



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Monografía Licenciatura en Sociología

**Situación de calle y refugios nocturnos masculinos:
una mirada a la evolución de enfoques y abordajes (2005-
2020)**

Rafael Rodríguez Russo
Tutor: Alberto Riella

2023

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	Pág.3
2. EMERGENCIA, ENFOQUES Y ABORDAJES DEL FENÓMENO.....	Pág.4
3. PROBLEMAS, OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA.....	Pág.14
4. ANALISIS DE LOS PROCESOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA.....	Pág.16
4.1. Hito fundacional: Cubrir plazas asistenciales (2005-2010).....	Pág.17
4.2. Sistemas por Niveles: Debate sobre las políticas generan perfiles (2011-2018).....	Pág.22
4.3. Programas Vivienda con Apoyo: Continuidad de atención masiva (2019-2020).....	Pág.36
5. CONCLUSIONES FINALES.....	Pág.44
6. BIBLIOGRAFÍA.....	Pág.48
ANEXO I.....	Pág.52

1. Introducción

La siguiente investigación intenta evidenciar cuáles fueron los procesos por los cuales han pasado las políticas públicas destinadas al abordaje de la Situación de Calle en Montevideo, Uruguay, desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social hasta la aplicación del sistema de “colmenas”.

El objetivo es evidenciar cómo en el periodo 2005-2020 dicha población ha tomado una preocupación creciente para las políticas sociales y ha sido abordada desde los diferentes gobiernos. Afrontándolo desde lo municipal hasta lo estatal, cómo han intervenido las diferentes entidades de la sociedad civil, cómo dicho proceso ha generado un campo fértil para la investigación académica, una serie de evaluaciones y monitoreo de la política y la aplicación de diferentes programas. Se pretende contribuir al conocimiento del fenómeno de Situación de Calle el cual por su visibilidad pública se encuentra en uno de los ejes del debate de la agenda política, así también desde lo académico pretende abordar desde otra mirada complementaria la historia del arte desarrollada hasta el momento.

Históricamente se puede observar como desde el Uruguay colonial hasta la actualidad es posible asociar variadas estrategias esgrimidas por el Estado para controlar el tiempo libre y el trabajo, a partir de la asociación del ocio con la delincuencia (Vecinday y Thul 2018). O dicho de otro modo, como con una política poblacional el control de la pobreza, su asistencia y el desprestigio de la vagancia ha sido central en las diferentes estrategias de los gobiernos. De esta manera se puede observar cómo se transita desde las “leyes de mendicidad, juego y ebriedad”, para arribar a la ley de “faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos” aprobada en 2013 popularmente conocida como la “Ley de Faltas” aún vigente.

Esto se puede conectar con lo sucedido en Europa donde *“la expresión ‘políticas de activación’ es usualmente adoptada para referirse a diversas iniciativas que podrían agruparse dentro de lo que Castel (2014) ha designado como el ‘paradigma de la activación’: se trata de una activación de los pobres, heredada de la política liberal decimonónica, cuya pretensión ha sido movilizar toda la fuerza de trabajo disponible.”*(Carballo y Vecinday 2015:3).

La población en Situación de Calle demuestra una característica de vulnerabilidad debido a su exposición, encontrándose en una de las situaciones más frágiles a lo largo del tiempo. A lo que se le asocia una perspectiva además de amoral e ilegal, tanto desde lo social como desde lo político, lo que la hace aún más oportuna de ser estudiada e investigada, buscando trazar una linealidad entre la realidad de la población, su abordaje y conocimiento.

La agenda política se ha encargado desde principios de siglo de abordar dicha problemática presentando diferentes alternativas para resolver o atenuar los daños que genera transitar dicha situación. A pesar de esto, luego de dos décadas de intervención se presenta como una población en aumento y una cantidad significativa de esta población que acude a los servicios estatales, lo realiza de forma prolongada.

A comienzos del siglo XXI se ha visto incrementado el caudal de investigaciones sobre el fenómeno de Situación de Calle. Este interés se destaca de la misma manera en Europa, Estados Unidos, América Latina y también en Uruguay. Generando un cambio cualitativo y cuantitativo para enfrentar el problema.

En Uruguay con la mirada dada desde la sociología, la especificidad de las políticas para las personas en Situación de Calle y la implementación institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la investigación se ve aumentada tanto desde su situación histórica a los

vínculos con las normas judiciales o los censos sobre dicha población puntualmente. Se han hecho análisis de discursos y tipologías de población, y luego de casi 20 años de investigación específica en el área es que resulta pertinente ejecutar una revisión de la situación de quienes están y han estado insertos en el sistema, como ha ido mutando la oferta para paliar dicha problemática y como en la misma línea han sido estudiadas.

No ha sido parte del objetivo de esta investigación, generar una definición de “Situación de Calle”, sino que se observó cómo los distintos autores interpretan, dialogan y conjugan dicho término al analizar las distintas políticas públicas con los instrumentos que lo hacen efectivo. En el primer capítulo se presentan la emergencia del fenómeno, los diferentes enfoques y abordajes, antecedentes teóricos y la discusión del estado del arte en el Uruguay. En el segundo apartado se presentan los objetivos, las hipótesis y la metodología que guiaron a la investigación presente. En el tercer apartado se profundiza en el análisis de los procesos de la implementación de la política social en el periodo mencionado, detectando tres grandes fases diferenciadas en función de los diferentes modelos planteados. Y en el último capítulo se presentan las conclusiones de la investigación, se discuten las principales hipótesis y se plantean las consideraciones finales.

2. Emergencia, enfoques y abordajes del fenómeno de Situación de Calle

2.1. EXPLICACION DE LA EMERGENCIA DEL FENÓMENO.

Para abordar esta población como problemática social se lo contextualizó en referencia al concepto de *matriz de protección social*, donde según Castel el “estado de crecimiento” acompaña a la sociedad salarial en dos formas esenciales; el económico y el del estado social. Esto es “*un modo de gestión política que asocia la propiedad privada y la propiedad social, el desarrollo económico y el logro de derechos sociales, el mercado y el Estado*” (Castel, 1999:312).

Para Uruguay durante el SXX la *matriz de protección social* se ha caracterizado por “*un sistema de políticas sociales fuertemente institucionalizado, estructurado sobre una base de prestaciones de carácter universal en educación y estratificada en materia sanitaria y de seguridad social, que tiende a cubrir a la mayoría de los sectores asalariados formales urbanos, con una incorporación tardía de los trabajadores rurales.*” (González, C. & Leopold, S. 2018)

En la misma línea se encuentra el concepto de *régimen de bienestar* (Esping Andersen 1993), donde el mismo debe ser resultado de un equilibrio entre el Estado, la Familia y el Mercado, pudiéndose agregar para América Latina otra esfera determinante como lo es la Comunidad. La idea es que dichas esferas producen los satisfactores de las necesidades socialmente determinadas por intermedio de los elementos de promoción y protección social que las personas necesitan durante su vida. En otras palabras Castel describe en la “Metamorfosis de la cuestión social” de 1997 que a pesar de que el trabajo es el referente dominante, la red de vínculos que los une con el barrio, la comunidad, la familia y la sociedad estructuran y dan sentido a la vida social.

La caída del pleno empleo en los 80’ y 90’ como consecuencia del fracaso del sistema salarial se observa como la cuestión social a saldar (Castel 1997). En el régimen de bienestar el trabajo es el referente dominante. Sin trabajo las personas son expulsadas de las estructuras que dan sentido de pertenencia a la vida social. La situación extrema de la ausencia en el mercado laboral da un aislamiento social, producto de la ruptura de las relaciones familiares y sociales

deviniendo en una situación socio familiar vulnerable, sin trabajo ni ingresos, viéndose vulneradas las prácticas de pleno ejercicio de derecho y ciudadanía (Esping-Andersen 1993).

Es así que en Uruguay en la década de los 90' y a comienzos de los 2000 se observó un recrudecimiento de la pobreza y la crisis del año 2002 agravó lo que se venía asomando anteriormente. *“En consecuencia, de los sectores más populares comienzan a emerger los nuevos pobres, personas que en un pasado muy reciente no solo estaban integradas al mercado laboral (formal e informal) sino que además eran parte de redes sociales que aseguraban la trama de relaciones en las cuales estaban incluidos”* (Ciapessoni 2006: 4). Existiendo una situación de desigualdad multidimensional que a lo largo del tiempo deja a la población que no se encuentra dentro de la “media poblacional”, por fuera del acceso a los derechos, generándose así una acumulación de riesgos y daños sistemáticos llevando en este caso al no acceso a la vivienda. (DINEM, 2020: 5-7).

Actualmente las políticas sociales se enmarcan desde la perspectiva de “Enfoque de Derechos”, tomando en cuenta la postura ejercida desde las Naciones Unidas (ONU 2006,2012 y 2015), siendo el Estado mínimamente el garante de los derechos de todas las personas.

Responsabilizar al Estado de los resultados sociales, cómo se identifican los derechos, las necesidades y si se cumplen o no, -incluso a través de las otras esferas- es una consideración de orden político. Cómo se instituye mediante programas y regulaciones dependerá de la orientación del gobierno de turno.

Esto es importante ya que estar o quedar en Situación de Calle implica diferentes estructuras de riesgos y necesidades particulares donde la matriz de protección social demuestra debilidades de forma estructural.

2.2. LA SITUACION DE CALLE COMO CUESTION SOCIAL

La Situación de Calle representa una forma de exclusión social que emerge casi inevitablemente asociada al crecimiento de las grandes urbes en el mundo capitalista. Castel analiza el deterioro de la condición salarial hasta llegar a la desafiliación y exclusión que representa.

Hasta los 90' se adjudicaban las causas de la Situación de Calle a elecciones personales (drogas, salud mental, etc.) pero no se terminaba de dar cuenta de la complejidad, a lo que el aumento del fenómeno se lo empieza a relacionar con la degradación del mercado de trabajo y el deterioro de los soportes vinculares.

De las mutaciones que sufre la sociedad salarial Castel (1997) destaca a la exclusión como efecto extremo de su derrumbamiento. A mediados de siglo XX el crecimiento económico generaba una garantía de seguridad laboral por tiempo indeterminado, donde el trabajo asalariado representaba un pilar en la cohesión social.

El problema no es el cambio en la economía o de la seguridad laboral sino el cambio simbólico que este sufre como gran integrador ya que los trabajadores desempleados empiezan a conformar la masa supernumeraria. En este caso el concepto de exclusión social toma sentido en la crisis del Estado de Bienestar, ya que estos no habrían logrado superar las situaciones de pobreza y desigualdad social.

El aumento del desempleo se torna estructural, el derecho al trabajo sufre la amenaza a los colectivos más débiles. La flexibilización del mercado de trabajo y la precariedad laboral rompen con la seguridad social, se constituye una “desestabilización de los estables”.

La cuestión social previa databa de una explotación laboral indispensable para la reproducción del capitalismo a lo que las personas en Situación de Calle son supernumerarias que no representan una fuerza determinada en la vida social, invisibilizando la lucha por sus derechos. *“Flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables, por lo menos en el sentido en que Durkheim habla de la integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes”* (Castel 1997: 446)

Castel reconoce en la división social del trabajo y la participación en redes de sociabilidad, estableciendo zonas de cohesión, donde el sistema de protección cubre o no al individuo ante algún riesgo. Los trabajadores estables estarían al podio de la integración, pasando por una fase intermedia entre la precariedad y la fragilidad, llegando a la ausencia y el aislamiento como zona de exclusión y desafiliación. Estas zonas están determinadas también por otras esferas que hacen al tejido social, como son la familia, el Estado, la comunidad, los cuales han sufrido fuertes cambios, se han ido fragmentando y llevando a la desafiliación.

Las modificaciones que ha sufrido La Familia fueron perdiendo la capacidad de vector fundamental de inserción relacional. La reducción del tamaño, la disminución de número de hijos, la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, las han hecho más vulnerables ante eventos desfavorables tales como la muerte o el desempleo.¹

Es en la familia donde el individuo aprende a reconocerse como único en su identidad y como parte de un grupo con un sentido de pertenencia. Es la calidad de vida del contexto social de la familia la que determina la capacidad de protección y cuidado de la misma. *“Hasta el momento no se ha encontrado otra manera más eficaz de enseñar a la gente a ser persona”* (Miotto 1997:120 en Hernández 2011)

Entonces se puede observar que en la Situación de Calle se presenta el extremo de la “desafiliación” de las estructuras integradas del individuo; a la sociedad como es el trabajo y a la institución de la socialización como es a la familia. Por lo tanto se da una pérdida de derechos en el plano cívico y político ante la inutilidad social (Castel 1997).

2.3. PROCESOS DE DISCUSIÓN DE SITUACIÓN DE CALLE

Existen tantas definiciones teóricas del problema como tantas prácticas y políticas se han intentado realizar (Tosi & Torri 2005 en Ciappesoni 2009:7). Es por eso que en el contexto de la realidad uruguaya se ha abordado desde dos grandes perspectivas, la individualista y la estructural. En ambos casos se arriba a la conclusión de la que se pueden desprender dos definiciones opuestas en torno a la Situación de Calle. Por un lado, se encuentra la definición más estricta o reducida en la que únicamente considera a las personas que duermen a la intemperie y en refugios nocturnos destinados para esta población; y por otro lado, una definición más amplia donde entrarían todas las personas que de alguna manera ven vulnerada su situación en torno a la vivienda, corriendo riesgo de quedar directamente en la calle.

Este espectro de definiciones se puede abrir en más variantes dada una adaptación de la ya creada por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA 2008) y el Observatorio Europeo de los Sin Techo.

¹ Como se destaca en Hernández (2011) la cita de Miotto (1997) describe a “la familia como una institución social históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la estructura social en la que está inserta”...“los cambios en las estructuras familiares han acarreado una fragilidad de los vínculos familiares y una mayor vulnerabilidad de las familias en el contexto social” históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la estructura social en la que está inserta”...“los cambios en las estructuras familiares han acarreado una fragilidad de los vínculos familiares y una mayor vulnerabilidad de las familias en el contexto social”

De la teoría desarrollada desde la academia en Ciapessoni (2009) se sintetizan las diferentes discusiones que se presentan en torno al enfoque de la temática;

La primera discusión se centra por un lado en el *enfoque individual* donde se adjudica a fallas de comportamiento como el consumo y problemas psiquiátricos donde el individuo es el culpable. Generando culpa o sanción, pena o lástima según quienes son dignos de recibir ayuda y quienes no. Y por el otro en el *enfoque estructural* donde los escasos ingresos económicos, el aumento de costo de vida, la falta de subsidios estatales han generado que los individuos lleguen a dicha situación. Estos enfoques simplistas necesitan un enfoque en su conjunto. Las trayectorias de institución (centro de cuidados, salud mental, prisión) deben ser tomadas como factor influyente.

La segunda discusión se plantea en función de la apertura, donde por un lado se encuentra el *enfoque cerrado* donde se halla la población visible de calle o en refugios con predominio masculino, con causas psiquiátricas y de consumo problemático, fuera del patrón familiar normal coactando los vínculos, siendo el problema previo el evento. Y por el otro el *enfoque abierto* que le suma a los anteriores a quienes no tienen una solución estable y viven transitoriamente en casa de parientes, amigos, pensiones, quienes extienden su estadía en instituciones de salud o penal y quienes habitan en condiciones deficientes.

Y una tercera discusión que enfrenta los dos enfoques anteriores donde el *enfoque residencial* centra el problema en la solución habitacional, donde están quienes duermen en refugios, en calle o lugares transitorios diferenciándose quienes al solucionar la vivienda resuelven su problema y los que un realojo no sería suficiente. Y el *enfoque multicausal* que diferencia la ausencia de vínculos, relaciones sociales, situaciones de exclusión social otorgando prioridad a la dimensión de la vivienda con diferencias entre los necesitados según su proceso. Justificando aquí una clasificación de perfiles.

Desde lo aplicado en Uruguay el uso indistinto de “sin techo” o “en calle” ha hecho que el identificarse con el término tanto los problemas, las necesidades y trayectorias invisibiliza las situaciones residenciales, laborales, familiares y relacionales dificultando los procesos de configuración de la trayectoria a la situación. En esta investigación no se discute sobre la etimología de los términos pero sí se los toma en cuenta.

2.4. ENFOQUES DESDE LA SITUACION DE CALLE

Dentro de dicha población, la que se encuentra pernoctando en refugios nocturnos, también se la puede apreciar desde una clasificación de la autopercepción del usuario en función de su vínculo con sus pares, con el sistema y con el resto de la sociedad además de su vínculo con la vivienda. Desde ésta clasificación se puede desglosar también la variable tiempo, la cual resultará significativa en las investigaciones realizadas. De los enfoques estudiados hasta la fecha se destacan los siguientes.

Desde la óptica del individuo.

Se puede observar como desde el individuo se piensa en situación, como se vincula con los otros y su lugar en la sociedad. Existe un conjunto de relaciones sociales particulares que son la desafiliación y la exclusión social que es donde el individuo queda situado (Castel 1997).

En la Situación de Calle el individuo ve su identidad individual desacreditada por intermedio del “estigma” (Goffman), se articula del Interaccionismo Simbólico centrándose en la concepción que le da el individuo al entorno (Berger y Luckmann) y el concepto de la teoría del forastero (Schutz) donde el individuo se enfrenta a una nueva realidad (Ciapessoni 2006).

El abordaje al problema es determinante, en el refugio se crea su propio sujeto, lo afilia y lo incluye a la sociedad nuevamente, pero en este caso como una persona en Situación de Calle. Como el sujeto debe ser el propio productor de su propia experiencia (Berger y Luckmann), la asistencia no interviene en las relaciones de producción ya que aquellos que no trabajan, no intervienen en la producción de la riqueza social. Con la nueva realidad aparece un proceso de re-socialización o alternancia.

La nueva tipología de individuos en calle (Cipessoni 2006) pasa del perfil del que se le asocia enfermedades mentales, alcoholismo y adicciones, a una población que con la reducción del mundo del trabajo, los salarios, el aumento del costo de vida y la reducción de los subsidios, la declinación de las redes sociales y la comunidad arriba en la desafiliación de las esferas familiar, comunitaria y social (Castel 1997).

La dificultad de diseños de programas se ha dado por múltiples definiciones y la superposición de una población uniforme, para ello es necesario fundamentar las numerosas causas que lo generan y diferenciar las situaciones de las categorías que hacen a la problemática sociológica.

En la Situación de Calle lo significativo son las trayectorias heterogéneas que lo caracterizan y el mecanismo de eventos, diferentes circunstancias de vivienda, efectos precipitantes o disparadores más inmediatos para distinguir la incidencia. La variable tiempo juega un rol fundamental, donde a partir de la temporalidad se da la necesidad de un perfil y un abordaje.

Para este abordaje la exclusión social conecta a la pobreza con la privación siendo necesario ver el conjunto de causas generando nuevas formas de privación. Para Sojo (2006) la exclusión social es una condición colectiva que experimentan sectores concretos, determinados por marcos normativos y prácticas institucionales (públicas o privadas) que impiden la realización de las potencialidades humanas, el acceso a derechos, y a las oportunidades de prosperidad económica y material.

Como fenómeno de exclusión la Situación de Calle es el estado extremo, efecto de una lógica acumulada de privaciones que atraviesa la sociedad salarial representada como desafiliación (Castel 2000).

Desde la óptica de las trayectorias.

Dicho punto de vista se *“focaliza en la influencia que ejercen los cursos de vida sobre la estratificación interna de grupos o individuos sometidos al riesgo de vulnerabilidad”* (Chouhy 2008:227). Y en como los individuos experimentan dicho riesgo de forma breve y en otros se torna en un estado permanente. Su foco está, en cómo las estructuras de oportunidades y las condiciones dinámicas de las trayectorias estratifican a las personas que quedan en Situación de Calle. El vínculo entre las configuraciones y procedencias de las privaciones y de las chances de permanencia, repetición o egreso de la misma.

Aquí se toma el concepto de *vulnerabilidad* de la CEPAL (2002) como un enfoque analítico de los fenómenos sociales, ésta es el riesgo o posibilidad de ocurrencia de un evento negativo ante el cambio o persistencia de una situación. El individuo puede ser o no ser, o ser más o menos vulnerable a algo, en este caso a quedar en Situación de Calle.

Siguiendo con la CEPAL las capacidades y recursos físicos, laborales, educativos, económicos y sociales se combinan con un conjunto de oportunidades brindadas por las diferentes esferas antedichas (el Estado, el mercado y la familia).

El concepto de “vulnerabilidad social” supera la dicotomía pobre-no pobre, e introduce diferentes configuraciones de vulnerabilidad entre ellos. Donde este concepto revela tres componentes; un evento negativo, una incapacidad de respuesta al mismo y una incapacidad de adaptarse al resultado del evento negativo -si no es posible sortearlo- (CEPAL). Una vez ocurrido el evento negativo los individuos pueden elaborar estrategias de salida de diversas calidades.

En esta línea las personas en Situación de Calle en relación al evento negativo son todas igualmente vulnerables. Pero este enfoque considera que al observar las trayectorias y las chances de salida, otros riesgos y capitales adquieren relevancia.

El compartir la misma privación habitacional o residencial no implica niveles similares de carencias durante su trayectoria; sus situaciones residenciales, laborales, familiares o relacionales determinan diferentes procesos de configuración de las trayectorias que conducen a la Situación de Calle (Tosi 2004 en Chouhy 2008).

Aquí entran en juego los diferentes usos de los conceptos, por un lado *persona sin hogar* hace alusión de forma semántica a aspectos emocionales, sociales y psicológicos, en cambio *personas sin casa o sin techo*, hace alusión estrictamente a la dimensión residencial.

El tema del término o de la definición supone una decisión política para una estrategia de abordaje, pero una conceptualización basada en las trayectorias de las personas permite una categorización dentro de las mismas. La introducción de diferentes dimensiones es la clave del enfoque que se pretende presentar.

La dimensión temporal participa en el asentamiento de diferentes variables de privación actual y la dimensión residencial –evento negativo a analizar- se enlaza con privaciones de diferente entidad. En este caso se genera una tipología de Situación de Calle que “*depende en gran medida del ordenamiento y acumulación en el tiempo de eventos adversos y el modo en que la exclusión residencial se manifiesta para cada caso*” (Chouhy 2008:233)

En la trayectoria se debe identificar rupturas en las esferas sociales, laborales o familiares. Ordenar los eventos “encadenados” permite organizar las trayectorias para llegar a la trama causal del punto de ruptura como evento precipitado que es la Situación de Calle. Aunque este evento no es exclusivo para las rupturas posteriores.

Existen eventos previos que son determinantes, como la fragilidad individual o familiar determinados por el desempleo, enfermedades, patologías, escasas capacidades y recursos. Poder atribuir un carácter de causa o efecto resulta determinante para analizar la idiosincrasia de la situación.

El problema aquí radica en que a la hora de establecer diferentes perfiles, los enfoques se centren en los grados de exclusión residencial, la asociación del fenómeno a la marginalidad y exclusión de forma indiscriminada. El vínculo entre la dimensión residencial y el resto de las privaciones resulta de importancia, generándose grandes problemas a la hora de ser delimitado el término.

Al limitar la definición a un perfil específico se cae en el perjuicio de generalizar el resto de las privaciones no residenciales como iguales o indeterminantes. Es así que la dimensión residencial pierde sentido, dejando de ser una variable al observar una sola categoría.

Es decir, para entender el fenómeno es imprescindible asociar la idea de privación diferencial a los distintos perfiles de trayectoria. Son las privaciones presentes y pasadas las que deben

centrar la base de las estrategias de intervención para generar así las diferentes salidas en función de las capacidades individuales heterogéneas.

En otras palabras, *las trayectorias* son el conjunto de eventos con los que el individuo ha transitado a lo largo de su vida, se considera a *las posiciones* como las combinaciones de eventos previos al ingreso a Calle, y a *las disposiciones*, como los eventos previos a las estrategias adoptadas, independientemente de su éxito o fracaso. Donde las posiciones se distribuyen de manera desigual. Los recursos que una vez no lograron evitar la caída en calle ante un cambio en la intervención o en el acceso a oportunidades pueden funcionar como potenciadores o inhibidores futuros.

Al mismo tiempo, es necesario pensar en las trayectorias como una serie de posiciones sucesivamente ocupadas por un agente, ante las diferentes modificaciones. Por último, las capacidades de adaptación o salida se ajustan a las distintas disposiciones ocupadas en un momento dado que viene condicionado por las diferentes posiciones adoptadas a lo largo del tiempo y cuyo desenlace fue quedar en Situación de Calle.

Vivienda y temporalidad

La vivienda puede ser tomada como un bien fundamental que brinda confort, protección, abrigo, amparo y privacidad. En este enfoque para la Situación de Calle la ambigüedad de los términos “sin hogar” y “sin vivienda” o “sin techo” por más que algunos autores la utilicen intercambiabilmente es necesario realizar una diferenciación (Aloisio 2010).

Para la vivienda se identifican tres tipos de exclusiones que pueden hacer a la privación habitacional. *La exclusión física*, sin acceso a una vivienda segura, *la exclusión legal*, sin título o habilitación de usufructo, y *la exclusión social*, sin tener un lugar privado para desarrollar las relaciones sociales. Al cruzarse los tres dominios se obtiene una tipología de grados de exclusión donde al *quedar sin techo*, se sufren las tres privaciones, son los que duermen en la calle a la intemperie y pasan el día sin un dominio fijo y al *quedar sin vivienda*, se sufren la privación legal y social, duermen en un albergue o refugio sin propiedad ni privacidad, siendo éstas las categorías más relevantes para la investigación (FEANSTA en Aloisio 2010).

En este caso la variable duración o tiempo permite clasificar en crónicos, con larga duración y adquisición de habilidades propias de la situación, y en recientes como evento singular de corto tiempo (Kuhn y Culhane 1998).

Como diferentes estadios en los que se encuentra en la Situación de Calle Santandreu (2003) retoma el concepto y los clasifica en; Un grupo que recién cae y ve una salida, se da el “acostumbramiento” con incorporación de conductas, actos y prácticas que determinan los circuitos de calle, negando su situación actual, pensándolo como pasajero. Un grupo intermedio que ante intentos fallidos se da la “adaptación” adquiriendo estrategias y conductas de supervivencia, con un desarraigo identitario al no satisfacer sus necesidades por los medios anteriormente legitimados, y por ultimo un grupo ya cronificados, que no ven una salida dándose una “habitación” de estrategias permanentes, con un sentimiento de resignación.

Cruzando el tipo de exclusión con la duración del episodio Aloisio (2010) construye una tipología de cuatro situaciones diferentes. *Sin techo crónicos*, los que duermen siempre a la intemperie, *sin vivienda crónicos*, personas en refugios con pérdida de incentivos para trascender la situación adaptados al estilo de vida, *sin techo recientes*, hecho disruptivo como evento traumático que desemboca en otras situaciones habitacionales y *sin vivienda recientes*,

personas en refugios de corta data como evento menos traumático que también inicia a otras situaciones habitacionales.

2.5. ENFOQUE DE LAS POLITICAS RELACIONADAS CON LA SITUACION DE CALLE

En referencia a los modelos de atención desarrollados tanto en Europa como Estados Unidos se encuentra Figueredo (2017), los cuales se toman en la investigación como instrumentos analíticos. Existiendo un modelo inicial denominado de **Cuidado Continuo** (CCo) para Estados Unidos o **de escalera** en Europa, que fruto de sus resultados se vio cuestionado surgiendo en paralelo una nueva modalidad de abordaje conocida como **Vivienda Primero** (VP) o “**Housing First**”, impulsado por Volker Busch-Geertsema².

MODELO DE CUIDADO CONTINUO

Este surge a inicios de los 80’ cuando Estados Unidos entra en una recesión económica luego del auge post guerra, aumentando así la población en Situación de Calle. Como causal económica acuciante se brindan respuestas de emergencia, las que en un comienzo fueron llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil (OSC), y para finales de la década empezar a contar con financiamiento del Congreso, generándose nuevos programas denominados de **Vivienda Transitoria** y **Viviendas Permanentes con Apoyo**. Para los 90’ ante la crecida exponencial de la demanda de plazas el “Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano” realiza el “Plan Federal para romper con el circuito en situación de calle” con el objetivo de reorganizar la atención y estructurarla bajo el formato de Cuidado Continuo (HUD, U.S., 2002 en Figueredo, 2017).

Esto se da con la idea de coordinar los tres componentes existentes de forma general, con el objetivo de tener éxito al combate del sinhogarismo, reconociendo las diferencias entre quienes necesitan servicios de apoyo y asistencia permanentes, y quienes sólo necesitan una vivienda adecuada; primero los que precisan de servicios de apoyo y alojamiento, para luego lograr la independencia tendrán que transitar por distintos dispositivos, para al fin disponer de una vivienda. El concepto de **sistema** se hace presente donde cada etapa está coordinada por un organismo gestor, facilitando la complementariedad entre los diferentes dispositivos. Alineándose así en; **refugios de emergencia** como alternativa a la calle, **servicios transitorios o de rehabilitación** (consumo problemático de sustancias psicoactivas, salud mental, promoción de habilidades) y **una vivienda** permanente o con apoyo.

El primer paso sería el ingreso al sistema ofreciendo alojamiento, alimento y cobijo. En este **punto el ingreso** es indiscriminado con un lapso breve de permanencia para luego de una evaluación ser derivado a otro dispositivo pertinente. Dentro del plan las dos opciones consiguientes serían; por un lado, las **viviendas transitorias** tomadas como punto intermedio, donde la intervención social y los apoyos necesarios proyecten a la persona para la vivienda, buscando superar dificultades y la adquisición de las competencias consideradas necesarias para la independencia. Por lo tanto, dichos lugares brindan alojamiento a quienes no están preparados aún debido a las problemáticas a abordar (tales como salud, educación, familia, capacitación laboral y administración personal). Por otro lado se encuentran las **viviendas permanentes con apoyo**, las cuales se destinan para quienes por su problemática no logran ser independientes. Aquí no existe un tiempo de estancia establecido. El objetivo es conectar a las personas con los servicios sociales de la comunidad. No necesariamente se organizan en viviendas individuales y se orienta a personas con discapacidades funcionales severas.

² Coordinador de Observatorio Europeo para el Sinhogarismo

En este sistema la **gestión de caso** es un elemento crucial, con un diseño de trabajo individualizado para visualizar y ordenar el acceso a los servicios y el seguimiento de la consecución de los objetivos preestablecidos. En este proceso a medida que la persona logra los objetivos planteados pasa al siguiente dispositivo, aspirando así a “ganar” el acceso a la vivienda (Figueredo 2017: 9). Aunque a pesar de su organización metodológica, es en la práctica donde encuentra su falla, vacilando la idea de tránsito y de progresiva adquisición.

Limitaciones del modelo.

De este modelo base se puede destacar como Culhane y Kuhn (1998) identifican que los **refugios de emergencia** pasan a ser para un grupo de usuarios un arreglo habitacional *permanente y no transitorio*, ocupando gran parte de las plazas existentes. Por otro lado, **las viviendas transitorias se oponen a la derivación de personas con consumo**, acotando las plazas para quienes se adaptan a su funcionalidad, dejando por fuera de servicios con mayores recursos a los más necesitados. Volviéndose expulsivo con quienes no cumplen sus metas preestablecidas pasando a un escalón inferior o directamente volviendo a la calle.

Sumado a un continuo flujo de ingresos, se expande el uso y demanda de los escalones inferiores *generándose un cuello de botella mientras se avanza*. A su vez, **los refugios de emergencia** como válvula de escape se ven obligados a *aumentar sus exigencias*, donde las personas permanecen más tiempo necesitando así de servicios que trascienden lo urgente. Lo que *reproduce la expulsión de quienes no cumplen* con las expectativas siendo estos de nuevo los más carecidos de herramientas. Ante esta situación *se generan dispositivos sin filtros de ingresos*, para personas que en las otras modalidades serían excluidos. Aquí lo otro que se cuestiona es que *ante la falta de filtros se acepte el consumo* problemático sin un espacio que ayude a mitigar la adicción.

Otra discusión ha sido el *acceso a beneficios en función de las exigencias programáticas*. El logro de objetivos y comportamientos individuales asociado a la gestión de caso hace que la intimidad y *el bienestar material van aumentando* a medida que se **avanza en el programa**. Los refugios se rigen por un sistema de normas y sanciones donde los niveles inferiores brindan peores servicios para motivar al individuo a trabajar en el acceso a escalones superiores.

La crítica también radica en que **las reglas, normas y sanciones** dadas *no son recursos útiles* para una *vida independiente*. Las cuales requieren competencias especiales, donde el buen proceder no es sinónimo de capacidad de autonomía y sociabilidad. Las prácticas estrictas tienden a aumentar la dependencia limitando recursos externos que promueven la autonomía.

La **rotación de dispositivos** genera *la necesidad de una adaptación* al entorno, al resto de los usuarios y de los funcionarios, pudiendo ser determinantes en la mejora de la situación. Sumado a la falta de privacidad, *limita la generación de vínculos* por fuera de la institución. El estar a prueba y la inestabilidad del lugar produce una sensación de fragilidad de la solución siendo un agente estresante, coactando la posibilidad de avance hacia otras alternativas.

MODELO DE VIVIENDA PRIMERO (VP) O HOUSING FIRST

Este aparece a inicios de los 90' en Nueva York, promocionado por la fundación Pathways to Housing³. Esta experiencia replica a los hospitales psiquiátricos que en los 60' fueron sustituyéndose por sistemas de atención de CCo. Hacia los 80' se revelan dificultades, en especial con las personas que presentaban consumo problemático. A lo que se aplican

³ www.pathwayshousingfirst.org

estrategias bajo el nombre de **viviendas asistidas**, donde los pacientes se establecían *desde el hospital a una vivienda individual*, bajo la tutela de un equipo de trabajo. (Please, 2011).

Ante la problemática de personas en Situación de Calle con patologías psiquiátricas y de adicciones sería más efectivo apostar al sistema de **viviendas con apoyo** y no recurrir a un proceso de frustración en sistemas de CCo. Ya que dichas personas son las que más dificultades han demostrado bajo ese sistema. Esto representa un cambio radical. “El acceso a la vivienda individual ya no es algo a ser ganado sino que constituye el inicio del trabajo” (Figueredo 2017:16).

Aunque esta población sea capaz de sobrevivir largos períodos de tiempo en calle se muestra muy vulnerable a otros factores de riesgo. El objetivo es que accedan a soluciones sin reglas, normas o demandas institucionales que resultan frustrantes. Siguiendo a Figueredo (2017), la vivienda representa una seguridad ontológica para la creación de nuevas identidades.

Igualmente la población beneficiaria debe asentir ciertas condiciones; trabajar con un equipo técnico asignado, respetar contrato de inquilinato y hacer frente a una parte de los gastos que implica la misma -pensando que reciben prestación por patología diagnosticada-.

Sumado a las fallas experimentadas en otros sistemas la fundación promotora basa la mejora de su metodología en diferentes principios que son considerados como básicos (Please, 2011); la **vivienda como derecho humano** no es argumento para exigir un tratamiento farmacológico o en adicciones, donde **la elección y la autonomía** son cruciales en el proceso de recuperación. Ya que en los refugios el equipo de trabajo estructura las decisiones más importantes en torno a la convivencia grupal y no a la independencia, quedando a criterio de las normas del centro. En VP el usuario *determina los objetivos a alcanzar y las áreas a ser ayudado*, la modalidad y la frecuencia. Siendo el tratamiento en consumo y adicciones una cuestión y no una imposición.

Las **viviendas** deben de ser **dispersas e individuales**, éstas serán fruto del mercado privado, con el fin de que las personas *se integren a la comunidad* y en caso de no poder pagar su parte asignada, la fundación se hará cargo. Los **servicios y la asistencia** *deben funcionar a parte* de la vivienda, además de las visitas se encuentra un equipo disponible ante posibles emergencias, y aunque pierda el beneficio, el equipo podrá continuar un proceso de trabajo.

El modelo puede presentar variantes, con modalidades comunales para crónicos con cuartos privados o apartamentos en lugares exclusivos para este fin en vecindad con los equipos, y una modalidad de viviendas separadas, para personas que antes de quedar en calle acudan a una vivienda y necesiten apoyos menores.

El modelo de VP comenzó impulsado por una OSC específica, pero en la actualidad se viene aplicando en varios países. Desde la Asamblea General de la ONU ha sido destacado en función del acceso al derecho de una vivienda adecuada. Pasando a ser el modelo dominante en países como Reino Unido, Belgica y Portugal (ONU, 2015). Se señala la mayor eficacia en estabilidad residencial y reducción de costos en comparación a los otros modelos. Pero al igual los otros modelos, este cuenta con fuertes críticas prácticas y metodológicas.

Limitaciones del modelo

En lo que refiere a **patologías y adicciones**, su accionar cuenta con un *menor éxito* que otros modelos que muestran mejores resultados al finalizar el proceso de trabajo. No obstante hay autores (Please, 2011) que expresan que justamente se da porque *su población objetivo es la residual* de dichos modelos y que en sus esferas sus expectativas son menores. Ya que una integración relativa sería más realista para una población históricamente marginada o como

diría Busch-Geertsman (2014), “parece ser un objetivo más realista que convertir a personas con problemas complejos en sanos, ricos y sabios”⁴.

Otra crítica es que dicho modelo es aplicado bajo **prácticas de corte neoliberal**. Como se cita a Criage Willse en Figueredo (2017), se le da carácter de *patología a la situación* invisibilizando las causas estructurales, para Culhane y Kuhn (1998) los que eran crónicos de calle con un criterio de adicción y exclusión pasan a ser un subgrupo solo en función de sus costos monetarios. A pesar de sus aspectos positivos en política social, estos quedan en segundo plano, siendo *el ahorro y la baja de la percepción del problema* en la comunidad *su objetivo principal*, dejando abierta la pregunta de qué sucederá una vez que dicho programa no sea económicamente redituable⁵.

Con respecto al plano de **la elección y la autonomía**, dicho modelo continúa liando *aspectos que son obligatorios* (visitas, evaluaciones, pago de porcentajes), y el no cumplimiento podría ser considerado según los gestores una incapacidad de decisión individual, con el riesgo de ser derivado a otros dispositivos. De esta forma, los equipos siguen siendo *agentes coactivos del comportamiento*, y en sí el sujeto no totalmente autónomo.

3. Problemas, objetivos, hipótesis y metodología

3.1. PROBLEMA

Esta investigación apunta a comprender cómo se han ido construyendo las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social entre los años 2005 y 2020 dirigidas a las personas en Situación de Calle, tratando de poner de manifiesto las relaciones entre las herramientas e instrumentos de la política, la producción academia y el aumento de la visibilidad del fenómeno.

3.2 PREGUNTAS

Considerando lo antes expuesto se plantearon las siguientes interrogantes en base al problema sobre la población en Situación de Calle;

-¿Cómo ha sido la evolución de las políticas públicas destinadas a las personas en Situación de Calle desde el año 2005 a hasta el 2020 en Montevideo, Uruguay?

-¿Qué tipo de instrumentos se han utilizado?

-¿Cuáles han sido los enfoques de las políticas y su aplicación?

- ¿Cuál ha sido la influencia en el dialogo entre la producción académica y las variaciones de las políticas públicas referidas?

OBJETIVOS

Como objetivo general se pretende: *Describir la evolución de las políticas públicas destinadas a personas en Situación de Calle en Montevideo, Uruguay*

Y del objetivo general se desprenden tres pretensiones específicas:

⁴ En la Primera de las “Jornadas sobre exclusión residencial en Eskadi”, San Sebastián

⁵ Esto se puede observar en como al programa viviendas con apoyo del mides le ha sido dificultoso arrendar inmuebles.

- Puntualizar cuales han sido los instrumentos que se han utilizado.
- Analizar el enfoque de las políticas y de las prácticas en la ejecución.
- Describir cómo se refleja la política con el debate académico.

3.3. HIPÓTESIS

Como hipótesis que guíen el curso de la investigación se buscó contrastar que:

HIP: *“La política de abordaje a la Situación de Calle ha ido diversificándose guiadas por los diferentes modelos de atención.”*

HIP: *“Las modificaciones en los enfoques estratégicos han generado diferentes etapas marcadas y diferenciadas.”*

HIP: *“En el primer cambio de etapa se observa una adhesión al modelo de Cuidado Continuo.”*

HIP: *“En el segundo cambio de etapa se busca implementar el modelo de Vivienda Primero pero se mantienen las características del modelo anterior.”*

3.4 METODOLOGIA

En este apartado se presenta la estrategia de investigación llevada a cabo para producir la evidencia empírica que permita reconstruir el recorrido realizado por la política social destinada a personas en Situación de Calle en Montevideo, Uruguay. Para la disposición de los elementos metodológicos se optó por una orientación descriptiva ya que es el objetivo general de esta investigación. Es por eso que el diseño de investigación que se utilizó fue no experimental, longitudinal, de tendencia, ya que ellos son *“aquellos que analizan cambios al paso del tiempo en categorías, conceptos, variables o sus relaciones de alguna población en general”* o en este caso de una política pública aplicada a una población con características especiales. (Hernández et. al 2014: 160).

Se utilizaron fuentes de datos secundarios con el fin de observar los cambios ocurridos en el período analizado. Durante la fase de relevamiento de la información escrita se tomó en cuenta su debida confiabilidad y validez de los datos para así evaluar las posibilidades metodológicas de trabajar con los documentos obtenidos de la búsqueda bibliográfica.

Las fuentes utilizadas fueron: producciones académicas como investigaciones de grado de sociología y trabajo social de la facultad de ciencias sociales, investigaciones de maestrías de la facultad de ciencias sociales y diferentes artículos y revistas de rigor científico. Documentos de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) referido a leyes y resoluciones dictadas sobre la temática. Documentos oficiales de Ministerio de Desarrollo Social como ser los Censos y Conteos de personas en Situación de Calle de los años 2006, 2011, 2016 y 2019, memorias anuales, Diagnósticos de situación y capacidad de los centros del Programa de Asistencia a la Situación de Calle y documentos sobre los diferentes programas.

Como eje principal se tomó a los pliegos de bases y condiciones particulares de los llamados a licitaciones públicas para los centros nocturnos en convenio con el Ministerio de los años 2008, 2011, 2013, 2016 y 2019. Estos últimos se toman como reglamentos generales donde las ofertas deberán ajustarse razonablemente a la descripción del objeto requerido, teniendo en cuenta la complejidad técnica del mismo. Considerando que las condiciones técnicas establecidas en los Pliegos tienen un carácter indicativo para la consecución del objeto del

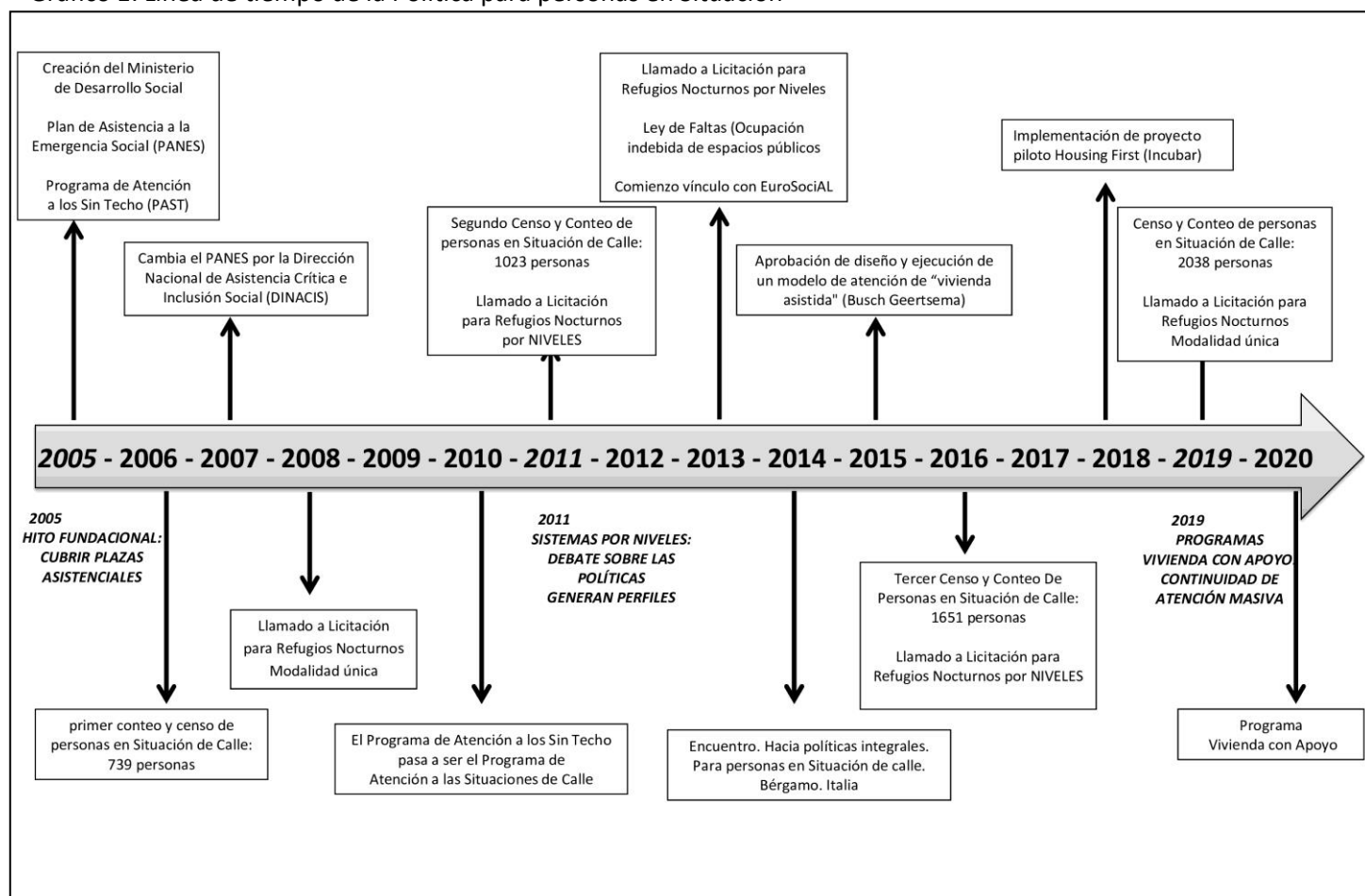
llamado (TOCAF)⁶. Es por eso que se consideró a los pliegos de los llamados a licitaciones públicas para gestionar los dispositivos como las propuestas de abordaje donde se define a la población objetivo, plasmando los lineamientos y enfoque metodológico que se considera más indicado para mitigar dicha problemática. (Para una sistematización de los datos se presenta el Cuadro 1 del Anexo).

Por consiguiente resulta relevante analizar los cambios por los cuales ha transitado el abordaje desde la óptica estatal tomando a estos como los representantes de la concepción teórico metodológico de la política en curso.

4. Análisis de los procesos de la implementación de la política.

En este apartado se presentará cuáles han sido las modificaciones por las que ha transitado la política pública focalizada en las personas en Situación de Calle, sus resultados parciales y el interés académico que ha generado. Para describir el proceso de forma histórica se optó por presentar los documentos en función de su fecha de redacción. Para una mejor comprensión a continuación se presenta una línea de tiempo con los acontecimientos más importantes, la cual también pretende ser una referencia para la lectura del análisis de los diferentes períodos observados.

Grafico 1: Línea de tiempo de la Política para personas en Situación



Fuente: Elaboración propia

⁶ <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/tocaf>

4.1) Hito fundacional: Cubrir plazas asistenciales (2005-2010)

En esta primera etapa se describirá cual fue el recorrido inicial que realizó la política para personas en Situación de Calle acompañando el nuevo proceso que venía a implementar el primer gobierno de izquierda de la historia del Uruguay. Cuál fue el primer contacto con las organizaciones encargadas de ejecutar la política focalizada y también los primeros datos que fueron surgiendo relacionados a la misma. También se presenta como la política despertó el interés académico buscando en primera instancia desde una mirada sociológica, identificar diferentes perfiles de población que asistían a los mismos y como desde una mirada más aplicada desde el trabajo social, como los dispositivos comenzaban a presentar falencias o críticas en su funcionamiento.

El inicio se da el primero de marzo de 2005 cuando asume la presidencia el Dr. Tabaré Vázquez candidato del Frente Amplio, cortando con la hegemonía histórica gubernamental de los partidos tradicionales. El 21 de marzo el Senado y la Cámara de Representantes, por intermedio de la Ley N°17.866 crea el Ministerio de Desarrollo social con el objetivo de formular, ejecutar, coordinar, programar y evaluar las políticas, estrategias y planes de desarrollo social en general.

El 15 de mayo se certifica en primera instancia el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) Y el 20 del mismo mes la Ley N°17.869 declara la situación de emergencia social en el país implementándose el Plan de Asistencia Social (PANES) por intermedio del Mides.

El PAST pasa a ampliar lo llevado a cabo en el Programa “Frio Polar” y “Plan Invierno”⁷, los cuales según la resolución N°: 1000/06 *“la IMM desde el año 2000 desarrolla acciones tendientes a revertir las condiciones de vulnerabilidad social en que se encuentran las personas en situación de calle.”*

Con el objetivo de dar continuidad durante todo el año a los albergues nocturnos que se abrían en invierno. El cometido era centralizar, unificar y nacionalizar la red de refugios del país dando paso a la gestión en conjunto con el Mides de los que se venían encargando las diferentes intendencias y las organizaciones privadas.

El cual se plantea a largo plazo la *“reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle y de forma inmediata apaciguar las situaciones de subsistencia de esta población, mientras construyen y transitan rutas de salida efectivas y sustentables”*⁸.

A pesar de los diferentes cambios sustanciales en la gestión como ser la permanencia durante todo el año y los servicios diurnos, no se recabó información que especificaran objetivos que no fueran de orden asistencial, de gestión de prestaciones básicas y tramitación de documentación civil. Sin observarse mecanismos que promovieran o pronosticaran un plan de egreso del sistema, ruptura de la situación o reinserción en el entramado social.

En el año 2007 se reformula la estructura organizativa del Ministerio siendo 8 las direcciones en el mismo nivel jerárquico y de dependencia directa del ministro entre los que se encontraba la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS), con el cometido de coordinar y continuar la implementación del PANES, donde la División de Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables pasará a implementar el Programa de Atención a los Sin Techo.

⁷ En la Resolución N° 1775/01 Secretaria general de la IMM se plantea 90 cupos por la noche en los inicios del “plan Invierno” <http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/1775-01>

⁸ Relevado de “PAST. Objetivos y Actividades del Programa 2005. PAST-PANES”

LLAMADO A PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA REFUGIOS DIRIGIDOS A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN MONTEVIDEO. Noviembre, 2008

A fines del año 2008 y luego de puesto en marcha el nuevo formato del ministerio se realiza un llamado a licitación pública para gestionar 460 plazas en Montevideo absorbiendo las plazas que eran co-gestionadas con la Intendencia.

En el pliego del llamado la presentación incursiona en una breve descripción de la población como problemática social y política, con una intencionalidad de alcance y expresiones basadas en la experiencia. Donde se empieza a interpretar como un tipo de expresión de la extrema exclusión sociocultural de los individuos, enunciándose como una situación estructural.

Aceptando que los individuos en esa fase ven vulneradas las prácticas de pleno ejercicio de derecho y ciudadanía siguiendo la línea del Estado de Bienestar. El amparo y la reinserción social siguen siendo parte de la propuesta pero haciendo hincapié en que lo económico-laboral no es exclusividad de llegada a esa situación y no vislumbra una causa o un efecto de la misma. Más si se observa que previamente se nombran a los problemas *“que hacen imposible diferenciar si se trata de una causa o un efecto”*.

Se observa que el foco se dirige a corregir una desafiliación, adquisición de hábitos y reconocimiento. Coincidiendo en el abordaje inmediato del amparo ante riesgos vitales generados por la vulnerabilidad que implica pasar amplias horas en calle. A lo que se plantea que la amplitud horaria ha generado la apropiación de elementos protectores que evitan una institucionalización no deseadas.

A la presentación se le agrega como objetivos generales evitar los procesos multidimensionales y pluricausales de la situación. Término el cual se presenta como demasiado pretencioso a pesar de la idea de brindar amparo durante la noche y la atención en alimentación, higiene, salud y documentación. Volviendo a caer en la amplitud de generar estrategias para la superación de las condiciones que derivan en calle.

Es recién en las actividades que deben realizar las OSC seleccionadas que se desglosan las diferentes áreas o esferas desde la que se reconoce a la problemática para luego ejecutar una acción. De las cuales se destacan la reinserción sociocultural con diferentes programas sociales tanto del Estado como de la sociedad civil. Aparte de lo nombrado en el objetivo, promover los derechos y servicios vinculados al ejercicio ciudadano, promover el desarrollo de habilidades para la vida cotidiana, atención a las redes familiares y sociales. Y mediante acuerdos individuales construir una estrategia personalizada de salida que bajo la breve descripción de los puntos anteriores es en este literal que comienza a tomar sentido.

En marzo del año siguiente se presenta el llamado para la gestión del Servicio de Orientación y Derivación para personas en Situación de Calle, con el objetivo principal de análisis de perfil de los protagonistas con su consiguiente derivación al componente más indicado, con el fin de transformarse en un *‘punto de referencia ineludible para los que duermen en la calle’*. Siendo este dispositivo Puerta de Entrada el encargado de asignar las personas hacia los refugios nocturnos anteriormente en convenio.

DATOS OFICIALES SOBRE EL PERÍODO

Del primer conteo y censo de personas en Situación de Calle DINEM-MIDES (2006) y Chouhy (2006)⁹ se puede desglosar la operativa de los refugios compuesto por diferentes tipos

⁹ Al no disponer de datos directamente del programa se toma en cuenta lo relevado en la monografía de grado de Chouhy (2006).

coordinados por el Plan Invierno-PAST: se presentaban refugios para hombres que se dividían en de 18 a 45 años, de 46 años en adelante y uno de baja exigencia o tolerancia para “crónicos o estructurales”. Refugios para mujeres solas o con NNA y refugios mixtos, que eran para adultos mayores o familias con jefatura masculina. También se contaba con centros coordinados por organizaciones no gubernamentales y privadas donde se dividían en refugios “Permanentes”, hogares y centros de atención. Del conteo y censo se constataron 739 personas en calle entre refugios e intemperie.

Entre los años 2005 y 2006 el PAST se implementó en Montevideo, Canelones (Pando y Las Piedras), Maldonado, San José y Paysandú. Montevideo contó con 11 refugios por intermedio del PAST y 7 refugios “permanentes”, con 460 cupos en Montevideo y 150 en el interior. Para diciembre del año 2006 se estimó que transitaron más de 1.550 personas por el PAST en dichos años¹⁰.

Del Informe final realizado para la presentación de datos y resultados del 2007 llevados a cabo por el ministerio se destacan los 460 cupos con que contaba Montevideo y los 120 en los 4 departamentos restantes, con presencia del programa en el interior. Atendiendo a más de 1900 personas durante ese año.

En la memoria anual del 2008 específicamente se registraron 15 refugios con 620 cupos en total llegando a atender a 3000 personas durante el año. Se implementa el Centro de Derivación y Servicios como puerta de entrada a los refugios mediante entrevista y derivación.

Para fines del año 2009 se redacta la memoria anual donde en lo que respecta a los refugios nocturnos dicho año se llegó a 780 cupos distribuidos en 21 centros de 7 departamentos atendiendo a 4.200 personas.

Luego de la primera experiencia en el gobierno en 2009 vuelve a ser electo el Frente Amplio dándose en 2010 el primer año del mandato de José Alberto Mujica Cordano. Dicho año según el Ministerio es considerado como un año de consolidación, innovación y fortalecimiento institucional. Se toma al Plan de Equidad para actualizarlo y relanzarlo como estrategia de desarrollo social en el plano mediato e inmediato.

En lo que refiere al programa no se encuentran datos claros ya que dicha memoria es presentada en marzo del 2011 y el censo se realizaría en 6 meses más pero los datos es que por los refugios pasaron 2000 personas.

PRODUCCIÓN ACADÉMICA

El crecimiento tanto cuantitativo como cualitativo de la población en Situación de Calle además de generar nuevas estrategias de abordaje pasó a ser una temática con mayor contenido y por ende pertinencia de abordar. Es por eso que en el año 2006 se publican dos investigaciones de grado que fundarían las bases del caudal actual de la historia del arte en la materia.

En Chouhy (2006) además de aportar una descripción más detalla del programa se adentra en las diferentes privaciones por las que atraviesa la persona al estar o llegar a Situación de Calle. En las cuales a partir de las dimensiones residenciales y temporales (Tosi, 2005), las diferentes esferas de exclusión (Meert, H et. al 2004) realiza una amplia categorización conceptual de

¹⁰http://archivo.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MIDES.pdf y <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2005>

personas en dicha situación analizando el vínculo con las diferentes variables independientes (sexo, edad, formación, trabajo, tiempo de calle, consumo, vínculos familiares, etc.).

También en Ciapessoni (2006) se pone como objetivo realizar una tipología de cómo se piensa el individuo en situación, como se vincula con los 'otros' y su lugar en la sociedad. Para ello desarrolla los conceptos de desafiliación y exclusión social no como ausencia sino como un conjunto de relaciones sociales particulares (Castel: 1997). La idea de "estigma" como desacreditador de la identidad individual (Goffman: 2001), como el Interaccionismo Simbólico centra su importancia en la concepción que la da la persona a su entorno (Berger y Luckman: 1997). Y la teoría del forastero de Alfred Schultz de 1974, donde el sujeto se enfrenta a una nueva realidad en la cual las nuevas pautas culturales lo atraviesan, 'nueva realidad' que con el paso del tiempo se tiende a perpetuar y cronificar.

De las entrevistas realizadas por la autora a hombres usuarios de refugios del PAST empieza a entretejer las diferentes posturas que toman los hombres a la hora de usufructuar la prestación social según los diferentes estadios en que se encuentren.

Como conclusiones más importantes destaca cómo la política de refugios crea a su propio sujeto y fortalece al concepto, lo afilia a la sociedad y lo incluye pero cumpliendo un nuevo rol, el de persona en Situación de Calle.

Y es a partir de la temporalidad que plasma la opinión de la necesidad de un relevamiento efectivo para a partir de él poder *"confeccionar los distintos perfiles con técnicas de corte cualitativo de personas que habitan los refugios con el fin de ejecutar políticas públicas de promoción en un mediano plazo que atienda a las necesidades más urgentes, atendiendo los diferentes momentos por los que los sujetos habitan los refugios"* (Ciapessoni, 2006:42).

En el artículo de Ciapessoni (2007) se puede destacar como la autora parte de las conclusiones haciendo énfasis en las "diferentes etapas", "distintos estados", "diversos momentos", o 'etapas' de calle por las cuales los individuos atraviesan. Habla de una "nueva tipología de individuos que quedan en calle" (ídem: 144).

Luego de un recorrido teórico hace hincapié en lo que Santandreu (2003) señala como *"al menos tres grandes tipos de personas en situación de calle"*. En función de las situaciones negativas y del acostumbramiento llega a la construcción de un "andar" en determinadas "etapas": la de "incorporación", la de "adaptación" y por último se da la "habitación".

Concluye en dicho artículo que considera necesario seguir una línea de investigación de las diferentes dimensiones manifestadas y que; *"es desde esta definición de su situación y desde los cimientos de sus experiencias, que se debe tomar como punto de partida para un diseño más eficaz de las políticas sociales dirigidas a esta población"* (ídem: 153).

Por otro lado el artículo de Chouhy (2007) retoma lo investigado en 2006, donde vincula la variable tiempo con la "Situación de Calle" y detecta diferentes factores, que permiten incrementar la posibilidad de encontrar algunas salidas a esas situaciones.

Desde la cuestión de las condiciones dinámicas de los "cursos de vida" se entrelazan con las "estructuras de oportunidades" y "estratifican internamente" a dicha población. Diseñando un modelo analítico para el estudio de las trayectorias, posiciones, disposiciones y estrategias que constituyen en el tiempo. Donde mide cómo un evento adverso, junto a la capacidad de respuesta, habilitará adaptaciones a los escenarios para sortear dicha situación. Todo esto como componente de la vulnerabilidad social (CEPAL, 2002).

En este artículo a las conclusiones que Chouhy intenta arribar son que utilizando el diagnóstico realizado por teóricos como Castel (1997) sobre la modernidad avanzada, datando de los cambios en el estado de bienestar de Esping-Andersen (1993) es necesario adoptar enfoques dinámicos para las formas heterogéneas de manifestarse la vulnerabilidad social.

Interesa especialmente como el acumular riesgos en el tiempo y las situaciones que favorecen la emergencia de eventos negativos se orientan y configuran la persistencia, recurrencia o salida de la Situación de Calle. Dejando pendiente el análisis de las disposiciones que puedan determinar un modelo predictivo de eventos futuros.

Desde el 2008 hasta el 2012 se pueden encontrar aproximadamente 30 investigaciones y artículos sobre la temática¹¹, los cuales más de veinte se adentran en los menores de edad en dicha situación y por sobre todo en la infancia. Se encuentran estudios desde la discusión judicial del preámbulo a la ley de faltas hasta los efectos psicoactivos de la pasta base en dicha situación¹². De los ya analizados también se pueden destacar dos producciones académicas de trabajadores sociales y un artículo realizado por Ciapessoni, que se detallaran a continuación.

En Pérez (2008) la autora busca compartir desde su experiencia laboral en refugios hasta la fecha la problemática de la intervención, características y respuestas al fenómeno. Declara que a pesar de los esfuerzos realizados en este tiempo seguía habiendo personas durmiendo en la calle y refugios desbordados de demanda. Considera que el problema radica en la ausencia de políticas que cubran más allá de la emergencia y políticas de intervención en personas en situación de vulnerabilidad como prevención.

A pesar de la necesidad urgente, considera importante destacar dos ejes que son constantes en su experiencia laboral y profesional. Primero el importante desgaste familiar a nivel vincular donde se destaca el discurso de la culpabilización de la familia como agente “expulsor” del individuo, ya que las familias se encuentran sin dispositivos y con nula “protección” y el desgaste institucional por las que las personas han pasado.

Como críticas finales destaca el escaso trabajo coordinado y en conjunto entre diversos organismos que se consideran competentes. Plantea que desde los refugios aparte del cobijo, alimento, higiene y salud, los esfuerzos en objeto socio educativo y trabajo en red no permiten evitar un proceso de adquisición de hábitos de calle (e institucionalización) que permita un “egreso positivo”.

En Viana (2009) aporta una visión desde su experiencia de trabajo y de investigación en un refugio nocturno. Presenta una caracterización de la población y de las situaciones que llevan a la población a estar en Situación de Calle y en refugios de las cuales se presentan dos como más relevantes.

Uno de los motivos clave del abandono del hogar es el consumo de sustancias fuertes (alcohol puro, cocaína, pasta base). El cual genera diferentes actos ilícitos, deterioro físico e intelectual. Otro factor determinante es la atención en salud mental y el uso de medicación. La dependencia al fármaco y el control estricto del tratamiento generan una rutina que les quita autonomía. En ambos casos el uso de drogas (recetadas o auto provistas) tiene una doble función, condicionando el ingreso lo que supone estar dispuesto a un sistema de reglas.

¹¹ <https://biur.edu.uy>

¹² Gilardino, B. (2012) y Menoni, A. (2010)

El refugio como institución tiene su dinámica propia y sin articulaciones con el exterior reproduce prácticas que se naturalizan pautadas por estrategias de calle. La política focalizada cae en la imperiosa necesidad de la complementariedad de otras políticas integrales. La no participación en redes de cooperación sitúa a los individuos en el más puro aislamiento. También vislumbra que la salida debe venir de la órbita política y diseñadora de programas.

En el artículo de Ciapessoni (2009) plantea que debido a múltiples definiciones han hecho difícil el diseño de programas acorde a la problemática social y la ausencia de definiciones compartidas en función de una orientación teórica concreta es el principal obstáculo para la acumulación de conocimiento. Haciendo hincapié una vez más en la poca diversificación de los servicios que se les ofrece. El artículo se orienta desde la definición nórdica y europea hasta llegar a la situación en Uruguay.

Los aportes teóricos permitieron considerar la diferencia de eventos que dan cuenta de las diferentes circunstancias de vivienda, de eventos precipitantes (disparadores) como causa más inmediata y de distinguir la incidencia del mismo (ocasional, recurrente o intermitente, continua o de larga duración).

Es a partir de aquí que plantea ejes que intervienen en la definición y diseño de políticas sobre la materia. El primero como el enfoque individual y el estructural donde en sus extremos se presentan simplistas y es en su conjunto lo que permite conocer las particularidades de los diferentes grupos de personas. El segundo enfoque toma a la vivienda como relevante en la discusión, pasando a ser una transición progresiva en vez de una dicotomía. Y el tercer eje es el que enfrenta a los dos anteriores, identificando por un lado dos grupos, a los que sí se les provee de vivienda solucionan su problema y los que el realojo habitacional no sería suficiente. Y por otro lado desde una óptica multidimensional, sobre ausencia de vínculos y relaciones sociales con diferentes grupos de necesidades que introduce la dinámica de un proceso.

Sobre Uruguay lo compara con Chile donde el grupo denominado en Situación de Calle son quienes duermen a la intemperie y en refugio. Califica a la situación del conocimiento académico y la aplicación de programas focalizados como nulos en comparación a los modelos de los países centrales. Y que hasta el momento de su estudio hacía poco tiempo que era tema de discusión y abordaje. Planteando como dificultad la de diversificar líneas de atención desde el PASC.

Como conclusiones para un mayor conocimiento sobre estas poblaciones la autora plantea la necesidad de hacer un seguimiento sobre las estrategias de supervivencia que los usuarios despliegan en el día, que podría agregar datos sustantivos para futuros perfiles de refugios nocturnos del programa de asistencia a la Situación de Calle del Ministerio de Desarrollo Social.

4.2) Sistema por niveles: debates sobre las prácticas generan perfiles (2011-2018).

Hasta este punto se ha analizado la política de abordaje a las personas en Situación de Calle, cuál ha sido su alcance y que interés ha despertado en la academia. Y desde su creación, su primer censo, las memorias anuales, las primeras investigaciones sobre la materia y artículos posteriores no es hasta la afirmación del hito del 2011 que no se vuelve a generar contenido sociológico sobre la problemática en los hombres adultos.

En esta segunda etapa se describirá cual fue el cambio que transitó el programa en el contexto de un nuevo período de gobierno dentro de la misma agrupación partidaria con la introducción una reforma social. Como la política focalizada tomó un nuevo marco regulatorio bajo los reglamentos de los pliegos licitatorios. También se ejecutaron dos nuevos censos que arrojaron un aumento continuo de la población estudiada y como desde los diferentes documentos relevados se plasman los alcances que tuvo la política. Otros dos sucesos relevantes fueron la implementación de la Ley N°19.120 sobre la conservación y cuidado de los espacios públicos, y el comienzo y transcurso del asesoramiento internacional de la Unión Europea sobre procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas focalizadas. El interés académico continuó su rumbo, en el estudio de la temática se puede observar la asociación de perfiles y antecedentes de usuarios de los dispositivos, las críticas y aprobaciones de la reestructura del programa, el análisis fenomenológico de quienes habitaban la calle y el análisis exhaustivo de los diferentes modelos de atención (Figueredo, 2017) las cuales fueron parte del contenido de las investigaciones estudiadas.

Hacia el 2011 un año de vital importancia;

Es en el tercer cuatrimestre que se van a dar tres puntos inflexivos tanto para el programa como para la política social en general. En orden son el Censo y Conteo de Situación de Calle, la Reforma de la matriz de protección social y el llamado a licitación para refugios con un importante conjunto de cambios.

DIAGNOSTICO DE SITUACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS CENTROS PASC JULIO AGOSTO 2011

En julio y agosto del 2011 se lleva a cabo el primer diagnóstico a partir del acercamiento entre el equipo coordinador entrante y la DiNEM, ya que desde el censo del 2006 hasta fines del 2010 que el programa no vuelve a contar con su intervención. Tanto para obtener insumos que aportaran al proceso de reestructuración del programa, un seguimiento y control del mismo, que evidenciara las dimensiones en las que el programa pretendía tener efecto.

En él se presenta al programa con tres áreas específicas; la social con la brigada calle y equipo móvil, la programática con puerta de entrada y los centros habiendo en Montevideo 9 nocturnos, 2 diurnos para mujeres con hijos y para psiquiátricos, 3 centros 24 horas para mayores de 55 años, 2 hogares medio camino para personas con capacidad de autogestión y pasado en otros centros del programa y 2 casas asistidas para pacientes psiquiátricos.

Se hace alusión que a fines del 2010 se comienza con una reestructura redefiniendo objetivos, variando la forma de organización y al equipo coordinador, modificando su nombre de “Programa de Atención a los Sin Techo” a “Programa de Atención a las Situaciones de Calle”.

De los datos más importantes que recaba se destaca la amplia variedad de modalidades y perfiles para los centros de la capital, no así como se define la existencia de los mismos. Se manifiesta la necesidad de capacitación y una mejor división de la tarea para los profesionales. Las fallas en la articulación con otras instituciones sin una respuesta ágil. Siendo la salud mental y el consumo una de las principales problemáticas y dificultad de abordaje.

CENSO Y CONTEO DE SITUACION DE CALLE 2011.

La noche del 15 y madrugada del 16 de setiembre del 2011 se llevó a cabo el relevamiento tomando como población a las personas que hubieran pernoctado a la intemperie y las que se encontraban en refugios. En la introducción destaca la importancia de contar con información confiable y actualizada sobre la cantidad y características de dicha población en complemento al diagnóstico de situación y capacidad de los centros anteriormente nombrados.

Los resultados dieron en todo el país 1274 personas de las cuales 837 estaban en refugios y 437 en calle. Montevideo dató de 1023 personas, 607 estaban en refugios y 353 en calle. La media etaria fue de 40 años observándose que en calle la edad era significativamente menor.

Del total 77% eran hombres y 23% eran mujeres, en cambio en calle se registró un 94% como hombres y un 6% como mujeres. Si se observa a la inversa de las 216 mujeres el 91% estaba en refugio y solo el 9% se registró en calle. De los 950 hombres el 67,5% lo hizo en refugio y el 32,5% lo hizo en calle. De lo observado en calle se pasó de 320 en 2006 a 353 en 2011, afirmando que en estos 5 años la población en calle se mantuvo estable.

Destaca que tanto para el censo como para el diagnóstico de los centros los trabajos de Chouhy (2007), Ciapessoni (2009) y Aloisio (2010) fueron de insumo fundamental. Los cuales hacen un fuerte hincapié en los factores de corte individual que explican el fenómeno.

En Aloisio (2010) se identifican tres tipos de exclusiones que pueden hacer a la privación residencial. La física, sin acceso a un lugar seguro, la legal sin tener una habilitación y la social sin tener un lugar privado. Y estas al cruzarse se obtiene una tipología de grados de exclusión siendo las más relevantes; la sin techo con todas las exclusiones donde duermen a la intemperie y sin vivienda, legal y social que duermen en un albergue sin propiedad ni privacidad.

La variable de duración de Kuhn y Culhane (1998) le permite clasificar en crónicos con un episodio continuo y de más de dos años con adquisición de habilidades de supervivencia de calle y como recientes como más breve y singular menor a dos años. Luego toma las dos variables y realiza una tipología de duración de la exclusión con 4 tipos.

Y es en función de lo antes nombrado que se observa por un lado que un 23,9% hace más de 4 años que lo hace siendo estos los crónicos y poco más del 50% menos de un año siendo estos los recientes. Donde un 19,8% lo hizo entre 6 meses y un año y un 32% en menos de 6 meses.

Si se distribuye por edades se observa que a mayor cohorte de edad mayor es el porcentaje de personas que caen dentro de la categoría de crónicos. Destacando que estos datos coinciden con los relevados en el 2006 viéndose que las trayectorias breves de situaciones de calle son típicas de usuarios jóvenes.

Se observa en Aloisio (2010) también que el fenómeno se da principalmente en Montevideo, no dándose diferencias ni en sexo, edad o distribución geográfica en comparación al 2006. Recomendando profundizar en investigaciones que den cuenta de las trayectorias y de los motivos que puede haber llevado a dicha situación. Incitando a realizar abordajes que den cuenta de las construcciones subjetivas usando el censo como marco muestral.

REFORMA SOCIAL DEL 2011: UNA NUEVA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL.

Entre setiembre y octubre de dicho año se redacta y se aprueba por en CNPS¹³ el documento de la Reforma Social en el Uruguay. En este tiempo la visión política del gobierno reconoce que el crecimiento económico no se ha ido acompañando de políticas activas de distribución.

La estrategia de mediano y largo plazo deviene del plan de equidad donde de forma integral se pueda conjugar crecimiento económico con justicia social, proyectando que los dividendos de la renta nacional se distribuyeran de forma equitativa. De los pilares más relevantes se destaca la universalidad al acceso tanto desde las acciones focalizadas hasta alcanzar la igualdad social.

¹³ Consejo Nacional de Políticas Sociales <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/236-2005>

De la Red de Asistencias e Integración Social los objetivos estratégicos se centran en articular y sintetizar las intervenciones públicas con un mayor componente promocional a los servicios sociales universales. El CNPS tendrá la función de ámbito interinstitucional a nivel nacional. Donde los criterios teóricos y metodológicos deben ser fundamentales para una mejora en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones.

LLAMADO PARA PRESENTAR PROPUESTAS DE TRABAJO PARA LA GESTION DE CENTROS NOCTURNOS EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO. Noviembre 2011.

Al igual que en el anterior llamado desarrolla una introducción sobre el proceso de trabajo del Ministerio, los lineamientos gubernamentales y la atención a la emergencia social.

Independientemente de la pertinencia o de la asociación de conceptos que se puede realizar a partir de los estudios realizados, la necesidad de creación de perfiles y la preponderancia en las trayectorias, el pliego del 2011 introduce un cambio sustancial en la política focalizada que es la introducción de NIVELES de abordaje, los cuales acarrearán intrínsecamente una definición fraccionada de la población por ende, de los mecanismos de acción.

En el objeto del llamado pasa a las propuestas de trabajo donde se observa como el sistema se va aproximando al de CUIDADO CONTINUO; pudiendo emparentar el Nivel 1; *“de máxima flexibilidad admitida, no han logrado insertarse al sistema”* al punto de ingreso. Pasando al Nivel 2, donde el transitar *“los primeros pasos hacia el desarrollo del proyecto de vida, de sustentabilidad material, atención en salud y redes comunitarias”*, características similares al nivel anterior. Para llegar al Nivel 3 como centro de pre egreso, que *“deberían haber constituido desde otros niveles o desde su experiencia personal”* denotando el concepto de tránsito dentro del sistema, pero sin cerrar el círculo ausentándose el dispositivo de Vivienda (sea transitoria o permanente con apoyo), dejando esto librado al individuo y a comercio del mercado.

Aplicándose aquí también las diferentes situaciones que relata Santandreu (2003) donde está el individuo que recién cae en calle, el que está cronificado con una estrategia de vida y un grupo intermedio. Las conclusiones arribadas por Ciapessoni (2006, 2007, 2009) también pueden ser consideradas como una base teórica para un diseño de políticas más eficaz, sustentado en los perfiles temporales.

En el marco conceptual se puede detectar una debilidad a la hora de hablar de ingreso y egreso, ya que la prevención se encuentra muy por fuera del alcance del programa. Este proceso se acopla a las críticas realizadas al modelo con el efecto cuello de botella, ya que se observa que al avanzar de niveles se reduce drásticamente el número de refugios y de cupos disponibles, pasando del nivel I y II con 605 cupos cada uno a 120 en el nivel III.

En el encuadre de trabajo y el enfoque metodológico se plantea en las líneas de acción la atención personalizada, elemento crucial del modelo que es la gestión de caso, donde el acceso a la red de prestaciones se da al lograr los objetivos alcanzados. En este caso en analogía a Figueredo (2017) se aspira a “subir de nivel” en vez de “ganar” la vivienda.

2013 otro año clave de movimientos;

En marzo de dicho año se presenta el nuevo llamado a gestión de centros nocturnos. En agosto se promulga la Ley N°19.120 de conservación y cuidados de espacios públicos. Y en diciembre se establece contacto con la EUROsociAL para el inicio del proceso de fortalecimiento del sistema de atención a personas en Situación de Calle. Desde los diferentes documentos

recuperados se continuará el análisis pertinente para relatar el proceso de abordaje a la problemática.

LLAMADO A OSCs y/o COOPERATIVAS DE TRABAJO PARA PRESENTAR PROPUESTAS DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN DE CENTROS NOCTURNOS EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO EN EL MARCO DEL PASC. MARZO 2013

Este pliego tiene la particularidad de agregar algunas variantes al pliego anterior. En este apartado lo que se intentará es analizar dichas modificaciones, en función de que se agrega y que se quita, tanto desde lo teórico como desde lo metodológico en función de los términos utilizados donde el apartado metodológico es el que sufre mayores modificaciones.

De acuerdo a estos lineamientos en este caso reafirmados por la Reforma y por la RAIS, se agrega a la población objetivo *“en riesgo de estarlo”*, nuevamente con una óptica preventiva difusa. En lo que refiere al objeto del llamado se observa nuevamente la similitud a un sistema de Cuidado Continuo. Lo cual también repite una definición fraccionada de la población por consiguiente como se observó, de los mecanismos de acción.

Lo más significativo aquí es el efecto de cuello de botella (Figueredo, 2017) más pronunciado que se observa en la distribución de los cupos. Por más que se aumenten casi en un 10%, en lo que refiere a su distribución se observa que en el Nivel I se da un aumento del 50% de los cupos (de 300 a 450), en el nivel II disminuye en un 10% (de 305 a 270) y si se da una disminución drástica del 50% de los cupos en el Nivel III (de 120 a 60).

Una vez más en el marco conceptual se puede detectar una debilidad a la hora de hablar de ingreso y egreso, ya que la prevención se encuentra muy por fuera del alcance del programa. Repite la atención personalizada, que hace alusión al elemento crucial del modelo que es la gestión de caso, para la revinculación al ámbito social y laboral.

En su enfoque metodológico describe de forma transcripta las funcionalidades de los diferentes niveles, agregándole al NIVEL I el abordaje hacia la salud, mental y en adicciones. El NIVEL II igual definido pero se le agrega que *“es en este nivel donde las personas usuarias de los centros logran mantener algún tipo de inserción laboral”* siendo de características similares al nivel anterior. Y el NIVEL III como centro de pre egreso, repitiendo su construcción de otros niveles, reafirmando el concepto de tránsito, una vez más sin el dispositivo residencial final.

Para terminar desarrolla el tipo de abordajes desde las diferentes dimensiones que se pretende trabajar. Comienza narrando la atención personal y el seguimiento de la consecución de los objetivos preestablecidos. En el abordaje grupal donde destacan la convivencia armónica, necesaria en dichos dispositivos de abordaje masivo y escalonado. Y por último, la dimensión barrial comunitaria, que no hace más que reafirmar el estigma que representa dicha situación al exhortar a los participantes a generar una visión de menor negatividad.

LEY DE FALTAS

Entre medio del proceso licitatorio anteriormente nombrado el 20 de Agosto del 2013 es firmada el acta donde “El Poder Legislativo, el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay reunidos en Asamblea General decretan” Sobre la Ley N°19.120, en el artículo 14: “Incorpórese en el Libro III, Título I, Capítulo VI de las faltas por la afectación y el deterioro de los espacios públicos” del código penal el siguiente artículo:

Artículo 368: (Ocupación indebida de espacios públicos).- El que ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, será intimado por parte de la autoridad departamental,

municipal o policial correspondiente a retirarse en forma inmediata y a que desista de su actitud. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente.

COMIENZO DEL VÍNCULO CON LA EUROSOCIAL¹⁴

En diciembre del 2013 se establece un convenio con la EUROsociAL¹⁵ con el objetivo de aportar elementos desde la experiencia europea para la mejora de los instrumentos de atención a esta población. Donde del informe final se destaca que en función del resto de los países participantes se observó la asertividad de las acciones dirigidas hacia dicha población. En agosto de 2014 se aprueba un documento del cual se sustrae que la política debería tomar un rumbo de desinstitucionalización del abordaje. Y en octubre de dicho año se participó del encuentro de Bérgamo del cual se resaltan una diversidad de metodologías de abordaje que se pueden agrupar en dos grandes modelos; Modelo Continuum of Care o en escalera y Modelo de Housing First o “una Vivienda Primero”.

Al año siguiente en julio de 2015 de la mano del experto alemán Volker Busch Geertsema se dispuso realizar un proyecto piloto que reuniera y adaptara las características de una alternativa de desinstitucionalización, aprobándose así el diseño y ejecución de un modelo de atención de “vivienda asistida” inspirado principalmente en el modelo finlandés. En nota firmada en diciembre del mismo año se destaca que *“el sistema no logra promover el egreso de las personas en forma suficiente y pareciera que cuanto mayor oferta de servicios existe, mayor demanda se manifiesta. Entre otros, el modelo de atención basada en refugios colectivos podría ser uno de los motivos de este límite.”*

CENSO DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE 2016

El 21 de marzo de 2016 se lleva a cabo el tercer Censo y Conteo de Personas en Situación de Calle con la particularidad que se toma contacto y entrevista a parte de las personas censadas.

De los primeros resultados se destacan que se contabilizaron en total 1651 personas de las cuales 1095 estaban en refugios o albergues y 110 declaran que lo iban a hacer. De las 556 personas a la intemperie se logró encuestar a 407 de ellas, es decir un 73%.

Con los datos ajustados por el cambio metodológico se observó en comparación al 2011 que se dio un aumento del 52,6% (de 763 a 1164) siendo estos un 59,4% en los centros nocturnos (de 623 a 993) y un 26,3% para quienes lo hicieron a la intemperie (de 353 a 446).

Se destacó una masculinización a la intemperie (93% y 78%), en promedio diez años más jóvenes (38 y 46 años), nivel educativo inferior con aprobación primaria en 44% y 58%. Y una mayor actividad laboral en un 70% y 42% siendo el cuidar coche en un 60% la mayor actividad.

En las trayectorias una mitad supera el año de la caída del evento, un 30% supera los cinco años y un 20% lo hicieron hace menos de un mes. La edad promedio de inicio era de 39 años para quienes estuvieron en refugio y de 25 para las personas a la intemperie.

De los motivos se destacan la ruptura de vínculos donde la mitad lo declara como el mismo, aunque presentan en un 66% para refugios y un 55% para la intemperie algún tipo de red. Las

¹⁴ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programa-eurosociasocial-ii-2013>

¹⁵ Programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (financiado por la Comisión Europea) que busca generar mejoras instrumentales en las políticas sociales de los diferentes países. Ver: <https://eurosociasocial.eu/>

adiciones se presentaron en un 32% para los de la intemperie y en un 15% para los de refugio y la pérdida de ingreso represento un 56% para los primeros y un 20% para los segundos.

LLAMADO A OSCS 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. AGOSTO, 2016.

En esta fecha se presenta el llamado a licitación en el cual se plasman los criterios y pretensiones a desarrollar. Aquí se observa la repetición de los fundamentos y antecedentes de los pliegos del 2011 y 2013 donde se renueva el marco referencial.

Se observa un cambio del 2013 donde “*se buscan desarrollar*” pasa a “*se desarrollan*” respuestas específicas en 2016 quedando en el entendido de un logro y no una pretensión. También se quita a la población “*en riesgo de estarlo*” de corte preventivo y muy ambicioso. Relata que en 2015 el cambio en las autoridades del Ministerio provocó un cambio pasando el departamento a ser la División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle, dependiendo de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.

En la descripción general del programa desarrollan las diferentes modalidades de atención donde se presentan los niveles I, II y los Medio Camino. Estos últimos suplen al Nivel III del 2011 y 2013 pasando a funcionar las 24 horas donde las personas “*cuentan con mayor capital social*”, siendo la inserción laboral estable una exigencia para el costo de los alimentos y funcionamiento. Nuevamente se observa la similitud con un modelo de Cuidado Continuo con sus dispositivos en ascenso, su tránsito y la introducción de un dispositivo tipo vivienda transitoria pensada como punto intermedio.

En el objeto del llamado se presenta la selección de propuestas a licitar donde una vez más se observa el efecto de cuello de botella (Figueredo, 2017) en la distribución de los cupos y en el sistema de escalera. Aunque se presenta un aumento total de los cupos en un 10% (de 720 a 820), en su distribución en el Nivel I se da un aumento del 33% (de 450 a 600) pero en el Nivel II se da una disminución de igual proporción (de 270 a 180), y si se compara la oferta de Medio Camino con el Nivel III se observa también una disminución de un tercio (de 60 a 40).

RED CALLE: Red de países latinoamericanos para el desarrollo de políticas de atención a la Situación de Calle¹⁶

En noviembre de 2016 se da fecha del acta que suscita el acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Ítalo Americano (IILA) donde esta se compromete acompañar al primero en la disposición técnica en el proceso de gestión del proyecto, apoyar el establecimiento del contacto con instituciones de otros países y elaborar los términos de referencia para la contratación de expertos para la revisión entre pares.

En el documento de síntesis se presenta la acción la cual tuvo como objetivo general mejorar las condiciones de vida de las personas en Situación de Calle a través del fortalecimiento de las políticas públicas nacionales. En primera instancia se establece como destinatario a Uruguay como dador/oferente debido a la experiencia con la Eurosocial que data del 2013.

De las reuniones y seminarios se llega a la conclusión de que los países de Latinoamérica presentaban una fuerte heterogeneidad en lo que refiere a los modelos e impactos viéndose la necesidad de reducir dichas diferencias en lo que respecta al abordaje conceptual y contextual donde en algunos países ni siquiera es una problemática abordada.

¹⁶ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/proyecto-red-calle>

Es en el marco de la colaboración con la FEANTSA que se llega al entendido que en Europa el enfoque prevaleciente se había presentado como el de Housing First, pero se plantea también la posibilidad de que otros abordajes con nuevos enfoques más resolutivos sean viables.

La revisión entre pares pasa a ser otro núcleo central donde Uruguay se considera como de los países más avanzados en carácter de políticas y programas. Destaca que su experiencia ha sido modelo para la implementación de políticas nacionales a nivel gubernamental en otros países.

Luego se pasa al informe descriptivo intermedio de agosto de 2018 donde se resume la acción hasta la fecha formalizándose la implementación de la RED CALLE. Destacan que de las visitas de campo llevadas a cabo entre enero y julio de 2018 se pudo observar un fortalecimiento en las políticas públicas nacionales de los países beneficiarios así como la posibilidad de llevar adelante experiencias pilotos de diseños de políticas centrados en la vivienda y adaptaciones del Modelo, introduciendo un nuevo paradigma de abordaje¹⁷.

DATOS OFICIALES SOBRE EL PERÍODO

En la memoria anual de 2011 se destaca que ese año se realizó un cambio de enfoque ya que el llevado hasta el momento no había sido el más adecuado y consistente. Aquí se destaca la ampliación de la capacidad de trabajo en lo que refiere a los cupos para los Centros Nocturnos con un total de 1140 personas atendidas. A partir de dicho año se deja de encontrar documentos que fueran denominados “Memoria Anual” como se venía observando hasta la fecha teniendo que recurrir a documentos de años posteriores para poder obtener datos globales sobre la atención anual y tipos de dispositivos¹⁸.

Por un lado la gran característica de intermitencia de la población (Ciapessoni, 2013) hace al dato escurridizo¹⁹ y por el otro la forma de presentación de los mismos ha variado durante los años. Ejemplo de esto son varias notas al pie de página o cuadros presentados en informes oficiales que asumen dicha falencia²⁰. Lo que llevó a ir modificando los datos en función de que se avanza en el tiempo ya que bajo el rótulo de “*total de personas que asistieron a un centro*” que es lo que se intenta presentar en estos apartados no sale en todos los informes.

Para el 2012 se presenta el DSCC-PASC donde se relata que la población atendida en el año fue de 1157 personas. Aquí se detalla que los centros nocturnos y los centros 24 horas acapararon 511 y 370 personas respectivamente. Para el año 2013 se recurre nuevamente al DSCC-PASC publicado en Junio del 2014 el cual describe que los centros nocturnos y los centros 24 horas acumularon 697 y 476 personas respectivamente con un total de 1471 personas atendidas. Aunque en el Informe Mides. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2015 -2016 ambos años refieren a los cupos disponibles en los diferentes dispositivos.

¹⁷ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Li%CC%81neas%20de%20trabajo%20de%20Cooperacio%CC%81n%20Internacional%20de%20la%20DPI%202019.pdf>

¹⁸ En el Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2011-12, en l nota al pie de página cita “En el caso del PASC, uno de los principales inconvenientes para llevar adelante era la ausencia de información proveniente de los Centros de Atención.”

¹⁹ “Un mismo cupo cama es ocupado, en el período de un mes, por más de un usuario/a. Esto se debe a la rotación de las personas, fenómeno más intenso en el programa Calle (Ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia).” Nota al pie de pagina N°86.” Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2015-2016. PASC

²⁰ “Los datos que se presentan corresponden a los registros ingresados al sistema SMART por los equipos técnicos de los centros. Cabe destacar que durante el segundo semestre del 2012 el sistema se encontraba en una etapa de ajustes, por lo cual los centros tenían diferentes niveles en cuanto a la calidad de sus registros, existiendo algunas complicaciones para dar cuenta de todo período. Por tal motivo se decidió presentar los datos de una noche. La diferencia existente en relación a los cupos definidos por el programa (1430) se debe a que en algunos centros nuevos el sistema de registro no se había comenzado a implementar.” Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2011-2012. PASC. Cuadro 67 Notas al Cuadro 67.

Para los siguientes años se recurre al Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2015-16. PASC. En el informe se presentan los datos en nota al pie de página N°85 donde *“El registro de asistencia en centros se implementa a partir del año 2014, año en que se contabiliza la asistencia de 5066 personas.”* Del Cuadro 7. *“Cantidad usuarios de centros de atención por Programa 2015-2016 se presenta que para el 2015 fueron atendidas 5013 personas.”* Y del mismo cuadro anterior se observa que para 2016 fueron atendidas 4561.

Para el resto de los datos anuales se toma lo expuesto en el *“Panorama general sobre la Situación de Calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES.”* (Mides – Dinem 2020), donde en la tabla 3 se detallan que 4336 personas asistieron a centros de atención de la División Calle en el año 2017 y que 4119 fueron atendidos por la División en el año 2018.

PRODUCCIÓN ACADÉMICA.

Luego de producidos los cambios en el programa y de haber analizado las primeras producciones sobre la temática en el segundo período también se investigó sobre como afectaba el fenómeno en Uruguay. Los sucesos anteriormente descritos mediante los documentos pertinentes fueron tomados como objetivos por varias investigaciones realizadas.

En Hernández (2011) se realiza un cuestionamiento sobre el objetivo del programa en el momento que atravesaba por la reestructuración y por el cambio de nomenclatura. Aquí discute sobre los conceptos de derecho, ciudadanía social y pertenencia a una comunidad. En referencia a las modificaciones que sufre el programa en 2011 no revela un cambio sustantivo a no ser la ejecución de las casas Medio Camino como un pre egreso.

Y de la reforma no vislumbra cuales eran las innovaciones. Ya que el programa no disponía de evaluaciones y monitoreo sin observarse un rumbo, siendo una de las grandes carencias no haberse apropiado de la información sobre la población usuaria del servicio. *“Las mismas se realizan en base a supuestos y no sobre datos que la realidad por la que atraviesan los usuarios del programa les podría brindar”* (Hernandez, 2011: 74).

Destaca el sistema de puerta de entrada donde se realiza un diagnóstico situacional previo para una posterior derivación. Y desde los refugios se observa una dinámica de derivación similar con mayor participación y coordinación en unos y en otros como algo dado.

Presenta una disimilitud entre la percepción de los refugios con la coordinación del programa planteando que se ha logrado un criterio de unificación, la intervención y seguimiento como líneas de trabajo invisibilizadas ante la falta de registros o sistematización.

Desde el egreso se observa que son los capitales sociales o activos de las personas los determinantes y no tanto la injerencia del Programa. *“Si la asistencia no es acompañada de promoción de derechos corre el riesgo de convertirse en asistencialismo”* (Hernandez, 2011; 72). El programa genera las satisfacciones de necesidades básicas de subsistencia pero no lo suficiente como para generar ciudadanía.

El programa se propone la promoción de derechos siendo determinante la impronta que cada equipo le imprima, sin contar con directivas claras desde el programa, quedando este librado a la suerte del dispositivo que le toca al sujeto.

En Piñeyrúa (2012) del resultado de entrevistas a técnicos del Equipo Móvil del Programa de Atención a Personas en Situación de Calle en 2011 se pretende abordaje la elección de encontrarse a la intemperie desde la figura de las preferencias adaptativas de Jon Elster

(1988). Toma la idea del cambio de nomenclatura del programa pasando de ser “Sin Techo” a ser “Situación de Calle” en 2010.

Luego según Menoni (2010) hace una caracterización más detallada logrando enunciar elementos propuestos por la población como freno al cambio. Donde *“se instala una autopercepción que no los ubica como poseedores de derecho, se va consolidando una identidad paralela a los parámetros de sociabilización legitimados, apoyada sobre códigos o referencias vinculadas a la situación de calle”* (Piñeyrúa 2012: 34).

Siendo las preferencias adaptativas una elección en particular que puede adecuarse en función de las limitaciones menospreciando los deseos que no se consideren alcanzables, bajo la premisa de la evitación de la frustración, generadas de manera no consiente.

Exhibe a la autonomía en función del reconocimiento recíproco como significativo pasando a ser un rasgo constitutivo. Y que para que las alternativas más ambiciosas vuelvan a ser una opción es preciso implementar recursos que la muestren como viable.

Como cita a Pereira (2007) las políticas sociales deben potenciar el desarrollo de la agencia compensando su bienestar durante las etapas más crudas del proceso generando una presencia objetiva de mayores oportunidades.

Los técnicos relatan que la población proviene de contextos críticos en las esferas educativas y laborales, tanto desde la causa como hacia la limitación de una autonomía plena. El ir a un refugio abandona su construcción simbólica ante recibir órdenes, cumplir horarios entre otros.

Otro punto es el vínculo interpersonal y el logro de objetivos en pequeña escala, generando un movimiento en el compromiso mutuo, vital para que la persona realice una demanda. Permitiendo una visualización de sujeto poseedor de derechos y ampliación de deseos.

Cuando se observa el deseo de cambiar debería existir un proceder que le habilite a reconocer su capacidad para tener éxito y para que el fracaso no reinicie los logros en los cuales se han ido avanzando. Propone a la confianza como pilar fundamental en sus propias posibilidades en las instituciones y en las opciones de salida viables a su situación.

En Ciapessoni (2013) se destaca la importancia del estudio procesual en el ingreso, egreso y reingreso para su entendimiento, vislumbrando así las trayectorias, los disparadores y el carácter del episodio. Desde los distintos modelos teóricos sobre la Situación de Calle describe a los que se basan en cambios identitarios con incorporación de estrategias, los de inestabilidad residencial incorporando las intermitencias del mismo y los factores asociados. Y por último desde la cual se basa, las historias residenciales o biográficas que intentan explicar y comprender íntegramente el fenómeno tanto desde los factores de riesgo estructurales como relacionales.

Considera propicio generar indicadores más precisos *“para poder distinguir tipos de usuarios de refugios y en consecuencia, formar distintas líneas de intervención necesarias para la salida o contención de los distintos grupos”* (Ciapessoni 2013; 33). Pretende identificar y explorar los factores de riesgo y disparadores como carácter procesual partiendo de la reconstrucción de las trayectorias residenciales de las personas que habitaban refugios.

De los datos de la vivienda previa contempla una alta vulnerabilidad en función de la seguridad en la tenencia y la privación al acceso con una alta propensión a habitar refugio luego de haber estado a la intemperie o en una vivienda precaria. La desvinculación del trabajo o una posición

precaria acrecientan en algún momento hacía uso de refugio o intemperie y la obtención de mismo impulsa su salida.

El tiempo desde la primera mención en calle va en igual aumento a la probabilidad de ingreso a un refugio y a la inversa, el pasaje a la intemperie disminuye por cada año adicional. La relación vivienda-calle también muestra que una mayor cantidad de años en vivienda aumenta la entrada a refugio y disminuye la ida a la intemperie. El pasaje directo a la intemperie se ve altamente determinado por haber habitado previamente una vivienda precaria y quienes en algún momento de sus trayectorias hayan pernoctado en algún refugio no suelen tener una experiencia posterior a la intemperie refiriendo aquí la hipótesis del “efecto refugio”.

El vínculo con una pareja disminuye la probabilidad de pasaje a un refugio en un tercio, afirmando la idea que el fenómeno afecta a personas solas y sin hijos. Al contrario de la pérdida del empleo que pronuncia la ida a la intemperie. El aumento en el tiempo desde la primera experiencia en calle disminuye la entrada a una vivienda dándose una espiral descendente con cambios identitarios, formas de vida, dependencia a los servicios y vínculos con pares. La intermitencia y la relación vivienda-calle apoyan la evidencia que sustenta que es un fenómeno de recurrente entrada y salida en carácter dinámico.

Desde el análisis cualitativo observa ciertas vulnerabilidades recurrentes en todas las historias. *“El escaso capital educativo acumulado, la entrada temprana al mercado informal de trabajo y las críticas relaciones familiares... ..desde temprana edad dan origen al proceso de inestabilidad residencial... (Conduciendo) a atravesar experiencias de situación de calle”* (Ciapessoni, 2013: 75).

El primer grupo que reconoce se caracteriza por varones con alta intermitencia residencial, alto nivel de inestabilidad laboral, consumo problemático de sustancias, durmieron a la intemperie y utilizaron estrategias de calle.

Nombra otro grupo caracterizado por el recorrido realizado por las mujeres donde se destacan vínculos parentales negativos con alcoholismo y abandono, a este se le suman una extrema pobreza material previa, desvalorización propia y baja autoestima, y son víctimas de violencia de género por sus parejas. Se caracterizan por una temprana transición a la vida conyugal y fase de procreación, las cuales se dan en arreglos residenciales en condiciones inseguras.

El tercer grupo se compone de hombres y mujeres que tienen baja intermitencia residencial, alto nivel de inestabilidad laboral, no han dormido y no despliegan estrategias de calle, siendo la primera vez que están en un refugio.

La autora en sus reflexiones finales destaca que al contrario de la percepción clásica el hogar de origen y de procreación empujan a la salida siendo la Situación de Calle en algunos casos una solución a problemas más graves y traumáticos que antes enfrentaban. Considera tres transiciones determinantes como son la separación de la pareja, de la madre de sus hijos y la pérdida de trabajo. Dándose un descuido estatal que devela la ausencia de mecanismos anticipatorios.

Otro factor que toma en cuenta es el tiempo de permanencia en los refugios ante los diferentes sentidos que le dan los usuarios a su usufructo, del cual recomienda diseñar programas alternativos de acceso a viviendas como desafío interinstitucional. Concluye que la situación es el último eslabón de la vulnerabilidad donde el eje pobreza, género y juventud atraviesa al fenómeno desmitificando la idea homogénea de cronicidad y fallas individuales.

En Camejo et. al (2014) se centra en la aprobación de la ley 19.120 anteriormente nombrada, donde buscan examinar el análisis documental las continuidades y rupturas que refieren a la política de abordaje a la Situación de Calle a partir de dicha ley.

De la Situación de Calle desde la intermitencia se observa que *“implica las necesidades de desarrollar intervenciones especializadas y no brindar respuestas homogéneas en situaciones tan disímiles. La política desarrollada desde el Mides han llevado esa impronta, constituyendo un factor uniformante y hasta disciplinario de la pobreza”* (Camejo et. al 2014; 11). Donde el PASC ha sido hacia la protección y restitución de derechos ya que en sus comienzos se pretendía atender y mejorar las condiciones inmediatas de existencia con un crecimiento y complejización observado en el aumento de plazas y especializaciones. El análisis en perspectiva de derechos no se vislumbra en las evaluaciones del programa y no cuenta con información sobre los procesos y si se efectivizan los derechos a los que la política apunta.

En lo que refiere a dicha ley en el texto se asevera que comprende una mirada cargada de estigmas y de presencia incomoda generando procesos de criminalización de quienes habitan la calle. Siendo estas medidas represivas defendidas como necesarias a dar una respuesta a una demanda social. Acusan que si se tratara de fondo mitigar la Situación de Calle, desde el Estado debería desplegar dispositivos que incluyan la protección con los derechos a la participación y determinación. Desde la perspectiva de derechos el sujeto debe ser considerado como un participante activo y no como un receptor pasivo.

En el texto los autores llegan a la conclusión que no habita una coherencia entre el Programa Calle y la Ley. Desde el PASC se presenta en el discurso como una perspectiva de restitución de derechos pero no consiste con el análisis de las acciones realizadas. Y desde la Ley que pretende una protección de derechos aunque los sujetos no lo deseen, siendo un sujeto en falta merecedor de una correccionalidad de su accionar.

En Baldriz (2015) se presenta un estudio sobre la heterogeneidad previa a la calle y sus adaptaciones, desde tres puntos de vista, con Schütz, Bourdieu y Parsons en un enfoque fenomenológico y uno sistémico. Definiendo a la población como quienes duermen a la intemperie o en un refugio en contexto del Mides, 2011.

En función de las historias y trayectos presenta una cisura en el orden generacional de los cuarenta años. Dándose una degradación de los capitales económicos, sociales y culturales y el *habitus* presenta una adaptación a las nuevas situaciones. Dicha degradación se da con diferencia de tiempos entre las dos generaciones. La degradación es en grandes rasgos común a todos y la adaptación en cambio es la que marca la diferencia. La caída es paulatina, su velocidad e impacto va a depender de la vulnerabilidad previa.

Para la fenomenología se posiciona en que para las personas confluyan en una misma situación *“es necesario encontrar ciertas significaciones comunes a todos los sujetos, cierto acervo propio de la situación de calle”* (Baldriz, 2015: 26). Diferenciando el mundo de la calle donde este implica *“una reinterpretación del mundo construida intersubjetivamente, una inmersión en un mundo de sentido (...) se conforma por diferentes tipificaciones: espacio-temporales, nosotros-ellos, intrínsecas e impuestas y una particular tensión de la conciencia”* (Baldriz, 2015:33).

Existiendo así una *“cultura en Situación de Calle”*, la cual denomina Disputa Territorial. Donde en el subsistema adaptativo el entorno es vital, es quien lo delimita, aquí presentan diferentes estrategias de resguardo, higiénicas, monetarias, de socialización, de adaptación. Del

subsistema de latencia destaca la disputa territorial. El cual se comprende el patrón particular de relacionamiento entre ellos y el entorno como un espacio privado que tienden a adueñarse.

Es la lucha por la supervivencia llevada al espacio, su práctica cultural es exclusiva de quienes están en calle y para quienes no se encuentran en ella quedan por fuera de este entramado. Es en esta distinción que se comprenden los dos planos simbólicos que la calle como espacio en sí genera. Al interiorizarse la cultura surge el status-rol, donde la dicotomía presenta a los respetuosos y los infractores que buscan apropiarse de forma ilícita del espacio del otro.

Se crea una cultura donde adquiere valor la apropiación del espacio, la norma al respeto del lugar del otro y la regla de no invadir un espacio ya apropiado. *“Encontramos un sistema social en el cual los actores que lo conforman no quieren estar dentro de él, están allí porque están obligados”* (Baldriz, 2015:39)

Como conclusiones observa que desde la teoría de Bourdieu observa por un lado la degradación de los capitales, que es el gran rasgo común, y por el otro la adaptación del *habitus* que es lo que los diferencia, la interiorización de esa degradación. Es el desmoronamiento, pasar por este proceso de degradación homogeniza la heterogeneidad.

Desde la postura de Parsons intenta analizar la existencia de un componente cultural que de sentido y articule el accionar de las personas en Situación de Calle. El apropiarse del espacio público, la privatización y es sobre esta acción que surge la disposición de una cultura propia donde solo así se comprende la disputa territorial, vigilando que su lugar identitario no se arrebatado por otro par en su situación.

En Canelas (2016) se describe el rol del trabajador social en el programa. Del PASC en relación al cambio de nomenclatura en 2010 relata un aumento de cupos, extendiendo su campo en otras problemáticas como de consumo, salud mental y violencia doméstica, y su funcionamiento con los grados de exigencias en contingencia, nivel I, II Y III los cuales se adaptan a la heterogeneidad. Donde en su lógica de funcionamiento presenta al trabajador social como un facilitador entre las expectativas, estrategias y construcción de proyección que se pretende desde el programa, limitado por el asistencialismo del mismo, bajo el desafío de extender la demanda inicial para pasar a ser un abordaje integral.

Para su texto toma de Deleuze la innovación en el pensamiento foucaultiano de las sociedades modernas donde la vigilancia se daba a través del encierro y la disposición de los cuerpos y su pasaje de la disciplina a las nuevas sociedades de control donde la nueva forma de controlar es intermedio del registro y la información.

En este caso los refugios se entenderían como los nuevos dispositivos de control que a través de políticas asistenciales se identifica la vulnerabilidad social con el objetivo de incluirlos socialmente. Desde el registro informático se indaga sobre las trayectorias de calle, pasaje por otros programas, las prestaciones que recibe, sus datos personales y las referencias familiares. En este punto se desvela la dificultad que representa el tiempo de registro que se requiere para el área administrativa, generando una debilidad a la hora de la concreción profesional.

También se vale del concepto de riqueza y miseria (Deleuze en Canelas 2016), donde el Estado no puede brindar contención a todos, siendo desde las “líneas de fuga” la necesidad del técnico poder generar rupturas en dicha sociedad de control para poder ampliar los márgenes de intervención. Siguiendo a Bourdieu el profesional intenta generar conocimiento sobre el campo, para analizarlo y así entender su punto de vista.

Recalca el saber interdisciplinario donde desde el psicólogo se presenta una falta de diferenciación de roles, desde el educador como un articulador de los objetivos del programa y desde la supervisión hacia la restitución de derechos. Y aunque se observen logros estos se ven empañados por una lógica estructural que no permiten la salida o una reversión significativa.

Para concluir de las múltiples estrategias necesarias destaca el vínculo. Se plantea la necesidad de implementar nuevos mecanismos que puedan deconstruir la subjetividad de las personas y que aunque Mides haya profesionalizado la intervención esta se sesga a lo asistencial con una mejora transitoria pero que dada su dependencia no genera auto reconocimiento.

En Figueredo (2017) se centra en describir los cambios que han tenido los centros de atención para personas en Situación de Calle, caracterizar los elementos constitutivos de los modelos de Cuidado Continuo (CCo) y de Vivienda Primero (VP) y sus críticas pertinentes para luego analizar que semejanzas existen entre el modelo desarrollado en Uruguay y los modelos.

Destacando el concepto que trae a colación acuñado por Busch-Geertsema sobre las políticas para las personas en Situación de Calle las cuales las denomina “la caja negra de las instituciones” (Figueredo 2017: 6). Aquí toma trabajos realizados en Estados Unidos el cual considera pionero en la implementación de dichas modalidades de acción.

En su texto describe como se fue generando el sistema de Cuidado Continuo en Estados Unidos en las décadas de los 80’ y los 90’, donde con el tiempo se fueron reconociendo diferentes necesidades y se fueron diversificando los servicios. Comenzando con los refugios de emergencia pasando a las viviendas transitorias y viviendas permanentes con apoyo. Donde se reconocen las diferencias entre quienes necesitan servicios de apoyo y asistencia permanente, quienes sólo necesitan una vivienda adecuada y los que precisan de servicios de apoyo y alojamiento para lograr la independencia. Aquí se hacen presente el concepto de sistema, coordinados por un organismo gestor.

La gestión de caso es un elemento crucial, con un trabajo individualizado y el seguimiento de la consecución de los objetivos preestablecidos, para pasar al siguiente dispositivo, aspirando así a “ganar” el acceso a la vivienda (Figueredo 2017: 9).

Donde sus críticas se centran en el arreglo habitacional permanente de los refugios de emergencia, el cuello de botella mientras se avanza y en que el acceso a beneficios va en función de las exigencias programáticas donde las reglas, normas y sanciones impuestas tienden a aumentar la dependencia no siendo sinónimo de capacidad de autonomía.

Para las viviendas con apoyo relata que desde la experiencia en los 80’ de los hospitales psiquiátricos en Estados Unidos bajo el nombre de viviendas asistidas los pacientes se establecían desde el hospital a una vivienda individual, bajo la tutela de un equipo de trabajo. *“El acceso a la vivienda individual ya no es algo a ser ganado sino que constituye el inicio del trabajo”* (Figueredo 2017:16). Su metodología se basa en diferentes principios como que la vivienda es un derecho humano. Desde la Asamblea General de la ONU ha sido destacado, pasando a ser el modelo dominante en países del primer mundo por mayor eficacia en estabilidad residencial y reducción de costos.

Como crítica el autor presenta que en las patologías y adicciones cuenta con menor éxito. Otra crítica es que es aplicado bajo prácticas de corte neoliberal, pasando a ser un subgrupo solo en función de sus costos monetarios, siendo el ahorro y la baja percepción en la comunidad su objetivo principal. Y en la elección los aspectos obligatorios los equipos gestores siguen siendo agentes que coactan el comportamiento, y en sí el sujeto no totalmente autónomo.

Aunque los refugios del Mides y el Programa Calle no cuadre de forma exacta en un sistema de CCo, el autor presenta varios puntos en común. La de que las personas transite por el sistema, los centros 24 horas para adultos mayores coinciden las viviendas permanentes con apoyo, ya que difícilmente egresen del dispositivo. Los centros denominados por niveles, de medio camino y contingencia, hacen referencia al efecto de escalera.

En el modelo uruguayo los equipos conviven con los usuarios y es en base al monitoreo y evaluación que se decide el transitar entre los dispositivos. *“El programa se reserva el derecho de evaluar el tránsito y la permanencia en función de la consideración del mérito del beneficiario”* (Figueredo, 2017:39). En la experiencia uruguaya de Vivienda Primero también exige condiciones de comportamiento, un ingreso estable y un período de abstinencia de consumo de sustancias.

Al ascender se reduce la cantidad de plazas y de centros, como lo que debería ser un proceso de inclusión pasa a ser un ejercicio meritocrático y excluyente. Si bien el pliego de 2016 no hace referencia a la vivienda, el cual se cambia por la incorporación de la reducción del tiempo en calle, viéndose así una ‘desviviendización’ de la política. Dejando esta situación a cargo de los equipos técnicos y de los beneficiarios específicamente.

Las políticas de asistencia individualizada se basan en la carencia de los individuos y no en sus derechos de ciudadanía. La falta de plazos prefijados y que se depositan las responsabilidades en lo estructural y en fallas estatales, hace que el propio sistema reconozca que las respuestas ofrecidas sean inadecuadas. A pesar de describir la política como de menor elegibilidad destaca que los refugios se encuentren en zonas céntricas y que la masividad de cupos presenta una proporción escasa en perspectiva internacional. Concluyendo que *“de cómo se zanje esta tensión dependerá que este reconocimiento se constituya en un paso más hacia el ejercicio pleno de derechos de las personas en situación de calle o un mero ejercicio descriptivo con riesgo de caer en el cinismo”* (Figueredo 2017:48)

4.3) Programa Vivienda Con Apoyo: Continuidad de atención masiva (2019-2020)

En este tercer apartado se analizará el segundo gran cambio que sufrió la política. El pliego del 2019 y el Programa Viviendas con Apoyo retoman lo analizado en el apartado anterior en base a los resultados del asesoramiento internacional de poner a la vivienda como eje central de la política. Aquí se analizarán los documentos anteriormente nombrados, así como el censo realizado en 2019 que una vez más arroja un aumento en dicha población y el documento sobre la perspectiva que se tenía desde el Ministerio de Desarrollo Social en 2020 sobre el fenómeno. En este caso de lo aportado desde la academia se analizaron tres documentos los cuales se adentran en una descripción más elaborada de los antecedentes comunes de quienes transitan por los dispositivos, una comparación entre la experiencia nacional y la chilena en relación a los centros nocturnos con las organizaciones que los ejecutan y los diferentes recorridos realizados por los usuarios una vez que logran egresar de forma positiva del programa.

CENSO DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE 2019.

Este se llevó adelante la madrugada del 9 de abril con una ampliación en los márgenes pero con una comparabilidad al del 2016. En el cual se encontraron 2038 personas, un 18,4% más que en el censo anterior estando 960 a la intemperie con un aumento del 72,7% y en refugio 995 con una disminución del 9,1%.

También se destaca que 9 de cada 10 eran varones. El 62% se encontraba solo en calle y un 60% había tenido contacto el último mes con alguna red por fuera de su misma situación. En el total disminuye en un 8% el apoyo que reciben, más que nada de vecinos que reduce en un 14%, aumentando el apoyo institucional en un 8%.

La edad promedio fue de 25 años donde un 17% hacía menos de un mes que estaba a la intemperie y un 40% lo hacía en menos de 6 meses. De los motivos el 50% declara problemas en vínculos y un 30% lo hizo en consumo problemático. De los estudios aumenta un 8% la educación media básica y disminuye un 9% la primaria completa.

En salud disminuye del 32% al 23% quienes no se atienden en salud, declarando un 40% haber estado internado por salud mental. Se da un aumento en la declaración de haber estado privados de libertad del 47% al 69%. Del consumo 83% declaran hacerlo y un 59% declara que lo hace con más de una sustancia. Solo el 4% declaró estar en tratamiento y un 40% haberlo hecho en algún momento.

Como consideraciones generales en términos de las características y trayectorias se observa un leve aumento del nivel educativo, se reduce levemente el porcentaje de personas que declaran estar trabajando, mejorando los registros y atención en salud. Y también se destaca un alto nivel de rotación de la población. *“Problemática abordable en lo sincrónico pero que supone un desafío muy grande al considerar la diacronía”* (Mides-Dinem: 2019).

LLAMADO A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) Y COOPERATIVAS DE TRABAJO PARA PRESENTAR PROPUESTAS DE TRABAJO PARA LA GESTIÓN DE CENTROS DE ATENCIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS DE MONTEVIDEO, CANELONES Y MALDONADO EN EL MARCO DEL PROGRAMA CALLE. AGOSTO, 2019.

Una vez más se presenta el llamado a gestionar refugios nocturnos para personas en Situación de Calle. En los fundamentos, antecedentes y lineamientos programáticos se observa una repetición de lo dictado en 2011, 2013 y 2016. Luego introducen a la División de Coordinación para Personas en Situación de Calle reconociendo la temporalidad del proceso y una ausencia estatal omitiendo los 15 años de trabajo del Ministerio y de los programas.

En el marco referencial da una definición estricta de la población reconociendo la dificultad de trabajo con quienes están a la intemperie destacando la necesidad del trabajo en coordinación y en especial sobre las *“rutas de salidas sostenidas”* de instituciones (Evans, 2019).

En la descripción general del programa se desarrollan las diferentes modalidades de atención donde al igual que en el pliego anterior los divide en Centros Nocturnos pasándose de los centros por niveles a existir uno solo y Centros 24 horas.

De los centros nocturnos presenta el primer párrafo como la misma redacción de los centros Nivel I del 2016 con la obtención de documentación y el trabajo inicial para la inserción de redes de salud y trabajo. En el segundo párrafo realiza la misma descripción que el Nivel II del 2016 donde hace alusión al acompañamiento y seguimiento del proceso donde se incluye una población más amplia. En el tercer párrafo se nombra al proyecto individual donde poder *“alcanzar los mayores niveles de autonomía posibles”* bajo la premisa de que no todos logran salir del sistema viendo cómo se aplica concepto de riqueza y miseria de Deleuze (en Canelas 2016) y que se incluirán distintos perfiles también bajo el mismo centro.

Lo que se observa en este nuevo dispositivo es la conjunción del Nivel I y II del pliego anterior siendo una transcripción adaptada de los mismos, con menos énfasis en las cuestiones de salud, trabajo y adicciones. Con la eliminación de la idea de *“escalera”* de los sistemas de CCO.

Luego describe los Centros 24 horas bajo dos modalidades, el Centro Medio Camino transcripción textual del 2016 para personas con perspectiva de egreso como una vivienda transitoria, y el Centro Alzaibar donde las personas por sus escasas posibilidades económicas no tengan la misma proyección. Aunque se presente como una *“propuesta alternativa al modelo tipo escalera”* esta se emparenta con una vivienda permanente. Y es en el conjunto de los Centros Nocturnos como dispositivo inicial que este formato se adapta aún más al sistema de Cuidados Continuos (Figueredo 2017). Y más aún si se observa que el 75% de su capacidad va a ser cubierta por personas adultas que *“provenirán de los centros nocturnos del Programa Calle”*, el cual se adapta al mecanismo de escalera del cual se pretende alejar²¹.

Posteriormente se presentan los objetos del llamado donde se expone un cuadro con las cantidades de centros y modalidad de los mismos. En lo que refiere al cambio se observa un pequeño aumento del total de las plazas de 820 a 830 plazas. Siguiendo la lógica de los modelos de Cuidado Continuo en función de los objetivos y modalidades se puede observar como centros de ingreso en el 2016 a los niveles I y II con un total de 780 cupos donde para el 2019 los Centros Nocturnos lo hacen con 750 dándose una leve reducción. Luego las dos opciones consiguientes serian por un lado las viviendas transitorias donde en el 2016 se encuentran los Centros 24 horas o los Medio Camino con 40 cupos al igual que en el 2019. Y en lo que refiere a las viviendas permanentes con apoyo no se observa dicha modalidad en 2016 presentando 30 cupos para el 2019.

Es también bajo esta modalidad que se pueden emparentar características del modelo como la gestión de caso, el diseño del trabajo individualizado y la consecución de los objetivos preestablecidos. Sumado a que los Centros Medio Camino y Alzaibar cuentan con el filtro de tener personas con mayores capitales dejando por fuera de servicios con mayores recursos a quienes están más necesitados. El efecto cuello de botella se observa en que de 750 cupos de Centros Nocturnos solo 70 accederían a un Medio Camino como vivienda transitoria o al Centro Alzaibar como vivienda permanente con apoyo. Generándose asimismo dispositivos sin filtros de ingresos, para personas que en las otras modalidades serían excluidos como centros contingencia o paradores nocturnos²².

PROGRAMA VIVIENDA CON APOYO

En 2019 se lanza desde la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de calle el programa *“Viviendas con Apoyo”*. En él se reconoce que el sistema uruguayo ha encontrado limitaciones para promover el egreso de las personas de los dispositivos. Donde las políticas preventivas no alcanzan y los dispositivos de convivencia colectivos muestran restricciones inherentes. De aquí parte la consideración de que el tipo de modelo es insuficiente, debiéndose complementar otro tipo de atención para la inclusión más independiente, autónoma, desinstitucionalizada y autogestionada poniendo la vivienda como fundamental para el abordaje de los problemas particulares del fenómeno.

Como antecedentes en el mismo texto hace referencia a que desde el vínculo con la FEANSTA y la creación de la Red Calle se aplicaron dos proyectos pilotos con buen autoevaluación que

²¹En este punto es pertinente citar una nota de un medio de prensa donde hace alusión a que *“La jerarca explicó que se trata de personas ya conocidas por el ministerio, que fueron elegidas porque “pueden adherir a un proyecto de este estilo”. No obstante, si el usuario decide volver a un centro nocturno como el que estaba anteriormente, puede hacerlo.”* En: (<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Mides-puso-en-marcha-el-Plan-Alzaibar--una-solucion-para-personas-en-situacion-de-calle-uc725900>)

²² En <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/plan-nacional-contingencia-para-personas-situacion-calle-invierno-2021>
<https://guiaderecursos.mides.gub.uy/82320/atencion-a-personas-en-situacion-de-calle>

fueron Incubar para mujeres jefas de familia y Alzaibar para personas del programa sin un perfil de egreso.

Vivienda con Apoyo; el programa dio comienzo el primero de marzo de 2021 con los objetivos de centralizar los proyectos con acceso a la vivienda sea dispersa o aglomerada con el fin de dar cohesión teórica y metodológica. Centrar convenios entre ministerios en complejos habitacionales y encomendar 150 viviendas para dos personas, donde la población debería cumplir con ser usuario regular o permanente de algún dispositivo del programa, solos o con niños, niñas y adolescentes, con proyección económica y de autonomía, destacando el no consumo de sustancias problemáticas, los cuales serían acompañados por un equipo técnico.

DATOS OFICIALES SOBRE EL PERÍODO

Para estos últimos años se recurre al Panorama general sobre la Situación de Calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES (2020) para traer a colación los datos que se tenían hasta la fecha.

En el texto se relata que en su intervención el Mides define su universo como sólo a los individuos que duermen a la intemperie y en refugios específicos para ellos, deviniendo de la definición estricta que expone Ciapessoni (2009). En lo que respecta a la comparación con otros países la hace basándose en datos cuantitativos de censos, conteos, encuestas y entrevistas con una metodología significantemente comparables, a lo que advierten que *“Montevideo se encuentra en un nivel medio en el contexto internacional, con una tasa de 7.6 personas en situación de calle cada 10 mil habitantes”* (Mides-Dinem 2020; 15).

En lo que refiere a las estrategias de intervención en función de la reestructura del 2015 lo que denomina atención mediante albergues parciales o de jornada completa pasan de ser de un único programa a tres dispositivos diferenciados en; Calle, Mujeres con Niños/as y Adolescentes NNA y Cuidados. A su vez comparten los dispositivos de captación y derivación para habilitar el ingreso al programa por medio de Puerta de Entrada como principal actor.

Como dato relevante es la caracterización de la población en base a perfiles y los tiempos de permanencia en los refugios, donde clasifican en crónicos que son los que han estado casi permanentes desde la reestructura hasta el año de estudio, los de alta asistencia con un promedio de nueve meses, y de baja asistencia con tres meses en promedio y con promedio de cinco días únicamente a los excepcionales (Mides-Dinem, 2020). En este contexto enumeran que 11.000 personas han usufructuado refugios entre 2015 y 2020 y que en total en el período del 2006 al 2018 lo han hecho en total 20.000. Aunque sean períodos con un desfase de varios años se argumenta que *“la gran mayoría ha dejado de asistir a los centros y no retornó a la calle. Esto que pareciera en parte ser un resultado invisibilizado de los refugios, merece su atención específica para dar cuenta de las condiciones que se dan en el marco de las salidas de los refugios”* (Mides-Dinem; 30).

PRODUCCIÓN ACADÉMICA

En Ciapessoni (2019) se intenta describir el combinado de múltiples y graves desventajas por las cuales han atravesado las personas en Situación de Calle a partir de los datos cualitativos que se pudieron recabar del censo del 2016, para poder aportar material a las características necesarias que debe afrontar el diseño del programa calle. Refiere que el artículo intenta aportar desde la literatura internacional, una descripción breve de los datos relevados y cruzándolos con los conceptos a los cuales hace alusión.

Realiza un recorrido histórico sobre el estudio del fenómeno para arribar en que actualmente se afirma su expresión compleja, valuando la interacción entre sus componentes individuales, contextuales y estructurales. Y como desde las trayectorias se puede presentar al evento de forma singular o en reiteradas ocasiones.

Múltiples y graves desventajas; de los estudios en Reino Unido la autora destaca algunos elementos relativos al fenómeno como ser la ruptura de vínculos cercanos, la no culminación de educación básica y la poca inserción laboral. También el consumo problemático, su incidencia en la salud mental, la institucionalización, las actividades delictivas relacionadas en su mayoría con la mendicidad y el hurto entre otras. Y es debido a su exposición pública y estigmatización presentan hostigamiento, accidentes, ataques, envenenamiento por alcohol, drogas o medicación y mayores muertes por causas no naturales.

Dichos factores se presentan en forma conjunta y entrelazada, y es en su multiplicidad y acumulación que generan una exclusión profunda y persistente. Y a pesar de ser una población minoritaria esta no se encuentra incluida, aun en los países que gozan de mayores escalas en los regímenes de bienestar.

Con los datos cualitativos del censo 2016 describe las combinaciones y las asociaciones de un conjunto de variables. El interés se centra en observar cómo se acumulan las mismas y en qué relación y no cada una por separado. Del total de los casos más de dos tercios de las personas presentaron al menos entre cuatro y seis de ellas.

Luego pasa a realizar análisis de correlación simple entre las diferentes variables. Destacando un conjunto de correlaciones en cadena entre el consumo, la salud mental, las discapacidades y los problemas de salud, las cuales denomina problemas de agencia. Luego presenta otro grupo como factor estructural que son las desventajas en lo laboral y lo educativo, las cuales se asocia a la agencia principalmente en la salud mental y la discapacidad.

Pronto conforma dos grupos etarios con un quiebre en los 36 años. En el grupo más joven si bien preservan el patrón general las desventajas estructurales presentan mayor centralidad, asociando la educación con los vínculos y el trabajo directamente al extremo de la situación. Siendo más fuerte también la situación extrema al vínculo penal. Otro punto a destacar es el alto número de personas jóvenes y que hace menos de un año que está en calle y que la mayoría de estos nunca ha hecho uso de los servicios del Programa Calle.

De los mayores de 36 años destaca que la asociación de discapacidad, salud física y salud mental y consumo son más agudas que en los otros grupos y en relación con las dificultades estructurales es muy fuerte la laboral. También se relaciona directamente a la ausencia de vínculos, siendo menor que en las anteriores desapareciendo también la asociación con los problemas con la justicia.

De las reflexiones finales destaca que el consumo problemático y la salud mental no se vinculan directamente a dicha situación, estos son consecuencia de un proceso de exclusión aún más extenso. Dicha situación se asocia con la ruptura de vínculos y en menor tenor con lo delictivo. El consumo y la salud mental se presenta de forma prematura asociado a la victimización y la pobreza extrema, lo que agrava la salud física y las formas de afrontar la adultez temprana.

Para finalizar al demostrar su carácter acumulativo y recíproco genera un marco de análisis para poder observar parte del porqué factores a nivel individual, institucional y estructural generar riesgos potenciales para una población que se le hace cuesta arriba evitar el evento. Es

así que una vez más la prevención se presenta imprescindible para poder hacerle frente a un fenómeno cada vez más desbordante que se presenta en nuestra sociedad.

En Olivera (2019) se realiza un estudio comparado entre Chile y Uruguay y la incidencia de la Sociedad Civil en las Políticas para la Situación de Calle. Comienza relatando que es un fenómeno que afecta a toda Latinoamérica, en varias magnitudes y tipos de respuestas desde las instituciones. Existen países donde se tiene mayor conocimiento y perspectiva de abordaje, y países los cuales no se tienen datos y el abordaje es arcaico. Y a pesar de las diferentes definiciones y los diferentes enfoques la autora cita que *“encontramos al brasileño Lucio Kowaerick (2013), que cuestiona el hecho que en América Latina esta temática haya sido analizada bajo la óptica norteamericana o europea, siendo escasos los estudios realizados por teóricos latino americanos”* (Olivera, 2019:10).

Define a las sociedades civiles como entidad distada y autónoma del Estado donde actúan y se mueven los actores sociales, ocupando un rol clave en el espacio donde el Estado no llega, logra o le interesa intervenir. Desde las cuales plantea los diferentes conceptos.

Primero plantea que se percibe un desuso en el término calle, sus diferentes poblaciones como los niños, niñas y adolescentes donde en Uruguay se considera que no existe dicha situación y en Chile se observa que no debería ser parte del universo siendo obligatoria su protección.

Luego plantea tres tipos de relación con la comunidad donde la primera es una visión negativa, la segunda una solidaria y la tercera y mayoritaria la de indiferencia. En lo estatal el foco está puesto en el trabajo interinstitucional en cambio para la sociedad civil es prioritario el trabajo en territorio. En Uruguay esto se observa que queda relegado a la licitación la responsabilidad de trabajar con el entorno inmediato de 'buena vecindad'.

El Estado se encarga de encomendarle a la sociedad civil la ejecución de los programas sociales y aunque en Uruguay se observe que los técnicos poseen libertad de acción dentro de los pliegos en Chile se da algo similar donde la sociedad civil percibe una limitación en el mismo.

En la metodología ambos países presentan un modelo de abordaje en escalera en los últimos 15 años, a través de dispositivos multidisciplinares pasando al tránsito individual para el alojamiento. Donde la Vivienda Primero se ha venido ejecutando de forma aislada y de corta trayectoria. Pasando hace 20 años de trabajar en territorio a pasar a dispositivos derivadores.

De las problemáticas vinculadas se destacan la privación de libertad previa, dificultad de acceso al mercado de trabajo y de vivienda, violencia en género, adicciones y salud mental. Otro caso son las poblaciones que egresan de instituciones donde no existen acciones o son de corto alcance.

Todos los actores se presentan como de acuerdo a que no es necesario crear nuevas instituciones o programas sino que la matriz institucional universal existente se fortalezca. Por otro lado también radica la crítica en que se utilizan diseños de programas importados quedando varios de sus aspectos sin aplicar o directamente no funcionan.

Destacan la necesidad de un espacio de consulta popular donde se destaca la solicitud de protección y cuidado para los mayores, y de inserción laboral para los jóvenes. Otro punto es abordar los factores más destacables como la falta de contención en redes o familiar, el problema no es padecer un disparador sino de no tener a donde o a quien recurrir cuando este evento ocurre.

Dentro de sus consideraciones finales se destaca que previo a la inclusión en el Estado las OSCs se abocaban desde la caridad y filantropismo a la población en Situación de Calle siendo esta la mayor diferencia entre los países donde Chile se destaca por su historial religioso.

También se dan visiones entrecruzadas que piensan que las OSCs deben intervenir en la planificación de proyectos y programas y por otro lado quienes piensan que es desde el Estado que se debe marcar donde dar mayor prioridad y mejorar en la sociedad.

Por otro lado se encuentra el debate sobre la materialidad de la vivienda. Y a pesar que los modelos de Housing First hayan cobrado relevancia tienen sus limitancias a la hora de implementarlos. Esto podría servir como opción intermedia en residencias específicas para poblaciones que compartan dificultades en sintonía, tal como se ha empezado a implementar de forma piloto en Chile y Uruguay.

En Evans (2019) se propone analizar las trayectorias de salidas de refugios en el período 2014-2017 desde la teoría de la estructuración y el enfoque de trayectorias biográficas.

De la teoría plantea la postura realista que se basa en la teoría de la estructuración de Giddens y la postura más “culturales” o “biográficas” que surgen de la historia de vida. Si bien enfatizan en aspectos diferentes pueden ser complementarias por lo cual el autor se nutre de ambas.

Destaca de la literatura internacional la circunstancialidad del evento, siendo más abundante los casos puntuales que la falta de vivienda continua. De Kuhn y Culhane (1998) retoma las ocurrencias de asistencias a refugios que clasifica en episódicos, transicionales y de largo plazo. Para ello clasifica en “excepcionales” los que tienen un promedio de 20 días a dos meses de asistencia con un 42% de los usuarios. Luego los de baja asistencia con asistencia de seis meses y un 26%. Con un 16,7% está el grupo de “alta asistencia” que presentan 13 meses de promedio y por último con un 12,7% se encuentran los “permanentes” que tienen dos años y medio de promedio de asistencia.

Luego se puede asociar que la variable que tiene mayor impacto en el egreso sostenido es el haber asistido de forma baja a un refugio y la edad. El trabajo al momento de la encuesta también aumenta las posibilidades de después tener una salida sostenida. Un factor fundamental que aparece en los relatos es la motivación de querer salir de dicha situación dándose la identificación y diferenciación de los demás. Para algunos el ir a un refugio representa alejarse de ciertas redes siendo este otro factor determinante.

Tipos de rutas de salidas

De las *Salidas Dependientes de Redes Primarias* el capital social acostumbra ser el primordial recurso en el entorno de insuficiencia material. Los lazos sociales ocupan el lugar del mercado y las instituciones cuando estas no funcionan. Siendo estos la base que genera la salida donde su estructura es tan frágil tanto en términos materiales como relaciones.

De las *Salidas independientes* la mejora de ingresos y la obtención de un trabajo pasan a ser central. Presentan mayores activos personales y de salud, sobre todo en salud mental. La planificación se presenta de forma más expresa donde los catalizadores se dan desde los activos y no tanto desde factores externos.

Y de las *Salidas dependientes con Apoyos Institucionales* se presenta un número cuantitativamente bajo pero interesante de analizar. Es que en los países con políticas de bienestar más amplias estos casos son más frecuentes sea por transferencias monetarias, acceso a empleo o viviendas subvencionadas. Estando asociado a una salida de la calle con un

menor retorno. En cambio en Uruguay se puede asociar la menor salida de la calle con la escasa cantidad de políticas de este talante.

Plantea la existencia de *Desventajas Sociales Persistentes* donde no obstante que sus condiciones no presenten cambios a niveles estructurales no significa que se encuentren peor o igual que estando en calle o previo al evento. Lo más destacable es que del total analizados ninguno volvió a refugio. Para muchos su situación es percibida como mejor a la anterior, al estar residiendo en un lugar sentido como propio, que no sea incomodo o problemático, es visto como un avance por más que las condiciones materiales no sean del todo básicas, siendo más importante la dimensión psicológica y emocional. El recuerdo de etapas anteriores les ayuda a resignificar positivamente el presente pero también la incertidumbre hacia el futuro y las condiciones materiales no se diferencian de las situaciones que los llevaron a la calle.

De las situaciones residenciales y las condiciones de habitabilidad distingue cuatro tipos de vivienda. Las adecuadas que refieren a cuando las condiciones son estables en el tiempo, seguras en los vínculos con los cohabitantes y aceptables en términos materiales. La más abundante que fue la insegura en relación a los cohabitantes, inadecuada en infraestructura y estar de agregados. Luego las institucionalizadas o en pensiones que al igual que en los estudios que considera de la Dinem y Mides la vivienda es la dimensión que obtiene menos respuesta en los programas tendiendo los refugios a “desviviendizar” la política (Figuredo ,2017). Aquí vuelve a discutir sobre la definición ya que desde la reducida ninguno se encuentra en la misma pero al utilizar una un poco más amplia se relativiza ya que la mayoría sufre de vulnerabilidad social, laboral, de salud y de vivienda.

De las consideraciones finales se destaca el carácter dinámico e intermitente del fenómeno donde algunos entran y salen de dicha situación y según los datos los refugios pueden ser vistos como un cernidor de la Situación de Calle a la intemperie. El uso heterogéneo de los servicios de atención se equipara a la literatura internacional donde la mayoría lo hace de forma baja o excepcional teniendo una salida sostenida en el tiempo. También llega a la conclusión que el pasar más tiempo en refugio dificulta su salida reforzando la idea de endogamia y que a menor edad más fácil salir y reconstruir una identidad con hábitos para enfrentar adversidades.

Observa que a lo largo de sus trayectorias existen diferentes grados de vulnerabilidad aunque no explican directamente la entrada o salida de la calle ya que estas persisten luego de salida. Una dimensión que se destaca al igual que en la literatura internacional es el plano subjetivo de la motivación a pesar de no ser condición suficiente.

De las categorías de las trayectorias de salidas tuvieron que ser modificadas para que se adapten a la realidad uruguaya donde la integración social es menor y las salidas dependan más de las redes sociales y no de los apoyos estatales como pasa en países de mayor bienestar. De las cuales se pueden diferenciar entre las voluntarias y las alternativas a la salida expulsiva de un refugio.

5- Conclusiones finales

Como se logró observar la política ha ido variando a lo largo de los años tanto en capacidades, modalidades y dependencias. Durante los Pliegos del 2008, 2011, 2013, 2016 y 2019 se ha observado una modificación en la modalidad de la política dándose una aproximación a los Modelos de Cuidado Continuo y al de Vivienda Primero. Se puede observar que *“la política de abordaje a la Situación de Calle ha ido diversificándose guiadas por los diferentes modelos de atención”* (Hipotesis 1).

Al comienzo los refugios se dividían mayormente por edades y género con dispositivos puntuales en objetivos y exigencias más laxas. Desde mayo del 2005 con la implementación del Plan de Asistencia a la Emergencia Social el programa dio inicio con un aumento constante de plazas y de personas atendidas. A su vez las diferentes evaluaciones e investigaciones demostraban que se estaba ante un problema que abarcaba varias dimensiones y que la política se limitaba a asistir la emergencia. El censo del 2006 ofició de paneo inicial sobre la cantidad de personas que se encontraban a la intemperie y en refugios, generando una caracterización de estas últimas la cual sirvió como base de datos para estudios posteriores. Por un lado, desde la óptica del Trabajo Social los diferentes estudios se embarcaron en relevar las diferentes problemáticas que presentaban el trabajo desde los dispositivos, donde se comienza a observar que en estas primeras etapas se encontraban desbordados de demanda, y debido a la falta de articulación no evitaban la generación de estrategias de calle (Perez; 2008, Viana; 2009). Por otro lado, de las investigaciones relevadas desde la Sociología se destacó la búsqueda de particularidades que hacían a la población, donde los estudios de Chouhy (2006, 2007) buscaron analizar las condiciones previas el evento y desde Ciapessoni (2006, 2007, 2009) diferencias asociadas a etapas de transitarlo. Aquí se destacó la heterogeneidad derribando el mito de la población homogénea y en consecuencia la necesidad de abordarla de forma estratificada. Bajo la recomendación de *“confeccionar los distintos perfiles con técnicas de corte cualitativo de personas que habitan los refugios con el fin de ejecutar políticas públicas”* (Ciapessoni, 2006:42) y *“visualizar y clasificar los distintos perfiles de usuarios de los refugios, que conduciría a formular distintas líneas de intervención necesarias para la salida de los distintos grupos”* (Ciapessoni 2009: 32).

El quiebre principal en la política se observa en 2011 con dos cambios sustanciales. Iniciando así la segunda etapa identificada. Pudiendo afirmar con esto que *“las modificaciones en los enfoques estratégicos han generado diferentes etapas marcadas y diferenciadas”* (Hipotesis 2). El primero cambio que se da es la modificación de nomenclatura a fines de 2010 donde el Programa de Atención a los Sin Techo pasa a ser el Programa de Atención a las Situaciones de Calle, el cual desde aquí se pretende abordar como fenómeno que trasciende lo habitacional y encierra una problemática multidimensional. *“Pasó de ser entendido como una carencia habitacional a un estado de situación que trae aparejada una realidad muy compleja”* (Piñeyrúa 2012; 26). También este deja de depender de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social de la División de Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables pasando a ser parte de la Dirección Nacional de Integración Social. Con la reestructura también pasaron a formar parte del programa dispositivos como los Medio Camino y las Casas Asistidas. El otro punto es que en el pliego del 2011 se implementan centros nocturnos ‘escalonados’ en diferentes Niveles en función de los procesos en los cuales se encontraban las personas. Afirmándose así que *“en el primer cambio de etapa se observa una adhesión al modelo de Cuidado Continuo”* (Hipótesis 3)

Dos años después en 2013 se da la aprobación del artículo 14 de la ley N° 19.120 la cual sanciona como falta la ocupación indebida de espacios públicos donde las autoridades departamentales o policiales intiman a quienes los constaten y en caso de permanecer o

persistir serán sancionados con trabajo comunitario. En todos los casos se deberá trasladar a la persona a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social donde se le ofrecerá una alternativa adecuada a su situación. Penalizando así el pernoctar a la intemperie (Camejo et. al 2014). Con esta imposición legal se pretendía que las personas modificaran su accionar y demandaran un mayor uso de los refugios nocturnos ofrecidos por el Ministerio.

En el año 2011 también se llevó a cabo el segundo censo de personas en Situación de Calle el cual arrojó un aumento considerable de personas tanto a la intemperie como en refugios. Para el año 2012 se cambió la dependencia del programa para la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración de la Dirección Nacional de Desarrollo Social y para el año 2014 se dio un nuevo cambio de nomenclatura al Programa de Atención a las Situaciones de Calle pasando a depender del Departamento de Coordinación del Sistema de Atención a Personas en Situación de Calle de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración (para un mayor comprensión observar Cuadro 1 del Anexo). También en dicho período entre el primer cambio de nombre y la aplicación de la ley de faltas, pliego del 2013 mediante, se duplicó y triplicó la oferta de centros y cupos disponibles.

Fruto de los cambios en la política y en el aumento de la población tanto desde lo que indicaba el censo, como la demanda y oferta de los dispositivos la problemática se vio abordada desde diferentes investigaciones que intentaron echar luz al fenómeno. Desde los estudios analizados se ha observado diferentes enfoques, en (Ciapessoni 2013) se ahondó sobre las diferencias y similitudes de las trayectorias previas al evento, destacándose el carácter de intermitencia. Se observó una mirada fenomenológica del habitar la intemperie y sus interpretaciones (Piñeyrúa 2012, Baldriz 2015). El funcionamiento de los refugios y miradas desencontradas sobre los efectos de la reforma (Hernandez 2011, Canelas 2016). Y el análisis de los modelos de los diseños de atención de las políticas de Situación de Calle de Figueredo, (2017) herramienta fundamental para la actual investigación.

La comparación internacional también jugó una carta fundamental. Desde las diferentes investigaciones y en menor medida desde las publicaciones oficiales se puede observar como en un comienzo la literatura nórdico-anglosajona era la principal fuente de comparación la cual se presenta como distante tanto en conocimiento como en abordaje. En cambio en América Latina las primeras aproximaciones se dan desde Chile, que se considera que tiene similitudes al nuestro (Ciapessoni 2009). Y no es hasta la inclusión de la Eurosocial en el 2013 y el comienzo de la revisión entre pares, que se observa que a pesar de estar distantes del primer mundo, Uruguay se para a la vanguardia del continente. La mirada internacional aportó también la recomendación de la desinstitucionalización del abordaje. Y en 2015 se sentaron las bases de la primera experiencia piloto de una “vivienda asistida” de la mano técnica del alemán Bursh- Geertsema coordinador de Observatorio Europeo para el Sinhogarismo.

Mientras tanto en Uruguay en el 2015 se realiza una nueva reforma del programa, donde a partir de aquí los refugios nocturnos pasarán a depender del Programa Calle que junto al Programa de Cuidados y de Mujeres con Niños, Niñas y adolescentes dependen de la División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración. En Junio de 2016 se realiza el tercer censo y conteo de personas en Situación de Calle con la particularidad que se toma contacto con parte de las personas que se encontraban pernoctando en calle. Y aun controlando la incidencia de la mejora técnica se logra observar que se da una vez más un aumento tanto en las personas que pernoctaban en refugios como a la intemperie. También en dicho año se presenta el llamado a licitación al cual mantiene la presencia de centros nocturnos ‘escalonados’ en diferentes Niveles exceptuando las pequeñas modificaciones, el cual va a ser el vigente en los

tres años siguientes. En lo que refiere a la oferta tanto de refugios como de cupos no es desde la reforma anterior que se divisa un cambio significativo desde los datos relevados.

Otro evento de importante repercusión fue la creación de la Red Calle en 2016 donde en acuerdo con el Instituto Ítalo Americano (IILA) Uruguay se lo valúa como uno de los países más avanzados en la materia, otorgándole el rol de dador/oferente debido también a la experiencia con la EurosociAL. Del Informe descriptivo de agosto de 2018 se pudo observar un destaque del fortalecimiento en las políticas públicas nacionales de los países beneficiarios y a su vez que estaban dadas las posibilidades de llevar adelante experiencias pilotos de diseños de políticas centrados en la vivienda.

El segundo quiebre que se logró observar fue en el año 2019 en el cual la política cambia de rumbo apuntando a un proceso de desinstitucionalización de las respuestas desde el Estado a la población que transita la Situación de Calle buscando una aproximación al paradigma de Vivienda Primero. Aunque a partir del vínculo con la EurosociAL y la confirmación de la Red Calle se ha hecho hincapié en la “viviendización” de la política, el pliego del 2019 y el Programa Vivienda Con Apoyo en vez de alejarse de la modalidad de Cuidado Continuo la reafirman. Dándose así el inicio a la tercera etapa identificada. Donde *“en el segundo cambio de etapa se busca implementar el modelo de Vivienda Primero pero se mantienen las características del modelo anterior”* (Hipotesis 4).

Como indicador de este último cambio se puede tomar el llamado a licitación realizado en marzo de dicho año, donde por un lado los centros nocturnos dejan de diversificar su oferta en función de los procesos en los cuales se podría encontrar los individuos volviendo a presentar una oferta unificada. Como se analizó previamente dichos centros pasaban a tener la misma connotación teórica que los centros anteriores sintetizando las estrategias desplegadas en los tres niveles. Por otro lado también se presenta dentro de los Centros 24 horas la opción de un dispositivo denominado “Alzaibar” el cual se presenta como alternativa al modelo escalera. El cual como se vio anteriormente a pesar de buscar implementar las enseñanzas adquiridas desde la mirada de la Oficina Técnica de la EurosociAL, estas no escapan a ser un dispositivo dentro del mismo sistema como una *vivienda permanente con apoyo*, con su derivación interna y con las críticas inherentes a los espacios de convivencia colectiva. También para abril de 2019 se registró el tercer censo y conteo de personas en Situación de Calle dándose un aumento considerable en las personas a la intemperie y una leve disminución en quienes hicieron uso de refugio en dicho momento.

El punto central en esta etapa se puede tomar con la presentación del Programa Viviendas con Apoyo dependiente también de la División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración el cual se presenta en 2019 con el objetivo de dar inicios a marzo de 2021. Donde como se observó un alto porcentaje de sus beneficiarios son derivados de algún dispositivo del programa quedando la premisa del modelo de Vivienda Primero donde a la persona se la aloja directamente en la vivienda en un porcentaje mínimo de los destinatarios. El objetivo de la vivienda como rol central y que el *“el acceso a la vivienda individual ya no es algo a ser ganado sino que constituye el inicio del trabajo”* (Figueredo 2017:16) se presenta absolutamente restringido.

En síntesis; desde el recorrido analizado se ha podido evidenciar que la política para personas en Situación de Calle ha transitado por tres etapas pretendiendo dar respuestas a dicha problemática. Las viviendas de convivencia colectiva o refugios han sido la constante desde la creación del Ministerio de Desarrollo hasta la fecha. Los mismos han tenido la doble función de dar cobijo ante la falta del mismo y proyectar al individuo a solucionar lo que evitaba su acceso a la vivienda. Escapando a la percepción que la sociedad pueda tener, es comprobado desde los relevamientos oficiales y la oferta de soluciones disponibles que la población estudiada ha ido en aumento en los años referenciados. A lo largo del período también se han acumulado un caudal significativo de estudios sobre la materia que ha permitido echar luz sobre nuevas dimensiones en un fenómeno social para nada exhaustivo.

Los cambios observados parecen no coincidir con los objetivos de la política social de disminuir el volumen de dicha población, donde las diferentes modalidades probadas resultan ser insignificantes si se lo observa en función del aumento que esta representa. Quedando planteada la idea que en las modificaciones ha primado el debate teórico y académico por sobre las experiencias prácticas. Las viviendas colectivas no escapan a su funcionalidad de solución de emergencia y las críticas u observaciones realizadas desde los diferentes estudios parecen repetirse con el paso de los años. Las nuevas soluciones importadas se presentan como distantes de la realidad local.

Por lo pronto si no se hace una revisión crítica que atraviese desde la cúpula de la política social, pasando por sus intermediarios, su funcionamiento y su actividad cotidiana de la mano de las revisiones científicas que han realizado en particular quienes han participado de dichos procesos, la historia parecerá repetirse o por lo menos las soluciones ofrecidas a quienes transitan dicha situación no tendrán los efectos deseados. Sin obviar que los efectos estructurales que la determinan deben ser abordados desde políticas interinstitucionales que trascienden a las políticas dirigidas a la población en Situación de Calle y a los diferentes ministerios entre sí.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V. y Vigorito, A. (2012) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el Mides para la implementación del Panes*. Montevideo: Ediciones Universitarias-CSIC.
- Aloisio, C. (2010) *Trayectorias diferenciales de hombres y mujeres "sin vivienda" en Montevideo*. Borrador de tesis Departamento de Sociología, FCS UdelaR.
- Baldriz, I. (2015): *Cultura en Situación de Calle: Un estudio fenomenológico-sistemático sobre el sinhogarismo en Uruguay*. Tesis de Grado en Sociología. Fcs, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Camejo et. al (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*. En XXI jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. FCS- UdelaR. Montevideo, Uruguay.
- Canelas, T. (2016): *El campo de intervención del Trabajo Social con personas en situación de calle*. Tesis de grado de Trabajo Social. FCS- UdelaR. Montevideo, Uruguay
- Carballo, Y y Vecinday, L. (2015.). *Activación y capital humano: ¿círculo virtuoso para combatir la pobreza?* EN: XIV Jornadas de Investigación: Uruguay a tres décadas de la restauración democrática.
- Castel, R (1997): *Las Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós. Bs. As, 1997.
- Castel, R (2004): *Las Trompas de lo exclusión. Trabajo y utilidad social*. Ed. Tapia. Bs. As.
- Castel, R (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica, Bs. As, Argentina
- Castel, R (2014). *"De la protección social como derecho"*. En: Castel, R y Duvoux, N. El porvenir de la solidaridad. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CEPAL (2002) *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. CELADE - División de Población - Comité Especial sobre Población y Desarrollo. <http://www.eclac.cl>
- Chouhy, G. (2006): *Personas en situación de calle o sin techo: privaciones diferenciales y trayectorias*. Monografía final de grado, Licenciatura en Sociología (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay.
- Chouhy, G. (2008): *Trayectorias, posiciones y disposiciones de las personas en situación de calle: bases para la construcción de un modelo analítico. El Uruguay desde la sociología VI*. Departamento de Sociología, FCS, UdelaR. Montevideo, Uruguay
- Ciapessoni, F. (2006): *Hombres que quedaron en la calle. Un acercamiento a las bases que fundamentan su realidad*. Monografía final de grado, licenciatura en Sociología (FCS-UdelaR). Montevideo, Uruguay.
- Ciapessoni, F (2007): "De Refugios y calle: la construcción de identidad en hombres sin domicilio". En De Martino, Morás (Comp): "Sobre cercanías y distancias: problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual". Ed. Cruz del Sur.
- Ciapessoni, F. (2009) *Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre poblaciones sin domicilio*. En Uruguay desde la sociología VII: El desarrollo y la sociología. Desigualdad, poder y vulnerabilidad social. Trabajo rural y artesanal. Seguridad y criminalidad. Educación: Innovación y evaluación en Montevideo: UR FCS-DS. 2009
- Ciapessoni, F. (2013). *Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos. Montevideo*. Tesis de Maestría en Sociología. Universidad de la República.
- Ciapessoni, F. (2019): *Situación de calle en Montevideo: necesidades y desafíos*. En: El Uruguay desde la Sociología VII. Depto. de Sociología- FCS, UdelaR.

- Culhane, D. y Kuhn, R. (1998): *Applying Cluster Analysis to Tests a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data*. En: American Journal of Community Psychology, Volume 26.
- Decreto N° 286/006 <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/286-2006/3>
- DINEM-MIDES (2006): *Primer Censo y Censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo*. Informe preliminar de resultados. Montevideo
- DINEM - MIDES (2011): *Informe Final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011*. Mides, Uruguay.
- DINEM - MIDES (2011a): *Diagnóstico de situación y capacidad de los centros PASC. Julio - Agosto 2011*. Mides, Uruguay.
- DINEM - MIDES (2012): *Diagnóstico de situación y capacidad de los centros PASC. 2012*. Mides, Uruguay.
- DINEM - MIDES (2014): *Diagnóstico de situación y capacidad de los centros PASC*. Mides, Uruguay.
- DINEM- MIDES (2016): *Informe conteo de Población en Situación de Calle 2016*. Mides, Uruguay.
- DINEM – MIDES (2019): *Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle*.
- DINEM - MIDES (2020): *Informe MIDES. Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2015-16*. PASC. Mides, Uruguay.
- DINEM - MIDES (2020a): *Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES*. Montevideo, Uruguay.
- Esping Andersen (1993): *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: EDICIONALFONS El magnanim, España
- Esping Andersen (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford Scholarship
- Evans, T. (2019): *Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes*. Tesis maestría en sociología. Fcs, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Feantsa (2003): *Informe Nacional de España para el Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo*. En: www.enredpsh.org
- FEANTSA (2008): *European Report FEANTSA housing. El papel de la vivienda en el sinhogarismo. Alojamiento y exclusión residencial*.
- Fitzpatrick, S; Kenk, P & Klinker, S (2000): *Single Homelessness. An overview of research in Britain*. En: www.bristol.ac.uk
- Figueredo, Nicolás (2017): *Análisis de diseño de la atención del MIDES a adultos en situación de calle a la luz del modelo de Cuidado Continuo y el modelo Vivienda Primero*. Tesis de grado Trabajo Social. Fcs, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- González, C. & Leopold, S. (2018): *Transformaciones en la Matriz de Protección Uruguaya a Inicios del Siglo XXI*. Textos & Contextos (Porto Alegre). Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. En: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321559274005>
- Hernandez, L. (2011): *Programa de atención a la situación de calle: ¿Reinserción o asistencia?* Tesis de grado Trabajo Social. Fcs, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Hernández et al (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Ley N° 17866 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/5>
- Ley N° 17.869 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8071279.htm>
- Ley N° 19120 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19120-2013>
- Leopold, S. et al (2015): *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*. En Cuadernos de Ciencias sociales y políticas sociales 2, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

- Midaglia, C. et al (2011): *La reforma social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Mides – Presidencia. República Oriental del Uruguay.
- Mides (2005): *Memoria Anual 2005*. En: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2005>
- Mides (2006): *Memoria Anual 2006*. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MIDES.pdf
- Mides (2007): *Memoria Anual 2007*. En: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2007>
- MIDES (2008): *Llamado a presentación de propuestas para refugios dirigidos a personas en situación de calle en Montevideo*. Dirección Nacional de Asistencia División Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables - Crítica e Inclusión Social
- Mides (2008): *Memoria Anual 2008*. En: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2008>
- Mides (2009): *Memoria Anual 2009*. En: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2009>
- MIDES (2011): *la reforma social: Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*
- MIDES (2011a): *Llamado para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros nocturnos en la ciudad de Montevideo*. Dirección Nacional De Integración Social - Programa De Atención A Personas En Situación De Calle
- Mides (2011): *Memoria Anual 2010*. En: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-mides-2010>
- MIDES (2012): *Memoria Anual 2011*. En: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/mides/mides.pdf
- MIDES (2013): *Llamado a oscs y/o cooperativas de trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros nocturnos en la ciudad de Montevideo en el marco del PASC*. PASC, Mides.
- MIDES (2016): *Llamado a OSCs y/o cooperativas de trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros de atención en la ciudad de Montevideo e interior*. Programa Calle, Mides.
- MIDES (2019): *Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo*.
- MIDES (2019a): *Llamado a organizaciones de la sociedad civil (OSC) y cooperativas de trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros de atención en los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado*. Programa Calle, Mides.
- MIDES (2019c): *Programa Vivienda Con Apoyo*. División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.
- Mioto, T. y Regina, C (1997). *Familia e Servicio Social contribuciones para o debate*. In: *Servicio Social e Sociedade*. Sao Paulo: Ed. Cortéz.
- OACDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*.
- Olivera, L. (2019): *Políticas para personas en situación de calle en Chile y Uruguay: Estado y Sociedad Civil*. Tesis Magister en Estudios Contemporáneos de América Latina. Fcs, Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Pérez, M. (2008): *Personas en situación de permanencia en calle: reflexionando desde la experiencia...* En Revista Regional de Trabajo Social N°43 año 22. Mastergraf.SRL
- Piñeyrúa, L (2012): *Situación de Calle: herramientas para el análisis*. Tesis de grado en Trabajo Social. FCS – Udelar.
- Pleace, N. (2011): *The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective*. En: *European Journal of Homelessness*. FEANTSA, Bruselas.

- Resolución N° 1004/06 Intendencia de Montevideo
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/04e3a972110ee0a0032571480057c44c?OpenDocument>
- Resolución N° 1775/01. Intendencia de Montevideo.
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/58a43b0661abb08403256a6c0065d545?OpenDocument>
- Santadreu, A (2003): *Políticas sociales para el combate a la pobreza. La mano izquierda del Estado. Montevideo, Uruguay.* Unión Internacional de Autorías locales. Federación Latinoamericana de Ciudades Municipios y Asociaciones, IULA. FLACMA. Alianza bs. as. Ciudades. Programa de Gestión Urbana (PNUD), Quito.
- Serna, M. Coord. (2015) *Cuadernos de ciencias sociales y políticas sociales 2.* Serie de Cuadernos cuyo objetivo principal es difundir resultados de convenios realizados entre el Mides y la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Mastergraf S.R.L. Montevideo, Uruguay.
- Sojo, C. (2006): *Pobreza, Exclusión social y Desarrollo. Visiones y aplicaciones en América latina.* Cuaderno de Ciencias Sociales n° 142. FLACSO. 2006. Ed. Américo Ochoa. Costa Rica.
- Tosi, A. (2004): *Demographics and trends of the homeless population in Italy: point-in-time studies.* Constructing Understanding of the Homeless Population Conference, Madrid.
- Tosi, A & Torri, A (2005): *Homelessness as a process: theoretical approaches and social construction of the question.* CUHP Conference, Brussels.
- Vecinday, M. L., & Thul, F. (2018). *Trabajo, pobreza y vagancia: estrategias de control y coerción desde la colonia a nuestros días* (Work, poverty and vagrancy: strategies of control and coercion from the colony to our days). *Emancipação*, 18(2), 409-421.
- Viana, M. (2009): *La vida en los refugios: una caracterización de las situaciones de exclusión.* Tesis de grado en Trabajo Social. FCS –UdelaR.

Enlaces:

- <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.18i2.0012>
- <https://www.pathwayshousingfirst.org/>
- <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-atencion-nacional-emergencia-social-evaluaciones-resultados>
- <http://mintegia2014.sis.net/>
- <http://www.montevideo.gub.uy/asl/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/1775-01>
- <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programa-eurosocial-ii-2013>
- <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/proyecto-red-calle>
- <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Li%CC%81neas%20de%20trabajo%20de%20Cooperacio%CC%81n%20Internacional%20de%20la%20DPI%202019.pdf>
- <https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/politicas-y-gestion/tocaf>

Anexo

Cuadro 1: ETAPAS PROGRAMA CALLE

ANO	NOMBRE DEL PROGRAMA	DEPENDENCIA	PLIEGO	CARACTERISTICAS
2005	Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)	Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES)	2005	hombres hasta 45 años, mayores a 46 años y uno de baja exigencia, mujeres solas o con NNVA y refugios mixtos (adultos mayores o familias con jefatura masculina). Refugios "Permanentes", hogares y centros de atención de IMM.
2006	Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)	Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES)		
2007	Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)	Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS) - División de Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables		
2008	Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)	Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS) - División de Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables		15 refugios
2009	Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)	Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS) - División de Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables	Noviembre, 2008 (Mides observe IMM) Nocturnos 400 - 24 hrs. 60	4 nocturnos, 2 MNNA, 1 familia, 1 cronico, 2 24 hrs mixto
2010	Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC)	Dirección Nacional de Integración Social		9 nocturnos, 3 centros 24 horas mixtos, 2 medio camino
2011	Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC)	Dirección Nacional de Integración Social	Noviembre, 2011 NIVEL I 300 - NIVEL II 305 - NIVEL III 120	9 nocturnos, 3 centros 24 horas para mayores de 55 años, 2 hogares medio camino
2012	Programa de Atención a Personas en Situaciones de Calle (PASC)	División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración - Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES)		18 nocturnos, 3 nocturnos/24hrs., 11 de 24 hrs, 3 medio camino
2013	Programa de Atención a Personas en Situaciones de Calle (PASC)	División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración - Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES)	Marzo, 2013 NIVEL I 450 - NIVEL II 270 - NIVEL III 60	24 nocturnos, 3 noc/24hrs., 14 de 24 hrs, 3 medio camino
2014	Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC)	Departamento de Coordinación del Sistema de Atención a personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración		29 nocturnos, 18 de 24 hrs, 3 medio camino
2015	Programa Calle	División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.		33 calle, 10 cuidados, 14 MNNA
2016	Programa Calle	División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.	Agosto, 2016 NIVEL I 600 - NIVEL II 180 - CAMINO 40	30 calle, 4 cuidados, 11 MNNA
2017	Programa Calle	División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.		31 calle, 4 cuidados, 11 MNNA
2018	Programa Calle	División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.		32 calle, 4 cuidados, 11 MNNA
2019	Programa Calle	División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.	Agosto, 2019 CENTRO NOCTURNO 750 - CAMINO 40 - MEDIO CENTRO ALZABAR 30	47 calle, 3 cuidados 17 MNNA
2020	PROGRAMA VIVIENDA CON APOYO	División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle - Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.	150 viviendas para dos personas	

CAPACIDAD	ALCANCE	CENSO	INVESTIGACION	INTERNACIONAL
Montevideo contó con 11 refugios del PAST Y 7 refugios "permanentes", 460 cupos	1550 personas en los dos años		Chouhy (2006): Privaciones diferenciales. Características de como llegan las personas a la situación de calle.	
460 cupos	1900 personas	320 intertemprie 419 refugio	Ciapessoni (2006): Tipología de individuos Confeccionar diferentes perfiles atendiendo los diferentes momentos	
620 cupos	3000 personas		Ciapessoni (2007): Desde las experiencias como punto de partida para diseño de políticas. Chouhy (2007): Acumular riesgos en el tiempo y los eventos negativos estratifican internamente. Perez (2008): Refugios desbordados de demanda no logran evitar callejización y egreso positivo.	
780 cupos	4200 personas		Viana (2009): Los refugios sin articulación reproducen estrategias de calle	
18 centros / 560 cupos	2000 personas		Ciapessoni (2009): Dificultad de diseños de políticas. Diferentes circunstancias de vivienda, eventos precipitantes e incidencia temporal. Estrategias de supervivencia para perfiles de refugios	Comparación: Similitud con Chile. Conocimiento y aplicación nulo con países centrales
25 centros / 546 cupos	1140 personas	437 intertemprie 837 refugio	Hernandez (2011): Reforma sin innovaciones. En base a supuestos y no datos. Necesidades básicas de subsistencia, no ciudadanía.	
47 centros / 1430 cupos	-		Piñeyrua (2012): Preferencias Adaptativas. Sujeto visualizador de derechos	2013: ley de faltas - acampar o ocupar espacios públicos será advertidos por la autoridad y llevados a una dependencia Mides
49 centros / 1493 cupos	-		Ciapessoni (2013): Carácter procesual, intermitencia. Programas alternativos de acceso a la vivienda.	se establece un convenio con la EUROsocial: en función del resto de los países participantes se observó la asertividad de las acciones
58 centros / 1752 cupos	5066 personas		Jornada de Inv. (2014) Pretende protección de derechos aunque el sujeto no lo desea. Se precisan intervenciones especializadas y no respuestas homogéneas.	la política debería tomar un rumbo de desinstitutionalización del abordaje - encuentro de Bérnago dos grandes modelos
57 centros / 1841 cupos	5013 personas		Baldriz (2015): Cultura en Situación de Calle. Disputa territorial. La adaptación del habitus va a depender de la vulnerabilidad previa.	aprobación de diseño y ejecución de un modelo de atención de "vivienda asistida" (Busch Geertsema)
45 centros / 1493 cupos	4561 personas	556 intertemprie 1095 refugio	Canelas (2016): Reforma aumento de cupos y heterogeneidad. Refugios dispositivos de sociedad de control	RED CALLE: Acuerdo Instituto Irialo Americano (IILA) Uruguay se considera como de los países más avanzados
46 centros / 1606 cupos	4336 personas		Figueredo (2017): Sistema de Cuidado Continuo y Vivienda Primero. Desviviendización de la política, basada en carencia de los ind. y no en derechos de	Uruguay como dador/ofertante debido a la experiencia con la Eurosocial
47 centros / 1682 cupos	4119 personas		Ciapessoni (2019) Acumulación de "Múltiples y graves desventajas" para la prevención del evento.	Informe descriptivo agosto de 2018: se pudo observar un fortalecimiento en las políticas públicas nacionales de los países beneficiarios
67 centros / 2070 cupos		960 intertemprie 995 refugio	Oliveras (2019): Sociedad civil en Chile y Uruguay. Residencias específicas como opción intermedia entre CCO y VP.	la posibilidad de llevar adelante experiencias pilotos de diseños de políticas centrados en la vivienda
			Evans (2019): Rutas de salida independiente, dependiente de redes primarias o de apoyos institucionales. Carácter intermitente y uso heterogeneo de refugio.	

Fuente: Elaboración propia