2016).

Un dato interesante para traer al presente análisis es que casi la totalidad de las personas mayores de 64 años que se encuentran en situación de calle declaran recibir una prestación o transferencia monetaria del Estado. Este dato permite afirmar que este recurso es insuficiente para prevenir este tipo de situaciones; la política pública es insuficiente. Si bien el principal desencadenante de esta situación -según lo que declaran las personas entrevistadas- es la ruptura de los vínculos, existe un 62% que declara haber transitado por INAU, centro de privación de libertad o institución psiquiátrica, por lo que deducimos que tampoco existe un seguimiento integral de estas personas luego de su egreso. El tercer elemento importante es el consumo de sustancias, ya que el 25% de los entrevistados declara que éste ha sido el desencadenante. Desconocemos si se realiza o no tratamiento, pero podemos presumir que es complejo realizar un tratamiento considerando la exposición al consumo si se pernocta en calle y no están las necesidades básicas satisfechas.

En virtud de los datos recabados y resultados finales la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES expone en el informe final:

*“(...) en términos cuantitativos que es una problemática de una magnitud abordable; sin embargo, cualitativamente, supone una altísima complejidad (...). La complejidad está dada por el grado de vulneración y por la multidimensionalidad de ésta. (...) Se constata que el Estado mantiene un nivel de contacto con esta población que, si bien no es suficiente, no supone ausencia (...)” (MIDES, 2016)*

A su vez el MIDES comienza a implementar Programas alternativos de solución habitacional para madres con niños, niñas y/o adolescentes a cargo, es el caso del Programa Incubar, por ejemplo. Los antecedentes de este programa se enmarcan en experiencias europeas de intervención llamada Housing First.<sup>10</sup> En nuestro país y bajo la órbita de MIDES esta alternativa comienza a ejecutarse en el año 2018.

---

<sup>10</sup> Esta alternativa nace en la década del 90 en EEUU para intervenir en situaciones de sinhogarismo, como forma de vivienda de emergencia. El principio básico de esta alternativa es la solución habitacional para dar lugar a la integración social del individuo.

*“Supone un paso intermedio entre la continuidad de un modelo progresivo hacia la consecución de metas y soluciones habitacionales y la apuesta al alojamiento independiente, en viviendas dispersas, con apoyo provistos por un equipo técnico con recursos del tratamiento asertivo comunitario.”* (MIDES-Incubar, 2018; 3)

El *subsidio de alquiler* fue una alternativa transitoria utilizada para lograr autonomía en cuanto a la solución habitacional para algunas familias que contaban con ingresos suficientes para satisfacer el resto de las necesidades básicas de todos los integrantes del hogar. El perfil de estas familias dependía de los ingresos de la jefatura de hogar y sólo alcanzó, según registro de MIDES, a 50 familias entre los años 2012-2018.

Incubar tuvo el propósito de realizar una primera experiencia de trabajo con 3 familias, brindando una solución habitacional para un máximo de 15 personas. El objetivo general del Programa fue: *“Proporcionar un dispositivo que apunte a brindar una solución habitacional a las familias en situación de calle con jefaturas femeninas, con apoyo técnico para la generación de condiciones materiales que favorezcan la autonomía de la familia”* (MIDES-Incubar, 2018; 5)

El propósito de esta estrategia es la salida definitiva de estas familias del Programa Calle. Se apuntó a seleccionar aquellas que tenían una mejor gestión en cuanto a aspectos de la vida cotidiana y representarán la menor cantidad de riesgos de volver a la situación de calle de origen. Se establece un equipo técnico de dos personas para que realicen el acompañamiento a las familias, y un cargo de coordinación que planificara las estrategias para el trabajo con las mismas. La jefatura de hogar debe encontrarse en actividad laboral.

Incubar propone el pago de un alquiler de hasta \$15000, una transferencia para higiene, limpieza y pago de servicios públicos (OSE y UTE) en Tarjeta Uruguay Social por un monto de \$5000 mensuales, y una transferencia mensual para alimentación. Además, se prevé una partida inicial para compras de muebles y electrodomésticos. Se planifica un seguimiento y acompañamiento de 12 meses a partir de que la familia comienza a alquilar.

Este proyecto de trabajo se llevó adelante mediante la adjudicación de una compra directa estatal a una organización que lo ejecutó desde 2018 a febrero de 2021, donde Mides absorbió este proyecto y lo rediseñó, junto con otras alternativas.

Otro de los programas alternativos para esta población fue el Proyecto Hilar. También enmarcado en jefaturas de hogar sin solución habitacional, pero a diferencia de Incubar en este caso la solución habitacional es provisoria en hoteles que alquila MIDES. Es llamado “dispositivo de emergencia” por la cartera, y surge a partir de la poca cantidad de cupos en hogares 24 horas para madres con niños, niñas y adolescentes. En el año 2015 se comienza el seguimiento de 4 familias por un equipo de Seguimiento de Abordaje Familiar (SAF) de MIDES, y luego ante el aumento de situaciones se decide realizar una compra directa a una organización civil o cooperativa de trabajo que ejecute dicho proyecto.

La dupla de técnicos que realiza el seguimiento de las familias tiene por cometido identificar las dimensiones prioritarias y de mayor riesgo para luego realizar una planificación de estrategias de trabajo a corto plazo, mientras se espera otra solución habitacional de mayor estabilidad. En primer lugar, se tomará en cuenta que la familia cuente con la documentación de identificación y cuidados básicos, documentos de identidad, controles de salud, acceso a tickets y/o prestaciones que correspondan. No menos importante es el abordaje respecto a la inclusión de los menores en centros educativos.

Hilar es otro proyecto que se categoriza como “transitorio”, pero además de ello, es de carácter emergente, lo que implica que incluso es adoptado por el Estado en un momento en el cual los cupos en centros que tienen una estadía permanente no son suficientes. Este programa continúa con incremento de ingresos de familias a hoteles, en donde a su vez se complejiza en contexto pandémico.

Según un pedido de informe al Ministro Lic. Pablo Bartol en el año 2020, el MIDES tenía alquiladas habitaciones en 6 hoteles céntricos de la ciudad de Montevideo. Se sumó a ellos uno más durante el invierno de 2020 para alojar personas adultas mayores de edad ante la emergencia sanitaria, ampliando el número de cupos del Programa Calle. (MIDES, 2020; 3)

Las políticas diseñadas hasta el momento para apuntar a la problemática de la situación de calle han sido transitorias, aunque han tenido la intención de lograr que los individuos o familias logren una mayor estabilidad en proyectos que plantean líneas a más largo plazo. Ejemplo de ello es Incubar, y también el Centro Alzáibar, que comienza a funcionar en agosto de 2019.

Este proyecto también tiene bases en el modelo de Housing First, “(...) *dispositivo de alojamiento colectivo de larga estadía, con apoyos provistos por un equipo técnico con recursos del tratamiento asertivo comunitario.*” (MIDES-Licitación, 2019; 6)

Las personas que eran perfil para este dispositivo, -que fue convenio con el Ministerio de Vivienda ya que la finca utilizada pertenecía a dicha cartera- eran individuos que pernoctaban en Centros Nocturnos y percibían algún ingreso que les permitía solventar gastos de alimentación y de higiene. Las personas que fueron derivadas al Centro Alzaibar no tendrían posibilidades de egreso del Programa Calle. El cupo con el cual contó fue de 30 lugares. A su vez, este proyecto también tuvo participación de BPS, quien derivó 10 personas que no contaban con solución habitacional.

Al igual que en el resto de los dispositivos, funciona un equipo técnico que realiza un acompañamiento a las personas que allí viven. Los objetivos están orientados en torno a lo colectivo y la convivencia en sí misma, y a su vez se propone un acompañamiento psicosocial en donde puedan sostenerse crisis o situaciones individuales que tengan que ver con proyectos individuales.

Es importante detenernos a realizar una revisión de las políticas sociales y estrategias que plantea el Estado para focalizar en aquella población que se encuentra en situación de calle. Sin duda las respuestas tienen que ver con varias alternativas en cuanto a solución habitacional, ya que con el pasar de los años, los censos siguen arrojando un incremento en cuanto al número de personas en esta situación. El Estado lo determina como un problema y a través del desarrollo de las políticas podemos decir que también lo cataloga como heterogéneo, ya que plantea alternativas dependiendo del perfil de los individuos. En la misma línea podemos puntualizar que esto también implica una focalización aún más notoria de las políticas implementadas, fragmentándolas aún más en nuevas poblaciones específicas. Es el caso de personas solas auto válidas o no, personas solas con o sin trabajo, personas mayores de 55 años, madres con niños/as y adolescentes.

El censo 2019 arroja como resultado a 1955 personas en situación de calle, esto es, la suma de personas en “intemperie” y aquellas pernoctando en centros nocturnos. En 2016 la población en situación de calle ascendía a 1651 personas. Dicha estadística denota el creciente aumento desde el primer censo realizado en 2006.

El 1 de marzo de 2020 inicia en nuestro país un gobierno de derecha en donde asume la presidencia el Sr. Luis Lacalle Pou, luego de tres gobiernos de izquierda, y de quince años de funcionamiento del MIDES. El Lic. Pablo Bartol es el jefe de cartera del Ministerio de Desarrollo Social hasta el mes de abril de 2021, en donde es designado el Dr. Martín Lema para continuar el mandato. El año 2020 se vio empañado por la pandemia de COVID-19, la cual hizo reevaluar y aplicar algunas políticas de emergencia.

En el mes de julio de 2020 se realiza un relevamiento de población en situación de calle donde el número de personas asciende a 2553 en la ciudad de Montevideo, un 25% más que en 2019. En este relevamiento hay un 58% de la población que declara percibir menos ingresos o haber perdido el trabajo ante la emergencia sanitaria por COVID-19.

En invierno de 2020, a causa de la pandemia, y de acuerdo a información que en párrafos anteriores se expusieron, se alquiló un hotel de forma provisoria para personas adultas con mayor riesgo ante la pandemia. Esto habilitó una mayor cantidad de cupos.

A partir de cada 15 de mayo comienza el “Plan invierno MIDES”, esto significa que durante los meses de temperaturas climáticas más bajas se aumentan los cupos en los centros nocturnos ya existentes y se da la apertura de Centros de Contingencia. La finalización de este plan tuvo lugar el 31 de octubre.

Estos planes muestran mayor precariedad en cuanto al trabajo y acompañamiento de las personas que acceden a estas alternativas, ya que sólo permanecen unos meses y luego se vuelven a reducir los cupos. Lo antedicho plantea la interrogante de cuál es el paradero de aquellas personas que sólo “hacen uso” de estos cupos en invierno. El perfil de personas que transitan por estos dispositivos cumplen con la misma característica: se encuentran en situación de calle, sin alternativa. Es lógico que para el Estado sea prioritario proteger a los individuos cuando existe mayor riesgo de vida, en este caso en invierno por el frío y las inclemencias del tiempo.

Finalizado el invierno 2020 comienza a funcionar el Instituto Artigas. Dicho proyecto consiste en un conjunto de contenedores (24) que se encuentran ubicados en el predio del barrio Bella Italia. El Complejo Instituto Artigas tiene capacidad para 48 personas, que han sido usuarias del Programa Calle, y tiene por cometido ser una

solución habitacional colectiva, aunque las habitaciones sean en dupla, para lograr una mayor autogestión del usuario. (MIDES-2, 2020)

El proyecto también es llevado adelante por una OSC. Al igual que el proyecto Alzáibar, descrito en páginas anteriores, las personas que viven en el Instituto Artigas cuentan con ingresos para solventar su vida cotidiana, alimentación e higiene. La diferencia que existe entre ambos proyectos es que Alzáibar es una casa compartida, la cual pertenece al MVOTMA, y en caso de del Instituto existen espacios comunes a todas las personas que viven allí, pero las habitaciones están dispersas en todo el terreno ya que son contenedores, que fueron donados al gobierno por una Asociación Rural. Desde el Instituto Artigas se espera que las personas puedan vivir allí por un período de dos años para luego egresar del Programa, a diferencia de Alzáibar que el perfil de las personas que fueron derivadas allí no tienen perspectiva (según el diagnóstico realizado por los equipos) ni posibilidad de egresar de ese lugar.

Al momento no hay evaluaciones publicadas acerca de estos proyectos, y la información en los portales estatales es escasa, pero continúan en funcionamiento. En la presentación del Proyecto Viviendas con apoyo se explicita:

*“Ambos proyectos tienen una excelente valoración de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (actual DINTAD) siendo sugerencia de dicha dirección la pertenencia de continuar con estrategias que pongan el acceso a la vivienda en el centro de la intervención.”* (MIDES, 2021; 4) (En referencia a los Programas Incubar y Alzáibar.)

En marzo de 2021 comienza a implementarse el Programa Viviendas con Apoyo, en convenio con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Este programa tiene por cometido aglomerar a los proyectos que tienen por fin el acceso a la vivienda y que abarca en el Programa Calle tanto a personas solas como a madres con niños, niñas y adolescentes a cargo. Es el caso de Incubar, Alzáibar, Instituto Artigas, y subsidios de alquiler.

Por otra parte, este Programa se enmarca en un convenio con la ANV en donde la misma le facilita al Mides viviendas dispersas en complejos habitacionales en la ciudad de Montevideo.

El plan consiste en que las viviendas sean ocupadas por dos personas usuarias del Programa Calle, las cuales cuentan con un trabajo formal o informal que les permita -

además de satisfacer gastos de alimentación y de higiene- pagar los servicios públicos (en este caso luz y gas).

*“Proporcionar alojamiento de larga estadía en viviendas independientes y dispersas a personas adultas sin hogar y/o familias monoparentales de jefatura femenina que estén contemplados por alguno de los programas de la Dirección Nacional de Protección Social, que no estén en condiciones de solventar otra alternativa habitacional.”* (MIDES, 2021; 5)

Este es el objetivo general del Programa. No se plantea que la solución habitacional sea permanente o definitiva, sino “...de larga estadía...”. Rasgo que constituye una señal de que las estrategias estatales para dar respuesta a la situación de calle continúan siendo precarias o cuanto menos, insuficientes.

El criterio para la selección de la población está a cargo de los equipos que llevan adelante los Centros Nocturnos y luego de un equipo técnico de MIDES; que realizará posteriormente el seguimiento. Los requisitos excluyentes son: contar con un ingreso de al menos \$5000 y con una abstinencia por 24 meses en consumo de sustancias. En suma, el equipo deberá evaluar que cuenta con cierta autonomía para resolver la vida cotidiana y mantener una buena convivencia. Se realizarán transferencias de monto por Tarjeta Uruguay Social para gastos de alimentación.

En el invierno de 2021 se implementa una nueva estrategia para la ampliación de cupos, los llamados “Paradores Nocturnos”. Estos centros de estadía transitoria albergan a 10 personas, abriendo desde las 21hs hasta las 9 de la mañana. Allí la persona tiene la posibilidad de bañarse, cenar y desayunar. Esta estrategia fue diseñada para aquellas personas que se negaban a ingresar a Centros Nocturnos (refugios).

En varios reportajes que se realizan a autoridades del Mides se hace referencia a la mayor flexibilidad en estos lugares, en donde también existe un equipo de referencia. El primer parador que abrió sus puertas fue el del Velódromo, en convenio con la Intendencia de Montevideo. Esta alternativa de albergue transitorio sólo se desarrolló en Montevideo. En el interior del país se acondicionan edificios públicos que pertenecen a las Fuerzas Armadas y es el Ministerio de Defensa quien se hace cargo del funcionamiento del servicio, puntualmente en momentos de ola de frío polar.

En total se abrieron 8 Paradores en Montevideo, en zonas no céntricas de la ciudad, a cargo de organizaciones que captaron voluntarios para el trabajo en dichos lugares. A su vez existe un trabajo coordinado con ASSE para realizar consultas

puntuales sobre el estado de salud de las personas que allí pernoctan. (MIDES, 2021) El Ministro Lema en conferencia de prensa para informar sobre el Plan de invierno 2022 declaró que “... un 46% de las personas que acudieron a paradores nocturnos, nunca antes habían acudido a un Centro MIDES.” (MIDES, 2022) Los Paradores Nocturnos tienen por fin funcionar durante los meses de julio y agosto; luego la población será reubicada en otros Centros Mides.

El spot utilizado para el plan de invierno en 2021 fue: “Ni una persona por perdida”. Esto significó de alguna manera visualizar la problemática desde otro lugar: lo importante es preservar la vida, dejando en segundo plano lo que refiere a la solución habitacional de larga data. En conferencia de prensa “*Luego de recordar las diferentes vías de contacto, Lema exhortó a todos los presentes y a la ciudadanía en general a seguir construyendo el país que queremos y a “no dar ninguna persona por perdida”*”.<sup>11</sup>

Existen algunos aspectos dignos de análisis en este spot. En primer lugar, la individualización del problema, focalizando en lo particular. La política pública es de corte general pero debe responder a lo particular. A su vez dialoga con otros discursos en donde se estereotipa o se tiene un pensamiento juicioso de distintos grupos de personas por algunos sectores, dándolos por perdidos, sin esperanzas de “recuperación” para estar en pleno goce de derechos, asumiendo que no hay más nada que hacer por ellos.

También es posible visualizar una suerte de traspaso de responsabilidad del Estado a la sociedad en cuanto a la situación de calle, no visualizando los orígenes de la problemática. Es decir, en este sentido, la población debe avisar e informar sobre personas en esta situación para que sean atendidas por Mides. Nuevamente medidas de corte transitorias y focalizadas, sin visualizar los desencadenantes y la trayectoria de vida.

En los discursos se puede apreciar una tendencia a la cosificación en la recurrencia continua a los números, explicitando cuántos cupos, cuántos centros, cuántas políticas y programas, y cuántas muertes por frío.

El Mides ha sido siempre, desde su creación en 2005, un ente que se ha focalizado en la población de mayor vulnerabilidad en nuestro país, generando la sospecha de la

---

11 Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/plan-nacional-invierno-para-personas-situacion-calle>

sociedad cuando las políticas prometen “dar y dar” y no recibir a cambio, confundiendo la garantización del pleno goce de los derechos con el asistencialismo.

En estas líneas finales de este segundo apartado creo conveniente hacer referencia a algunas alternativas que han surgido como estrategias de atención a la situación de calle externas a la órbita del Mides, escenario en el que centramos la atención para el análisis documental.

En el caso de la Intendencia de Montevideo, en los últimos 5 años se dio la apertura de los llamados Centros Diurnos, enfocados a aquellas personas solas en situación de calle que no cuentan con un espacio durante el día para pernoctar. En todos los casos los centros son conveniados con OSC o cooperativas de trabajo. Ejemplo de ello son La Trama, centro diurno en donde las personas tienen acceso a ducha y lavadero de ropa, además de talleres y equipo técnico de psicólogo y trabajador social en horario vespertino. Otro espacio es La Casa, convenio con la Asociación El Abrojo, en donde se realizan actividades y talleres enmarcadas en lo educativo, a cargo de un equipo multidisciplinario. También el centro La Estación, focalizado en personas mayores de 60 años, con actividades lúdicas, que brinda además el servicio de desayuno y almuerzo. Los centros diurnos han sido una “escapatoria” a la falta de cupos de centros 24hs en donde poder albergar a las personas que así lo necesitan como son aquellas mayores de 60 años.

Por otra parte, también existen aquellos proyectos que pertenecen a la Junta Nacional de Drogas (JND), vinculados estrictamente a espacios que brindan servicios en torno a la problemática de consumo vinculado a la situación de calle. Ejemplo de ello es el Portal Ciudadela, a cargo de un grupo de profesionales que realizan seguimiento y hacen derivaciones a otros dispositivos por consumo. Aleros (otro proyecto que está descentralizado en la ciudad de Montevideo y que también tiene vínculo con ASSE y el Portal Amarillo) es un dispositivo que cuenta con profesionales que realizan espacios terapéuticos y hacen seguimientos de procesos en abstinencia. Existe también la Unidad Móvil de Atención (UMA) que es un dispositivo montado en un vehículo que recorre la ciudad realizando intervenciones puntuales en caso de individuos que pernoctan de manera frecuente a la intemperie y consumen algún tipo de sustancias. Estos dispositivos y proyectos están englobados en la Red Nacional de Atención en Drogas (RENADRO).

Es posible también identificar una alternativa a la situación de calle que concierne recientemente al Mides, desde finales del año pasado, donde la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) pasa desde la órbita del Ministerio del Interior al Mides, la cual cuenta con una Posada de Camino, que es un dispositivo para el pre-egreso de personas privadas de libertad. Este lugar es un hogar para personas que no cuentan con un lugar para vivir y recientemente han egresado de un establecimiento carcelario, en donde funciona un equipo técnico enfocado en trabajar los procesos de revinculación en un proceso máximo de 6 meses.

Los proyectos y dispositivos presentados en estos últimos párrafos son también estrategias y alternativas a la problemática de la situación de calle, en algunos casos en convenio con organizaciones, pero con fondos estatales. Sin lugar a dudas, todos son transitorios y focalizados a poblaciones específicas, lo cual nos permite iniciar un debate acerca del enfoque y transitoriedad de las mismas, que será parte de las reflexiones finales de la presente monografía.

## **Reflexiones finales.**

En este último apartado se pretende reflejar las conclusiones a las que se arribó en el presente trabajo. El análisis documental permitió conocer y examinar la problemática de la situación de calle en un recorrido histórico que inicia en el siglo XXI y culmina próximo a la contemporaneidad con el inicio del gobierno de derecha, que da fin a la era progresista de 15 años.

El objetivo general de la presente monografía final de grado fue identificar y analizar las controversias acerca de las formas de nominar oficialmente a la población en situación de calle durante la era "progresista" en documentos oficiales; considerando las formas de construir este "problema" y las propuestas de atención para el mismo.

La hipótesis que guió el trabajo refiere a que han surgido diversas definiciones sobre la población que se encuentra en situación de calle desde el primer gobierno del Frente Amplio hasta la actualidad, lo que ha sido acompañado por distintas intervenciones estatales, generando a su vez distintas controversias respecto a ello.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005 fue la respuesta institucional a las políticas sociales que se implementaron posteriormente y que fueron la respuesta a combatir lo que el Estado identificó como problemas. Las políticas formaron parte del cambio en la orientación de la protección social de nuestro país enfocada en aquella población de mayor vulnerabilidad, aquellos que se encuentran en situación de pobreza, entre ellos quienes se encuentran en situación de calle.

En primer lugar, se concluye que el fenómeno de la situación de calle, desde su surgimiento, trasciende la problemática estructural de no tener un domicilio físico, complejizando así el diseño de las alternativas planteadas para afrontar esta situación o -en algunos casos- no reincidir. Algunas de las nominaciones fueron los "sin techo", "usuarios de...", "beneficiarios de...", "ocupantes indebidos", "participantes", que fueron surgiendo a partir de las diferentes alternativas que se plantean para tal situación.

Al realizar un recorrido por los documentos analizados es posible afirmar que el Estado visualiza a la *situación de calle* como un problema. En virtud de ello se planifican estrategias que han tenido (con el pasar de los años) diferentes formas y perspectivas de abordaje e intervención.

Es importante en este último punto traer el análisis de Pierre Bourdieu, una de las bases teóricas del presente trabajo, en donde se analiza el poder que se ejerce frente a la sociedad toda. En este caso el poder simbólico que se ejerce mediante los medios de comunicación, en donde se presenta la situación de calle como un problema y un peligro para la sociedad.

Ejemplo de esto último, del poder del Estado por sobre la población es la Ley de Faltas N°19120 y el artículo 14, en donde se puede visualizar un giro punitivo para afrontar el problema de la situación de calle, siendo excusa de lo que el gobierno de ese momento llamó seguridad ciudadana.

En esta línea, se reconoce una contradicción entre lo que se plantea en el segundo gobierno del Frente Amplio, en donde mediante la Reforma Social planteada, se avanza en respuestas al problema, ya no como coyuntural sino una situación permanente, y lo que se plantea en torno a la Ley de Faltas. Se reconoce un giro punitivo, en donde la población en situación de calle es juzgada y castigada por permanecer en espacios públicos, individualizando y sosteniendo que esto es una elección personal. De alguna manera se prioriza el control sobre estas personas, ya que uno de los objetivos del segundo gobierno del Frente Amplio fue la seguridad ciudadana, y como ya se mencionó esta población significaba un peligro para la sociedad.

En otro orden, en la actualidad es posible visualizar discusiones llevadas adelante por expertos, aquellos quienes detentan el poder del saber, para determinar una forma de nombrar una población o un problema social. Es en este sentido que, a partir del análisis de estas discusiones y discursos podemos vislumbrar y reconocer las luchas simbólicas que atraviesan la resolución final de la nominación. Comprender las mismas implica incorporarlas, llevándolas a la órbita oficial para de esa manera construir las estrategias de política pública.

En esta línea es posible volver al análisis de Booth para referenciar su investigación mediante nuevas metodologías; es el caso de los mapas de la ciudad, en donde el autor realiza una clasificación de clases que desencadena en condiciones y posibilidades para el desarrollo de estrategias sociopolíticas. De la misma manera funciona con la población en situación de calle. El Mides realiza una clasificación en perfiles desde donde se parte para la implementación de estrategias. Se manejan grados

de vulnerabilidad, franjas etarias, género, situación laboral y vincular, estado de salud, para determinar los dispositivos pertinentes a cada caso.

Existe un discurso institucional -a partir del análisis de los documentos utilizados aquí- que refiere al acceso a la vivienda como estratégico en las políticas, pero que suele quedar en lo meramente discursivo. Las políticas públicas que son de corte general y emplean estrategias focalizadas resultan insuficientes, de corte transitorio, y no integrales. Tal como se mencionó anteriormente la *situación de calle* no es sólo una problemática que se define por la falta de lugar físico para vivir, aunque desde el Mides se utilice esa definición para realizar los censos de esta población.

Censos que se han realizado en los años 2006, 2011, 2016, 2019, 2020 y 2021 y que han arrojado resultado de crecimiento estadístico respecto al número de individuos en situación de calle. Población altamente masculinizada, en donde subyacen como factores la pérdida de los lazos familiares, el egreso de establecimientos carcelarios y el consumo problemático de sustancias, como principales desencadenantes de este fenómeno. Es por esta razón que se reitera que no sólo es la carencia de un lugar para vivir, sino la transversalidad de otros factores en la vida de las personas.

Si bien el foco del análisis documental fue puesto en el Mides, ya que es el principal actor institucional en representación del Estado, para planificar y ejecutar las políticas y estrategias, estamos en conocimiento que otras instituciones del orden estatal y privado tienen injerencia sobre el trabajo para con esta población. De todas maneras, se considera insuficiente la respuesta del Estado en materia de política pública frente a este fenómeno.

Por otra parte, y en referencia al último discurso analizado en esta monografía respecto al Ministro Dr. Lema, es necesario reflexionar acerca de la individualización del problema de la situación de calle y la responsabilización que recae por sobre toda la sociedad.

El spot es "*Ni una persona por perdida*". En primer lugar, la individualización del problema, focalizando en lo particular. Sugiere como prioritario el derecho a la vida, con todo lo que ello implica en materia de garantías, derechos y deberes para el Estado. A su vez dialoga con otros discursos en donde se estereotipa o se tiene un pensamiento juicioso de distintos grupos de personas por algunos sectores, dándolos por perdidos, sin

esperanza de “recuperación” para estar en pleno goce de derechos, asumiendo que no hay más nada que hacer por ellos. Esto último también tiene que ver con lo que la sociedad toda consume a partir de los medios de comunicación y asocia con la inseguridad ciudadana, y de alguna manera culpabiliza a estos individuos. “Están en situación de calle porque quieren, o porque algo habrán hecho”, sin identificar derechos vulnerados y trayectorias de vida de estas personas. Considerando además que antes, a principios de siglo XXI eran “los sin techo”, y hoy para el Ministerio del Interior en muchos casos son los “ocupantes indebidos”, asociados a la delincuencia.

También es posible una suerte de traspaso de responsabilidad del Estado a la sociedad en cuanto a la situación de calle, no visualizando los orígenes de la problemática. Es decir, en este sentido, la población debe avisar e informar sobre personas en esta situación para que sean atendidas por Mides. Nuevamente medidas de corte transitorias y focalizadas, sin visualizar los desencadenantes y la trayectoria de vida.

Este aspecto de la transitoriedad y focalización, sin perjuicio de que es importante la personalización o focalización de las políticas públicas, para responder a las necesidades concretas de distintos sectores poblacionales, permite realizar una crítica. Si bien se llega a lo particular, se pierde de vista lo panorámico, lo general, que debería llevar a una revisión de las políticas. La segmentación es tal que no se logran los objetivos establecidos al comienzo, se torna un entramado de estrategias que en su conjunto “disimulan” o solapan el problema pero no van a la raíz del mismo.

Lo señalado en el párrafo anterior también se vincula con lo que más arriba se reflexionó respecto a que la situación de calle ya no es un fenómeno coyuntural sino permanente. Las políticas públicas se escriben, planifican, en torno a la definición del problema, en este caso es posible afirmar que a lo largo del siglo XXI se dieron cambios, y esto complejiza el entramado de dichas políticas. La focalización dificulta la articulación entre las mismas, ya que se visualiza lo particular y se deja de mirar la generalidad, perdiendo la integralidad del fenómeno. En este caso podría hablarse de una atención integral para personas en situación de calle en cuanto a salud/consumo, vivienda, trabajo, fortalecimiento de redes, educación, pero es complejo al segmentarse las estrategias y focalizarse en pequeños grupos.

Las políticas públicas deberían ser pensadas a largo plazo, ya que la situación de calle es un problema social instalado, permanente -así lo define el Estado- por lo tanto

deberían dejar de ser coyunturales o transitorias. Ejemplo de ello pueden ser los Paradores Nocturnos, que funcionan durante dos meses en el invierno, y que dan una respuesta a la situación de calle de forma transitoria.

En síntesis, el presente trabajo pretende aportar insumos para impulsar a la reflexión y problematización acerca de la problemática que se ha estudiado, revisando miradas y proponiendo una visión crítica de la reconfiguración de las políticas y las estrategias aplicadas en nuestro país en lo que va del siglo XXI.

A partir de lo estudiado, como futuras líneas de investigación se propone continuar con el debate acerca de los “problemas” que presenta el Estado para el diseño de las políticas sociales, el alcance de las mismas y el papel que puede tomar el Trabajo Social, ya que en virtud de lo anterior se marcan las líneas de intervención en el campo.

## Bibliografía.

- BOURDIEU, Pierre (2000) *Cosas dichas*. Ed Gedisa, Barcelona. España.
- BOURDIEU, Pierre (1993) *La miseria del mundo*. Ed. Akal, Barcelona. España.
- BOURDIEU, Pierre (1989) *O poder simbólico*. Ed. Bertrand Brasil. Brasil.
- BENTANCOR, Virginia (2015) “*La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada*” En: Revista Fronteras N° 8. Montevideo, Uruguay.
- 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.
- CIAPESSONI, Fiorella (2009) *Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones “sin domicilio”*. FCS-UdelaR, Uruguay.
- CHAVEZ, Jorge. et al. (2011 - 2013) *Informe - Sistematización y construcción de estrategias y herramientas para la inclusión social de personas en situación de calle*. Facultad de Psicología – UDELAR
- GUTIERREZ, Alicia B. ( 2004) *Poder, habitus y representaciones: recorrido por el concepto de violencia simbólica en Pierre Bourdieu*. Revista Complutense de Educación, Vol 15, N°1. Córdoba, Argentina. Pp. 289 - 300. <https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/125873/17200-17276-1-PB.PDF?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado 15/03/2022)
- DE GATICA, Alejandra. (2012) *La gestión social: la construcción de un saber experto y la lucha por el monopolio de nominación*. Clacso. Buenos Aires, Argentina.
- DOMINGUEZ, Gabriela. (2019). *¿Personas en situación de calle u ocupantes indebidos del espacio público? La nominación oficial y sus consecuencias en la intervención social*. Revista Fronteras, 12; 48 - 60. Montevideo, Uruguay.
- LANZETTA, Maximo. (2010) *Christian Topalov: La emergencia de la línea de pobreza y la cartografía social*. Revista Apuntes N° 16/17, Buenos Aires, Argentina. Pp. 245-257.
- MORALES, Alberto Oscar (2003) “*Fundamentos de la Investigación Documental y la Monografía*” En Manual para la elaboración y presentación de la monografía:

Grupo Multidisciplinario de Investigación en Odontología, Facultad de Odontología, Universidad de Los Andes. Norelkys y Ángel Rincón, Editores. Mérida, Venezuela.

- VALLÉS, Miguel S. (2007) *“Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional.”* Editorial Síntesis S.A. Madrid, España.
- VECINDAY, Laura. (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.

## Fuentes documentales:

- El País (2022) “*Cuáles son las zonas dónde circulan más las personas que viven en calle?*” Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/son-zonas-circulan-personas-viven-calle.html>
- MIDES - DINEM. (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: 02/05/2022
- MIDES. (2011). Memoria Anual 2011. Disponible en: [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/mem\\_anual/mides/mides.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/mides/mides.pdf) Consulta: 07/05/2022
- MIDES. (2012). Diagnóstico de situación y capacidades de Centros PASC. Documento de Trabajo N° 14. DINEM. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61589/1/atencion-a-situaciones-de-calle.-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2012.pdf> Consulta: 07/05/2022
- 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>
- 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](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_563330.pdf)
- 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: 10/05/2022.
- MIDES (2018). Transición de gobierno. Informes. Hilar, Incubar y Alzaibar. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/proyecto-adaptacion-del-modelo-housing->

- [first-vivienda-acompanada](#) Consulta: 20/05/2022
- MIDES (2019). Licitación pública N°39/2019. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/proyecto-alzaibar> Consulta: 22/05/2022.
  - MIDES (2020). Relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo, 31 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/relevamiento-personas-situacion-calle-montevideo> Consulta: 22/05/2022.
  - MIDES (2020). Respuesta a legislador por solicitud de información a Lic. Pablo Bartol. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/informacion-gestion/pedidos-de-informes/contratacion-hoteles-para-atencion-personas-situacion-calle> Consulta: 21/05/2022
  - MIDES-2 (2020) Inauguración Complejo Instituto Artigas. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/inauguracion-viviendas-para-personas-situacion-calle> Consulta:23/05/2022
  - MIDES (2021) Paradores Nocturnos. Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/primer-parador-nocturno-para-personas-situacion-calle-se-ubica-velodromo> Consulta: 24/05/2022.
  - MIDES (2022) Lanzamiento Plan Invierno 2022. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/plan-nacional-invierno-para-personas-situacion-calle> Consulta: 24/05/2022.
  - Montevideo Portal. (2022) *“La noche como siempre oscura. Vecinos en Barrio Sur: “Hay personas en situación de calle que se creen dueñas del barrio”* Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Vecinos-en-Barrio-Sur--Hay-personas-en-situacion-de-calle-que-se-creen-duenas-del-barrio--uc810202>
  - Poder Legislativo. (2011). Ley N° 18787: Prestación de asistencia obligatoria por parte del Estado a las personas en situación de calle. Disponible en: <http://impo.com.uy/bases/leyes/18787-2011> Consulta: 07/05/2022
  - Poder Legislativo. (2013). Ley N° 19120: Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7756380.htm> Consulta:

08/05/2022.

- Presidencia de la República (2013). Estrategia por la vida y la convivencia.

Disponible en:

[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia)