



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**Universidad de la República.**

**Facultad de Ciencias Sociales.**

**Departamento de Trabajo Social.**

**Monografía final de grado.**

**Continuidades y rupturas en el abordaje de la situación  
de calle**

**Del modelo progresista al modelo liberal- conservador**

**Autor: Ignacio Fiorenza Melgar**

**Tutora: Dra. Laura Vecinday**

**Montevideo, Uruguay.**

**Octubre 2023**

# Índice

<u>Resumen.....</u>	<u>3</u>
<u>Introducción.....</u>	<u>4</u>
<u>Objetivo General:.....</u>	<u>4</u>
<u>Objetivos específicos:.....</u>	<u>5</u>
<u>Estrategia Metodológica.....</u>	<u>5</u>
<u>De los homeless a la situación de calle.....</u>	<u>7</u>
<u>Hacia una caracterización del modelo de atención en la era “progresista”: Entre el Plan de Atención a la Emergencia Social y la reedición de la Ley de Faltas.....</u>	<u>11</u>
<u>Hacia una caracterización del modelo de atención en la era de la restauración “liberal-conservadora: Punitivismo y precariedad en “la calle de Lacalle”.....</u>	<u>19</u>
<u>La situación de calle: entre continuidades y rupturas de los modelos de atención... </u>	<u>25</u>
<u>Reflexiones finales.....</u>	<u>31</u>
<u>Bibliografía.....</u>	<u>34</u>

## Resumen

El presente trabajo pretende aportar insumos para impulsar a la reflexión y problematización acerca de las respuestas ensayadas en la atención a la situación de calle, revisando miradas y proponiendo una visión crítica de la reconfiguración de las políticas y las estrategias aplicadas en nuestro país en el modelo del Frente Amplio y el modelo de la Coalición Multicolor. El punto de partida de análisis se enmarca en la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el año 2005, con el primer gobierno del Frente Amplio. En este documento se busca responder a los objetivos bajo una metodología de corte cualitativo, teniendo como principal técnica el análisis documental y la revisión bibliográfica.

Palabras clave: personas en situación de calle, modelos de intervención, continuidades y rupturas.

## Introducción

El presente documento se enmarca en la monografía final de grado para la obtención del título de Licenciado en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

Tiene como objetivo analizar y reflexionar sobre las continuidades y rupturas en las respuestas ensayadas en el modelo de atención a las personas en situación de calle por el gobierno de coalición de derecha, que asumió en marzo de 2020, y el modelo del Frente Amplio, coalición de partidos identificados a la izquierda del espectro político.

Se analiza el modelo de intervención como una forma de entender o interpretar los problemas. Los rasgos estructurales del modelo dominan las prácticas institucionales y éstas se vinculan con estructuras sociales mayores, por ejemplo con economías de mercado. A su vez, el modelo hegemónico cumple funciones de control, normatización y legitimación. Centrarse en los modelos de intervención permite analizar las relaciones constitutivas de construcción de las formas sociales e institucionales, ya que habilita el abordaje interrelacionado de esas relaciones, convirtiéndolas en variables del modelo (Menéndez, 1988).

La motivación para estudiar este tema surge a raíz de mi inserción pre profesional en un Centro Nocturno del Programa de Atención a la Situación de Calle<sup>1</sup> (PASC) en el cual trabajé desde el año 2017 hasta el año 2022. Allí experimenté ambos modelos de atención a la situación de calle y, entiendo que es necesario poder analizarlos y caracterizarlos.

### Objetivo General:

-Identificar y analizar los cambios y las continuidades en el modelo de atención a la situación de calle implementado por la coalición de gobierno que asumió en 2020

---

<sup>1</sup> Centros de atención a personas en situación de calle, mayores de 18 años y sin menores a cargo. El horario de funcionamiento es entre las 18 y las 09 de lunes a sábados y los domingos permanecen abiertos 24hs. Existen tres modalidades: para hombres, mujeres o mixtos.

con relación al modelo de atención en los gobiernos progresistas.

### Objetivos específicos:

- Caracterizar los modelos de atención a la situación de calle en los períodos de gobiernos Progresistas Frente Amplio y de la Coalición de Derechas o Multicolor
- Identificar las transformaciones en las respuestas ensayadas por el gobierno de Coalición de Derechas en la atención a las personas en situación de calle.
- Analizar cuál es la idea de sujeto detrás de los modelos de atención a la población en situación de calle implementados por el gobierno Progresista y el de la Coalición de Derechas.

### Estrategia Metodológica

En este documento se busca responder a los objetivos bajo una metodología de corte cualitativo, teniendo como principal técnica el análisis documental y la revisión bibliográfica.

Para Miguel Valles (1999), el análisis de documentos, permite al investigador mayor amplitud en el recorrido histórico de la temática, en este caso, a través de informes de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Censos y declaraciones de los distintos actores involucrados se buscará realizar una descripción de los dos modelos de atención a la situación de calle a analizar. Esta técnica, permite al investigador contar con datos tangibles al momento de analizar procesos, o comparar momentos históricos donde se vieron involucrados otros actores, en otros contextos y otro tiempo. Además de la revisión documental, se toman como insumos para la comprensión y el análisis las producciones bibliográficas relevadas en torno al tema y al objeto de estudio de esta monografía.

Se analizará el período comprendido desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) -en abril del 2005- hasta mayo de 2023. Por un lado, se elige esta fecha para poder comparar el actual modelo de atención con el anterior, llevado a cabo en los 15 años de gobierno del Frente Amplio y por otro porque a partir de aquí se cuentan con datos de Censos e informes de la población en

situación de calle.

A modo de organizar la lectura se resume a continuación la estructura del documento. En el primer capítulo conceptualiza el fenómeno de la situación de calle, realizando un recorrido histórico desde sus primeras teorizaciones en América hasta llegar al concepto que utilizaremos en este documento. Las personas en situación de calle son aquellas que en algún momento de su trayectoria, no tienen una residencia estable, y se mueven con frecuencia entre distintos tipos de alojamiento, haciendo uso de los Centros nocturnos o durmiendo en la intemperie; y que son contabilizadas en los censos o conteos oficiales de personas en situación de calle (Ciapessoni, 2013).

En el segundo capítulo se evidencia y reflexiona sobre el modelo de atención a la situación de calle en los gobiernos del Frente Amplio. En el tercer capítulo se expone el nuevo modelo de atención instaurado a partir de la asunción del gobierno de coalición de derecha a partir del año 2020. En un cuarto momento se analizan las continuidades y rupturas entre ambos modelos de atención a la situación de calle.

## De los *homeless* a la situación de calle

A nivel internacional, existen distintos enfoques sobre la temática ( Brousse, 2004; Ciapessoni, 2013; Cabrera, 2009; FEANTSA, 2008; Mayock y Corr, 2013) que dan cuenta de los principales debates destacando la conceptualización del fenómeno, cómo definirlo y cuáles son sus límites (Evans, 2019).

A nivel regional y en Uruguay, la discusión sobre la situación de calle puede remontarse a principios del año 1900, donde se comienza a hablar de los homeless-men, varones adultos solos sin familia ni hogar (Ciapessoni, 2014). En aquel momento, existían dos enfoques para abordar la temática: uno que basaba sus estudios en explicaciones socioeconómicas o estructurales y otro de carácter individualista, que culpabilizaba a los individuos de su situación (Sánchez,2017).

En el enfoque estructuralista, los factores explicativos estaban basados de forma exclusiva en las condiciones sociales en general, como la política económica, el empleo, el acceso a la vivienda, entre otros factores (Neale, 1997). Este enfoque tiene la desventaja que subestima los procesos que puedan darse en la trayectoria de vida de las personas, como los vínculos, el acceso a servicios de salud, entre otros, que de igual manera que la estructura social son esenciales para entender la temática (Evans, 2019).

En cambio en la aproximación de carácter individualista, los primeros estudios sobre la temática se enfocaban en mostrar los modos de vida de esta población y hacían énfasis en el deterioro físico y mental, mencionando como constante el alcoholismo, discapacidades y enfermedades crónicas. Según estos estudios, los motivos que llevaban a las personas a estar sin hogar eran la falta de empleo, crisis personales y ganas de conocer el mundo.

Las investigaciones apuntaban a que conductas o fallas individuales llevaban al aislamiento, la definición que se acuñó en este contexto hacía referencia al desprendimiento de los individuos de la sociedad (Ciapessoni, 2014). Esta presión ejercida sobre los individuos toma forma de una "responsabilización", pues cada cual es declarado responsable no solo de su propia suerte sino también de su actuación social (Merklen, 2008, p.47).

El aislamiento social de los *homeless* ha sido una de las perspectivas dominantes. En 1936, los *homeless* eran descritos como “personas poco amistosas,

aisladas de todo contacto social de naturaleza íntima y personal” (Snow y Anderson en Bachiller, 2010, p.172 ).

Asociada a este paradigma dominante, la construcción social que primó hasta la primera década de los años 2000 sobre la población en situación de calle estaba asociada al perfil de población usuaria de refugios, varón de mediana edad, solo, aparentemente de largo tiempo en calle, sin trabajo, sin ingresos económicos, sin vínculos, sin red de contención, con consumo problemático de alcohol o sustancias psicoactivas ilegales, con patologías psiquiátricas y en algunos casos, vinculado a algún tipo de actividad delictiva (Ciapessoni, 2014, p.4).

En este paradigma se clasificaba a las personas en situación de calle en dos tipos, por un lado quienes son considerados responsables de su situación, alcohólicos, vagabundos, entre otros, para los cuales la respuesta institucional sería proveer techo y comida. Por otro lado, están las personas a las que no se considera responsables de su destino, personas que padecen patologías psiquiátricas, a las cuales se las considera en necesidad de asistencia humanitaria, requiriendo un tratamiento psiquiátrico y apoyo social (Ciapessoni, 2014).

Una idea generalizada en la conceptualización de la situación de calle, es la noción de cronicidad, la cual responde a la idea de espiral descendente, donde los individuos pasan por tres fases, inicial, intermedia y tardía siendo en esta última que adoptan la situación de calle como forma de vida (Ciapessoni, 2014).

Como contracara a esta idea, enfoques teóricos más recientes (Anderson, 2001; Fitzpatrick, 1997, 2000; Clapham, 2002) sostienen que las personas que experimentan el estar en calle en algún momento de sus trayectorias no terminan en un estado de cronicidad. La situación de calle es dinámica, los individuos entran y salen de la misma repetidamente en un período de tiempo. La situación está caracterizada por una inestabilidad residencial y no por un estado permanente en el tiempo (Ciapessoni, 2014).

En base a estos estudios se produjo un cambio en el paradigma sobre la problemática de la población en situación de calle. Esta nueva perspectiva, nace como una alternativa necesaria a la incapacidad de los enfoques explicativos basados en factores individuales o estructurales para dar cuenta de la complejidad del fenómeno de la situación de calle (Ciapessoni, 2014).

En primer lugar se rompió con la concepción ligada a la idea de que se trataba de un grupo estable y de individuos homogéneos. Por otro lado, el habitar



refugios comenzó a considerarse una experiencia más en la trayectoria residencial de una persona, relacionada con los cambios y circunstancias que se producen en la vida de los individuos.

Por último, se entiende que esta población se encuentra condicionada por las restricciones en el mercado de vivienda, en la accesibilidad y sostenibilidad, y también por la posición que ocupan en el mercado de trabajo (Ciapessoni, 2014).

Las definiciones, como expone Evans (2019), pueden ir desde lo más básico como es el caso de los “sin techo”, hasta lo más amplio considerando los casos de personas que se encuentren habitando viviendas “inadecuadas” o “inseguras” (FEANTSA, 2008). La mayoría de los trabajos toman una definición intermedia, analizando la población que se encuentra sin techo y sumando a las personas usuarias de refugios.

Es de destacar que existen distintas acepciones para hacer alusión a las personas privadas del acceso total a una vivienda. Usualmente se las denomina como personas en situación de calle, sin techo, sin domicilio fijo o sin hogar. En los últimos años, en nuestro país y también a nivel regional existe cierto consenso en el uso del término ‘personas en situación de calle’ para hacer referencia tanto a las personas que habitan a la intemperie como a quienes duermen en centros nocturnos (Ciapessoni, 2014).

Desde el MIDES se toma la definición que se expone en el Pliego del año 2019 para licitación de Centros Nocturnos, ya que en las licitaciones posteriores no se incluye una conceptualización del problema . Para el MIDES

personas en situación de calle son aquellas que no pueden acceder a una residencia regular y se encuentran viviendo a la intemperie, bajo una situación de vulneración de derechos, en un contexto asociado a la pobreza, a la exclusión residencial y a la falta de protección social para hacer frente a acontecimientos o trayectorias problemáticas en sus vidas. Nos encontramos frente a un problema complejo y multicausal, en el cual se relacionan elementos estructurales y biográficos, acentuado por circunstancias de desamparo y vulnerabilidad social, lo que proviene generalmente del debilitamiento de los vínculos con las redes de apoyo familiares, vecinales y barriales, así como con los servicios públicos universales. (Pliego MIDES, 2019, p.3)

En este trabajo, siguiendo la definición de Ciapessoni (2013) se entiende que las personas en situación de calle son aquellas que en algún momento de su trayectoria, no tienen una residencia estable, y se mueven con frecuencia entre

distintos tipos de alojamiento, haciendo uso de los Centros nocturnos o durmiendo en la intemperie; y que son contabilizadas en los censos o conteos oficiales de personas en situación de calle.

Hasta aquí hemos visto que no estamos frente a un problema nuevo, aunque sus manifestaciones han variado en distintos contextos sociohistóricos y también espaciales en tanto no se trata de un problema local sino global, al menos para las sociedades capitalistas occidentales. También vimos que en tanto problema social ha sido objeto de preocupaciones y debates político institucionales y que ha sido conceptualizado de diversas formas tratando de capturar sus cambiantes formas de manifestación. En el próximo apartado veremos las políticas llevadas a cabo durante los tres períodos de gobierno del Frente Amplio para atender esta problemática.

## Hacia una caracterización del modelo de atención en la era “progresista”: Entre el Plan de Atención a la Emergencia Social y la reedición de la Ley de Faltas

En marzo de 2005, el Frente Amplio asumió por primera vez en su historia el gobierno nacional en Uruguay. En abril de ese mismo año creó, a través de la ley N° 17.866<sup>2</sup>, el MIDES y diseñó e implementó el Plan de Atención Nacional al Estado de Emergencia Social (en adelante PANES)

El PANES fue un programa temporal contra la pobreza, que duró hasta diciembre de 2007, con dos objetivos principales, proporcionar asistencia directa a hogares cuyos niveles de vida habían sido severamente afectados por la crisis del 2001-2002 y, fortalecer el capital humano y social de las personas en condición de pobreza para que pudieran salir de esa situación por sus propios medios (DINEM, 2009).

Este programa incluyó varios componentes, el más grande fue una transferencia monetaria mensual (Ingreso Ciudadano), y además los hogares con niños, niñas y mujeres recibieron una tarjeta alimentaria. También incluyó otras políticas puntuales, como intervenciones adicionales en salud, mejoramiento de los servicios de salud pública y acceso a los servicios básicos, apoyo a la educación y el Plan de Apoyo a los Sin Techo (Amarante, Fernandez, Vigorito, 2011).

En este trabajo nos centramos en el Plan de Apoyo a los Sin Techo (PAST). El plan tenía como objetivo de largo plazo la reinserción sociocultural y económica de las personas en situación de calle. En cuanto a sus objetivos a corto plazo, procuró aliviar las condiciones de vida de esta población mientras se construían vías de salida efectivas y sustentables. El PAST, a diferencia del Plan Invierno que funcionó entre el 2000 y el 2005, y solo brindaba alojamiento a las personas en situación de calle durante algunos meses, procuraba dar continuidad en la atención de esta población manteniendo la actividad de los refugios durante todo el año (DINEM, 2006).

La población objetivo del programa estaba constituida por aquellas “personas mayores de 18 años de edad (con sus hijos en caso de tenerlos) que pernoctan a la

---

<sup>2</sup> Ley N° 17866 extraído el 20/09/2023 de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005#:~:text=Cr%C3%A9ase%20la%20%22Direcci%C3%B3n%20Nacional%20de,Inciso%2009%20del%20Presupuesto%20Nacional>

intemperie, en refugios nocturnos o que ocupan ilegalmente viviendas ruinosas y sin servicios básicos en ciudades mayores a 5000 habitantes” (DINEM,2006, p.4). Estaban excluidos del programa explícitamente quienes vivían en asentamientos, pensiones o propietarios de viviendas en cualquier condición de habitabilidad.

En el año 2006, en la ciudad de Montevideo, se realizó un relevamiento de personas en situación de calle, separando las personas que asistían a refugios del MIDES, de las que denominaba sin techo, que pernoctaban a la intemperie o tenían construcciones precarias en la vía pública. Este conteo, tuvo como resultado un total de 419 personas usuarias de refugios del MIDES y 320 personas que pernoctaban a la intemperie (DINEM, 2006).

El 1 de marzo de 2010 asumió la Presidencia de la República José Mujica, dando inicio al segundo período de gobierno frenteamplista. Su mandato tuvo como prioridad una reforma social que implicó cambios en varios lineamientos del MIDES.

A fines del 2010 se dió la reestructuración en el programa y comenzó a llamarse Programa de Atención a la Situación de Calle (PASC). La coordinadora del PASC en ese momento planteó que la reformulación del programa se debió al entendido que el estar sin techo era una consecuencia del estar en situación de calle:

El PASC, es un programa que está en el marco de la Dirección Nacional de Integración Social del Ministerio de Desarrollo Social, que está dirigido a trabajar con las personas en situación de calle. Se está reformulando desde fines del año pasado, antes se llamaba Programa de Atención a los Sin Techo, ahora se llama Programa de Atención Promoción y Prevención a las Personas en Situación de Calle, en el entendido que el estar sin techo es una consecuencia de estar en situación calle. Entonces desde el programa lo que se pretende es trabajar con estas personas, desde un lugar personal, considerando la situación de cada una de las personas, por qué se llegó a la calle y acompañando todo el proceso hasta su egreso (Hernández, 2011, p. 42).

El PASC es un dispositivo de inclusión social dirigido a personas en situación de calle, mayores de 18 años que viven en zonas urbanas, cuyo objetivo es llevar a cabo acciones que tiendan a la restitución de derechos vulnerados. En el momento en cuestión contaba con dos modalidades de atención en función de la autonomía de las personas que asistían, Centros Nocturnos y Centros 24 horas.

En cuanto a los Centros Nocturnos, funcionan en el horario comprendido entre las 18:00 horas y las 09:00 horas, tienen 3 modalidades, mixtos, mujeres y

varones. En Montevideo, el ingreso a los Centros se coordinaba a través de los Dispositivos de Captación y Derivación de la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle. Brevemente paso a describir los dispositivos de atención puestos en marcha bajo este programa:

a) Puerta de Entrada: funcionaba como el dispositivo de entrada a los distintos Programas de la División. Realizaba un diagnóstico primario de la situación y la derivación al Centro y/o propuesta que se considerara más adecuada (esto podría ser tanto, en los dispositivos que contemplaba la División, así como también otras propuestas y/o recursos por fuera de la misma).

b) Equipo Móvil: Si bien a la fecha de este trabajo continúa vigente sus objetivos cambiaron. En el segundo período de gobierno frenteamplista tenía como objetivo captar a las personas que se encontraran en situación de calle, y desarrollaba procesos de acompañamiento psico-social con aquellas personas que permanecían desplegando sus estrategias de vida en la calle.

c) Call Center: es el servicio gratuito de recepción de llamadas sobre situaciones de calle. Funciona las 24 horas los 365 días del año y coordina acciones con el Equipo Móvil (Pliego, 2019).

Además, en Julio de 2011 se promulgó la Ley N° 18.787 que establece una prestación de asistencia obligatoria por parte del Estado a las personas en situación de calle con un artículo único firmado por el presidente José Mujica, Eduardo Bonomi, Daniel Olesker y Jorge Venegas (representando a los ministerios del Interior, Desarrollo Social y Salud Pública respectivamente)

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 (Ley N° 18787, 2011).

A diferencia del enfoque previo que abordaba la situación de personas en situación de calle, considerando sus deseos y voluntad, la ley 18787 aborda el problema de manera diferente. A partir del 2011, los organismos competentes, como el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social, estaban habilitados para intervenir sin el consentimiento de estas personas y enfocarse en preservar la vida de aquellos que estén expuestos a condiciones sanitarias adversas al pernoctar en espacios públicos. Este cambio también se relacionaba con la llegada de la ola de frío polar y el aumento de la actividad en los

refugios.

En la memoria anual del año 2011 de MIDES se explicaba la reforma como una matriz de protección en tres tramos: políticas sociales universales, programas sociales focalizados en la población vulnerable a la pobreza, y programas sociales focalizados en situación de indigencia o pobreza extrema abocados a la inclusión social. Se proponía la construcción de trayectorias de integración social e inclusión de las personas en situación de indigencia y pobreza hacia la igualdad como desafío para las políticas sociales. En este mismo informe, se planteaba la ampliación y diversificación del PASC, por la cual, el programa amplió su capacidad de trabajo especialmente a partir de los cupos para los Centros Nocturnos

En el año 2011 se realizó un nuevo censo con el objetivo de “lograr una estimación de la cantidad de personas en situación de calle, usuarios de refugios y población que pernocta en la calle, y sus principales características” (MIDES, 2011, p.2).

Se relevó en todo el país un total de 1274 personas en situación de calle, 837 pernocta en refugios y 437 pernoctando en calle. El censo de personas en refugios comprendió un total de 33 centros, y la Puerta de Entrada del PASC. En Montevideo se censaron 22 centros (20 Refugios Nocturnos y 2 Casas Asistidas), a lo que se le sumó Puerta de Entrada. En el resto del país se relevaron 11 Refugios Nocturnos

En Montevideo había, aproximadamente, 700 cupos en refugios nocturnos, se relevaron 670 personas pernoctando en refugios y 353 pernoctando en la calle (MIDES, 2011).

De los datos se desprende que hasta el año 2011 la población que pernoctaba en la calle se mantenía similar a la del censo del año 2006 y que aumentó la población en Refugios, siendo estos insuficientes para cubrir toda la población en situación de calle.

El 20 de agosto de 2013, en el marco de la Estrategia por la vida y la convivencia<sup>3</sup>, se aprobó la Ley 19120<sup>4</sup>, también conocida como la Ley de Faltas -vigente a la finalización de este trabajo- donde se expresa que tiene como propósito combatir la inseguridad pública. Esto se evidencia, por un lado, en la modificación del Código Penal, que incluye disposiciones en el Capítulo II relacionadas con la

---

<sup>3</sup> Estrategia por la vida y la convivencia extraído el 15/08/2023 de [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

<sup>4</sup> Ley N° 19120 extraído el 15/08/2023 de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19120-2013>

conservación y cuidado de los espacios públicos. Estas disposiciones, establecen el deber de respetar la "libertad de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de la Constitución de la República" y mantener los espacios públicos en condiciones adecuadas para la convivencia. Además, se hace referencia a la obligación de utilizar correctamente los espacios públicos y colaborar en la erradicación de conductas que alteran la convivencia ciudadana.

En el Artículo 361, la ley condena la "instigación a la mendicidad" de niños y niñas en el espacio público, y en el inciso tercero se castiga la "solicitud abusiva con acoso o coacción". Posteriormente, en el Artículo 368 del Código Penal, la Ley creó el Capítulo VI, "De las faltas por la afectación y el deterioro de los espacios públicos", donde se establece que se sancionará a quienes ocupen espacios públicos acampando o pernoctando en ellos. Estas personas serían trasladadas a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social para registrar su identidad y ofrecerles una alternativa adecuada a su situación, informando al Juez competente.

En este contexto, se observa una tensión en la atención a las personas en situación de calle. Por un lado el gobierno realizó acciones que pretendían enfocarse en una perspectiva de derechos, abordando algunas dimensiones del fenómeno, y por otro lado, promulgó la Ley de Faltas y los cambios en el Código Penal que afectaron directamente a las personas en situación de calle, lo que generó una nueva forma de exclusión. Estas medidas, sancionaron el uso de los espacios públicos de manera punitiva, alejándose de la perspectiva de derechos propuesta por el Ministerio de Desarrollo Social y contribuyendo a estigmatizar a las personas en situación de calle (López,2018).

Como expresa Domínguez (2019) a partir de la implementación de la ley antes mencionada se desarrolló una tendencia punitiva en relación a la población que se encontraba en situación de calle, la cual fue objeto de sanción, control, y fue expulsada de los espacios públicos. Por tales motivos, podemos suponer que se generó la construcción del sujeto y de la forma de estar en los espacios públicos a partir de una perspectiva punitiva y de control social. La norma buscó abordar la inseguridad pública y las problemáticas relacionadas con el uso de los espacios públicos, mediante una serie de prohibiciones y sanciones.

En la construcción del sujeto, la ley parecía enfocarse en categorizar y estigmatizar a ciertos individuos que estaban vinculados a ciertas conductas consideradas como "faltas". Se establecieron normas y restricciones sobre cómo

deben comportarse y utilizar los espacios públicos, generando una división entre aquellos que cumplían con estas normas y aquellos que eran señalados como transgresores.

La ley parece presuponer que algunas personas, como quienes pernoctan en espacios públicos, son problemáticas y deben ser controladas para garantizar la convivencia y la seguridad pública. Esto conlleva una visión estigmatizante y reduccionista sobre ciertos grupos sociales, como las personas en situación de calle, al considerar sus acciones como una amenaza para el orden social.

En cuanto a la forma de estar en los espacios públicos, la ley refleja una concepción restrictiva y punitiva. Establece prohibiciones y limitaciones sobre cómo las personas pueden ocupar y utilizar los espacios públicos, buscando controlar su presencia y su comportamiento. Esta perspectiva tiende a ignorar las complejas realidades que pueden llevar a alguien a estar en la calle y no aborda las causas subyacentes de la situación de vulnerabilidad.

A raíz de la Ley de Faltas, comenzó a funcionar otra puerta de entrada en el PASC, que tenía como objetivo recibir a las personas conducidas por el Ministerio del Interior en el marco de la ley N° 19.120 y ofrecía acompañamiento y derivación a los Centros destinados a atender estas situaciones.

En marzo de 2015 comenzó el tercer período de gobierno del Frente Amplio, con la presidencia del Dr. Tabaré Vazquez. En este período, en cuanto a la Ley de Faltas<sup>5</sup>, se puede observar un aumento progresivo de las faltas cometidas por ocupación indebida de espacios públicos. Si bien, durante este período no se crearon nuevas políticas específicas de carácter punitivo hacia las personas en situación de calle, se continuó con la aplicación de dicha ley.

En noviembre de 2015, debido a que los cupos en los centros 24 horas del Programa de Atención para Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes eran insuficientes desde el MIDES se gestionaron habitaciones en distintos hoteles de Montevideo, donde los núcleos estarían a la espera que se generaran cupos en un hogar. El programa encargado de atender esta población en hoteles, se llama Hilar y está compuesto por 8 técnicos y dos coordinadores. Hilar estaba previsto para ser temporal pero hasta la finalización de este trabajo sigue en funcionamiento.

Simultáneamente al Programa Hilar se implementó el Programa Incubar,

---

<sup>5</sup> Faltas 2019 Extraído el 13/08/2023 de <https://www.poderjudicial.gub.uy/faltas/download/8887/1478/19.html>



argumentando que el sistema de atención a las personas en situación de calle no logró promover el egreso de los distintos dispositivos de atención. Incubar estaba basado en el concepto europeo de Housing First el cual

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

Incubar funcionó mediante la adjudicación de sucesivas compras directas a una organización desde el año 2018 a 2021, cuando es absorbido por MIDES.

Otro proyecto implementado siguiendo las bases del modelo Housing First es el Centro Alzaibar, que comenzó a funcionar en 2019 y es un “dispositivo de alojamiento colectivo de larga estadía, con apoyos provistos por un equipo técnico con recursos del tratamiento asertivo comunitario” (MIDES-Licitación, 2019; 6). La población objetivo de este Centro son personas adultas en situación de calle, usuarias de los centros nocturnos del Programa Calle, que cuenten con algún tipo de ingreso que les permita cubrir los gastos de su vida cotidiana a mediano plazo, y se evalúa que no posean posibilidades de egreso.

Este Programa cuenta con cupo para 30 personas y se realizó en conjunto con BPS, quien derivó a 10 personas que no contaban con solución habitacional (MIDES-Licitación, 2019).

Otra alternativa transitoria utilizada para lograr una solución habitacional para ciertas familias que contaran con ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas fue el subsidio de alquiler. El perfil de estas familias dependía de los ingresos de la jefatura de hogar y sólo alcanzó a 50 familias entre los años 2012-2018.

Las políticas diseñadas hasta el momento, que han buscado y que buscan dar respuesta a la problemática de la situación de calle presentaron como principal medida los refugios nocturnos, en tanto que, las políticas que buscaban otras soluciones a largo plazo fueron transitorias y de poco alcance.

En este apartado se ha visto la atención a la situación de calle durante los tres períodos de gobiernos progresistas. No podríamos establecer un modelo progresista único de atención a la situación de calle. Como se expresó anteriormente, al comienzo del segundo período de gobierno de la coalición de

izquierda hay un cambio de carácter punitivo en la forma de concebir y atender a la situación de calle.

En cuanto a las políticas y programas que buscaron dar respuesta a esta problemática, se pueden ver los refugios y hogares como principal estrategia, las demás estrategias han sido temporales o de corto alcance. El problema complejo y multicausal, como lo define MIDES, queda reducido a la problemática de la vivienda.

En el próximo apartado se expone el nuevo modelo de atención instaurado a partir de la asunción del gobierno de coalición de derecha a partir del año 2020.

## Hacia una caracterización del modelo de atención en la era de la restauración “liberal-conservadora: Punitivismo y precariedad en “la calle de Lacalle”

El 1 de marzo de 2020 asumió en nuestro país un gobierno de coalición de partidos de derecha bajo la presidencia de Luis Lacalle Pou, que puso fin a tres períodos de gobierno del Frente Amplio. Pablo Bartol fue designado como jerarca del MIDES hasta el mes de abril de 2021, en donde fue designado Martín Lema para continuar el mandato. Es de destacar que en este período se decretó la pandemia por Covid-19 obligando al gobierno a tomar medidas de emergencia.

El 13 de marzo de 2020 a través del Decreto N° 93/020 se declaró el Estado de emergencia sanitaria, el cual en su artículo 4 expresaba que “El Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus potestades constitucionales, legales y reglamentarias podrá disponer el cierre de todos aquellos lugares de acceso público que se determinen” (Decreto N°93/020,2020)”. Esto implicó el cierre de plazas, parques y otros lugares de acceso público y su respectivo control por parte de la policía. Estos espacios eran el lugar donde la población en situación de calle circulaba mientras los refugios estaban cerrados.

Sumado a esto, en julio de ese año se aprobó la Ley N° 19889<sup>6</sup> de Urgente Consideración (LUC) que consta de una serie de reformas legislativas propuestas por Lacalle Pou y su gobierno. La LUC es una herramienta legal que permitió al gobierno impulsar reformas en un plazo acelerado. Dentro de los cambios realizados en la LUC, en su artículo 14, ocupación indebida de espacios públicos, se encuentran las modificaciones al artículo 368<sup>7</sup> del código penal. Este artículo pena a quien pernocte de forma permanente en espacios públicos. Con la modificación del artículo 14 ya no es necesaria la permanencia para que la policía pueda intimar a la persona a retirarse.

Leticia Pérez<sup>8</sup>, del Departamento de Trabajo Social (DTS), de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de Universidad de la República (UdelaR) plantea que el

---

<sup>6</sup> Ley N° 19889 Extraído el 13/08/2023 de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

<sup>7</sup> Artículo 368 del código penal Extraído el 13/08/2023 de <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1933/368>

<sup>8</sup> Udelar: pensar colectivamente la situación de calle extraído el 15/08/2023 de <https://udelar.edu.uy/portal/2021/06/udelar-pensar-colectivamente-la-situacion-de-calle/>

sistema de refugios conducía a las personas en situación de calle a una suerte de ocio masivo y obligatorio desde temprano en la mañana hasta la tarde, lo que las llevaba a buscar resguardo de las inclemencias climáticas. Antes de la pandemia, estas personas habían desarrollado estrategias para moverse por diversos espacios públicos y edificios. Sin embargo, las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria, limitaron en gran medida su acceso a estos lugares, lo que resultó en una situación crítica debido a la falta de acceso a baños e higiene.

Perez señala que la ciudad tenía escasos lugares acogedores para las aproximadamente 2500 personas sin hogar, la mayoría de los cuales se encontraban en la zona céntrica de Montevideo. Aunque existen algunos dispositivos proporcionados por la Intendencia de Montevideo (IM), como “La casa” que operaba en colaboración con el colectivo “Ni todo está perdido” (NITEP) y la organización “El Abrojo”, estas propuestas son insuficientes para abordar las necesidades diurnas de la población en situación de calle.

Además, las prácticas de hostigamiento y degradación hacia las personas en situación de calle aumentaron debido a políticas represivas que ya estaban en marcha. Señala que la Ley N° 19.120, que existe desde 2013, se aplicó de manera más frecuente con la LUC, lo que llevó a situaciones paradójicas en las que las personas en situación de calle fueron penalizadas por ocupar espacios públicos, a pesar de estar obligadas a permanecer en ellos durante el día. Además, la aplicación policial carece de garantías jurídicas, ya que la decisión de un oficial era definitiva y no había un recurso de apelación disponible.

En mayo de 2020 comenzó el “Plan invierno MIDES”, donde se aumentaron los cupos en los Centros Nocturnos y se abrieron los Centros de Contingencia. A su vez, se habilitaron dos Centros Nocturnos para emergencias climáticas (ola de frío y alertas meteorológicas). La finalización de este plan tuvo lugar el 31 de octubre, aquí otra vez podemos ver la precariedad de los planes temporales, donde solo se busca atender a la emergencia.

Finalizado el invierno 2020 comenzó a funcionar el Instituto Artigas<sup>9</sup>, un programa que busca brindar una solución habitacional autogestionada para 48 personas beneficiarias de programas de atención a la situación de calle, el tiempo

---

<sup>9</sup> Extraído el 16/08/2023 de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/sistema-viviendas-autogestionadas-brindara-atencion-48-personas-situacion>

de permanencia de las personas en el programa es de dos años.

En febrero de 2021 cerró el dispositivo Puerta de Entrada y en su lugar se produjo la apertura del dispositivo Gestor de Cupos, modificando la modalidad de ingreso al programa. A partir de allí, el ingreso fue gestionado a través de los Centros Nocturnos, los cuales cumplían la función de "Puerta de Entrada". La persona debía presentarse en la puerta del Centro, donde se le realizaba una entrevista que permitía aproximarse a su situación y que determinaba el ingreso al Programa.

En conjunto con este cambio, el 26 de abril de 2021 los centros nocturnos de MIDES comenzaron a funcionar en formato Colmena: Gestión de hasta 3 Centros nocturnos con un cupo total de 60 personas de las cuales un 33% debían ser mujeres, apareciendo la modalidad de Centro Mixto. Estos centros son gestionados por una misma organización con un equipo técnico central (Coordinador/a, Trabajador/a Social y Psicólogo/a), que atiende a los 3 Centros. A su vez el equipo de educadores se redujo pasando a contar con 2 educadores por turno (MIDES, 2021). Estos cambios implicaron una precarización en la atención de la población, ya que se redujo el número de educadores por turno de trabajo a la vez que aumentaron las tareas a realizar por estos, ya que con el cierre del dispositivo "Puerta de Entrada", son los educadores quienes deben gestionar el ingreso a los refugios. Además con el formato Colmena el equipo técnico (Trabajador Social, Psicólogo, Coordinador, Enfermero) tuvo que dividir su tarea entre los 3 refugios de la colmena.

En marzo de 2021 comenzó a implementarse el Programa Viviendas con Apoyo<sup>10</sup>, en convenio con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Este programa se propone proporcionar alojamiento de larga estadía en viviendas independientes para personas adultas sin hogar que estén contempladas por alguno de los programas de la Dirección de Protección Social y que no cuenten con condiciones de solventar otra alternativa habitacional.

En mayo de 2021 fue reglamentada por el gobierno la Ley 18.787<sup>11</sup>, de internación compulsiva de personas en situación de calle con riesgo de vida, que

---

<sup>10</sup> Programa Viviendas con Apoyo extraído el 15/08/2023 de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/programa-viviendas-con-apoyo>

<sup>11</sup> Ley N° 18787 extraído el 15/08/2023 de <http://impo.com.uy/bases/leyes/18787-2011>

establece que la medida sea llevada adelante por el MIDES en conjunto con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior. 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 implicara la privación correccional de su libertad.

En el invierno de 2021 se implementó una nueva estrategia para la ampliación de cupos, los llamados “Paradores Nocturnos”<sup>12</sup>. Los paradores fueron una alternativa temporal para los meses de junio, julio y agosto, para las personas que no desearan utilizar los Centros Nocturnos. El ministro Lema señaló que los Paradores Nocturnos son más flexibles que los refugios convencionales y que lograban atraer a personas que se negaban a ir a estos centros.

Desde el comienzo del gobierno de la coalición de derecha, se ha observado un proceso de retiro del Estado en lo social del territorio, caracterizado por el cierre o la reducción de diferentes programas y servicios de asistencia social. Este proceso ha impactado en la presencia y alcance de las políticas y programas dirigidos a poblaciones vulnerables

Uno de los ejemplos de este retiro del Estado es el cierre del programa "Jóvenes en Red"<sup>13</sup> en el año 2020. Este programa tenía como objetivo promover el efectivo acceso y ejercicio a los derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo.

En el año 2021 se produjo el cese de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) El Programa<sup>14</sup> desarrollaba un trabajo de proximidad con las familias mediante el cual pretendía favorecer el acceso efectivo a las prestaciones sociales a las que tienen derecho. Se brindaba atención a los grupos familiares actuando sobre las dificultades intrafamiliares y contextuales para el desarrollo pleno de sus integrantes. Se buscaba fortalecer a las familias en sus funciones de cuidado,

---

<sup>12</sup> Mides habilitó paradores nocturnos para personas en situación de calle extraído el 15/08/2023 de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-habilito-paradores-nocturnos-para-personas-situacion-calle>

<sup>13</sup> Jóvenes en red extraído el 15/08/2023 de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/jovenes-red>

<sup>14</sup> Cercanías extraído el 15/08/2023 de <https://www.inau.gub.uy/cercanias>

socialización y crianza.

Otro importante componente del retiro del Estado en lo social del territorio fue la cesación del Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (Socat) por parte del MIDES en octubre de 2022. Este servicio desempeñaba un papel fundamental en la vinculación entre las personas en situación de vulnerabilidad y los recursos y servicios disponibles en la comunidad.

En mayo de 2023 se inauguraron dos centros 24 horas y un refugio<sup>15</sup> nocturno para personas en situación de calle en Las Piedras, Canelones. Los tres dispositivos sumaban 75 nuevos cupos para brindar respuesta en la zona, un dispositivo de alojamiento colectivo orientado a la reinserción social de hombres que recuperaron libertad, un centro nocturno para hombres y un centro 24hs para mujeres.

El 2 de agosto de 2023 el ministro Martín Lema informó, en rueda de prensa<sup>16</sup>, los resultados preliminares del censo realizado a personas en situación de calle. De acuerdo con los datos preliminares se ha observado un aumento significativo en la cantidad de personas en situación de calle en comparación con años anteriores. En concreto, se relevaron 1.360 personas en situación de calle a la intemperie, lo que representa un incremento del 48% en relación a los datos de 2021, cuando se registraron 920 personas en esa situación. Además, en 2023 se documentaron 1.395 personas pernoctando en refugios, lo que denota un aumento del 8% en comparación con los números de 2021, que fueron de 1.295 personas.

Al considerar tanto las personas que pernoctan a la intemperie como las que lo hacen en refugios, se ha experimentado un aumento del 24% en la cantidad total de personas en situación de calle, pasando de 2.215 en años anteriores a 2.755 en 2023.

Este incremento del 24% está en línea con la tendencia de crecimiento que se ha observado en los últimos años. En 2016, se contabilizaron 1.393 personas en situación de calle; para 2019, la cifra ascendió a 1.745, lo que representó un aumento del 25%. En 2020, se registraron 2.082 personas en situación de calle, reflejando un crecimiento del 19%. Posteriormente, en 2021, la cantidad aumentó a

---

<sup>15</sup> Las Piedras cuenta con tres nuevos centros para personas en situación de calle extraído el 15/08/2023 de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/piedras-cuenta-tres-nuevos-centros-para-personas-situacion-calle>

<sup>16</sup> Mides registró un aumento de 48% de personas a la intemperie en comparación con 2021 extraído el 15/08/2023 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/8/mides-registro-un-aumento-de-48-de-personas-a-la-intemperie-en-comparacion-con-2021/>

2.215 personas, un incremento del 6%. Finalmente, en el año 2023, los datos preliminares muestran una cifra de 2.755 personas en situación de calle, lo que refleja un aumento del 24% en comparación con el año anterior y consolida la tendencia de crecimiento observada en los últimos años.

En este apartado se ha visto la atención a la situación de calle durante 3 años de gobierno de la Coalición Multicolor, nombre que se le ha dado al acuerdo interpartidario de sello liberal-conservador que llegó al gobierno en 2020. Ha sido un período atravesado por la emergencia sanitaria decretada a raíz del Covid-19, donde, paradójicamente, hubo un retiro del Estado del área Social y una precarización de los dispositivos de atención a la situación de calle. Los refugios y hogares continúan como principal estrategia y al igual que en los períodos anteriores las respuestas a la problemática continúan siendo transitorias y de corto alcance, reduciendo la problemática a la falta de techo.

Por otro lado, podemos ver una continuidad en el carácter punitivo de la atención a la situación de calle pues durante este gobierno se continuó con la utilización de la Ley de Faltas, potenciada por la LUC y el decreto de emergencia sanitaria.

En el próximo apartado se reflexiona sobre las continuidades y rupturas en ambos modelos de atención a la situación de calle.



## La situación de calle: entre continuidades y rupturas de los modelos de atención

En este apartado se reflexiona sobre la magnitud, los sentidos, los argumentos y fundamentos de las medidas (ya sea para mantenerlas, modificarlas o sustituirlas) tomadas durante los gobiernos del Frente Amplio y el Gobierno de la Coalición Multicolor y si pueden ser analizadas y caracterizadas como dos modelos con elementos comunes, de continuidad o de ruptura.

Tomando los períodos de gobierno frenteamplista podemos ver un nuevo modelo de intervención sobre la pobreza e indigencia, que no responde solamente a una asistencia masificada “sino que supone un cambio paradigmático desde la “dependencia asistencial” o la asistencia “tradicional” a la asistencia como activación o “moderna” (Franssen en Vecinday,2017). Se construye como ruptura frente al anterior modelo y redefine la población y las respuestas. Se cambia la finalidad de la acción pública sobre los pobres desde la integración a la inserción.

“Las políticas de integración pretenden la ‘homogeneización de la sociedad a partir del centro’ mientras que las políticas de inserción pretenden gestionar la falta de espacio social para quienes no se muestran útiles socialmente constituyendo “un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda” (Castel en Vecinday,2017,p.61).

La asistencia como activación se refiere a la “activación de la demanda, de las capacidades, de la inversión en uno mismo y del autogobierno para la autoprotección” (Vecinday, 2017,p.61). La preocupación pasa a ser la pasividad de los individuos, la dependencia del Estado, el preferir una prestación antes que un empleo. Las políticas que socialicen los riesgos son tomadas como pasivas, se pone en primer lugar los deberes del individuo ante el Estado y la sociedad. Se busca acotar el tiempo de las intervenciones ante el temor de la dependencia (Vecinday, 2017).

Al analizar esto en términos de continuidad y ruptura con el modelo de Coalición Multicolor se encuentran algunas tensiones. Si bien, como se expone a continuación hay en ambos modelos acciones públicas tendientes a la individuación y la activación, los discursos varían significativamente.

También vimos que la situación de calle en tanto problema social ha sido

objeto de preocupaciones y debates político institucionales. A su vez, ha sido conceptualizada de diversas formas tratando de capturar sus cambiantes formas de manifestación. En las propuestas programáticas del Frente Amplio para el período 2020-2025 expresa que

Para alcanzar los más altos niveles de igualdad en derechos y oportunidades, en un contexto global que fortalece un modelo de desarrollo conservador y excluyente, debemos construir caminos alternativos que garanticen el efectivo ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a toda la población en todo el territorio. Esta vocación de igualdad, implica asumir con firmeza y decisión el combate a los altos niveles de desigualdad y exclusión social que aún persisten en nuestro país, asociados a modos y formas socioculturales de reproducción de relaciones desiguales. La desigualdad social en nuestro país está fuertemente condicionada por su matriz productiva (...) En esta etapa, la tarea principal es fortalecer la trama de políticas universales con las miradas particulares sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad, articulando y profundizando la complementariedad de políticas focalizadas y acciones afirmativas que aseguren no solamente el ejercicio de derechos básicos sino la plena inclusión de toda la población en el efectivo goce de todos los derechos. (Propuesta bases programáticas 2020 - 2025,2018,p. 46)

Se concibe la desigualdad como una cuestión estructural, que requiere de la intervención del Estado, y no puede ser dejado al individuo como responsable. Aquí es donde podemos ver la tensión entre el discurso y las acciones llevadas a cabo en los gobiernos del Frente Amplio.

Por otro lado, el programa de gobierno del Partido Nacional expresa que:

Luego de años en los que primó una concepción asistencialista y tutorial, nosotros afirmamos que la única herramienta eficaz para superar la exclusión y la marginalidad es la esperanza. [...] Las políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente. Son un esfuerzo de toda la sociedad para convertir a cada uno de sus miembros en protagonistas de su propia vida.[...] Sólo quien ve a su propia vida como valiosa y significativa tiene motivos para aprovechar los recursos y oportunidades que están a su alcance” (“Lo que nos une”, 2019, p.118).

Como expresa Cafaro (2020) se pone la responsabilidad y la culpa de la situación en los individuos, se concibe a la pobreza como un asunto individual y no social. Es responsabilidad del individuo resolver su inserción en los distintos ámbitos, mercado laboral, sistema educativo entre otros y, se considera un fracaso si no lo logra. “Parecería que el principal obstáculo para superar la pobreza serían los propios pobres, y que para salir de la ella es suficiente la esperanza y el

considerar a “la propia vida como valiosa y significativa”, como si los pobres no supieran valorar la vida” (Cafaro, 2020).

Por otro lado, a meses de ingresar a su cargo el ministro Pablo Bartol, decía en una entrevista a Montevideo Portal (2020)<sup>17</sup> que

El desarrollo social verdadero tiene mucho más que ver con la felicidad que con lo monetario. Que la gente sienta que tiene una autonomía mayor, que sea más libre, que no dependa tanto de otros y menos que menos dependa de una manera tan decisiva del Estado, que la gente sienta que tiene logros propios en la vida, que son autores de su propio destino... El MIDES tiene mucho más que ver con generar procesos de desarrollo de las personas, en hacerlas más felices, que en los temas necesariamente de pobreza.

Este discurso de Bartol tiene una concepción individualizadora, como explica Vecinday (2017) ya que se reinterpretan los conflictos sociales como problemas individuales. El discurso sobre la pobreza tiene nuevas nociones, todas ellas responsabilizan a los individuos, empleabilidad, valores, activación. A su vez se saca el foco de la pobreza como consecuencia de una forma de organizar la producción y distribuir la riqueza.

Uno de los elementos de continuidad que transversaliza los tres gobiernos del Frente Amplio y estos 3 años del gobierno de coalición de derecha es el aumento de las personas en situación de calle. Al analizar la distribución de las personas en situación de calle se puede ver que Montevideo es donde hubo mayor crecimiento, y donde también hubo un mayor aumento de la cantidad de cupos en refugios observando que entre 2011 y 2020 la población que pernocta a la intemperie crece un 151% y la que asiste a refugios 273%. Además si vemos los datos preliminares del censo a personas de situación de calle del 2023 tenemos como resultado 1.360 personas en situación de calle a la intemperie, lo que representa un incremento del 48% en relación a los datos de 2021, cuando se registraron 920 personas en esa situación. Además, en 2023 se documentaron 1.395 personas pernoctando en refugios, lo que denota un aumento del 8% en comparación con los números de 2021, que fueron de 1.295 personas.

Los motivos que se declaran como desencadenantes de la situación de calle son variados, pero hay tres motivos que históricamente son los más mencionados:

---

<sup>17</sup> Bartol: “Proporcionalmente, hemos hecho más en cuatro meses que el FA en 15 años” extraído del 15/08/2023 de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Bartol--Proporcionalmente-hemos-hecho-mas-en-cuatro-mes-es-que-el-FA-en-15-anos--uc756676>

ruptura de vínculos, problemas económicos y situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas. Otro motivo que viene en aumento en los últimos años es el egreso de centros de privación de libertad (MIDES-DINTAD,2021). Estos elementos de diagnóstico deberían orientar las respuestas ofrecidas por las políticas públicas. Sin embargo, estos aspectos de la situación de calle no han sido suficientemente problematizados y menos aún han sido atendidos considerando la magnitud y complejidad del problema a abordar.

En línea con lo anterior otro elemento de continuidad son las escasas y transitorias estrategias y políticas a largo plazo que buscan enfrentar la problemática. Si bien durante el gobierno del Frente Amplio se implementaron los subsidios de vivienda y el Proyecto Incubar, y durante el gobierno de coalición de derecha el complejo habitacional Instituto Artigas y el programa de Viviendas con Apoyo, los mismos son de carácter transitorio y cuentan con cupos limitados. La estrategia principal para enfrentar la problemática de la situación de calle continúan siendo los refugios nocturnos y los hogares.

En este sentido Marcelo Rossal<sup>18</sup>, del Departamento de Antropología Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) expresa que las políticas sociales aplicadas por el gobierno de Coalición Multicolor para atender la situación de calle son de tipo residualista, tratan con las personas que están más castigadas, y no prestan demasiada atención a enfoques que piensen la salida de la pobreza.

El gobierno se ha enfocado en atender casos puntuales de pobreza extrema, de que no se mueran las personas en la calle, más que en instrumentar políticas de desarrollo social que enfrenten la situación en el contexto de crisis actual. En este sentido en 2020 más de 100.000 personas cayeron en situación de pobreza y en el 2021 se prevé el mismo crecimiento. Algunas de las medidas que se instrumentaron por parte del MIDES en 2020 para atender la situación de calle muestran que hay una radicalización de soluciones precarias para los más precarios.

En esta línea en el invierno de ese año se dispuso en el edificio de una fábrica en la calle Veracierto, cientos de camas para alojar a las personas en situación de calle, al terminar el invierno y eliminarse el refugio, una gran cantidad de personas quedaron viviendo en esa zona. Rossal sostiene que esto da una

---

<sup>18</sup> Udelar: pensar colectivamente la situación de calle extraído el 15/08/2023 de <https://udelar.edu.uy/portal/2021/06/udelar-pensar-colectivamente-la-situacion-de-calle/>

imagen muy clara de en qué consiste la práctica de la política residual: tratar de que los residuos sociales no generen visibilidad ni daño al gobierno, que la imagen de este no salga tan mal parada por personas que se mueven o duermen en la calle.

Por otro lado, tanto el Frente Amplio como la Coalición Multicolor han mostrado una tendencia punitiva en relación a la atención a la población en situación de calle. Como se expuso en los capítulos precedentes, a partir del segundo gobierno del Frente Amplio hubo un giro en este sentido en la atención a la problemática. Comenzando con la ley de Prestación de asistencia obligatoria por parte del Estado a las personas en situación de calle y continuando en el marco de la Estrategia por la vida y la convivencia donde se aprueba la Ley de Faltas.

Como vimos, esta ley tiene como objetivo combatir la inseguridad pública, pero también incluye disposiciones que afectan directamente a las personas en situación de calle. Entre ellas, se castiga la ocupación de espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, lo que puede afectar a aquellos que no tienen acceso a una vivienda adecuada. La aplicación de esta ley ha llevado a la expulsión y sanción de personas sin hogar, perpetuando la exclusión y la estigmatización de esta población.

También vimos que con la llegada de la Coalición Multicolor al gobierno, en el año 2020, se declaró la emergencia sanitaria debido a la pandemia de COVID-19. Si bien esta medida buscaba proteger la salud pública, también tuvo implicaciones para la población en situación de calle, que se vió expulsada de los espacios públicos y por lo tanto de servicios básicos, como el acceso a un baño. En esta misma línea, como se expuso en el capítulo anterior, con la aprobación de la LUC, y a través de su artículo 14, se facilitó la aplicación de la Ley de Faltas.

Ambos modelos políticos muestran una tendencia punitiva en su enfoque hacia la situación de calle. Esta perspectiva puede estar vinculada a la visión de la falta de vivienda como un problema de seguridad pública o de orden, lo que lleva a medidas represivas en lugar de abordar las causas estructurales de la falta de vivienda y ofrecer soluciones a largo plazo.

Otro elemento de ruptura que podemos analizar, es el retiro de algunos programas sociales en el territorio, generando que las políticas y programas de asistencia social y atención a poblaciones vulnerables se reduzcan o eliminen su presencia y alcance en determinadas áreas geográficas. Esta situación puede manifestarse a través del cierre o precarización de diferentes dispositivos y servicios

que antes funcionaban en los barrios, como SOCAT (Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial), ETAF (Equipos Técnicos de Apoyo Familiar), y Jóvenes en red, entre otros.

El retiro del Estado de lo social en el territorio puede tener consecuencias significativas para las personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo: la falta de acceso a servicios y programas sociales puede exacerbar las desigualdades y dificultar el acceso a oportunidades y recursos. Además, puede contribuir a la fragmentación y debilitamiento del tejido social en las áreas afectadas.

## Reflexiones finales

En este último apartado se pretende reflejar las conclusiones a las que se arribó en el presente trabajo. El análisis documental permitió conocer y examinar la problemática de la situación de calle en un recorrido histórico que inicia con la llegada del Frente Amplio por primera vez al gobierno nacional y culmina próximo a la contemporaneidad con 3 años del gobierno de la coalición Multicolor.

El objetivo general de la presente monografía final de grado fue identificar y analizar cambios y permanencias en el modelo de atención a la situación de calle implementado por la coalición de gobierno que asumió en 2020 con relación al modelo de atención en los gobiernos progresistas.

Como se exponía en el primer apartado, no estamos frente a un problema nuevo, aunque sus manifestaciones han variado en distintos contextos sociohistóricos y también espaciales en tanto no se trata de un problema local sino global, al menos para las sociedades capitalistas occidentales. También vimos que en tanto problema social ha sido objeto de preocupaciones y debates político institucionales y que ha sido conceptualizado de diversas formas tratando de capturar sus cambiantes formas de manifestación.

Sin embargo las políticas y programas que buscaron dar respuesta a esta problemática, elemento en común en ambos modelos, tenían a los refugios y hogares como principal medida, las demás estrategias han sido de temporales o de corto alcance.

Estos dispositivos, si bien son una respuesta necesaria para abordar las necesidades inmediatas de las personas en situación de calle, no constituyen una solución completa y duradera para esta problemática. Como se mencionó, estas medidas no abordan las causas estructurales que llevan a las personas a vivir en la calle. Aquí surge una tensión entre las formas de concebir la situación de calle como un problema multicausal y las soluciones que apuntan solamente a la falta de techo y que no reconocen el papel del Estado en la producción del problema. Con respecto a esto último es importante recordar que aproximadamente la mitad de la población en situación de calle ha egresado de instituciones totales del Estado: la cárcel, los centros psiquiátricos y de protección a la infancia y la adolescencia y/o castigo a la infracción adolescente. Lo cual, debería llamar la atención y volcar la

mirada sobre estas instituciones y sus formas de egreso que desconocen o se desentienden del destino de sus usuarios.

En cuanto a los modelos de atención, podemos ver que no son estáticos, sino que han experimentado cambios dentro del mismo modelo, sobre todo lo podemos ver al analizar el modelo implementado durante los 15 años de gobierno frenteamplista.

No se puede hablar de un modelo progresista único de atención a la situación de calle, como se expresó anteriormente durante el segundo período de gobierno de la coalición de izquierda, se observa un cambio en la orientación de las políticas hacia una perspectiva más punitiva. La promulgación de la Ley de Faltas (Ley 19120) en 2013, que imponía sanciones y restricciones en el uso de los espacios públicos por parte de las personas en situación de calle, refleja este cambio. Además, la Ley 18787, que permitía la asistencia obligatoria por parte del Estado a las personas en situación de calle, también generó un enfoque más coercitivo en la atención.

Estos cambios en la legislación y enfoque de las políticas sugieren una transición hacia una visión más restrictiva y punitiva de la situación de calle, en contraste con el enfoque previo y que, como se vió en el capítulo anterior, continúa y se profundiza en el modelo de la Coalición Multicolor.

Por otro lado en cuanto a las rupturas y cambios en el modelo de la Coalición de derecha en relación al modelo progresista como se analizó en el apartado anterior podemos ver una precarización de la atención. Como plantea Rossal, hubo una radicalización de soluciones precarias para los más precarios, donde se implementó una política residual en la cual tratar de que los residuos sociales no generen visibilidad ni daño al gobierno, que la imagen de este no salga tan mal parada por personas que se mueven o duermen en la calle. Sumando a esto tenemos el retiro del Estado de lo social de los barrios con el cierre de los distintos dispositivos territoriales de atención.

Un elemento en común entre los modelos de los gobiernos progresistas y del gobierno multicolor, es el aumento constante de la población en situación de calle, y particularmente, si tomamos en cuenta los datos preliminares del censo de 2023, el mayor aumento de la población que pernocta a la intemperie sobre la población que asiste a refugios.

En síntesis, el presente trabajo pretende aportar insumos para impulsar a la



reflexión y problematización acerca de la problemática que se ha estudiado, revisando miradas y proponiendo una visión crítica de la reconfiguración de las políticas y las estrategias aplicadas en nuestro país en el modelo del Frente Amplio y el modelo de la Coalición Multicolor.

A partir de lo estudiado, como futuras líneas de investigación se propone continuar con el debate acerca de las estrategias y políticas implementadas para la atención de la situación de calle, y surge la interrogante de si los dispositivos como refugios y hogares, como están planteados en estos modelos, tienen que seguir siendo la principal respuesta a la problemática. Al mismo tiempo, entiendo que será necesario profundizar los estudios sobre el papel de las intervenciones estatales como parte del problema y no solo mirar las intervenciones como parte de la “solución”. Podríamos concluir que las instituciones “totales” estatales y privadas deberían desarrollar estrategias ante el egreso de la población que desarrolla su vida en dichos marcos institucionales, en tanto que, al momento los sujetos que egresan de éstas instituciones lo hacen sin herramientas para enfrentar la vida social autónoma.

## Bibliografía

Bachiller Santiago (2010) Reflexiones etnográficas sobre un trabajo de campo con personas en situación de calle. Población & Sociedad

Cafaro, Laura (2020) De los “mentores” y sus aportes a la superación de la pobreza y otros “males”. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/11/de-los-mentores-y-sus-aportes-a-la-superacion-de-la-pobreza-y-otros-males/>

Ciapessoni, Fiorella. "Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos". Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, 2013.

Ciapessoni, Fiorella. (2014). Informe: Situación de calle desde una perspectiva de género y el trabajo de atención directa. Disponible en: [https://ladiaria.com.uy/media/attachments/Informe\\_mujeres\\_Fiorella\\_Ciapessoni\\_1.pdf](https://ladiaria.com.uy/media/attachments/Informe_mujeres_Fiorella_Ciapessoni_1.pdf)

Domínguez González, G. (2018.). ¿Personas en situación de calle u ocupantes indebidos del espacio público? Intervenciones punitivas y conservadoras en la "era progresista". Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

Evans Penela, T. Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes [en línea] Tesis de maestría. Montevideo : Udelar. FCS, 2019

Hernández Perciante, L. (2011.). Programa de atención a la situación de calle ¿Reinserción o asistencia?. Tesis de grado. Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.

Merklen, D. (2013.). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. EN: R. Castel et al. Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires: Paidós.

López Altier, L. (2018.). En la calle y en los medios: la representación mediática sobre el sinhogarismo en Uruguay. Tesis de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

Sánchez Morales, María del Rosario (2017). “Las personas ‘sin hogar’. Un marco para el análisis sociológico”. OBETS. Revista de Ciencias Sociales, 12(1): 119- 143

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

Vecinday, L. (2017.). Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI : ¿hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?. EN: Fronteras, n.10, pp. 55-67.

## **Fuentes Documentales**

MIDES. (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

Disponible en: [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego\\_738805.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_738805.pdf)

MIDES. (2021) Llamado a Licitación Pública N° 11/2021 para la gestión de hasta diecisiete colmenas en la ciudad de Montevideo, para mayores de 18 años, con un máximo de 24 cupos cada uno en la ciudad de Montevideo en el marco del Departamento de Calle

Disponible en: [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego\\_884298.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_884298.pdf)

MIDES - DINEM. (2006). Primer Censo y Censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo 2006. Informe preliminar de resultados.

Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/6146/informe-preliminar-de-resultadosdel-primer-conteo-y-censo-de-personas-en-situacion-de-calle-y-refugios-demontevideo-ano-2006>

MIDES. (2011). Memoria Anual 2011. Disponible en:

[https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/mem\\_anual/mides/mides.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/mides/mides.pdf)

MIDES. (2016) Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de Centros de Atención en la Ciudad de Montevideo e interior en el marco del

Programa Calle. Disponible en:

[https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido\\_563330.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pedido_563330.pdf)

MIDES- DINTAD. (2021) Evolución y caracterización de las personas en situación de calle en Uruguay Principales resultados de los relevamientos de personas sin hogar realizados en 2020 y 2021. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20relevamientos%20PSC%202020-2021.pdf>

MIDES. (2016) Presentación de resultados del Censo a Personas en Situación de Calle. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/66540/numero-de-calle>.

MIDES (2018). Transición de gobierno. Informes. Hilar, Incubar y Alzaibar. [https://www.gub.uy/ministerio-desarrollosocial/comunicación/publicaciones/proyecto-adaptación-del-modelo-housing first-vivienda-acompañada](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollosocial/comunicación/publicaciones/proyecto-adaptación-del-modelo-housing-first-vivienda-acompañada)

MIDES (2018). Transición de gobierno. Informes. Hilar, Incubar y Alzaibar. [https://www.gub.uy/ministerio-desarrollosocial/comunicación/publicaciones/proyecto-adaptación-del-modelo-housing first-vivienda-acompanada](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollosocial/comunicación/publicaciones/proyecto-adaptación-del-modelo-housing-first-vivienda-acompanada).

Poder Legislativo. (2013). Ley N° 19120: Ley de Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7756380.htm>

Poder Legislativo. (2011). Ley N° 18787: Prestación de asistencia obligatoria por parte del Estado a las personas en situación de calle. Disponible en: <http://impo.com.uy/bases/leyes/18787-2011>