



## XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**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**

Soledad Camejo  
Luigi Della Mea  
Sofía Monetti  
Daniel Pérez  
Natalia Pintado  
Romina Santos

# 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<sup>1</sup>

Soledad Camejo

Luigi Della Mea

Sofía Monetti

Daniel Pérez

Natalia Pintado

Romina Santos

## RESUMEN

Este trabajo, realizado por un grupo de estudiantes y egresados de distintas disciplinas sociales para estas Jornadas de Investigación, se constituye como una aproximación teórica a las políticas de abordaje a la situación de calle, desarrolladas en Montevideo, a partir de la aprobación de la Ley de Faltas.

Como estrategia metodológica se ha propuesto el análisis documental puesto que el estudio planteado aquí se basa en el uso de la evidencia de documentos para acceder a la construcción del conocimiento. De esta forma se utilizan aquellos documentos oficiales de la administración pública que refieren o describen la Ley de Faltas y el Programa PASC, así como también otros documentos técnicos que, sin ser oficiales, refieren a estos y aportan información para ampliar su comprensión.

## Palabras Clave:

Situación de calle - Protección social - Convivencia ciudadana.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.

## INTRODUCCIÓN

La situación de calle constituye una problemática que a partir del aumento de su visibilidad pública, principalmente en la ciudad de Montevideo, se ha convertido en un tema de preocupación en la agenda estatal desde hace algunos años. De esta manera, desde la administración pública se han desarrollado distintos esfuerzos para responder a dicha situación, que interpela al gobierno y la ciudadanía como la expresión más extrema de exclusión social (Ciapessoni, 2013).

En primera instancia, asociado a los planes de invierno (Plan Frío Polar), el primer intento de intervención pública focalizada en esta población aparece con una fuerte impronta de la emergencia. Posteriormente con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) desarrollado desde MIDES, cuyo objetivo se dirige a atender situaciones de extrema pobreza, se comienzan a absorber gradualmente algunas de las funciones que se venían desarrollando desde el municipio, implementando algunas modificaciones: una de ellas reside en la extensión de la atención que estaba limitada a los meses de invierno, pasando a funcionar de manera continua (Chouhy, 2006:25).

Los dispositivos de atención a la situación de calle se han ido complejizando, de forma tal que actualmente nos encontramos frente al diseño de una intervención estatal que pretende mayor especificidad para atender estas situaciones (Ciapessoni, 2013). Inevitablemente surge la necesidad de desarrollar una mayor comprensión del fenómeno que permita establecer no sólo su dimensión cuantitativa sino también sus características y el complejo entramado de factores que lo constituyen, entendiendo que abarca un continuo de procesos y situaciones que deben ser diferenciadas, para así poder ofrecer respuestas más adecuadas.

En agosto de 2013 se aprueba la “Ley de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos” (En adelante “Ley de Faltas”), ley 19.120, promulgada por el Poder Ejecutivo que surge en el marco de la preocupación política en torno al problema de

convivencia y seguridad ciudadana; modificando aspectos del Código Penal relativos a la conservación y cuidado de los espacios públicos.

El Artículo 368 de dicha ley refiere a la ocupación indebida de espacios públicos, estableciendo que aquel que pernocte o acampe en dichos espacios será sancionado con horas de trabajo comunitario, luego de haber sido intimado en dos ocasiones y en caso de incumplimiento será penado con prisión.

En este contexto el presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de documentos y en base a eso una aproximación a la existencia de continuidades y rupturas en las políticas de abordaje a la situación de calle, a partir de la aprobación de la Ley de Faltas.

## **SITUACIÓN DE CALLE**

La complejidad del fenómeno de situación de calle se nos presenta desde un inicio, si contemplamos las múltiples formas de denominar este fenómeno y por lo tanto la variadas maneras de entenderlo. Situación de calle, sin techo, sin hogar, son algunas de las denominaciones más conocidas detrás de las cuales se abarcan diferentes comprensiones que hacen énfasis en sus distintas dimensiones. También son variadas las discusiones existentes en relación al uso de unas u otras.

Ahora bien, intentando acercarnos a las diferentes conceptualizaciones existentes sobre este fenómeno, si hacemos el ejercicio de pensar en una imagen que alcance a describirlo, es muy común desembocar en la idea de personas que duermen a la intemperie. Acordaremos que esta sería la forma popularmente más extendida de comprenderla existente a nivel del imaginario social, pero se vuelve necesario poder integrar otras perspectivas que surgen desde el ámbito académico y que pueden generar incidencias en la delimitación de este campo problemático y por lo tanto en el abordaje que desde las políticas sociales se hace del mismo.

Trascendiendo la comprensión popular acerca de la situación de calle que incluye variados prejuicios y presunciones, realizaremos un breve recorrido por algunas de las conceptualizaciones más recientes a través de las cuales se define el fenómeno.

Algunas comprensiones integran una visión situacional, dentro de esta perspectiva encontramos al sinhogarismo en sus distintas formas: el sinhogarismo literal o restringido, que considera a la personas que no cuentan con domicilio y el sinhogarismo extenso, que implica una comprensión más abarcativa que trasciende la carencia residencial (Cabrera & Rubio, 2008). De aquí en más tomaremos la noción de situación de calle como análoga a la noción restringida, tal vez la más extendida por ser la más evidente y visible, pero no así la única.

Si ordenáramos las nociones de sin techo, sinhogarismo restringido (o situación de calle) y sinhogarismo extenso, tomando como criterio el alcance de las nociones, la conceptualización de sin techo aparecería como la más restringida, mientras que el último abarcaría un conjunto mayor de situaciones.

El sinhogarismo extenso implica una forma más abarcativa de comprender el fenómeno, que no sólo refiere a la falta de domicilio, sino que incluye aquellas situaciones en las que las personas cuentan con lugar físico y éste no reúne las condiciones mínimas para un adecuado desarrollo humano y social (Cabrera & Rubio, 2008). De esta manera, quedarían incluidas dentro de esta comprensión, no sólo las personas que duermen a la intemperie, sino que también aquellas que se encuentran en condiciones de residencia precarias, poblaciones que muchas veces no son visibilizadas.

Avanzando un poco más, en la misma línea teórica que se viene desarrollando, Chouhy (2006) recoge y sistematiza la perspectiva inglesa desde la cual se establece la diferencia entre “houselessness”, referida a la falta de un techo, centrado fundamentalmente en la tenencia o no de residencia, y “homelessness” (sinhogarismo), que habla de la carencia de un hogar, comprendido como un espacio donde aparecen aspectos emocionales y psicosociales (Fitzpatrick & otros, en Chouhy, 2006).

En relación a esto Chouhy (2006:5) plantea que: “La noción comúnmente utilizada tiene el efecto de acentuar en el imaginario la dimensión estrictamente residencial del

fenómeno ocultando -uniformización mediante- los demás elementos que operan conjuntamente con esa dimensión y complejizan la mirada sobre el tema”.

El aporte más significativo que se realiza desde esta perspectiva refiere a la trascendencia de la privación residencial como único factor para definir la situación de calle, esto se comprende principalmente si profundizamos en la noción de hogar de la que se parte.

A través del Observatorio Europeo auspiciado por FEANTSA (European Federation of Organisations Working with the Homeless) se ha realizado una tipología de personas sin hogar y en situación de exclusión residencial (Cabrera & Rubio, 2008), tomando como punto de partida la comprensión ampliada del fenómeno.

De esta manera, se realizó una definición operativa donde se integran entonces otras dimensiones que constituyen un hogar: el dominio físico, el dominio legal y el dominio social (Meert, 2004). Tener un hogar entonces implicaría: I) tener una vivienda adecuada o espacio para satisfacer las necesidades de la persona y su familia (ámbito físico), II) un espacio donde las personas puedan tener privacidad y disfrutar de las relaciones sociales (ámbito social) y III) tener posesión exclusiva, seguridad en la ocupación y título legal (ámbito jurídico). De esta manera, hogar no sólo refiere a lo estrictamente residencial sino que incluye aspectos relacionales y legales, se puede carecer de hogar teniendo una vivienda. Ahora bien, es cierto que es importante contemplar que no todas las situaciones en las que las personas se encuentran carentes de hogar implican necesariamente desembocar en el sinhogarismo restringido o situación de calle.

Combinando estos tres dominios surgen cuatro categorías dentro del sinhogarismo: a) sin techo, donde las personas se verían afectadas en los tres dominios anteriormente mencionados, b) sin vivienda, donde el dominio legal y el social serían los que aparecen comprometidos, c) vivienda insegura en lo que refiere al dominio legal y d) vivienda inadecuada, que referiría al ámbito físico. (Meert, 2004)

Teniendo en cuenta esta caracterización se integran a la noción situaciones muy disímiles, desde personas que viven en el espacio público, personas que hacen uso de

centros nocturnos y se ven obligados a pasar gran parte del día en la calle, aquellos que recurren a alojamientos temporales o permanentes, los que se encuentran en instituciones penitenciarias o sanitarias, personas que habitan casas de amigos o familiares temporalmente, aquellos que ocupan terrenos, los que corren riesgo de ser desalojados, personas que viven en situación de violencia, los que residen en estructuras no aptas para alojarse así como también personas que habitan viviendas en condiciones de hacinamiento extremo (Meert, 2004).

Dentro del amplio abanico comprendido entonces dentro del sinhogarismo, es importante distinguir que habrá situaciones donde la exclusión residencial será lo central, mientras que en otros casos la misma aparece asociada a la exclusión social, que profundiza aún más la problemática. Así como lo plantea Chouhy, esto se relaciona con la naturaleza doble del fenómeno: la exclusión en su dimensión social y residencial (Chouhy, 2006:10). El vínculo entre la exclusión residencial y la acumulación de privaciones dependerá de las trayectorias de los sujetos. En las situaciones donde el sinhogarismo se expresa como la forma más extrema, el sinhogarismo estricto, se hace más evidente el peso de la exclusión social.

Es importante aclarar que si bien la realidad de aquellos que se encuentran durmiendo en calle, es material y simbólicamente diferente de la de aquellos que habitan viviendas en condiciones de precariedad, no deja de ser este el terreno donde comienzan a acumularse las causas de la privación más grave. También es importante reparar en que el hecho de vivir bajo un techo no constituye de por sí una garantía de dignidad y cumplimiento de los derechos (Cabrera & Rubio, 2008).

Centrándonos ahora en el sinhogarismo restringido o situación de calle, este fenómeno es comprendido como la máxima expresión de la exclusión social. Pareciera que esta noción es la prevalente en nuestro país, constituyendo el campo sobre el que se han desplegado mayormente las políticas. De esta manera la privación residencial aparece asociada a situaciones de pobreza extrema, designando como personas en situación de calle a aquellas personas marcadas por múltiples privaciones y exclusión (Chouhy, 2006).

Acordaremos en relación a lo mencionado, que la exclusión, se trata de un proceso historizable donde se adjudican y se asumen roles, se sitúa en ese contexto a personas y grupos en lugares que el conjunto social rechaza y no quiere asumir como propios, anulando el acceso a espacios de revinculación o valoración social (Giorgi, 2004). Se trata de otro mecanismo distinto que la pobreza material, refiriendo a la desafiliación de un universo cultural antes compartido, que tiene que ver con ciertos valores, instituciones, el mundo del trabajo, etc.

Ante esta visión de la exclusión, por ejemplo, Dustchavsky y Corea (2002) prefieren hablar del concepto de “expulsión” social, para desplazar la naturaleza del problema del “estar” excluido, que puede sucederle a un sujeto, y que recae sobre él, al proceso social de expulsión al que el excluido se ve sometido. Este proceso de expulsión es un producto social, y su consideración intenta descentrar y desculpabilizar a las poblaciones de sus condiciones de vulneración.

La tendencia a apreciar la situación de calle como un fenómeno uniforme parte de hacer foco únicamente en la expresión más visible de este, pero si bien las personas se encuentran en una misma situación aparente, no significa que compartan otras formas de privación puesto que se constituye como un fenómeno heterogéneo. Es así, que se vuelve necesario incluir trayectorias variadas, apuntando a una comprensión que trascienda la visión estática y descriptiva, siendo necesaria una mirada dinámica que pueda incluir aspectos que hacen a la situación presente pero que contemple también aspectos que den cuenta de las trayectorias y de los procesos de acumulación de desventajas (Chouhy, 2006).

La consideración de las trayectorias, es decir los recorridos vitales de los sujetos, permiten visualizar el carácter procesual de la exclusión social, comprendiendo los cambios desde una perspectiva que atienda las diferentes posiciones de los mismos en materia de vivienda, trabajo y familia (Meert en Chouhy, 2006) a lo largo de la historia del sujeto. La consideración de estas tres dimensiones habilita a construir un mapa de las privaciones diferenciales en donde la dimensión residencial, no sólo refiere a la falta de vivienda en la situación actual que presenta el sujeto.

La dimensión relacional con el entorno, constituye otro de los factores a considerar al momento de definir las privaciones diferenciales, principalmente si comprendemos que la continua movilidad en el espacio físico puede debilitar las posibilidades de acceso a redes. La dimensión laboral como factor de integración y recompensa social también conforma la complejidad del fenómeno. "Diferentes trayectorias generan posibilidades no equivalentes de salida... ellas deben orientar las decisiones relativas a las estrategias de intervención. (Chouhy, 2006:16)

Además de heterogéneo, constituye un fenómeno multifactorial, por esto Cabrera & Rubio (2008), proponen el entrecruzamiento de diferentes procesos que hacen a lo individual y relacional, lo estructural macrosocial y las respuestas institucionales que cada Estado desarrolla frente a la problemática, éstos constituyen la multidimensionalidad del fenómeno.

En relación a lo individual, este aspecto ha primado como principal motivo para explicar este fenómeno, pero esta lectura aislada de otras dimensiones, deposita la responsabilidad en los sujetos por encontrarse en dicha situación. Aquí el consumo de sustancias psicoactivas, los procesos psicopatológicos, las discapacidades físicas e intelectuales, aparecerían como los principales argumentos para explicar la existencia de estas situaciones.

De todas maneras, es importante destacar que no necesariamente se encuentran estos procesos en todas las personas sin hogar e inclusive se vuelve muy difícil distinguir si se encontraban a priori o si el sinhogarismo actuó como desencadenante o cristizador de los mismos.

Conjuntamente otro de los componentes que dan cuenta de la complejidad causal del fenómeno tiene que ver con la existencia o inexistencia de soportes sociales de sostén, es decir, de la malla de protección social entretejida por las relaciones familiares y sociales. La posibilidad de contar con un espacio en donde se configure una dinámica vincular habilita al sujeto a construir una identidad y una historicidad que lo conformen como tal y que lo nutran de esa malla de protección social anteriormente mencionada (Moffat, 2007).

Ahora bien, ni lo individual ni lo relacional pueden dar cuenta cabalmente de este fenómeno, los factores macrosociales relacionados con la distribución de la riqueza, las características del mercado de trabajo, las dificultades en la accesibilidad al mismo, así como los obstáculos en el acceso a la vivienda agudizan la problemática. Lo que nos habla de la imposibilidad de desestimar aspectos que trascienden y determinan a la persona, relacionados con el acceso a recursos materiales necesarios para efectivizar sus derechos.

Las respuestas institucionales también constituyen parte de este campo, principalmente si consideramos la falta de respuestas integrales, lo que conlleva la persistencia del problema y por lo tanto su agravamiento. En este sentido, se requieren respuestas intersectoriales implicando políticas de vivienda, de ingresos, de trabajo, de salud y de educación, que por otra parte no acentúen y expongan a la revulneración de las personas.

La inclusión de estas tres dimensiones mencionadas anteriormente implica un corrimiento con respecto a la forma en que se venía comprendiendo el fenómeno hasta el momento, en tanto amplía la mirada al abarcar dimensiones que van más allá del sujeto particular y los acontecimientos que lo condujeron a esa situación, evitando lecturas culpabilizantes que desestiman el peso de las condiciones materiales de existencia así como la necesidad de factores de protección desarrollados a través de las respuestas estatales.

“Existen pocos ejemplos más paradigmáticos de lo que en ciencias sociales se conoce como el mecanismo de inculpación de las víctimas (...), como forma de preparar la coartada mental desde la que poder legitimar los pequeños privilegios de los que uno disfruta, distanciándose a la vez del otro y de sus necesidades insatisfechas” (Cabrera, 2004:14).

A su vez, Jacobs et al. (1999) sostienen que existe un proceso a nivel gubernamental de juego de tensiones en la definición del problema de la situación de calle, entre la responsabilización de los sujetos sobre su situación y la explicación a través de los procesos sociales que producen la expulsión. Ellos sostienen que la situación de calle funciona como forma paradigmática de exclusión, debido a la escasa resistencia a

la culpabilización sobre los sujetos y un panorama propicio para ocultar las causas estructurales de la situación de calle (carencias en las políticas de vivienda, problemas económico-sociales, desigualdad, falta de oportunidades en el mundo del trabajo, rigideces institucionales, falta de autonomía, etc.).

Evidentemente lo mencionado anteriormente no significa soslayar la importancia de los aspectos individuales del sujeto, sino que esta comprensión insiste en el desarrollo de respuestas integrales que den cuenta de las múltiples atravesamientos que se ponen en juego.

La incorporación de la conceptualización de sinhogarismo extenso y su posibilidad de incluir situaciones que trascienden la comprensión reducida del fenómeno, implica un importante aumento de la magnitud del mismo así como de su complejidad. Tal vez por este motivo se asume frecuentemente la definición restrictiva, lo que conlleva respuestas dirigidas únicamente a la atención cuando las formas más extremas de privación se han instalado. Otra de las contribuciones que aporta este enfoque se relaciona con la posibilidad de captar la intermitencia del pasaje por la situación de calle (Pink & Swing, en Ciapessoni, 2013:19), poder comprender qué sucede cuando la persona no se encuentra en esta situación estrictamente, así como considerar los factores que inciden en el retorno a la misma.

El sinhogarismo constituye un proceso, en lugar de un fenómeno estático, esto significa que puede afectar a muchas personas más allá de las que se encuentran en situación de calle, pudiendo llegar a afectar a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Contemplando esta característica se vuelven necesarias respuestas que trasciendan la asistencia e incluyan acciones que respondan a lo preventivo, estabilización y paso a la vida independiente (Cabrera & Rubio, 2008:67). De este modo, según este autor la intervención debería incluir tres áreas: 1) la preventiva, 2) satisfacción de necesidades básicas y 3) recuperación e inserción social, aunque con algunas personas que presentan un mayor deterioro sólo será posible trazar estrategias de gestión de daños.

Por otra parte, la consideración de las realidades heterogéneas dentro de la situación de calle implica la necesidad de desarrollar intervenciones especializadas y no brindar respuestas homogéneas ante situaciones tan disímiles. Las políticas desarrolladas desde el MIDES han llevado esa impronta, constituyendo un factor uniformizante y hasta disciplinante de la pobreza.

Como toda conceptualización, la de situación de calle, implica una construcción y por lo tanto un recorte de la realidad, que se realiza con intencionalidad, como hemos visto no existe una única comprensión, la forma de definirlo constituirá finalmente, una decisión política.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS**

Desde los documentos producidos en y sobre el Ministerio de Desarrollo Social podemos plantear un panorama sobre la política pública que trabaja focalizadamente con la población en situación de calle.

Entendemos en términos muy generales como el accionar de la política pública a “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido” (Aguilar, 1992:24).

La implementación de una política pública, en este caso a través de un programa (PASC), implica la puesta en marcha de una dinámica compleja en pos de alcanzar ciertos objetivos. Dinámica que acontece tanto en el momento del diseño como en la presentación de propuestas y en la posterior aplicación en terreno; “en efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones”(Aguilar, 1992:25).

Si bien las intervenciones estatales con las personas en situación de calle no comienzan con el MIDES, las acciones que comienzan a desarrollarse a partir de este adquieren ciertas particularidades en su enfoque y ciertas intencionalidades en su

propuesta. Es posible encontrar la enunciación de una perspectiva que en términos amplios ha estado orientada hacia la protección y restitución de derechos. Desde su surgimiento el programa ha sido calificado dentro de aquellos planes, programas y acciones "...orientados a promover, difundir y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas" (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009:89).

Según consta en el sitio WEB del MIDES: "El programa tiene como objetivo contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y familias en situación de calle" (MIDES, 2012).

Apareciendo de esta forma una perspectiva desde la cual se entiende a la persona en situación de calle como un sujeto de derecho, en una situación de vulneración de derechos ante lo cual el objeto de la política es su protección y restitución.

Entendiendo que el concepto de perspectiva de derechos hace referencia a una perspectiva de derechos humanos y a pesar de tener hasta aquí unos pocos elementos y meros titulares, es posible desde ya sostener la implicación de un marco normativo desde el cual analizar esta política, discutiendo sobre sus carencias y sus potencialidades.

Es por esto fundamental poder dar cuenta de algunas de las elaboraciones teóricas realizadas en torno a la perspectiva de derechos y las acciones desarrolladas por los Estados en este marco.

En principio "Cuando hablamos de un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, estamos reconociendo que el objetivo de dichas políticas es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización" (Artigas, 2005:15).

Aquí aparecen dos elementos básicos de los derechos humanos, por un lado que le pertenecen a todos los seres humanos y dado que suponen su facultad para demandar su cumplimiento, requieren de mecanismos materiales para su efectivización.

A su vez para los Estados constituyen una obligación, no son una opción, cuestión de solidaridad o posibilidad eludible sino que deben entenderse como un deber en el desarrollo de sus políticas.

Al ser un campo en constante evolución la posibilidad de evaluación de una política concreta requiere hacer referencia a cierto marco estructurado recientemente en la historia de la humanidad, relacionado con la creación de organismos internacionales como la ONU y una serie de instrumentos y documentos de gran acuerdo internacional, que en particular nuestro país ha ratificado.

“Bajo este enfoque de derechos humanos, los Estados están obligados a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalecerán la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su estándar de vida. Igualmente, los Estados deben respetar los derechos humanos (es decir no violarlos) y proporcionar protección contra las violaciones por terceros. El enfoque exige fijar estándares mínimos, como formas básicas de educación, atención primaria de salud y requerimientos nutricionales. Igualmente, los ciudadanos pueden tomar sus propias decisiones, movilizarse, reclamar por sus derechos y beneficios y hacer al Estado responsable. La inclusión y la participación en las decisiones son cruciales para este proceso” (Artigas, 2005:14).

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que la garantización de derechos no implica establecer un mínimo sino que implica un concepto de progresividad e interdependencia. El primero, hace referencia al imperativo del incremento constante de las garantías de efectivización de los derechos y su interdependencia, implica que todos los derechos están interrelacionados, el cumplimiento o incumplimiento de alguno indefectiblemente afecta otros derechos de la persona.

En este sentido el concepto de protección social propuesto por la autora intenta dar cuenta de lo que debe ser contenido dentro de una política. Tal es así que la progresividad como elemento indispensable en la acción estatal implica que el objetivo no es garantizar mínimos de vida al conjunto de la población sino un desarrollo incremental de mecanismos para habilitar el acceso al goce pleno de los derechos.

Desde esta perspectiva, atender las situaciones de exclusión social en donde aparecen diversos derechos vulnerados se vuelve prioritario, tal es así que la asistencia social es un componente esencial de las políticas de protección. Sin embargo es imprescindible no perder de vista que también “constituye un síntoma de la falta de inclusión y justicia social y en definitiva, de la no-realización del derecho al desarrollo para un porcentaje determinado de la población” (Artigas, 2005:11). Es por esto que debe tener un carácter meramente transitorio, manteniéndose mientras los sujetos no logren un ejercicio pleno de sus derechos.

“El ‘derecho al desarrollo’, como la propia Asamblea General de las Naciones Unidas lo ha definido, es “un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (ACNUDH, 1986)” (Artigas, 2005:11).

De esta forma, la recuperación asistida que constituye la asistencia social, trasciende la política en sí y debe contar con condiciones medioambientales que efectivamente permitan que el sujeto logre su mayor desarrollo e integración social. Más concretamente son parte de una estrategia más amplia de acciones estatales y acuerdos interinstitucionales para garantizar esas condiciones medioambientales. Aquí debemos considerar todas las dimensiones del desarrollo social que entre otras cosas tienen que ver con aspectos económicos (como las medidas de estabilidad macroeconómica, las políticas laborales, el modelo productivo) y otra diversidad de aspectos relacionados con la educación, la salud, la equidad de género y todas las medidas que se puedan orientar a reducir el riesgo y la vulnerabilidad social (Artigas, 2005).

Por otro lado, y siguiendo la línea de Giorgi:

(...) Cuando desde el Estado se procura reasumir la responsabilidad como garante de derechos diseñando políticas inclusivas y ofreciendo espacios de participación a quienes viven en condiciones de exclusión, se hace ineludible la interrogante acerca de la

dimensión subjetiva de estos cambios ¿Qué actores ocuparan esos espacios abiertos a la participación ciudadana? O si se prefiere ¿Cómo se transita ese proceso desde el lugar de “sujeto excluido” a “sujeto de derecho”? (Giorgi, 2004:2)

Se explicita una brecha entre la condición de excluido y la condición de sujeto de derecho. Para ejercer los derechos hay que estar incluido en el sistema que los promulga, y esta brecha entre condiciones se transita en un proceso, y en ese proceso la restitución se homologa tanto la construcción de espacios de participación como a la naturaleza de los actores que formen parte de esos “espacios abiertos”.

Jacobs et al. (1999), por su parte, hablan de cómo las dinámicas de poder asociadas al estado y a la construcción de discursos configuran los problemas sociales y direcciona la investigación. A su vez, un determinado tipo de investigación social está asociada a la culpabilización de los sujetos en calle. Hablamos de una investigación principalmente centrada en la práctica, y sobre todo en que la mejora en los mecanismos administrativos es la forma de combatir la situación de calle, pasando por alto los contextos políticos y económicos en los que la situación de calle es posible.

Asimismo Alzugaray et al. (2013) caracterizan algunas dimensiones de la investigación enfocada a la inclusión social que sería importante tener en cuenta en los procesos de producción de conocimiento. En primer lugar, la premisa de que no toda investigación produce per se procesos de emancipación, sino que obedeciendo a dinámicas de poder pueden incentivar las diferencias, tanto a la interna como entre los países, que separan a los ricos de los pobres, o mejor dicho, a los incluidos de los excluidos. Para esto se trabajaría en dos dimensiones paralelas: Por un lado, reconociendo la producción de conocimiento como bien público, territorial y participativo, contra la doctrina liberal del conocimiento como bien privado y con tendencias tecnocráticas. Por otro, ubicar la producción de conocimiento en un contexto económico dominante, capitalista, donde hay tensiones entre el acceso al goce de los derechos y las posibilidades económicas de los ciudadanos. Como resultado de este proceso, se busca investigar con la voluntad de incluir al otro, al alter. Sería necesario el reconocimiento y la transformación para producir la inclusión.

En este recorrido identificamos algunos elementos claves para analizar la política pública en relación a la restitución de derechos: Políticas de protección, asistencia transitoria, integralidad del abordaje de la restitución de derechos, sujeto y participación, investigación y política pública.

### **El Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC)**

Las intervenciones estatales que comienzan con el MIDES surgen en el marco de la preocupación de dar continuidad a las acciones públicas destinadas a la atención de personas en situación de calle, dado que en sus modalidades anteriores estaban constituidas como acciones emergenciales, vinculadas a factores climáticos, por lo cual tenían poca articulación con los programas sociales permanentes. (Glejberman, en Chávez, 2013:5)

Desde este momento las acciones desarrolladas tienen que ver con la atención y mejoramiento de las condiciones de existencia inmediatas así como también la construcción de una perspectiva que contemple el largo plazo en torno a trayectorias y procesos. El surgimiento del programa PAST (Programa de Atención a los Sin Techo), que en la actualidad se denomina PASC, ha tenido como objetivo “de largo aliento la reinserción sociocultural y económico- laboral de las personas en situación de calle. En lo inmediato procura aliviar las condiciones de esta población mientras construyen y transitan rutas de salida efectivas y sustentables” (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, 2006:3).

Se puede sostener que en su desarrollo se evidencia un constante crecimiento y complejización. (Chávez,2013) Lo cual entre otras cosas se puede visualizar en los cupos disponibles y en el grado de especialización de estos centros, ya que en 2005, el programa comienza con 330 plazas disponibles entre “...refugios nocturnos, centros diurnos y albergues para núcleos familiares” (Chávez,2013:05), mientras que para julio de 2013 se encontraban disponibles 1680 cupos en todo el país, compuestos por centro nocturnos, centros 24 horas para mayores a 55 años, centros 24 horas para mujeres y para familias, centros “medio camino o casa de pre-egreso”, centro diurnos para personas con

afecciones psiquiátricas, casas asistidas, destinadas a hombres y mujeres con alta de hospitalización del Hospital Vilardebó y Centros de Recuperación. (MIDES-PASC, 2013)

Este desarrollo evidencia la preocupación por generar una política asistencial cada vez más diversificada para atender múltiples aspectos relacionados con las condiciones y necesidades vinculadas a las situaciones de calle.

En este sentido, el Ministerio en su protocolo de trabajo contempla el desarrollo de la política pública, utilizando mecanismos asesores y técnicos específicos, como dice la DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo): "...se ha procurado aportar en la generación de investigaciones que sirvan de insumo para mejorar el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes y programas orientados a atender personas en situación de calle" (Borrás, Casotti, González & Sáenz, 2012:1).

Los datos recogidos de las evaluaciones del programa son principalmente de índole cuantitativa y sobre el funcionamiento de los centros del PASC, organizados de manera de construir datos estadísticos. Arrojan una visión panorámica sobre las características sociodemográficas de la población que accede a refugios, y en menor medida de las personas que se mantienen en situación de calle dado que es más difícil su relevamiento con los métodos utilizados (encuesta, observación directa). Cupos, edades, patologías, centros, número de personas y características visibles de la población es lo que aparece en los datos estadísticos (DINEM, 2012). Cumple la condición de ser conocimiento local, y a su vez principalmente cuantitativo y de naturaleza administrativa, en el sentido que está enfocado a la administración de los recursos del programa, a estandarizar procedimientos, a objetivizar y clasificar a la población.

Asimismo, Borrás et al. (2012) confirman esta tendencia con sus aportes desde la DINEM a la reestructura de la política pública. Estos van clasificados en tres secciones:

1. Sistema de registro del PASC
2. Evaluaciones y diagnósticos de los servicios prestados por el programa
3. Estudios específicos sobre población en situación de calle.

Los dos primeros refieren explícitamente a elementos internos de control, a evaluación y de estandarización de procedimientos, estadística, recursos humanos e infraestructura.

Los estudios específicos sobre la población refieren al “Primer Censo y Censo de Personas en Situación de Calle y Refugios de Montevideo (2006)”, el “Primer Censo Nacional de Personas en situación de Calle y Censo Nacional de Refugios (2011)”, que son también experiencias de relevamiento demográfico y estadístico. Por último se hace mención a un estudio llamado “Habitando la calle” cuyo objetivo fue, con respecto a la población residente en calle: “el conocimiento de algunas de sus características personales: redes sociales, vínculo con la red de refugios, nivel educativo, estrategias de supervivencia, salud, entre otras. Esto implicó un acercamiento a la población y la aplicación de un formulario de encuesta.”(Borrás, 2012:11). Los resultados hablan sobre varias dimensiones, principalmente demográficas, sobre las que se pueden hacer algunas interpretaciones: por ejemplo, el alto porcentaje de gente que ha sido institucionalizada, el contacto del sistema de salud, consumo de sustancias, etc (DINEM, 2012).

Las recomendaciones finales de este estudio hablan de dos líneas: una es ampliar la oferta del estado a los requerimientos de las personas en situación de calle en base a diferentes perfiles (consumidores problemáticos de sustancias, personas con diagnósticos psiquiátricos, y víctimas de violencia doméstica). La otra es mejorar los sistemas de registro informático. El Informe MIDES 2011-2012 (DINEM, 2012) le suma: La mejora de las articulaciones interinstitucionales, la elaboración de una normativa y continuar con las evaluaciones de los centros.

### **Análisis del PASC en perspectiva de derechos**

Como ya se ha señalado desde una perspectiva de derechos tanto el concepto de progresividad como el de interdependencia entre los derechos debe encontrarse presente en una política. Tal es así que la asistencia debe tener un carácter transitorio y mantenerse mientras el sujeto no logre el acceso pleno al ejercicio de sus derechos.

En este sentido se ha visto que los objetivos de la política no consisten meramente en solucionar o mejorar las condiciones de existencia inmediatas, generando un mínimo aceptable para la persona en situación de calle (vinculado a la posibilidad de ingreso a refugio, solución alimentaria, atención transitoria de condiciones de salud, etc) sino que aparece una perspectiva a largo plazo vinculada a la construcción de un proceso mediante el cual el sujeto logre el ejercicio pleno de sus derechos.

Sin embargo, el análisis de esto último ha quedado relegado de las evaluaciones que el programa ha hecho de sí mismo. Dado que los datos en los que se ha hecho especial énfasis desde el programa, que contemplan aspectos cuantitativos, tales como cantidad de refugios, cantidad de cupos por perfil, número de personas atendidas, etc. no expresan los procesos que estas personas viven y la creciente efectivización de derechos que esta perspectiva requiere.

A pesar de la complejidad de este tipo de evaluación, algunas investigaciones indican que es en este aspecto fundamental donde residen las mayores debilidades de esta política. Explícitamente Ciapessoni señalaba que “las prácticas institucionales que tienden a cubrir las necesidades básicas de subsistencia de los usuarios y no usuarios de refugios que (amparada en un marco legal institucional) reproduce la exclusión de estos individuos, porque “perjudica o disminuye [su] capacidad para participar plenamente en las comunidades en que viven y con ello ven reducidas sus posibilidades de satisfacción de sus derechos sustantivos” (Ciapessoni, 2009:115).

Como se ha dicho una política es en un doble sentido un curso de acción, el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido, y es en este ensamble en donde aparecen algunas dificultades y confusiones dado que la perspectiva con la que se desarrolla el programa no se encuentra tan clara. Si bien en principio se enuncia una perspectiva de derechos, en la implementación de la política los datos sugieren el desplazamiento a una política asistencialista en detrimento de una política integral de restitución de derechos.

Sumado a esto plantea Ciapessoni: “las dificultades y confusiones dan cuenta de que las múltiples percepciones con respecto al fenómeno son condicionadas por la

multiplicidad de actores involucrados (políticos, académicos, ejecutores de programas sociales, responsables de medios de comunicación, funcionarios de ONGs encargados del funcionamiento y gestión de los refugios) que ponen en juego distintas lógicas de acción e intereses” (Ciapessoni, 2009:115).

Al mismo tiempo que se señalan estas dificultades al interior de la política, también se cuestionan el desarrollo de condiciones al exterior de la misma. En este sentido la autora señala “la necesidad de otorgar respuestas que pongan en juego múltiples acciones interinstitucionales con el objetivo de que las respuestas no queden en acciones aisladas dando por sentado que son competencia de un único ministerio y respectivo programa” (Ciapessoni, 2009: 115). En las evaluaciones citadas del MIDES apenas se hace una referencia a las dificultades de articulación de construcción integral del abordaje de la situación de calle asociada a la falta de respuesta de otras organizaciones del Estado.

El PASC entonces se presenta como una política dubitativa, donde por un lado se afirma una postura de restitución de derechos, “más abarcativa” que una política de asistencia propiamente dicha, y por otro se comporta como asistencialista en su desarrollo y en el curso de sus investigaciones. En relación a esto último, no se visualizan en los datos existentes sobre la política, los rasgos de transitoriedad, de progresividad, de participación y de análisis e intervención sobre las causantes estructurales de los fenómenos de exclusión social que son necesarios para una política inclusiva. A su vez se comporta de forma pasiva en los distintos marcos regulatorios que surgen y que implican a su población objetivo y la restitución de derechos, así como también en la elaboración de un abordaje integral y en las coordinaciones interinstitucionales favorables a este propósito.

## **CONVIVENCIA CIUDADANA E INTERVENCIONES ESTATALES**

### **Cómo se gesta la ley**

El 8 de agosto de 2013 se aprobó la Ley de “Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos”, ley 19.120, cuya ejecución se implementó en setiembre de ese mismo año. La Ley de faltas reúne un conjunto de artículos referidos a tipos de comportamiento que se prohíben en el espacio público sobre la base de que atentan contra el orden y la convivencia. El artículo 368 de dicha ley establece que se prohíbe dormir o acampar en espacios públicos y se penaliza esta práctica con horas de trabajo comunitario o el equivalente en prisión.

Podemos encontrar en el documento de Presidencia “Estrategia por la Vida y la Convivencia” (Presidencia de la República, 2012) el fundamento conceptual para la implementación de la Ley. Este documento presenta el diagnóstico que desde el Estado se realiza sobre los problemas de convivencia e integración social y las estrategias de abordaje que se proponen. En la fundamentación que se presenta al inicio del documento se plantea que “estamos, desde hace varios años ante la emergencia de “la violencia” como problema prioritario de la población” (Presidencia de la República, 2012:1) y se enumeran los distintos tipos de violencia que aquejan a nuestra sociedad, la mayoría de estos tipos referidos a la expresión de este fenómeno en el espacio público (violencia en espectáculos deportivos, robos y asaltos, violencia en centros educativos, en el tránsito, violencia contra el espacio público, etc). Continúa con la afirmación de que esta creciente violencia social va en la línea de una “pérdida de respeto por la vida humana y de la convivencia ciudadana y ese es el corazón del problema que la sociedad uruguaya toda debemos enfrentar”(Presidencia de la República, 2012:1). Este estado de cosas es el resultado, según se afirma allí, de un proceso histórico de creciente desintegración social. “Los procesos de fractura social, el quiebre cultural y la segmentación educativa y residencial, las nuevas formas de crimen organizado, ciertos patrones de consumo de

drogas (...) y la intolerancia y falta de respeto hacia formas tradicionales de convivencia pacífica”(Presidencia de la República, 2012:2), todo ello, supone la necesidad de pensar los problemas de seguridad ciudadana en su integralidad.

La estrategia de abordaje que se propone está centrada en tres definiciones claves: el ejercicio de la autoridad, la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia. El ejercicio de la autoridad supone que el gobierno utilice los instrumentos legales para hacer efectivo el derecho a la protección de las personas ante la violencia; la práctica de la reciprocidad definida allí en términos de derechos y obligaciones refiere a dar garantías de seguridad respetando los derechos humanos pero sin temer el acudir a medidas represivas cuando sea necesario; y el desarrollo de la convivencia establece como prioritario la promoción y desarrollo de la cultura ciudadana. Dentro de las medidas que se enuncian como parte de esta estrategia se encuentra la discusión del proyecto de Ley de Faltas. “Trabajar sobre eliminar una cantidad de faltas que dejaron de tener vigencia y mantener las que son necesarias, y volver a crear los Juzgados de falta” (Presidencia de la República, 2012:9).

Este documento presenta una serie de medidas específicas orientadas a generar un marco regulatorio de convivencia que incluye desde medidas de promoción y desarrollo de participación ciudadana, hasta medidas legales para regular la interacción entre individuos y el uso del espacio público, así como también medidas represivas cuando el Estado lo estipule necesario para dar garantías de seguridad.

En el apartado de este documento referido al uso de espacios públicos se plantea la necesidad de una acción “decidida y sistemática de prohibir el uso del espacio público para dormir o acampar, estrategia que apunta a garantizar los derechos humanos, en primer lugar de quienes duermen y viven en la calle” (Presidencia de la República, 2012:10). Acción que se ampara en la necesidad de “defender los derechos de las personas incluso cuando la misma no lo desee o demuestre una actitud contraria” (Presidencia de la República, 2012:10). Esta medida va acompañada de otras tales como la creación de centros especializados para abordar las distintas problemáticas de las personas que se encuentra en situación de calle, la generación de protocolos de

intervención coordinados con distintos actores institucionales para intervenir en calle, y en suma “definir un presupuesto para esta población garantizando la infraestructura y los equipos necesarios a tal fin”(Presidencia de la República, 2012: 10).

Este es el sustrato ideológico que toma cuerpo en la Ley de “Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos”. Así en el artículo 368 del capítulo III de dicha ley se establece que:

*"ARTÍCULO 368. (Ocupación indebida de espacios públicos).- El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el [artículo 57 de la Constitución de la República](#), ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente".*

### **La convivencia es un problema de seguridad?**

El documento que se intitula “Estrategia por la vida y la convivencia”, está desde su fundamentación orientado hacia una perspectiva de seguridad. La problemática de la convivencia se reduce a problemas de seguridad ciudadana enmarcados en un escenario de creciente violencia. El problema así presentado ofrece un diagnóstico que funciona como condición de posibilidad de una necesaria intervención estatal que incluye medidas represivas cuando el Estado considera que es necesario para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La Ley de Faltas (acompañada de otros proyectos de ley que aparecen en esta estrategia) supone el marco legal para la intervención represiva orientada a la seguridad.

El discurso del gobierno en relación a los problemas de seguridad y su ubicación como el principio de inteligibilidad del problema de convivencia recoge una percepción

socialmente extendida de inseguridad, vivencia del miedo y vulnerabilidad. Esta percepción común de inseguridad no necesariamente va asociada a un real aumento de la violencia. “Entre los hechos de violencia y criminalidad y las percepciones sobre la inseguridad se encuentran los intermediarios institucionales, tales como la Policía, el sistema de Justicia, las cárceles y los medios de comunicación. Los hechos nunca hablan por sí mismos, siempre tienen sus intérpretes; y las percepciones jamás son el resultado natural de una realidad evidente, son construcciones sociales.” (Paternain, 2013:8). En este sentido, el planteo desde el gobierno recoge y reafirma esta percepción general, aportando a la construcción del problema desde la lógica de la violencia y la criminalización.

La convivencia como categoría para pensar la problemática social incluye múltiples dimensiones a atender de las que quizás una de ellas sea la seguridad. Ubicarla en un primer plano produce el efecto de ocultar otros problemas sociales y de entender que sólo a través de un reforzamiento de los mecanismos de seguridad es posible mejorar el modo en que convivimos. Cómo convivir unos con otros debería incluir reflexiones sobre cómo nos percibimos y cómo esto determina modos de vinculación sociales, cómo se construyen socialmente categorías de ciudadanos y cómo son representados los intereses de todos dentro de la sociedad. “El verdadero reto consiste en registrar el avance de un estado de ánimo colectivo cada vez más reactivo, la expansión de las demandas punitivas, los desplazamientos discursivos de las personas, la emergencia de prácticas microfascistas y la consolidación de representaciones conservadoras sobre los principales problemas sociales.” (Paternain, 2013:5)

En este marco de convivencia donde la inseguridad sirve de gramática para la comprensión de todos los conflictos, los vínculos entre los distintos sectores de la sociedad se ven cargados de discursos estigmatizantes que tienden a profundizar las barreras sociales y los mecanismos de exclusión. El miedo precisa de un “otro” al que temer y del que mantenerse a resguardo, así como el Estado precisa de un riesgo para tomar medidas de seguridad. En la lógica del miedo ese “otro” suele estar encarnado en

la población más afectada por las privaciones materiales y simbólicas sobre las que recaen los perfiles criminalizantes.

Las personas en situación de calle forman parte de ese “otro” que es sistemáticamente invisibilizado y excluido de la categoría social de ciudadano. Esta población tiende a ocupar dos polos de la sensibilidad social, “entre la horca y la piedad” (Cabrera, 1998:18), y consecuentemente las personas en esta situación o bien son el objeto de asistencia caritativa y benevolente o bien funcionan como figura de depósito de estigmatizaciones sociales (delincuente, drogadicto, vago, etc) “... más habitualmente, la mirada que se vierte sobre las personas sin hogar por el ciudadano medio encierra un juicio severo y una condena moral construida en torno a su supuesta incapacidad para asumir responsabilidades, su pereza, su desidia o su falta de energía para vivir como es debido” (Cabrera, 2004:14).

Las formas de la estigmatización social producen un efecto de responsabilización del sujeto por su situación vital con la consecuencia de eliminar la problemática social que estas situaciones envuelven. Las cargas de la responsabilidad quedan del lado de los individuos produciendo un efecto de ocultamiento de la responsabilidad social y política por los individuos que se encuentran en situación de calle. “... este tipo de discursos, además de injustos con quienes padecen la exclusión sin hogar, resultan ser profundamente estúpidos e ignorantes de la realidad social -esencialmente relacional y estructural-, en la que se inscriben los procesos complejos que entraña cada biografía. Nada nuevo bajo el sol, puesto que a lo largo de la historia todo el pensamiento reaccionario y conservador ha tratado permanentemente de disolver en explicaciones individualísticas, la lógica de lo social. Argumentando de esa forma, los problemas sociales no existen, sino que únicamente subsisten individuos con problemas; individuos concretos, con nombres y apellidos, que viven inadaptados y fuera del marco (de explotación, dominación, machismo) que la realidad nos ofrece como un dato inevitable”. (Cabrera, 2004:14)

## **El espacio público, el escenario donde convivimos**

Esta intervención del Estado diagrama el uso del espacio público determinando los modos permitidos de la interacción social acordes a un cierto modelo de ciudadanía y un ideal de orden y civismo. Cuando el espacio público es intervenido de esta manera cabe preguntarse por la vigencia de su carácter de público, en el sentido de un espacio donde puedan verse reflejados los intereses y necesidades de todos los ciudadanos. "... se promueve cada vez más la transformación del espacio público en propiedad: se afirma que determinados grupos y determinadas acciones producen conflictos, y se niega la posibilidad de que dichos grupos estén reconocidos como interlocutores válidos para el debate. Para negarlos como sujetos políticos, se construye un estereotipo en torno a ellos al tiempo que se promueve la idea de un pasado idealizado, lo que justifica la introducción de normas que restauren el orden social precedente de la ciudad." (Sánchez Cota, García García & Rodríguez Medela, 2013:15)

Asimismo, se niega el lugar que tiene el conflicto como motor de la vida en sociedad y generador de nuevos órdenes sociales, como si el debate político respecto a cómo convivir hubiese llegado a su punto final, y ya no tiene sentido seguir buscando otros órdenes sociales posibles, puesto que ya alcanzamos uno que de una forma u otra parece ser consensuado, restando ahora simplemente hacer encajar (o expulsar) a los disidentes. Sin posibilidad de logro de un consenso, lo que se estaría implementando sería una imposición de la visión y los intereses de un grupo autolegitimados a través de un discurso predominante en los medios de comunicación masiva, la estructura legal pensada para tales efectos y el accionar de la policía.

Desde otra perspectiva, puede pensarse que "el propio espacio público es un producto del conflicto, en tanto que: no existen fundamentos sociales absolutos que produzcan un acuerdo total acerca de qué es el espacio público y para qué sirve éste; la imagen homogénea del espacio urbano en el discurso del poder actual se establece sobre

un supuesto orden en el que se excluye todo aquello que pueda trastornarlo; y el espacio urbano se construye mediante unos conflictos socioeconómicos concretos que adquieren presencia, y son politizados y confrontados como relaciones de opresión social que deberían ser transformadas.” (Sánchez Cota, García García & Rodríguez Medela, 2013:15)

Las personas que se encuentran en situación de calle se ven particularmente afectadas por esta determinación política del espacio que constituye una nueva forma de exclusión, tanto en su dimensión material en tanto que exclusión del espacio en sí mismo, así como en su dimensión simbólica en tanto exclusión del ámbito de representaciones sociales de intereses y necesidades.

Cuando se problematizan estas formas de exclusión no se está abogando por un derecho de la población a vivir en la calle, o una defensa de una apropiación privada del espacio público. Se trata de hacer visibles los mecanismos de exclusión que se presentan en la forma de medidas civilizatorias. Asimismo, en el entendido de que el espacio público es el territorio por excelencia de representación de la ciudadanía, es un espacio que debería ser gestionado por todos. En ese sentido, si las personas en situación de calle representan una problemática de convivencia para otros habitantes de la ciudad (vecinos y personas que circulan por la ciudad), ser capaces de pensar y dar respuesta al problema como sociedad civil va en la línea de un modelo de convivencia más integrador.

### **La Ley de Faltas, abordaje y efectos**

La Ley de Faltas aparece en el marco de un contexto social y de un discurso político que convergen en una mirada hacia la población que se encuentra en situación de calle que la carga de estigmas y la convierte en una presencia incómoda para la sociedad en su conjunto. Estos modos de representación social de las personas en situación de calle generan el terreno propicio para los procesos de criminalización de esta población. De modo tal que medidas de intervención represivas orientadas a la “limpieza social” tales como la implementación de la Ley son defendidas desde el gobierno como acciones necesarias que recogen una demanda social que debe ser atendida.

El documento de Estrategias por la vida y la convivencia, establece la necesidad de hacerse cargo de esta población como parte de la reconstrucción de “un sistema de bienestar y protección social”. Las acciones del Estado aparecen enmarcadas en políticas paternalistas que cuidan de los sujetos cuando no pueden cuidarse por sí mismos. Este abordaje inhabilita a los sujetos como personas que puedan hacerse cargo de su vida y de tomar las decisiones correspondientes.

En este punto cabe señalar elementos que suman a la comprensión de cuál es la postura del Estado frente a las personas en situación de calle:

Previamente a la ley 19120, la ley 18787, que habla específicamente sobre intervenciones sobre personas en situación de calle en contra a su voluntad, versa así:

*Artículo único: Las personas de cualquier edad, que se encuentren en situación de intemperie completa, con riesgo de graves enfermedades o incluso con riesgo de muerte, podrán ser llevadas a refugios u otros lugares donde puedan ser adecuadamente asistidas, aun sin que presten su consentimiento, siempre que un médico acredite por escrito la existencia de alguno de los riesgos indicados en la presente disposición y sin que ello implique la privación correccional de su libertad.*

En dos años, desde la aprobación de la Ley 18787 a la implementación de la Ley de Faltas, se diseña la intervención en contra de la voluntad de la persona en situación de calle, por parte del Estado. Esta pasa de ser por evaluación médica, por razones de preservación de la vida, y sin que implique la privación correccional de la libertad, a que sea por discrecionalidad policíaca, por razones de cuidado del espacio público, y disponiendo de la privación correccional de la libertad del sujeto. Esto en el marco de la misma Ley 19120 que proclama al espacio público como:

*Artículo 9º.- Declárase de interés general la preservación de los espacios públicos como lugar de convivencia, civismo y disfrute, donde todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades preservando su libre circulación, ocio, encuentro y recreo, con respeto a la dignidad y a los derechos de los individuos,*

*promoviendo a su vez, la pluralidad y la libre expresión de los diversos fenómenos y acontecimientos culturales, políticos y religiosos (Ley 19120).*

Si nos ceñimos a este artículo las personas en situación de calle no han de formar parte de la convivencia. No ha de ser preservada su libre circulación ni son parte de los diversos fenómenos y acontecimientos culturales o políticos. A su vez el texto de la ley sanciona estas conductas asociadas a la población que vive en la calle, y lo hace con cumplimiento de tareas en trabajo comunitario. De lo que se desprende naturalmente que se considera a los individuos aptos para realizar tareas de este tipo. Y de lo que también es posible inferir una presunta asunción de un ejercicio de libertad por parte de estas personas que eligen deliberadamente vivir en la calle, porque de otro modo resulta por lo menos difícil entender la activación de un mecanismo de sanción .

Un documento y otro parecen expresar conceptualizaciones y tomas de posición que son contradictorias.

Si desde el gobierno realmente existiera la voluntad política de gestionar los problemas que significa el fenómeno de la situación de calle debería desarrollar estrategias que aunaran la protección del Estado junto a los derechos a ejercer la participación y la propia determinación. El equilibrio entre la plena responsabilización del individuo que libera al Estado de toda la carga y le abre la puerta a medidas punitivas, y la anulación de toda posibilidad de elección en nombre de un paternalismo extremo, puede encontrarse en políticas que tienden a asegurar las condiciones para el ejercicio de autonomía responsable de los individuos, no en aquellas que tienden a decidir por ellos.

A diferencia de las intervenciones desarrolladas hasta el momento por el programa PASC el mecanismo que se desarrolla a partir de esta Ley se constituye como una imposición al sujeto en la que se le priva de la libertad de opción.

Con o sin el ejercicio explícito de la fuerza física, con o sin consentimiento del sujeto, este será interceptado, abordado, sacado del lugar del contacto y trasladado hacia el destino previamente estipulado en donde se lo someterá a un ejercicio de control institucional sobre su identidad y otros aspectos de su vida y a su vez se le otorgara nuevamente el derecho a opción.

Como se ha expresado, desde una perspectiva de derechos el lugar ocupado por el sujeto jamás puede ser un lugar de receptor pasivo de políticas sino que cualquier tipo de acción vinculada a la restitución de derechos requiere necesariamente de su participación como un actor activo. La construcción de ciudadanía en términos de derechos humanos tiene que ver con el desarrollo de las capacidades del sujeto para participar activamente en su sociedad, lo cual sin dudas entra en contradicción con una intervención que se desarrolla a partir de una imposición.

Si bien dentro del PASC la participación activa de los sujetos en situación de calle en la construcción de la propuesta también puede ser cuestionada, al menos la intervención que se despliega no parte de un acto represivo y de imposición.

En el plano más concreto y material la Ley ha posicionado a la policía como un actor estatal central, convocado a intervenir con las personas en situación de calle. Si atendemos a la configuración que adquiere la intervención policial, si observamos que el vínculo establecido entre el sujeto y la policía es un vínculo de absoluto desequilibrio de poder mediante el cual se despliega un acto de dominación, en el que el actor estatal investido de autoridad aplica sobre el sujeto un acto represivo o sancionatorio y el sujeto es imposibilitado de opción, la mera existencia de esta modalidad de intervención, aun siendo ejecutada en su más correcto procedimiento y exenta de abusos de autoridad por parte policial, no puede dejar de ser el continente de una situación de violencia simbólica ejercida hacia un sujeto vulnerable y vulnerado aun más.

A la luz de este análisis no es posible detectar la presencia de una perspectiva de protección a un sujeto en una situación de vulnerabilidad.

## CONCLUSIONES

Atendiendo el desarrollo del programa PASC y la Ley de Faltas podemos encontrar la presencia tanto de continuidades como de rupturas en la conceptualización del fenómeno, así como también en las acciones dispuestas para su abordaje.

El programa PASC ha estado definido por una perspectiva orientada a la restitución de derechos, pero como se ha dicho una política es un curso de acción en un doble sentido. Esta perspectiva de derechos que discursivamente aparece como el sustento de las acciones, comienza a perder claridad en la medida que se analizan las acciones efectivamente seguidas por parte del programa.

Frente a uno de los elementos fundamentales que aparecen como constitutivos de la situación de calle, que es la heterogeneidad de los procesos, trayectorias y situaciones que implica, el MIDES ha reaccionado con el crecimiento y la especialización de los dispositivos en base a diferentes características que estudia sobre la población (consumo problemático de sustancias, psicopatologías, violencia doméstica, personas con discapacidad). Esta respuesta diversificada se encuentra unificada por constituirse en la atención a las condiciones básicas de vida, por tanto es una respuesta acotada y asistencial que debe ser puesta en marcha junto a una estrategia integral de intervención.

Cierto fundamento de las intervenciones con personas en situación de calle en el marco general de la “Estrategia por la vida y la convivencia” y en particular de la Ley de Faltas, pretende descansar en una perspectiva de protección de derechos aun cuando los sujetos no lo deseen o demuestren una actitud contraria. Aquí hay un discurso que busca la continuidad con la política pública hasta el momento implementada, pero hay un quiebre en la perspectiva que se tiene sobre los sujetos y en las intervenciones sobre ellos: hay un pasaje de sujeto vulnerado y de respeto por su libertad en el espacio público, a la de sujeto en falta, objeto de la privación correccional de su libertad.

Esto aparece como un hecho significativo, tomando en cuenta los principios básicos de la perspectiva de derechos vinculados a la participación y la libertad de opción.

En líneas generales, el abordaje que sobre la situación de calle hace el Estado trae a colación los problemas de la crisis de la ciudadanía social y el estado providencia que enuncia Boaventura Souza Dos Santos (1999: 20): “La (crisis) de la ciudadanía social y su estado-providencia transformaron la solidaridad social en una prestación abstracta de servicios burocráticos benevolentemente represivos, creados para dar respuesta a una creciente atomización de la vida social, pero de hecho, alimentándose de ella y reproduciéndola de modo alargado”. Si el abordaje del Estado parece ajustarse a este panorama político, entonces aparece como un emergente la necesidad de que en el curso de la política pública ingresen perspectivas de construcción de una ciudadanía inclusiva que le den relevancia y carácter tanto a la política de restitución de derechos como al desarrollo de parámetros de convivencia.

En particular, para el trabajo con la población en situación de calle, aparece como elemento a considerar el hecho de que, en la medida en que aumentan las medidas represivas del Estado en los espacios públicos, se corre riesgo de ingresar en prácticas expulsivas y estigmatizantes con respecto a la población en situación de calle, siendo esto contraindicado para el desarrollo de un Estado que pretende implementar políticas de restitución de derechos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (1992): *"La hechura de la políticas"*. Miguel A. Porrúa Editores, México.
- Alzugaray, S. Mederos, L. Stuz, J. (2013): "Investigación e innovación para la inclusión social". En *Isegoría, revista de filosofía moral y política*. Enero-Junio 2013 ISSN: 1130-2097. Madrid, España.
- Artigas, C. (2005): Una mirada a la Protección Social desde los Derechos Humanos y otros contextos internacionales. CEPAL. Impreso en Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- Borrás, V. Casotti, A. González, C. Sáenz, V. (2012). Investigación social aplicada: El caso del programa de atención a la situación de calle. p. 1. DINEM - MIDES. Recuperado de: <http://www.sociologia.com.uy/2013/trabajos/176.pdf>
- Cabrera, P. & Rubio, M.J. (2008): Las personas sin hogar, hoy. Revista del Ministerio de Trabajo e inmigración. Nº 75, 51-78.
- Cabrera, P. (1998) Huéspedes del aire: Sociología de las personas sin hogar en Madrid. Universidad Pontificia de Madrid. Madrid, España.
- Cabrera, P. (2004): "La vida al raso". En Educación Social: *Revista de intervención Socioeducativa*. Recuperado: 2014, 20 de marzo, Disponible en: <http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/29640/00920123017809.pdf?sequence=1>
- Chouhy, G. (2006): *Personas en situación de calle o sin techo: privaciones diferenciales y trayectorias*. Monografía final de grado, FCS, Udelar, Montevideo.

- Ciapessoni, F. (2013): *“Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos”*. Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Udelar, Montevideo.

-Ciapessoni, F (2009): *Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones sin domicilio*. En: El Uruguay desde la Sociología VII. Depto de Sociología- FCS, UdelaR

-Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2009) “De la Emergencia a la Equidad Social. Cuatro años de Políticas Sociales.” Edición preliminar. Recuperado: 2014 el 25 de marzo, Disponible en:

[http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento\\_mides\\_110.pdf](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_110.pdf)

- De Sousa Santos, B. (1998). “Subjetividad Ciudadanía Emancipación”. En: *De la mano de Alicia. Lo Social y lo político en la postmodernidad*. Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia

- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División Evaluación (2006) Primer Censo y Censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo. Disponible en:

[www.agev.opp.gub.uy/observatorio\\_docs/publico/11.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/11.pdf)

- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2012) Informe MIDES SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROGRAMAS 2011-2012. Recuperado de:

[http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2013/noticias/NO\\_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf)

- Dustchasvky, S. Corea. C. (2002) *Chicos en banda, Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. UEPC/FLACSO/UNICEF, Buenos Aires, Argentina.

- Fitzpatrick, S; Kemp, P; Klinker, S. (2000): *Single homelessness. An overview of research in Britain*. The policy Press and the Joseph Rowntree Foundation, Reino Unido.

- Giorgi, V. (2004). "De "Sujeto Sometido" a "Sujeto de Derecho"". Educación social y políticas públicas. Recuperado de: [www.inau.gub.uy/biblioteca/sujetogiorgi.pdf](http://www.inau.gub.uy/biblioteca/sujetogiorgi.pdf)

- Jacobs, K. Kermenly, J. Manzi, T. (1999) "The struggle to define homelessness: a constructivist approach". En Hutson, S. Clapham, D.(eds) *Homelessness: public policies and private trouble*. London: Cassell.

- Meert, H. (2004). "Towards an operational definition of homelessness and housing exclusion". Paper to be presented at the ENHR Conference. July 2nd- 6th 2004. University of Cambridge. Recuperado: 2014, 28 de julio, Disponible en:

<http://iesyppat.files.wordpress.com/2008/05/meert-edgard-doherty-homeless-y-housing-exclusion.pdf>

- Moffatt, A. (2007): *Terapia de Crisis. La emergencia psicológica*. Editorial Dunken. Buenos Aires, Argentina.

- Ministerio de Desarrollo Social-Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (MIDES - PASC): Reporte 13 de junio de 2012. Página WEB del MIDES. Recuperado de:

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18813/3/innova.front/programa\\_de\\_atencion\\_a\\_personas\\_en\\_situacion\\_de\\_calle\\_mides\\_-\\_pascbr\\_reporte\\_13\\_de\\_junio\\_de\\_2012](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18813/3/innova.front/programa_de_atencion_a_personas_en_situacion_de_calle_mides_-_pascbr_reporte_13_de_junio_de_2012)

- Ministerio de Desarrollo Social-Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (MIDES - PASC): Informe 22 de julio de 2013. Página WEB del MIDES. Recuperado de:

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23095/3/innova.front/programa\\_de\\_atencion\\_a\\_personas\\_en\\_situacion\\_de\\_calle\\_pasc](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23095/3/innova.front/programa_de_atencion_a_personas_en_situacion_de_calle_pasc)

- Presidencia de la República Oriental del Uruguay: Documento “Estrategia por la Vida y la Convivencia”. Recuperado de:

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

- Paternain, R. (2013) *Ya no podemos vivir así: ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.

- Sánchez Cota, A. García García, E. Rodríguez Medela, J. (2013) *¿Por qué no nos dejan hacer en la calle?: Prácticas de control social y privatización de los espacios en la ciudad capitalista*. Grupo de estudios antropológicos La Corrala, Granada, España.



**Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay**