



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**

Licenciatura en Ciencia Política

¿Un techo para todos/as?:

Un análisis de las políticas de vivienda para personas en
situación de calle en Uruguay

Cristian Cayún

Tutora: María José Bolaña

2025

“Ninguna nación puede llamarse civilizada si permite que sus ciudadanos vivan y mueran en las calles”

Franklin D. Roosevelt.

AGRADECIMIENTOS.

Llegar a este momento ha sido posible gracias al acompañamiento, el apoyo y las enseñanzas de muchas personas y experiencias que han dejado una huella en mi vida.

A mi mamá, Raquel, mi mayor ejemplo de fortaleza y amor incondicional, quien siempre creyó en mí incluso en los momentos más difíciles. A mis hermanas, y a mi familia en general, y especialmente a mi tía Lili, por su apoyo constante desde la niñez. A Mariana, mi compañera de ruta desde hace tantos años, gracias por caminar conmigo, por tu paciencia y por compartir este recorrido de vida con tanta generosidad. Y a Tadeo, por traer una nueva luz en nuestras vidas y una motivación infinita para seguir adelante.

A mis amigos, por su presencia incondicional y su aliento constante. En particular, a Jéssica, por incentivarme siempre a dar el paso final y no rendirme.

A la organización que me permitió trabajar en el área social, gracias por brindarme no solo un espacio para desarrollarme profesionalmente, sino también por la oportunidad de crecer como persona y aprender del compromiso con quienes más lo necesitan.

A la Facultad de Ciencias Sociales y a la educación pública, que han sido pilares para mi formación. Les debo no solo la posibilidad de estudiar, sino también la convicción de que el conocimiento es una herramienta poderosa para transformar la realidad.

En especial, a mi tutora, cuyo respaldo constante y exigencia por mejorar han sido fundamentales en este proceso. Gracias por estar siempre disponible, por impulsar este trabajo y por alentarme a dar lo mejor de mí en cada etapa.

Finalmente, quiero dedicar este trabajo a la memoria de quienes, desde algún lugar, celebran conmigo este logro: Julio, Miguel y Alejandro. Sus enseñanzas y cariño siguen siendo una inspiración que me acompaña.

A todos ustedes, gracias por ser parte de este camino. Este logro es también suyo.

ÍNDICE

Agradecimientos	3
------------------------------	----------

CAPÍTULO I

1. Introducción	7
1.1. Pregunta de investigación	10
1.2. Objetivo general y objetivos específicos	10
1.3. Justificación	11
1.4. Hipótesis	16
2. Marco teórico	17
2.1. La vivienda en Uruguay: entre derechos, políticas públicas y mercantilización	17
2.2. Personas en situación de calle: entre la pobreza y la falta de hogar	21
2.3. Perspectivas ideológicas y factores políticos en las políticas de vivienda de Uruguay	23
3. Estrategias metodológicas	24

CAPÍTULO II

1. Vivienda y exclusión en Uruguay: del reconocimiento constitucional a las barreras en su acceso	26
1.1. El derecho a la vivienda en Uruguay: Marco Constitucional y su implementación	26

1.2. Obstáculos en el acceso a las políticas de vivienda para personas en situación de calle	28
1.2.1. Limitaciones económicas	29
1.2.2. Limitaciones burocráticas	31
1.2.3. Limitaciones sociales	32
1.2.4. Limitaciones por salud mental y física	34
1.2.5. Limitaciones por consumo problemático de sustancias psicoactivas	36
1.2.6. Limitaciones de los propios servicios	38
1.2.7. Limitaciones estructurales	39
1.2.8. Limitaciones en el acceso a la información.....	41

CAPÍTULO III

1. Roles de los Ministerios.....	42
1.1. Cómo ha abordado el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) la problemática de la falta de vivienda en relación a las personas en situación de calle.....	42
1.2. Contribución del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en abordar la problemática	43
2. ESTUDIO DEL CASO. Viviendas con Apoyo: ¿Un cambio de paradigma o una estrategia complementaria?.....	48
3. Consideraciones Finales	53
4. Referencias Bibliográficas	57

ANEXO.....	64
Anexo I: Guía de entrevista a personas en situación de calle.....	64
Anexo II: Guía de entrevista a trabajadores del ámbito social.....	65

CAPÍTULO I

1. Introducción

A pesar de que no existe una fecha precisa que marque el inicio de la presencia de personas en situación de calle en Uruguay, esta problemática ha sido parte de la realidad social del país desde hace mucho tiempo. Sin embargo, este fenómeno ha adquirido mayor visibilidad en las calles durante los últimos años. Desde el primer relevamiento de personas en situación de calle en Uruguay realizado en Montevideo en el año 2006, se ha identificado una tendencia al aumento en la cantidad de personas en situación de calle.

En la contemporaneidad, el estudio de las políticas de vivienda¹ y el sinhogarismo se ha convertido en un tema de interés dentro del ámbito de la ciencia política. En el contexto de Uruguay, un país reconocido por su enfoque progresista en políticas sociales, el análisis de las políticas de vivienda y el sinhogarismo cobran especial relevancia. La revisión detallada de las políticas existentes y su impacto en la problemática del sinhogarismo se convierte en un vehículo crucial para evaluar la coherencia entre los ideales proclamados y su traducción en la realidad palpable.

El artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a una vivienda digna para las personas como un derecho fundamental. La vivienda es un derecho humano fundamental², estrechamente ligado al bienestar social y económico de las personas. En este sentido, es necesario examinar detenidamente cómo se aborda el problema de la falta de vivienda para las personas en situación de calle. Es aquí que surge la interrogante acerca de que si se asegura efectivamente este derecho fundamental para ellas, cumpliendo con las normativas establecidas. Además, es esencial reflexionar sobre si la vivienda es concebida por el Estado como un derecho inherente o simplemente como una mercancía sujeta a las fuerzas del mercado. El objetivo es

¹ Para Magri (2013), las políticas de vivienda implican un conjunto de acciones gubernamentales que integran dimensiones sociales, financieras y productivas, con el objetivo de facilitar el acceso a viviendas adecuadas y asequibles.

² A su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, proclamada en 1948, reconoce la vivienda como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

impulsar la agenda en dirección a un futuro en el cual todos los individuos, sin excepción, tengan la posibilidad de hallar refugio, dignidad y oportunidades dentro del amparo acogedor de un hogar seguro y estable.

Por otra parte, las políticas de vivienda y la problemática del sinhogarismo trascienden los límites de la academia, alzando su voz en el corazón mismo de los debates sobre la equidad, la inclusión y el progreso en la sociedad uruguaya. Un ejemplo de lo antedicho se puede ver reflejado en las numerosas campañas emprendidas por los gobiernos en Uruguay, destinadas a abordar la problemática del sinhogarismo, con el propósito de sensibilizar a la sociedad, fomentar la empatía y movilizar acciones concretas para combatir la falta de vivienda. Además, en este esfuerzo, se encuentran presentes diversas ONGs y Cooperativas que trabajan de manera activa en la asistencia y apoyo a las personas sin hogar. Incluso, existen colectivos conformados en su mayoría por personas sin hogar que contribuyen activamente en estas iniciativas.³

A nivel personal, mi interés en el tema del sinhogarismo y las políticas de vivienda en Uruguay surge de mi experiencia trabajando directamente con personas en situación de calle. Durante los últimos años, he coordinado diversos proyectos como los centros de “Contingencia”⁴, “Paradores Nocturnos”⁵, el “Plan Invierno”⁶ y un proyecto de innovación social llamado “Avanza”, cuyo objetivo principal es facilitar el egreso de las personas en situación de calle mediante su inserción en el sector formal de trabajo.

El título del trabajo “¿Un techo para todos/as?” surge de una pregunta que trasciende lo retórico para instalarse en el centro del debate sobre las políticas públicas de vivienda en Uruguay. Esta interrogante resalta la contradicción entre el ideal de garantizar un derecho humano fundamental, y la realidad de miles de personas que aún carecen de un lugar digno donde vivir. La noción de “techo” simboliza no sólo la

³ Desde el año 2018, existe en Uruguay un colectivo llamado NITEP “Ni Todo Está Perdido”, conformado en su amplia mayoría por personas en situación de calle que viven en centros nocturnos en Montevideo o se encuentran en una situación de vivienda inestable. Info: <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep>

⁴ Los centros de Contingencia son centros nocturnos de primera atención que funcionan todo el año, donde se busca dar una primera respuesta a las personas en situación de calle.

⁵ Los Paradores Nocturnos fueron un plan piloto diseñado para ofrecer una alternativa adicional a las personas en situación de calle que no deseaban acceder a un refugio nocturno convencional. Además, dicho plan tenía como objetivo involucrar a la sociedad civil, ya sea mediante la cesión de espacios físicos o a través de la participación activa como voluntarios.

⁶ El Plan Invierno funciona desde mayo a finales de octubre, buscando reforzar los cupos en los meses más fríos del año.

cobertura material de una vivienda, sino también la protección, estabilidad y dignidad que ésta brinda.⁷ A través de esta investigación, se busca reflexionar acerca de que si las políticas habitacionales actuales logran atender las necesidades de las personas en situación de calle, un grupo que encarna las desigualdades estructurales y los desafíos pendientes de nuestra sociedad.

El estudio se desarrollará en varios ejes. En primer lugar, luego de establecer el problema y los objetivos de la investigación, se realizará una revisión teórica sobre el concepto de vivienda, el concepto de sinhogarismo y sus características, y las perspectivas ideológicas y factores políticos que pueden determinar los lineamientos de las políticas de vivienda de Uruguay. En segundo lugar, se presentará la metodología empleada y se analizará el marco normativo en Uruguay, comenzando con el artículo 45 de la Constitución. En tercer lugar, se abordarán factores externos que inciden en la situación de las personas en situación de calle y que pueden limitar su acceso a las políticas públicas de vivienda.

Posteriormente, se examinarán los roles del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Uruguay en lo que respecta al acceso a la vivienda para las personas en situación de calle. Se analizará en particular el programa Viviendas con Apoyo, una iniciativa conjunta de ambos ministerios que refleja un cambio de enfoque en las políticas de vivienda, incorporando el modelo “Housing First” (La Vivienda Primero). Finalmente, se presentarán las conclusiones de la investigación junto a un breve comentario final.

⁷ Citando a Américo y Pérez-López, Pasca (2014) que expone que la vivienda no es sólo un espacio físico, sino que también abarca dimensiones cognitivas, afectivas y sociales.

1.1. Pregunta de investigación

La presente investigación se centra en analizar las políticas de vivienda orientadas a las personas en situación de calle en Uruguay. Nos proponemos indagar en el diseño y la implementación de dichas políticas, con el fin de reflexionar sobre su eficacia y su capacidad para abordar el fenómeno del sinhogarismo de forma integral. Las preguntas que nos realizamos en el presente trabajo son: ¿cuáles son las políticas de vivienda para las personas en situación de calle en Uruguay? y ¿en qué medida están garantizando el acceso efectivo a una vivienda adecuada para esta población en estado de vulnerabilidad, en consonancia con el marco normativo vigente?.

1.2. Objetivo general y objetivos específicos

El *objetivo general* de esta investigación es analizar desde el año 2005 al presente las políticas de vivienda en Uruguay dirigidas a las personas sin hogar, así como su implementación.

La elección del año 2005 como punto de partida para analizar las políticas de vivienda y el sinhogarismo en Uruguay se fundamenta en el cambio estructural que ocurrió en ese período. En ese año, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), lo que marcó un momento clave para la institucionalización y formalización de políticas públicas dirigidas a las personas en situación de calle.⁸ La creación del MIDES simboliza un cambio en el enfoque del Estado hacia un modelo de políticas más inclusivo y focalizado en los derechos sociales, lo cual dio lugar a la implementación de programas y políticas para la asistencia a personas en situación de calle.

La situación previa a 2005 estaba caracterizada por una fragmentación en la atención de las personas en situación de calle. No existía un organismo rector que articulara las iniciativas, las cuales eran llevadas adelante por diversos actores. Este panorama comenzó a transformarse con la ampliación de la protección social promovida

⁸ La primera ministra del Ministerio de Desarrollo Social, Marina Arismendi, señaló que el MIDES se creó con el propósito de articular el diseño colectivo de las políticas sociales. Disponible en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/arismendi-ministerio-desarrollo-social-nacio-2005-porque-cada-tres-personas#:~:text=Uruguay%20Presidencia&text=Arismendi%20afirmó%20que%20el%20Ministerio,atender%20a%20las%20personas%20excluidas.>

por el Estado uruguayo en ese período. Como destacan Amarante y Vigorito (2012), la colaboración entre el MIDES y la Universidad de la República (UDELAR) fue crucial para la generación de políticas fundamentadas en evidencia, lo que contribuyó a la formulación de estrategias más efectivas y sostenibles.

El enfoque en el acceso a la vivienda también se enmarca en el contexto más amplio de una reducción significativa de la pobreza en Uruguay a partir de 2005, resultado de un conjunto de políticas sociales y económicas. Este período se caracteriza por una mayor inversión en programas sociales, lo que permitió no solo abordar las necesidades inmediatas de las personas en situación de calle, sino también diseñar estrategias para su integración social.

Para alcanzar el *objetivo general* de la presente investigación se proponen los siguientes *objetivos específicos*:

- Explorar las políticas de vivienda en Uruguay dirigidas a las personas en situación de calle a partir del año 2005.

- Identificar los obstáculos que dificultan el acceso de las personas en situación de calle a las políticas de vivienda.

- Examinar el papel desempeñado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la formulación e implementación de políticas de vivienda.

1.3. Justificación

Esta investigación se justifica en virtud de la necesidad crítica de abordar y comprender la relación entre las políticas de vivienda y el sinhogarismo en Uruguay, especialmente en lo que respecta a los desafíos que enfrentan las personas en situación de calle al intentar acceder a una vivienda digna. A pesar de que estas cuestiones son de relevancia social y política en Uruguay, durante la búsqueda bibliográfica realizada para esta investigación he encontrado escasos trabajos académicos que analicen específicamente la relación entre las políticas de vivienda y el sinhogarismo en

Uruguay. Entre ellos, destaco el trabajo realizado por Mariana Guevara en el año 2019, por tratarse de una investigación pionera en Uruguay que aborda de forma sistemática la problemática de las personas en situación de calle desde una perspectiva de derechos y en articulación con las políticas habitacionales.

Uruguay ha enfrentado tres grandes crisis económicas en las últimas cuatro décadas: 1982, 2002 y 2020. Estas crisis no solo agudizaron la pobreza, sino que también profundizaron las desigualdades sociales preexistentes (Salas y Vigorito, 2021). En muchos casos, las recuperaciones económicas no han sido suficientes para revertir completamente los efectos negativos que estas crisis han tenido sobre el bienestar de la población. En particular, el deterioro en el acceso a recursos básicos, como la vivienda, ha sido difícil de revertir, lo que deja a una parte de la población en una situación de vulnerabilidad persistente.

De acuerdo con De Armas (2004), existe un “núcleo duro” de pobreza en Uruguay que ha permanecido relativamente estable, incluso en periodos de crecimiento económico. Esto pone de manifiesto que, más allá de los ciclos de crisis y recuperación, existe un grupo de personas que no logra beneficiarse de los avances económicos, quedando excluido de las mejoras en calidad de vida y de las oportunidades de acceso a una vivienda digna. El mismo autor refiere que un aspecto a tener en cuenta sobre la evolución de la pobreza es lo que comúnmente se denomina como la “severidad de la pobreza” (De Armas, 2004, p.12). En este sentido, la “brecha de pobreza”, es decir, la diferencia entre los ingresos que perciben las personas en situación de pobreza y lo que necesitarían para salir de esa condición, ha mostrado un aumento hasta el 2003, especialmente en Montevideo.⁹

⁹ El Índice de Severidad de la Pobreza es una medida que teóricamente oscila entre 0 y 1. Un valor de 0 indica que no hay personas u hogares viviendo por debajo de la línea de pobreza, mientras que un valor de 1 refleja la situación extrema en la que todos los individuos u hogares se encuentran en condiciones de pobreza, con ingresos iguales a 0.

Índice de Severidad de la Pobreza (1) en localidades de 5.000 o más habitantes por áreas geográficas. Serie 1999–2003.										
	Montevideo					Interior urbano				
	Pobres	Total	LP media	Brecha (2)	ISP	Pobres	Total	LP media	Brecha	ISP
1999	215300	1380500	2997	30%	0,046	192600	1281700	2010	28%	0,042
2000	244200	1381000	3009	32%	0,056	234400	1304600	2023	28%	0,049
2001	254200	1381500	2981	31%	0,057	255500	1327000	2005	29%	0,055
2002	366800	1382100	2971	32%	0,086	278800	1349000	1995	29%	0,060
2003	485100	1382800	3020	34%	0,120	364400	1370700	2025	29%	0,077

Fuente: Elaboración por De Armas con base en INE (2004) y IECON-FCCEE/UDELAR.

A partir del año 2004, el Índice de Severidad de la Pobreza (ISP) comenzó un proceso de descenso, luego del pico registrado en 2003 (0,120) en el marco de la crisis económica. En 2004, se observó una leve mejora, mientras que en 2005, con el inicio del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y la reactivación económica, el índice disminuyó con mayor claridad, ubicándose por debajo del 0,10. Este período marca el inicio de una tendencia sostenida a la baja, que continuaría en los años siguientes y que alcanzaría su punto más bajo en 2017 cuando se ubicó en 0,005. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, el ISP en Uruguay fue de 0,006 en 2023.

A pesar de que el ISP en Uruguay se ha mantenido en niveles bajos durante la última década, se observa un aumento sostenido en la visibilidad y magnitud de las personas en situación de calle. Esto puede explicarse, en parte, porque este indicador se construye sobre encuestas de hogares y no incluye a quienes carecen de una residencia formal, por lo que los casos más extremos de pobreza son sistemáticamente excluidos del cálculo. A su vez, es posible que una parte de la población que anteriormente estaba incluida dentro del universo de los hogares pobres haya pasado a situaciones de calle, lo cual implica una mayor exclusión social y, paradójicamente, una invisibilización estadística, ya que estas personas dejan de ser encuestadas al quedar fuera del diseño muestral. En otras palabras, el descenso del índice puede deberse, en parte, a un desplazamiento de las personas más pobres hacia formas de exclusión que ya no son captadas por el instrumento de medición.

La última crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en 2020 ha empeorado aún más las condiciones de las personas en situación de calle, exponiendo las limitaciones de las políticas públicas para abordar este problema de manera efectiva. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre 2021 y 2023 se observó un incremento del 48% en el número de personas viviendo a la intemperie.¹⁰ Este aumento podría evidenciar la insuficiencia de las políticas de vivienda y asistencia social implementadas hasta la fecha para enfrentar el sinhogarismo y sus causas subyacentes.

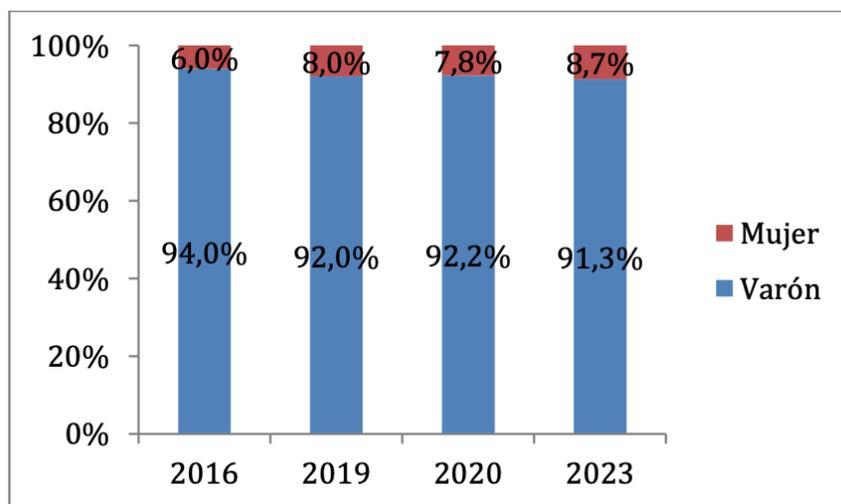
Según el censo realizado por el MIDES en 2023, a mediados de dicho año se registraron 2.758 personas en situación de calle en Montevideo. De ese total, 1.363 pernoctaban a la intemperie, mientras que 1.395 lo hacían en refugios o centros nocturnos. No obstante, al ampliar la definición a población “sin hogar”, la cifra asciende a 5.015 personas solo en la capital. Esta diferencia en los números se debe a un cambio en la metodología del censo, ya que, a diferencia de ediciones anteriores, el MIDES dejó de incluir a los usuarios de centros 24 horas dentro de la categoría de personas en situación de calle. En comparación con 2006, cuando se contabilizaban 739 personas en esta situación, el incremento ha sido de casi un 600%. Utilizando técnicas algorítmicas de aprendizaje automático, un informe de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República estima que, dado el crecimiento actual de la situación de calle, la población sin hogar en Montevideo alcanzará las 10.583 personas en 2030 y aumentará a 19.490 en 2036.

Según los datos recopilados en agosto de 2023 por la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD) del MIDES, los principales motivos que conducen a las personas a vivir en la calle son: la ruptura de vínculos, con un 43%; las adicciones, con un 35%; la insuficiencia de ingresos o pérdida de empleo, con un 15%; y la pérdida de un familiar, con un 14%.

Es importante destacar que el mismo informe indica que la edad promedio de las personas en situación de calle es de 39 años, y que la mayoría se encuentra en esta

¹⁰ Los datos utilizados en este estudio provienen de la rueda de prensa ofrecida por el MIDES, dado que el informe final aún no ha sido publicado. La información fue obtenida a través de la cobertura realizada por el medio La Diaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/usuarios/entrar/?article=110239#:~:text=En%20total%2C%20se%20registró%20un,%2C%20>

situación por primera vez a los 28 años. Con respecto a la distribución por sexo en situación de calle, se ha mantenido históricamente el predominio de varones, aunque ha habido un incremento en las mujeres, pasando estas últimas del 6% en el 2016 al 8,7% en el 2023.



Fuente: Elaborado por DINTAD en base a relevamiento intemperie 2016, 2019, 2020 y 2023.

En conclusión, el sinhogarismo es una problemática multidimensional que va más allá de la simple falta de vivienda y que se sitúa en la intersección entre la pobreza extrema, la exclusión social y la ausencia de un hogar. Si bien todas las personas en situación de calle son pobres, no todas las personas pobres carecen de un hogar, lo que resalta la necesidad de abordar este fenómeno con estrategias diferenciadas y específicas dentro de las políticas públicas.

Comprender las dimensiones y desafíos potenciales de las políticas de vivienda y el sinhogarismo en Uruguay contribuyen a un debate informado y a la mejora de las políticas gubernamentales. El estudio de las políticas de vivienda y su impacto en las personas en situación de calle en Uruguay reviste una importancia fundamental, tanto desde una perspectiva académica como desde el diseño e implementación de políticas públicas. La problemática de la falta de vivienda no solo implica la ausencia de un espacio físico donde habitar, sino que también afecta el acceso a otros derechos fundamentales, como la salud, la educación y el empleo.

Por lo tanto, el estudio de dichos temas son cruciales para la ciencia política ya que son de relevancia para la ciudadanía e involucran cuestiones fundamentales como los derechos humanos, bienestar social y políticas públicas. Es esencial el estudio de estas políticas para poder comprender cómo se gobierna una sociedad y cómo se promueve el bienestar de sus/as ciudadanos/as. Esta investigación busca contribuir al conocimiento sobre la efectividad de las políticas habitacionales en Uruguay y su capacidad para garantizar el derecho a una vivienda digna a quienes más lo necesitan. En este sentido, se analizarán específicamente las políticas dirigidas a las personas en situación de calle, con el objetivo de identificar sus alcances, limitaciones y desafíos en la garantía efectiva de este derecho.

1.4. Hipótesis

En función de lo planteado, se parte de la premisa de que el derecho a la vivienda no está siendo plenamente garantizado en Uruguay para las personas en situación de calle. Es en ese contexto que desarrollo las siguiente hipótesis:

- a) Las políticas de vivienda para personas en situación de calle en Uruguay son políticas que se centran principalmente en la provisión de refugios temporales y programas de asistencia social, pero no hay un enfoque más integral y sostenible que facilite el acceso a una vivienda permanente y adecuada.
- b) A pesar de la existencia de un marco normativo que promueve el acceso a la vivienda, las políticas actuales no están garantizando un acceso efectivo y duradero a viviendas adecuadas para las personas en situación de calle debido a limitaciones en la implementación, recursos insuficientes y falta de coordinación entre los distintos actores involucrados.

2. Marco teórico

2.1. La vivienda en Uruguay: entre derechos, políticas públicas y mercantilización

Según la Real Academia Española, la palabra “vivienda” deriva del latín *vivendus*, y significa “lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”. Como refiere Ballent y Liernur (2014), la vivienda es un espacio doméstico masivo que se ha convertido en un tema del gobierno y en un ítem de la agenda estatal. El término vivienda se relaciona con su sentido político y su provisión por parte de poderes estatales o públicos.

Gaudino (2016), agrega que la vivienda abarca los conceptos de morada, alojamiento y hogar, pero su comprensión va más allá de su función básica debido a su intrincada relación con lo social, lo económico y lo político. Según Gifford (2007, citado por Pasca, 2014, p.4), “el hogar es un refugio que nos rodea con privacidad, y protección frente a las adversidades de la vida”.

De acuerdo con Wilkinson y Marmot (2003), una vivienda adecuada desempeña un papel crucial en el bienestar general, al proporcionar un espacio seguro y estable para residir. Esta estabilidad habitacional influye significativamente en la salud tanto física como mental de las personas, además de contribuir a su sensación de seguridad y bienestar en general. En relación a este punto, Chiara & Di Virgilio (2018) exponen cómo las políticas de vivienda juegan un papel crucial en las estrategias de bienestar social, ya que inciden directamente en la calidad de vida y la dignidad de los individuos. Desde una perspectiva amplia, las políticas de vivienda buscan no solo garantizar el acceso a una vivienda adecuada, sino también abordar problemas estructurales más profundos, como la exclusión social y la desigualdad económica.

Galster (2012) agrega que la vivienda estable no solo tiene beneficios a nivel individual, sino que también tiene un impacto positivo en la cohesión social. Al facilitar el acceso a empleo, educación y servicios, la vivienda contribuye a que las personas participen activamente en la sociedad, fortaleciendo así los lazos comunitarios y fomentando una convivencia más armoniosa.

Por su parte, Desmond (2016) explora en detalle cómo la falta de vivienda contribuye significativamente a la generación y perpetuación de la pobreza. Desmond

sostiene que la falta de vivienda no solo es una consecuencia de la pobreza, sino que también es una causa fundamental de la misma. De esta manera, podemos considerar la vivienda como una política social primordial, dado su impacto directo en el bienestar y la calidad de vida de las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Por su parte, cuando hagamos referencia a las políticas de vivienda, nos referiremos a las estrategias gubernamentales y programas diseñados para facilitar el acceso a la vivienda adecuada y asequible para la población. Como expone Magri (2013), estas estrategias implican un conjunto de acciones gubernamentales que están integradas por dimensiones sociales, financieras y productivas. Estas políticas pueden abarcar la construcción de viviendas sociales, la implementación de subsidios o programas de alquiler y la promoción de soluciones habitacionales.

En este sentido, Harguindéguy (2013) afirma que el ciclo de las políticas públicas incluye varias etapas: identificación del problema, formulación de alternativas, implementación y evaluación de resultados. Para Subirats (1991), en el caso de las políticas de vivienda y sinhogarismo, este ciclo se enfrenta a desafíos particulares, como la fragmentación institucional, la falta de recursos y la necesidad de coordinar múltiples actores a nivel estatal, regional y local.

En el campo de las políticas públicas, uno de los conceptos más relevantes es el proceso de “agenda-setting” o formulación de agendas, que se refiere a cómo ciertos problemas sociales logran ser reconocidos y priorizados por los actores gubernamentales. Kingdon (1984), explica que este proceso se da cuando tres factores claves coinciden: la identificación clara de un problema, la existencia de soluciones percibidas como viables, y la apertura de una ventana de oportunidad política. Este modelo es esencial para comprender cómo los temas como el sinhogarismo o la vivienda, logran ser abordados por el Estado.

Para Kingdon (1984), el proceso de formulación de políticas no es un asunto lineal ni predecible, sino que está influenciado por factores externos e internos. Un problema social como el sinhogarismo solo se convierte en un tema prioritario cuando hay un consenso claro sobre la necesidad de intervención. Asimismo, se requiere que

exista una solución viable, que puede ser la construcción de viviendas de interés social, la rehabilitación de barrios, o el acceso a subsidios habitacionales.

El tercer elemento, la ventana de oportunidad política, es fundamental para que un problema se convierta en una política pública concreta. El autor sugiere que estas “ventanas” se abren en momentos específicos, influenciados por factores como el cambio de gobierno, el contexto económico, o la presión social. Esto es crucial en el caso de la política de vivienda en Uruguay, ya que las crisis económicas o las movilizaciones sociales han sido momentos en los cuales el déficit habitacional y el sinhogarismo han logrado posicionarse como temas prioritarios en la agenda pública.

A continuación, veamos la transformación que el rol del Estado ha sufrido en su intervención en políticas sociales, particularmente bajo la influencia de reformas neoliberales y el cambio hacia una economía de mercado. Tanto Pierson (2006) como Magri (2013) exploran aspectos claves de esta transición, lo que permite comprender cómo estas reformas afectan directamente la provisión de vivienda para sectores vulnerables.

Pierson (2006) explica que las reformas neoliberales de los años 80 y 90 impulsaron una “re-mercantilización” de los bienes sociales, trasladando al mercado responsabilidades que antes estaban en manos del Estado. Este enfoque promueve la idea de que el sector privado, a través de su eficiencia en la competencia y contención de costos, puede gestionar de manera más eficaz la provisión de ciertos servicios. En el contexto de la vivienda, esto implica que el acceso a este derecho depende cada vez más de la capacidad económica individual y menos de la garantía estatal de cobertura universal.

Por su parte, Magri (2013) analiza cómo este cambio se ha manifestado en Uruguay, donde las políticas de vivienda han evolucionado de un modelo de protección social a uno de integración financiera y productiva. Con el inicio de los gobiernos de izquierda en 2005, se intentó reestructurar el papel del Estado en el sector de la vivienda mediante la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Sin embargo, esta reforma no revirtió completamente el enfoque de mercado introducido en décadas anteriores.

En Uruguay, las acciones del Estado en materia de vivienda suelen ser consideradas parte de las políticas sociales. Sin embargo, Magri (2014) advierte que no todas las líneas de oferta habitacional tienen un enfoque exclusivamente orientado al bienestar social. En este contexto, la autora propone distinguir tres categorías principales en las políticas de vivienda: la vivienda de interés social, la vivienda social y la vivienda de mercado.

Por un lado, la vivienda social puede ser entendida como una política social tradicional, dirigida a los sectores más vulnerables. Por otro, la vivienda de interés social incluye mecanismos de desmercantilización parcial que facilitan el acceso para grupos con alguna capacidad de pago. Finalmente, la vivienda de mercado, instaurada con mayor énfasis tras las reformas de 1990, posiciona al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) como agente financiero estatal de vivienda, replicando dinámicas propias del mercado (Magri, 2014, p.16). Esto ha derivado en que el Estado pase a desempeñar un rol de facilitador y regulador en un modelo de cuasi-mercado, en el cual el Estado garantiza accesibilidad mediante regulaciones y subsidios, pero delega la producción directa de viviendas al sector privado.

Las perspectivas de Pierson y Magri, sugieren que la vivienda en Uruguay ha sido transformada de un derecho social hacia una herramienta de inclusión financiera, donde la responsabilidad estatal se enfoca en regular y facilitar, más que en proveer directamente. Esto afecta particularmente a las personas en situación de calle, quienes dependen de políticas estatales para acceder a una vivienda digna. En este sentido, la vivienda se concibe menos como un derecho universal y más como un bien transaccional, reflejando una tendencia generalizada en América Latina hacia la privatización y mercantilización de los servicios sociales, en la que el Estado actúa como mediador entre el mercado y los/as ciudadanos/as.

2.2. Personas en situación de calle: entre la pobreza y la falta de hogar

El término *sinhogarismo* ha sido reconocido por la Real Academia Española como un neologismo legítimo que denota la condición de una persona sin hogar. Según la Fundación del Español Urgente, aunque el término comúnmente utilizado para referirse a una “persona que carece de vivienda y, por lo general, de medios de subsistencia” es *sintecho*, cuando se trata de describir la condición de una persona sin hogar, se ha optado por partir del sustantivo hogar, al cual se le han añadido el prefijo *sin-* y el sufijo *-ismo*. Asimismo, se utiliza la palabra *sinhogar*, escrita en una sola palabra, para referirse a las personas en esta situación.¹¹

En relación al *sinhogarismo*, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA), define al *sinhogarismo* como “todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas y otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma” (Sánchez Ruiz, 2016, p.4). Por su parte, Desmond (2016) presenta el *sinhogarismo* como una consecuencia de la falta de vivienda asequible y de políticas gubernamentales inadecuadas.

La comprensión del *sinhogarismo* implica no solo abordar sus manifestaciones visibles, como las personas que duermen en la calle, sino también abordar sus raíces estructurales y sociales para encontrar soluciones sostenibles. En este sentido, Giddens (1984) sostiene que las estructuras sociales no solo condicionan las acciones individuales, sino que también son reproducidas y modificadas por estas en un proceso dinámico. Aplicando este marco, el *sinhogarismo* no puede entenderse únicamente como un problema individual, sino como el resultado de factores estructurales que perpetúan la exclusión social.

En el contexto de las políticas de vivienda y el *sinhogarismo* en Uruguay, es importante hacer una distinción entre los términos *persona sin hogar* y *pobre*, ya que

¹¹ Disponible en:

<https://www.fundeu.es/recomendacion/sinhogarismo-sin-hogar-sintecho-sintechismo/#:~:text=Sinhogarismo%20es%20un%20neologismo%20v%C3%A1lido,de%20la%20persona%20sin%20hogar'>

aunque estos conceptos están relacionados con situaciones de vulnerabilidad social, describen realidades diferentes que requieren enfoques específicos dentro de las políticas públicas. Aclarar estas distinciones es esencial para el diseño y la implementación de políticas habitacionales efectivas, ya que cada grupo enfrenta necesidades particulares que deben ser abordadas de manera diferenciada.

Mientras el concepto de persona sin hogar se refiere a aquellas personas que no tienen un lugar de residencia habitual, el término pobre refiere a aquellas personas que carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, como alimentación, educación, salud, entre otros. Sen (1999) considera que la pobreza es una privación de capacidades, lo que implica que las personas no solo carecen de ingresos suficientes, sino que también tienen limitadas sus oportunidades para llevar una vida digna. En este marco, la pobreza no necesariamente implica que una persona esté sin hogar, ya que una persona pobre puede tener acceso a una vivienda, aunque en condiciones precarias, y enfrentar una exclusión social y económica que va más allá de la falta de techo.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística en un informe realizado en el 2006 define a la pobreza como “la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual éstos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia.” (Altamir, citado por INE, p.8)

En este sentido, el sinhogarismo se refiere a una forma más extrema de pobreza, caracterizada por la carencia absoluta de recursos y la exclusión social total. Según Bourguignon (2003), la indigencia no solo implica la falta de ingresos suficientes, sino que también está asociada con la imposibilidad de acceder a los servicios básicos que permiten una vida digna.

2.3. Perspectivas ideológicas y factores políticos en las políticas de vivienda de Uruguay

Las políticas de vivienda en Uruguay se encuentran influenciadas por las perspectivas ideológicas que marcan las prioridades de los distintos gobiernos y actores sociales. De acuerdo a Magri (2014), las políticas de vivienda en Uruguay han transitado por diferentes enfoques a lo largo del tiempo, destacándose dos grandes vertientes: la intervención del Estado como un agente social, que se enfocó en proveer viviendas a través de subsidios y créditos hipotecarios, y un enfoque más neoliberal, que impulsó el mercado para asumir un rol mayor en la provisión de viviendas.

La perspectiva progresista de las políticas de vivienda en Uruguay, característica de los gobiernos del Frente Amplio, buscaron recuperar un modelo de Estado activo y redistributivo. Dicha visión “rechaza el enfoque economicista (financiero y productivo) que se le había dado al tema vivienda por parte de los gobiernos de los partidos tradicionales...” (Magri, 2014, p.124). Este enfoque reconoce la responsabilidad del Estado en la provisión equitativa de vivienda para todos los sectores sociales, especialmente los más vulnerables, basándose en los principios de justicia social y equidad. Según Repetto (2004), este tipo de políticas públicas busca desmercantilizar el acceso a la vivienda, enfatizando que no debe depender exclusivamente del mercado, lo cual resuena con la idea de Marshall (1949) sobre los derechos de ciudadanía, que incluye el derecho a una vivienda digna.

Por su parte, para Magri (2014), la perspectiva liberal, prioriza el rol del mercado en la provisión de vivienda, argumentando que la intervención estatal debe ser limitada. Según este enfoque, políticas que puedan desregular el mercado y simplificar los trámites burocráticos podrían incentivar la inversión privada en el sector inmobiliario, aumentando la oferta de viviendas y reduciendo los costos. De Soto (2001) plantea que una mayor liberalización del mercado puede permitir que los individuos accedan más fácilmente a la propiedad privada mediante créditos hipotecarios y subsidios focalizados. Este enfoque busca favorecer la autonomía individual, promoviendo que las familias gestionen su propio acceso a la vivienda a través de los mecanismos del mercado.

Las controversias en torno a estas dos perspectivas son amplias. Mientras que los críticos de las políticas progresistas señalan que los programas estatales suelen ser burocráticos y costosos, los defensores argumentan que son esenciales para garantizar el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables. Como afirman Repetto (2003) y Magri (2010), la planificación estatal permite una distribución más equitativa de los recursos y una atención integral a las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, algo que el mercado por sí solo no puede garantizar.

El análisis de las perspectivas ideológicas en las políticas de vivienda en Uruguay es clave para comprender la problemática del sinhogarismo y la situación de calle. Las decisiones del Estado en esta materia inciden directamente en la cantidad de personas sin hogar. Como se ha mencionado, los enfoques progresistas suelen priorizar una mayor intervención estatal para garantizar el acceso a la vivienda como un derecho, mientras que las posturas liberales tienden a favorecer una menor participación del Estado, apostando a que el mercado, mediante incentivos económicos, genere soluciones habitacionales.

3. Estrategias metodológicas

La metodología seleccionada para este estudio es de carácter cualitativo, ya que se ajusta adecuadamente a los objetivos de la presente investigación. La investigación cualitativa se caracteriza por “recoger datos descriptivos y profundizar en la interpretación de las experiencias y significados de los participantes”. (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p.364).

En este marco, se ha optado por un diseño de investigación exploratorio, que permite abordar temas poco estudiados con mayor flexibilidad y amplitud en comparación con los estudios descriptivos o explicativos, tal como lo señalan Batthyány y Cabrera (2011). Este enfoque resulta particularmente adecuado para explorar fenómenos como el sinhogarismo y las políticas de vivienda, donde es crucial captar las perspectivas subjetivas y las dinámicas sociales involucradas.

Para profundizar en el análisis, se realizaron entrevistas semi-estructuradas tanto a personas en situación de calle como a trabajadores/as del ámbito social, con el

objetivo de conocer sus perspectivas sobre las barreras y desafíos que enfrenta esta población para acceder a una vivienda.¹² Esta estrategia metodológica es clave porque permite obtener datos de primera mano que reflejan tanto las experiencias vividas por quienes están directamente afectados por la falta de acceso a vivienda, como las percepciones y dificultades que los profesionales del ámbito social observan en su trabajo cotidiano.

Las entrevistas a las personas en situación de calle brindan una oportunidad para que sus voces, usualmente silenciadas, puedan ser escuchadas. Sus testimonios permiten un análisis profundo sobre los factores que dificultan el acceso a una vivienda estable, como la estigmatización, la precariedad laboral, las políticas insuficientes y las barreras burocráticas. Estas narrativas no solo pueden revelar los obstáculos materiales, sino también las percepciones emocionales y psicológicas vinculadas a la experiencia de vivir en la calle, aspectos que no pueden ser captados por métodos cuantitativos.

Por otro lado, las entrevistas a los/as profesionales del ámbito social —trabajadores/as de centros nocturnos y centros 24 hs,— permiten identificar las limitaciones estructurales del sistema de atención. Estas perspectivas proporcionan un marco más amplio sobre cómo las políticas existentes, pueden o no lograr ofrecer soluciones sostenibles o adaptadas a las complejas realidades de la población sin hogar. Al contrastar ambas miradas, se enriquece el análisis, permitiendo observar la implementación de las políticas y la realidad concreta que enfrentan las personas en situación de calle. También servirá para identificar la información que manejan las personas en situación de calle y los equipos que trabajan con ellas con respecto a las políticas de vivienda.

Para llevar a cabo esta investigación, se realizó un análisis documental, que se define como un enfoque de investigación social centrado en la recopilación, selección y análisis de datos previamente elaborados. Según Creswell (2014), este método es fundamental para comprender el contexto de un fenómeno social, ya que permite examinar documentos relevantes que aportan información crítica y evidencia empírica. En el caso del sinhogarismo en Uruguay, este análisis es esencial para evaluar las políticas de vivienda y sus implicaciones en la realidad de las personas afectadas. En

¹² Las entrevistas fueron realizadas en Montevideo, donde se encuentra la mayor parte de las personas en situación de calle.

este sentido, revisaremos las políticas gubernamentales, la normativa vigente y los Planes Quinquenales de Vivienda que están enfocadas en las personas en situación de calle. A partir de esto, la investigación plantea un cruce entre la información proporcionada por los documentos gubernamentales y los datos obtenidos a través de las entrevistas. Este enfoque busca analizar la coherencia entre la intención de la política pública, su implementación y su impacto en la población en situación de calle. Al contrastar estos diferentes niveles de análisis, es posible evaluar en qué medida las estrategias diseñadas por el Estado se traducen en mejoras concretas para quienes enfrentan la falta de vivienda y detectar posibles brechas entre el diseño y la ejecución de las políticas habitacionales.

En suma, este enfoque cualitativo y exploratorio, apoyado en entrevistas a actores claves, no solo posibilita una comprensión más integral del fenómeno, sino que también destaca la importancia de incluir a las personas sin hogar en el debate sobre las políticas de vivienda. Esto garantiza que las soluciones propuestas estén alineadas con las necesidades reales de la población afectada y no se basen únicamente en aproximaciones teóricas o en datos cuantitativos que, aunque útiles, no logran captar la totalidad de las experiencias humanas involucradas.

CAPÍTULO II

1. Vivienda y exclusión en Uruguay: del reconocimiento constitucional a las barreras en su acceso

1.1. El derecho a la vivienda en Uruguay: Marco Constitucional y su implementación

Artículo 45: *Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.*

En Uruguay, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a una vivienda digna como un derecho fundamental. Este derecho implica que todas las personas tienen el derecho a vivir en un lugar seguro, higiénico y adecuado que les brinde protección y

bienestar. Sin embargo, a pesar de esta disposición constitucional, muchas personas en Uruguay no tienen acceso a una vivienda adecuada, lo que constituye una violación flagrante de este derecho fundamental.

Si las políticas públicas no logran alcanzar a todos los sectores de la población que lo necesitan, el Estado tiene la responsabilidad de implementar medidas adicionales para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la vivienda para todos/as. Si bien es cierto que el artículo 45 no especifica directamente la obligación del Estado de proporcionar viviendas, sí establece el derecho a una vivienda digna. Esto podría interpretarse como una responsabilidad implícita del Estado de garantizar que todas las personas tengan la posibilidad real de acceder a una vivienda adecuada.

En línea con este principio, la Ley de Vivienda de 1968 refuerza el mandato estatal, declarando que toda familia, independientemente de sus ingresos, debe tener acceso a una vivienda que cumpla con estándares mínimos de habitabilidad:

“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”.

En este sentido, Magri (2014) identifica tres ejes principales en la Ley de Vivienda de 1968: primero, organiza el marco operativo institucional para mejorar su funcionamiento; segundo, promueve la participación social mediante la autoconstrucción y la ayuda mutua, respondiendo a una demanda creciente en torno a la construcción social del hábitat; y tercero, incorpora al sector privado, históricamente ausente en la provisión de soluciones habitacionales con enfoque social.

Con el paso del tiempo, el concepto de vivienda de interés social introducido en 1968 quedó relegado durante varias décadas. No obstante, a partir de 2005, con el advenimiento de gobiernos de izquierda, este concepto recobró protagonismo (Magri, 2014, p.21). Sin embargo, como plantea Magri (2014), su implementación sufrió transformaciones importantes respecto a su formulación original. En lugar de un enfoque puramente estatal, se introdujeron mecanismos que tienden hacia la lógica de un cuasi-mercado habitacional. Este modelo combina características del mercado

privado con regulaciones estatales, marcando una tendencia hacia un enfoque sistémico que busca equilibrar la oferta y la demanda de viviendas.

Al concluir este análisis sobre el derecho a la vivienda en Uruguay, es fundamental reflexionar sobre la brecha existente entre lo que establece la Constitución y la realidad que viven muchos ciudadanos/as. A pesar de los avances en la legislación y las políticas implementadas, como la Ley de Vivienda, persiste un problema que impide a muchos acceder a una vivienda. Si bien se reconoce el derecho a una vivienda digna como un principio fundamental, su implementación se ve desafiada cuando se examina la situación de las personas en calle. Para este grupo, los obstáculos para acceder a políticas de vivienda no solo son económicos, sino que se suman barreras burocráticas, sociales y de salud, entre otras, que limitan su capacidad de acceder a soluciones habitacionales. Es en este contexto donde se torna crucial un análisis que abarque las barreras que enfrentan estas personas, tanto las estructurales como las individuales. Como se profundizará en el próximo apartado, comprender estas barreras resulta esencial para diseñar políticas habitacionales más inclusivas y efectivas que permitan a las personas en situación de calle ejercer plenamente su derecho a una vivienda.

1.2. Obstáculos en el acceso a las políticas de vivienda para personas en situación de calle.

En este punto, se detallarán los principales obstáculos que enfrentan las personas en situación de calle para el acceso a las políticas de vivienda. La clasificación que se presenta a continuación fue elaborada en base al análisis de entrevistas realizadas a profesionales que trabajan directamente con personas en situación de calle, y a la revisión de material teórico relevante. Este enfoque permite comprender de manera integral las múltiples dimensiones del problema, destacando las barreras que enfrentan las personas sin hogar en Uruguay, tanto estructurales como individuales.

Los desafíos identificados se agrupan en categorías específicas: limitaciones económicas, burocráticas, sociales, de salud mental y física, asociadas al consumo problemático, vinculadas a los propios servicios, de naturaleza estructural y relativas al

acceso a la información. Cada una de estas categorías será examinada, considerando tanto las perspectivas teóricas como los aportes empíricos de los/as entrevistados/as, con el objetivo de ofrecer un análisis robusto que contribuya al diseño de políticas habitacionales más inclusivas y efectivas.

1.2.1 Limitaciones económicas

De las entrevistas realizadas, las limitaciones económicas emergen consistentemente como la principal razón identificada por los/as participantes que les impide acceder a una vivienda. Las personas en situación de calle enfrentan obstáculos económicos que dificultan enormemente su capacidad para acceder a una vivienda por sus propios medios. Frecuentemente carecen de los recursos financieros necesarios no solo para cubrir el alquiler mensual, sino también para enfrentar los costos iniciales asociados con la obtención de una vivienda, tales como el depósito de vivienda y otros gastos administrativos.

Según un relevamiento realizado por el MIDES en Montevideo en 2023, alrededor de dos tercios de las personas que pernoctan a la intemperie declararon estar trabajando, una proporción que se ha mantenido relativamente estable desde el año 2016.¹³ Este dato resulta especialmente significativo si se considera que se trata de una población en situación de extrema vulnerabilidad, sin acceso a condiciones básicas de vivienda y contención. Sin embargo, esta alta participación en el mercado laboral no implica necesariamente inclusión ni estabilidad económica, ya que la mayoría de estos trabajos se desarrolla en condiciones de precariedad e informalidad, sin derechos laborales ni protección social. El empleo más frecuente es el de cuidacoches o lavado de autos, una actividad que concentra al 52,4% de quienes trabajan. Le siguen tareas vinculadas a ferias o puestos callejeros, con un 20,8%, también caracterizadas por su inestabilidad y bajos ingresos. De hecho, el mismo relevamiento evidenció que solo el 2,1% de las personas que viven a la intemperie estaban realizando aportes al Banco de Previsión Social (BPS), lo que da cuenta de la fragilidad de sus ingresos y de su

¹³ El informe completo está disponible en:

https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Relevamiento%20de%20personas%20en%20situación%20de%20calle%20en%20Montevideo%202023_30052024_2.pdf

exclusión de los mecanismos formales de protección social. Estos factores no solo presentan barreras económicas inmediatas, sino que también contribuyen a un ciclo de exclusión y desestabilización. Es así que “la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica” (Sen, 1999, p.20), privando a las personas de poder acceder a una vivienda digna, entre otras cosas.

En este contexto, la Ley de Urgente Consideración (LUC)¹⁴ ha introducido la posibilidad de que las personas accedan a un alquiler de algunos inmuebles sin necesidad de garantías. Esta medida, que en teoría podría facilitar el acceso a la vivienda para aquellos/as que no cuentan con los medios para ofrecer garantías tradicionales¹⁵, también conlleva ciertos riesgos. La eliminación de las garantías, aunque puede agilizar el proceso de alquiler, deja a las personas expuestas a mayores niveles de inestabilidad habitacional. Sin garantías que protejan tanto a propietarios/as como inquilinos/as, el riesgo de desalojo aumenta, lo que podría generar un mayor número de personas en situación de calle si no se acompañan de otras políticas integrales de apoyo.

En un trabajo realizado por la UDELAR en el 2022, el profesor de derecho privado Rodríguez Russo señaló que el régimen de arrendamiento de la LUC se basa en una falsa noción de igualdad entre arrendador/a y arrendatario/a, ya que existe una clara asimetría de poder. Mientras que el/la arrendador/a ya tiene cubierta su necesidad de vivienda, el arrendatario/a busca resolver un problema habitacional urgente.¹⁶ Rodríguez critica que, en lugar de proteger más a los sectores vulnerables, la LUC reduce las garantías que ofrecía la ley anterior (Ley 14219)¹⁷, lo que deja la relación arrendador/a-arrendatario/a a merced del mercado. Esto contradice el objetivo declarado de atender la emergencia habitacional, dejando desprotegidos a los sectores más necesitados.

¹⁴ La LUC comenzó a regir en Uruguay el 9 de julio de 2020, tras su aprobación por el Parlamento y promulgación por el Poder Ejecutivo.

¹⁵ Las garantías tradicionales en Uruguay son el depósito (generalmente por tres o más meses de alquiler), institucionales (otorgadas por ANDA o BHU), Contaduría General de la Nación (para funcionarios públicos), personales (de un tercero) y comerciales (ofrecidas por aseguradoras).

¹⁶ Informe disponible en: <https://udelar.edu.uy/portal/2022/03/luc-arrendamiento-sin-garantias/>

¹⁷ Disponible en: IMPO. (1974). Decreto Ley N.º 14.219 - Arrendamientos y Desalojos. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14219-1974/38>

De todas formas, el modelo de libre contratación en el mercado de alquileres, sin exigencia de garantías, no es exclusivo de la LUC. Para alquilar una pieza en una pensión, por ejemplo, no se necesita garantía, lo que evidencia que esta concepción responde a un enfoque de mercado en el que predomina la lógica del libre contrato. Esto se alinea con la ideología predominante en el diseño de las políticas habitacionales, que han priorizado la intervención del sector privado en la provisión de vivienda en lugar de fortalecer un sistema público de acceso habitacional. Esta situación tiene raíces estructurales que se extienden más allá de la LUC. Como plantea Magri (2014), el sistema de vivienda en Uruguay históricamente no ha garantizado el acceso a la población de menores ingresos, salvo en casos puntuales. Entre las excepciones pueden mencionarse los barrios de emergencia promovidos entre los años 50 y 70, la regularización de asentamientos desde los años 90 hasta la actualidad y el Plan Juntos, implementado en los últimos quince años¹⁸. Sin embargo, estas políticas han sido respuestas focalizadas y no un cambio estructural en el modelo de acceso a la vivienda.

1.2.2. Limitaciones burocráticas

O'Donnell (2008), en su análisis sobre las democracias en América Latina, señala que la ineficacia de las burocracias estatales es un factor clave que perpetúa la exclusión de amplios sectores sociales del acceso a derechos básicos. Según el autor, las instituciones públicas en la región suelen estar marcadas por altos niveles de fragmentación, clientelismo y desigualdad en su funcionamiento, lo que impide que actúen de manera uniforme en todo el territorio. En este contexto, los derechos formales consagrados en las constituciones no se traducen automáticamente en derechos reales para las personas más vulnerables.

A su vez, el proceso para acceder a políticas de vivienda a menudo se caracteriza por ser complicado y burocrático, lo que puede constituir una barrera significativa para las personas sin hogar. Los programas de vivienda generalmente requieren cumplir con una serie de requisitos y procedimientos que pueden resultar difíciles de entender y seguir, especialmente para aquellos que no cuentan con el apoyo adecuado o la

¹⁸ El Plan Juntos fue creado en el año 2010 durante el gobierno de José Mujica (2010-2015), como una política de vivienda destinada a mejorar las condiciones habitacionales de familias en situación de extrema vulnerabilidad.

orientación necesaria. Con respecto a esto, en una de las entrevistas realizadas, una trabajadora social expresaba que “si para muchas personas que cuentan con recursos, tienen vínculos a los cuales pueden pedir ayuda se les complica...imagínate las personas en situación de calle”. Es así que uno de los principales obstáculos es la falta de un domicilio fijo, un problema común entre las personas en situación de calle. Sin una dirección estable, muchas solicitudes de vivienda o subsidios quedan en suspenso, ya que esta información es frecuentemente necesaria para la verificación de identidad y la recepción de correspondencia.

A esto se le suma que las personas sin hogar a menudo carecen de documentos de identidad actualizados, que son requisitos esenciales para recibir beneficios. La dificultad para obtener o renovar estos documentos puede limitar significativamente el acceso a oportunidades de vivienda y a subsidios que podrían ser cruciales para su estabilidad. Es así, que el mismo aparato estatal que debería garantizar derechos, opera muchas veces como un filtro restrictivo, profundizando la desigualdad y la marginalidad social.

1.2.3. Limitaciones sociales

Las personas sin hogar en Uruguay enfrentan una serie de desafíos sociales significativos que dificultan su acceso a una vivienda adecuada. Uno de los principales obstáculos es la estigmatización y las barreras que encuentran en el mercado de alquiler, donde los propietarios, en ejercicio de su derecho de admisión, pueden optar por no alquilarles una propiedad. Esta situación, influenciada por percepciones o prejuicios sobre la estabilidad económica y social de los potenciales inquilinos, reduce las oportunidades de acceso a una vivienda y limita las alternativas habitacionales disponibles. A su vez, esta dificultad no solo contribuye a la exclusión social y perpetúa la situación de calle, sino que también representa otro impedimento para que estas personas puedan acceder a una vivienda, ya que la oferta privada se convierte en una vía cada vez más lejana para concretar soluciones habitacionales.

En este sentido, algunas zonas no serían accesibles para todas las personas, ya que existen barreras sociales que restringen el ingreso de ciertos grupos a determinados

barrios. Esto implica que las personas en situación de calle no solo enfrentan dificultades para acceder a una vivienda, sino que tampoco pueden integrarse en cualquier entorno residencial, lo que limita aún más sus posibilidades de reinserción. Bourdieu (1993) caracteriza al “barrio elegante” como un espacio que funciona de manera similar a un club social, en el que se establece una identidad compartida basada en la exclusión de quienes no cumplen con ciertos estándares aceptados por sus residentes. Estos barrios concentran un capital simbólico que refuerza un sentido de pertenencia exclusivo entre sus habitantes.

En contraposición, los barrios estigmatizados generan un efecto contrario, degradando simbólicamente a quienes viven en ellos y promoviendo un círculo de marginación que los propios residentes terminan por interiorizar. Además, la acumulación de personas en situaciones similares de vulnerabilidad dentro de estos entornos profundiza la exclusión social. Esto genera un fenómeno de “nivelación hacia abajo”, donde las normas sociales y culturales refuerzan las condiciones de marginalidad, restringiendo las oportunidades de superación y perpetuando las dinámicas de exclusión. Este proceso, en el cual el deterioro de la infraestructura urbana y de las condiciones de vida se profundiza paralelamente a la concentración de población en situación de vulnerabilidad, se conoce como tugarización.

Por otra parte, la falta de redes de apoyo es otro obstáculo crucial. Refiero a redes de apoyo en lugar de redes sociales, ya que las personas en situación de calle generan otras redes con algunas particularidades. Como expresa Bachiller (2023), no podemos generalizar el aislamiento en términos de sociabilidad. De hecho, muchas personas en situación de calle establecen vínculos con actores del entorno en el que transitan cotidianamente, como vecinos, vendedores ambulantes, puestos de verduras, comerciantes y locales barriales, lo que les permite acceder a ciertas formas de apoyo informal. Estas redes, aunque no reemplacen un entorno familiar o de asistencia institucionalizada, cumplen un papel fundamental en su supervivencia y en la construcción de lazos de confianza dentro del espacio urbano.

En este sentido, de acuerdo con las entrevistas realizadas a personas en situación de calle, muchas de ellas carecen de un círculo de apoyo estable que pueda brindarles ayuda emocional, financiera o logística. En algunos casos, la falta de vínculos familiares o la fragilidad de éstos impiden que puedan contar con asistencia temporal en el proceso

de búsqueda de vivienda. Pero incluso cuando estas redes existen, algunas personas evitan recurrir a ellas porque no quieren ser una carga para sus allegados. Como relató un entrevistado: “Yo no quiero complicar a nadie, cuando esté bien iré a ver a mi familia”. Esta falta de apoyo no solo agrava su situación de exclusión, sino que también limita su acceso a información clave sobre oportunidades de vivienda, programas de subsidios y asistencia social. A diferencia de quienes cuentan con un entorno estable, las personas en situación de calle enfrentan mayores dificultades para navegar el sistema de vivienda y aprovechar las opciones disponibles.

1.2.4. Limitaciones por salud mental y física

Las personas en situación de calle en Uruguay enfrentan a menudo serios problemas de salud mental y física que complican significativamente su capacidad para acceder a una vivienda y mantenerla de manera estable. Estos problemas de salud pueden ser tanto una causa como una consecuencia de su situación de calle, creando un ciclo difícil de romper.

Según el informe de relevamiento de personas en situación de calle realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2020, la salud de las personas en esta condición se ve gravemente afectada por la exposición constante a condiciones adversas. El informe revela que un 30,8% de las personas censadas presenta algún tipo de problema de salud física, lo que refleja las consecuencias de vivir en la calle, como infecciones, lesiones y enfermedades crónicas derivadas de la falta de acceso a atención médica, la malnutrición y las inclemencias del tiempo. La precariedad en el acceso a servicios básicos de salud es un factor fundamental que contribuye a la exacerbación de estos problemas, ya que la población sin hogar enfrenta barreras significativas para acceder a la atención médica adecuada.

Por otro lado, 1 de cada 4 de las personas contactadas en este relevamiento presenta problemas de salud mental. Este dato es especialmente relevante, ya que resalta el impacto psicológico profundo que genera la condición de sinhogarismo.¹⁹

¹⁹ Las personas que presentan problemas de salud mental fueron identificadas en base a la auto declaración y observación de los encuestadores.

Herman (1992) explica cómo las experiencias traumáticas prolongadas, como las que enfrentan las personas sin hogar, pueden generar alteraciones profundas en la salud mental y el bienestar emocional. Según la autora, el trauma prolongado afecta la autoestima, la confianza en uno mismo y la capacidad de tomar decisiones, lo cual puede obstaculizar el acceso a servicios esenciales como la vivienda. En este sentido, el estrés crónico y la inseguridad asociados con la vida en la calle no solo generan un desgaste físico y emocional, sino que también dificultan que las personas afectadas puedan tomar las decisiones necesarias para acceder a políticas de vivienda y otros recursos sociales. De acuerdo con Herman (1992), el trauma acumulado puede reducir la motivación para participar en procesos administrativos y de recuperación, como los que requieren las solicitudes de viviendas o subsidios.

Las entrevistas realizadas en este estudio revelan de manera clara las profundas dificultades asociadas a la vida en la calle, así como los graves efectos que esta situación tiene sobre la salud física y mental de quienes la padecen. Uno de los participantes expresó el impacto emocional y psicológico que implica no contar con un hogar, afirmando que la falta de una vivienda le causa un “*daño considerable*”. Este testimonio, que resuena con las experiencias de otros/as entrevistados/as, pone de manifiesto que el sinhogarismo no solo representa una carencia material, sino que también perpetúa un ciclo de vulnerabilidad que afecta profundamente la estabilidad emocional y el bienestar físico de las personas. La ausencia de un lugar seguro donde vivir no solo incrementa el riesgo de problemas de salud, sino que también afecta la autoestima y la capacidad de planificar un futuro. Las condiciones adversas y la inseguridad asociadas con la vida en la calle afectan el bienestar psicológico, dificultando la capacidad de las personas para cumplir con los requisitos necesarios para obtener y mantener una vivienda. Además, problemas de salud física, como enfermedades crónicas o condiciones no tratadas, también pueden agravar esta situación.

En Uruguay, el acceso a la atención en salud mental es limitado y enfrenta desafíos significativos. Aunque la Ley N° 19.529, promulgada en 2017²⁰, tiene como objetivo garantizar el derecho a la protección de la salud mental de todos los residentes del país, su implementación ha sido lenta y enfrenta obstáculos. Además, familiares de

²⁰ Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19529-2017>

personas con trastornos mentales han señalado que, además de aumentar el presupuesto destinado a salud mental, es necesario que se tomen acciones concretas respecto a las denuncias realizadas sobre la atención en los centros de salud mental²¹.

Estos datos y testimonios evidencian que el sinhogarismo no solo representa una carencia material, sino que también perpetúa un ciclo de vulnerabilidad que afecta profundamente la estabilidad emocional y el bienestar físico de las personas. La ausencia de un lugar seguro donde vivir incrementa el riesgo de problemas de salud, afecta la autoestima y limita la capacidad de planificar un futuro, dificultando aún más la posibilidad de salir de la situación de calle.

1.2.5. Limitaciones por consumo problemático de sustancias psicoactivas

El consumo problemático de sustancias psicoactivas es otro de los obstáculos más significativos para que las personas en situación de calle accedan y mantengan una vivienda en Uruguay. La relación entre el consumo de sustancias y la falta de vivienda es bidireccional y se caracteriza por su complejidad.

El relevamiento realizado por el MIDES en 2023 evidencia que 9 de cada 10 personas en situación de calle reportan el consumo, al menos esporádico, de alcohol o alguna sustancia psicoactiva. De este grupo, un alarmante 72% afirma consumir alcohol o utilizar otras sustancias a diario. Desde 2020, la pasta base ha emergido como la sustancia más consumida entre esta población. Esta tendencia se intensifica en 2023, cuando se observa que el 77% de los/as encuestados/as menciona el consumo de pasta base, superando al alcohol, que anteriormente ocupaba la primera posición en el consumo de sustancias. El alto porcentaje de consumo de sustancias psicoactivas no solo refleja la precariedad de la vida en la calle, sino que también puede ser un factor determinante en la dificultad para acceder a una vivienda adecuada.

Según Tsemberis (2010), el consumo problemático puede actuar como una causa del sinhogarismo al generar conflictos familiares, pérdida de empleo y rupturas en las

²¹ Disponible en:

<https://ladiaria.com.uy/salud/articulo/2023/6/familiares-de-personas-con-trastornos-mentales-sostiene-n-ademas-de-presupuesto-es-necesario-que-pase-algo-con-lo-que-se-denuncia/>

redes de apoyo social, lo que lleva a las personas a situaciones de exclusión habitacional. Sin embargo, también puede ser una consecuencia directa de vivir en la calle, ya que muchas personas recurren al consumo de sustancias como un mecanismo para enfrentar el estrés, la inseguridad y las condiciones extremas asociadas con el sinhogarismo. Incluso, muchas personas en situación de calle con consumo problemático también enfrentan barreras para acceder a refugios nocturnos o centros de atención. En algunos casos, esto se debe a normativas que restringen el ingreso de quienes presentan consumo activo o alteraciones de conducta asociadas. En otros, es la propia percepción de estas personas la que las aleja de los servicios, ya sea por experiencias previas negativas o por la dificultad de adaptarse a entornos con normas de convivencia estrictas.

Esta desconexión con los dispositivos de asistencia agrava su exclusión y limita las posibilidades de inserción en programas de rehabilitación y reinserción habitacional. Desde el testimonio de una trabajadora de centros nocturnos, se evidencia cómo el consumo problemático de sustancias impacta directamente en el funcionamiento de estos dispositivos de asistencia. Según su experiencia, es común que algunas personas lleguen a los centros después de haber consumido, lo que en muchos casos las deja en un estado que les impide recibir incluso la atención más básica. Esto supone un desafío adicional para los equipos de trabajo, que generalmente están conformados por cuatro personas para atender a alrededor de cuarenta usuarios por noche. La llegada de alguien en condiciones alteradas puede dificultar la dinámica del centro y afectar tanto la convivencia como la capacidad de respuesta del equipo. En otras ocasiones, las propias personas en situación de calle deciden no ingresar, incluso cuando se acercan hasta la puerta del refugio²². Algunos, conscientes de su consumo, prefieren evitar el ingreso para no generar problemas dentro del espacio, expresando frases como “prefiero no quemar adentro”. Esta situación refuerza la idea de que las estrategias de atención deben contemplar abordajes específicos para quienes presentan consumo problemático, evitando que queden por fuera del sistema de asistencia.

²² A la fecha, el Mides cuenta con 18 centros nocturnos en la capital del país que funcionan de forma permanente a lo largo del año, y refuerza su capacidad durante el invierno mediante la apertura de dispositivos adicionales. La mayoría de estos centros se encuentran ubicados en zonas céntricas de Montevideo.

1.2.6. Limitaciones de los propios servicios

Los servicios destinados a apoyar a las personas sin hogar enfrentan dos problemas claves: la falta de coordinación entre dispositivos y la insuficiencia de financiamiento. Esta situación limita significativamente la efectividad de la asistencia proporcionada. Las entrevistas realizadas a trabajadores/as del ámbito social evidencian que en algunos casos existen problemas de coordinación entre los distintos dispositivos de atención, lo que a menudo genera una duplicación de esfuerzos o deja vacíos en la cobertura de servicios. Como resultado, la asistencia brindada se vuelve fragmentada y menos accesible para quienes la necesitan. En este sentido, los testimonios afirman que “muchas veces no existe la mejor comunicación”, y por ende, se enfrentan a dificultades para poder trabajar en red.²³

Tsemberis (2010) señala que la fragmentación en los servicios puede generar duplicación de esfuerzos y, al mismo tiempo, dejar vacíos importantes en la cobertura de necesidades básicas. Esta desconexión dificulta el acceso a una ayuda integral, resultando en una intervención fragmentada que rara vez aborda la complejidad de las situaciones que enfrentan las personas sin hogar.

Con respecto a la insuficiencia del financiamiento, una revisión de artículos de prensa sobre el funcionamiento del MIDES revela que han existido problemas relacionados con el financiamiento. Entre otras dificultades, se han registrado casos de trabajadores/as que no han recibido sus salarios por meses, generando tensiones y afectando el correcto funcionamiento de los programas²⁴. En las entrevistas realizadas para este trabajo, también se destacó el impacto negativo de las demoras en las partidas presupuestales, lo que ha limitado la capacidad de brindar la atención necesaria a las personas que se acercan a los centros para recibir atención. Estos retrasos no solo dificultan la continuidad de los servicios, sino que también generan incertidumbre entre los equipos técnicos y los/as beneficiarios/as.

En este sentido, Tsemberis (2010) destaca que la falta de financiación adecuada es un factor central que restringe la capacidad de los servicios para ofrecer un apoyo

²³ Al mencionar el “trabajo en red” me refiero a las conexiones profesionales que existen entre distintos dispositivos como recurso para abordar una misma temática.

²⁴ Artículo disponible en: <https://www.carasycaretas.com.uy/sociedad/inconcebible-trabajadores-tercerizados-del-mides-d-enuncian-meses-pago-n76533/amp>

efectivo y continuo. Los recursos limitados reducen tanto el alcance de los programas como la calidad de la atención que pueden proporcionar. Por ejemplo, la falta de personal capacitado o de infraestructura adecuada genera una atención insuficiente y, en ocasiones, ineficaz para promover la reintegración social y habitacional de las personas afectadas. En este marco, representantes de SUTIGA²⁵ han manifestado su preocupación por los cambios implementados en los centros nocturnos y 24 hs del MIDES, particularmente la incorporación del rol de “facilitador”, que reemplaza al de “educador”. Según denuncian, esta figura cumple funciones similares, pero con menor formación y un salario inferior, lo que en la práctica se traduce en un recorte presupuestario que afecta la calidad de la asistencia brindada.

1.2.7. Limitaciones estructurales

En Uruguay, una de las barreras estructurales más significativas para las personas en situación de calle es la insuficiente oferta de vivienda asequible. Como señalan Shinn y Khadduri (2020), la falta de acceso a viviendas adecuadas para personas de bajos ingresos es un problema común en muchos países y perpetúa el ciclo del sinhogarismo al restringir las oportunidades de movilidad social y económica de las personas. Este déficit habitacional se ve agravado por políticas urbanas que, en ocasiones, priorizan el desarrollo inmobiliario por sobre las necesidades de los sectores más desfavorecidos.

En este sentido, la relación entre los ingresos y la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada es un factor determinante en la reproducción de la exclusión habitacional. A pesar de la existencia de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la vivienda, las condiciones socioeconómicas de ciertos sectores de la población, sumadas a las limitaciones del mercado inmobiliario, perpetúan situaciones de vulnerabilidad extrema. En un contexto donde los precios del mercado inmobiliario continúan en alza, muchas familias de bajos ingresos encuentran dificultades para alquilar o acceder a programas de compra de vivienda, quedando relegadas a opciones

²⁵ El Sindicato Único de Trabajadores de Instituciones Gremiales y Afines (SUTIGA) es una organización sindical uruguaya fundada en 1995, que representa a los/as trabajadores/as asalariados de instituciones sin fines de lucro, incluyendo asociaciones, cooperativas, sindicatos y convenios con entidades públicas como el MIDES e INAU.

precarias, como pensiones en condiciones inadecuadas, viviendas en asentamientos irregulares o, en los casos más críticos, la situación de calle. Según datos del MIDES, basados en la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2022, el 18,3% de los hogares uruguayos que alquilan destinaban más del 30% de sus ingresos al pago del alquiler, umbral que internacionalmente se considera como indicativo de estrés habitacional.

Al analizar la situación por quintiles de ingresos, se observa que los hogares de menores recursos son los más afectados. En 2022, el porcentaje de hogares inquilinos que destinaban más del 30% de sus ingresos al alquiler era del 25,9% en el primer quintil (los de menores ingresos), 21,4% en el segundo quintil, 19,2% en el tercer quintil, 17,6% en el cuarto quintil y 10,6% en el quinto quintil (los de mayores ingresos).²⁶ Estos datos evidencian que los hogares de menores ingresos enfrentan una carga financiera más pesada en relación con el alquiler de sus viviendas y ponen de manifiesto que el acceso a una vivienda adecuada en Uruguay sigue estando fuertemente condicionado por el nivel de ingresos de los hogares, generando un escenario de desigualdad habitacional que impacta de manera más severa en los sectores más vulnerables.

Otro desafío estructural importante es la gentrificación, fenómeno ampliamente analizado por autores como Smith (2002), quien explica como la revitalización de áreas urbanas suele venir acompañada de un desplazamiento de los residentes de bajos ingresos. En el caso de Uruguay, este fenómeno afecta a barrios urbanos en proceso de transformación, donde el aumento del valor de las propiedades y los alquileres reduce drásticamente la disponibilidad de viviendas accesibles. Como resultado, las personas de bajos ingresos suelen ser desplazadas hacia la periferia, donde los servicios y oportunidades laborales son más limitados, profundizando la segregación social y económica. Según Alonso (2021), entre 1996 y 2018, la Ciudad Vieja experimentó una reconfiguración urbana caracterizada por la reinversión de capital, la llegada de individuos de ingresos más altos y el desplazamiento de habitantes de ingresos bajos, lo que sugiere la ocurrencia de un proceso de gentrificación. Este desplazamiento impacta negativamente en las personas en situación de calle, quienes encuentran mayores

²⁶ Cuadro disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-hogares-destinan-del-30-sus-ingresos-pago-cuota-compra-alquiler-viviend>

dificultades para acceder a una vivienda adecuada en entornos con servicios básicos y empleo. La reducción de la oferta de alquileres accesibles en zonas céntricas, combinada con regulaciones que favorecen la rentabilidad del mercado inmobiliario por sobre el derecho a la vivienda, refuerza un ciclo de exclusión habitacional que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables.

1.2.8. Limitaciones en el acceso a la información

Las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación evidenciaron un desconocimiento generalizado sobre las políticas de vivienda, tanto entre las personas en situación de calle como entre los trabajadores que las asisten. En el caso de los/as usuarios/as de refugios nocturnos, esta falta de información pone de manifiesto una brecha significativa en la comunicación y el acceso a los recursos habitacionales disponibles. Durante las entrevistas, se identificaron concepciones erróneas respecto a los programas de vivienda, lo que llevó a muchas personas a no considerar siquiera la posibilidad de solicitarlos. Algunos entrevistados, por ejemplo, creían que estas soluciones estaban destinadas exclusivamente a adultos mayores o a familias con hijos/as. “Esas cosas no son para mí”, expresó un entrevistado, reflejando la percepción extendida de que los programas habitacionales no contemplan su realidad.

Por otra parte, las entrevistas realizadas a los/as trabajadores/as de los centros nocturnos revelaron una falta de conocimiento profundo sobre las políticas de vivienda destinadas a las personas en situación de calle. Dado su rol clave en el acompañamiento y orientación, esta carencia de información reduce las posibilidades de que los/as usuarios/as accedan a alternativas habitacionales adecuadas. Esta situación podría estar vinculada con los cambios mencionados del MIDES, que han implicado una reducción en los requisitos de formación para el ingreso de trabajadores/as a los centros nocturnos. La sustitución de figuras como la del/de la educador/a por la del/de la facilitador/a, con menores exigencias de capacitación y condiciones laborales menos estables, podría estar afectando la calidad de la orientación brindada a los/as usuarios/as.

CAPÍTULO III

1. Roles de los Ministerios

1.1. Cómo ha abordado el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) la problemática de la falta de vivienda en relación a las personas en situación de calle

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) de Uruguay, llamado anteriormente Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) hasta 2020, es el organismo encargado de la formulación y ejecución de políticas habitacionales en el país, de acuerdo con la normativa vigente. A través de los Planes Quinquenales de Vivienda, el MVOT ha intentado responder a la creciente demanda de vivienda y a las diversas problemáticas relacionadas con el acceso a la misma. Sin embargo, la cuestión específica del sinhogarismo ha sido abordada de manera más tardía.

Los Planes Quinquenales de Vivienda han proporcionado un marco para el desarrollo de políticas de vivienda en Uruguay, centrando su atención en la construcción de viviendas, la renovación de barrios y la mejora de la infraestructura habitacional²⁷. Estos planes han tenido un impacto positivo en la reducción del déficit habitacional general y en la mejora de las condiciones de vida para muchos/as uruguayos/as. Por ejemplo, en el Plan Quinquenal 2015-2019, se alcanzaron 75.353 soluciones habitacionales, superando significativamente la meta inicial de 48.770 soluciones, y se implementaron programas como el Programa de Mejoramiento de Barrios, cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de vida de las personas que residen en asentamientos irregulares y áreas urbanas degradadas, promoviendo su integración socio-urbana. De todas formas, dichos Planes han mostrado carencias en su enfoque hacia las personas en situación de calle. Esta omisión puede atribuirse, en parte, a que,

²⁷ Para el presente estudio, aunque el marco temporal abarca desde el año 2005 hasta la fecha, se realizó una revisión de los Planes Quinquenales de Vivienda a partir de 1991.

en períodos anteriores, la población en situación de calle no era tan visible en el panorama urbano.

Otra posible explicación de porqué el MVOT ha tardado en incluir explícitamente a las personas en situación de calle dentro de sus políticas habitacionales, puede vincularse con las categorías sobre las que se estructura la oferta pública de vivienda. Tal como señala Magri (2015), existe una distinción entre vivienda de interés social y vivienda social, donde la primera incorpora mecanismos de acceso mediados por el mercado, como el ahorro previo o la solvencia económica mínima. Estos requisitos excluyen a quienes están en mayor situación de vulnerabilidad, como es el caso de la población sin hogar. Por otro lado, las políticas de vivienda social —más enfocadas en subsidios no reembolsables— han sido aplicadas de manera focalizada y limitada. En consecuencia, se reproduce un modelo que, aunque busca atender el déficit habitacional, deja fuera del sistema a quienes carecen de condiciones básicas para ingresar al circuito formal de la vivienda. Esto se vincula, además, con una visión del derecho a la vivienda no siempre materializada en términos universales, sino medida por la lógica de subsidios focalizados o del acceso a través de la capacidad de pago.

Sin embargo, desde el 2019 se han producido nuevos avances institucionales. Entre ellos se destaca el programa “Viviendas con Apoyo”, llevado adelante en colaboración entre el MVOT y el MIDES el cual profundizaremos en el punto 2, en el estudio del caso. Esta iniciativa busca brindar soluciones habitacionales estables a personas en situación de calle, acompañados de apoyos psicosocial y seguimiento institucional, en línea con las estrategias de intervención conocidas como *housing-led* o vivienda primero.

1.2. Contribución del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en abordar la problemática.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005 constituyó un momento clave en el abordaje institucional de la problemática de las personas en situación de calle en Uruguay. Este ministerio se estableció con el objetivo de abordar la

pobreza y la vulnerabilidad social, proporcionando un marco institucional que comenzó a incluir de manera más explícita las necesidades de las personas sin hogar. Sin embargo, a pesar de este avance, los desafíos que enfrentan las personas en situación de calle para acceder a una vivienda siguen siendo significativos.

La División de Coordinación de Programas de Atención a Personas en Situación de Calle administra en la actualidad cuatro programas principales: el Programa Calle, el Programa de Cuidados, el Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), y el Programa de Viviendas con Apoyo. Además, dispone de una “Incubadora” donde se desarrollan y evalúan proyectos piloto que, de ser exitosos, se integran a los programas formales. La mayoría de estos programas son administrados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o Cooperativas de trabajo que son contratadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), mientras que este último se encarga de supervisar y monitorear el funcionamiento de los centros.

A continuación, se presenta un cuadro con la cantidad de cupos disponibles en los distintos centros, desglosados por programa, durante el período de 2015 a 2023:

Programa	Modalidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programa Calle	Nocturnos y contingencia	998	1054	1001	1046	1067	1171	1464	1527	1445
	24hs	--	--	--	--	--	306	147	159	230
	Casa colectiva (*)	--	--	--	--	60	58	(*)	(*)	(*)
	Complejo Habitacional (*)	--	--	--	--	--	50	(*)	(*)	(*)
	Pensión	--	--	--	--	--	--	21	100	--
	Total programa Calle	998	1.054	1.001	1.046	1.127	1.585	1.465	1.786	1.675
Programa Mujeres con NNA	24hs	370	293	306	310	357	341	306	373	486
	Casa colectiva	15	15	15	15	35	35	55	55	135
	Incubar(*)	--	--	--	--	15	15	(*)	(*)	(*)
	Proyecto Hilar	--	--	--	84	259	466	639	674	459
	Pensión (*)	--	--	--	--	--	--	57	(*)	(*)
	Centros de ingreso	--	--	--	--	--	--	--	260	260
Total Mujeres NNA	385	308	321	409	666	857	1.057	1.362	1.210	
Programa Cuidados	24 HS Autoválidos	156	100	100	100	180	132	219	114	293
	24 HS Recuperación	60	60	75	85	95	95	95	93	95
	24 HS Dependientes	--	--	--	--	--	--	--	65	29
	Total Cuidados	216	160	175	185	275	227	314	272	417
Programa Vivienda con Apoyo (**)	Vivienda	--	--	--	--	--	--	109	143	187
	Pensión	--	--	--	--	--	--	--	130	130
	Complejo habitacional	--	--	--	--	--	--	48	48	48
	Casa colectiva	--	--	--	--	--	--	38	38	38
	Total Viviendas con Apoyo	--	--	--	--	--	--	195	359	403
Incubadora	Pensión	--	--	--	--	--	--	--	--	311
	24 HS Dependientes	--	--	--	--	--	--	--	--	108
	Centros 24hs	--	--	--	--	--	--	--	--	25
	Diurno mixto	--	--	--	--	--	--	--	--	50
	Casa colectiva	--	--	--	--	--	--	--	--	20
	Total Incubadora	--	--	--	--	--	--	--	--	514

Fuente: Elaborado por DINTAD en base a datos de SMART²⁸

(*) A partir de 2021 pasa a ser parte del Programa de Viviendas con apoyo.

(**) En los años 2020 y 2021 incluye cupos especiales para emergencia sanitaria Covid-19.

Según un informe realizado por el MIDES en el 2023, aunque se han diversificado las opciones de alojamiento disponibles para las personas en situación de calle, los centros colectivos continúan concentrando el mayor porcentaje de esta población. En este punto, surge el debate sobre si los centros nocturnos, de contingencia, las distintas opciones de centros de 24 horas y casas colectivas que

²⁸ El SMART de MIDES es una plataforma digital donde se registran los datos de las personas que acuden a los distintos dispositivos del Ministerio.

albergan a la mayoría de la población en situación de calle, pueden ser considerados como una forma de vivienda.

Esta discusión se enmarca en el análisis de lo que constituye una vivienda digna y estable en términos de derechos humanos y de estándares habitacionales. Es importante señalar que la distribución de cupos entre hombres y mujeres se ajusta en función de la demanda existente. Como se mencionó previamente, el aumento en el número de personas en situación de calle ha llevado a una expansión en la cantidad de plazas disponibles en estos dispositivos.

Por un lado, los centros de alojamiento colectivos cumplen una función esencial de resguardo y protección para personas en situación de calle, ofreciendo un espacio en el cual pernoctar y acceder a necesidades básicas como alimento, abrigo y servicios de higiene. Sin embargo, estos centros suelen carecer de las características de privacidad, estabilidad, y autonomía que se asocian típicamente con una vivienda. Además, los refugios están destinados a estancias temporales y, por lo general, no permitirían a las personas establecer un entorno personal ni proyectar a largo plazo.

Como observamos en el desarrollo teórico del presente trabajo, una vivienda debe proporcionar no solo un techo, sino también condiciones adecuadas para el desarrollo de la vida personal y familiar, así como estabilidad emocional y social. En este sentido, la utilización de centros colectivos como sustitutos de una vivienda podría ser insuficiente para garantizar el derecho a una vivienda digna y segura. La cuestión, por tanto, radica en definir si estos centros cumplen los requisitos de una vivienda en el sentido amplio y si su implementación responde a una solución habitacional adecuada o a una medida paliativa frente al sinhogarismo. Se trata de una interrogante válida y relevante, que abre el debate sobre la atención inmediata y garantía de derechos, pero no será desarrollada en el presente trabajo, ya que excede los objetivos específicos planteados.

En cuanto al proceso de acceso a los distintos dispositivos de atención para personas en situación de calle, la primera entrada al sistema se da generalmente de dos maneras: a través del equipo móvil del MIDES, que recorre la ciudad identificando y abordando a personas en situación de calle, o por iniciativa propia de las personas, quienes pueden acercarse directamente a los refugios nocturnos, que funcionan como

“puerta de entrada” al sistema. Una vez en contacto con el dispositivo, el equipo evalúa la situación de la persona y realiza la solicitud correspondiente al Gestor de Cupos²⁹, organismo encargado de la asignación de plazas. El mismo puede otorgar un lugar en el centro donde la persona se presentó o derivarla a otro refugio o dispositivo más adecuado a su perfil y necesidades.

Este proceso de evaluación es clave para identificar factores como la situación de salud, la presencia de vínculos familiares, el consumo problemático, el estado laboral y otros aspectos que influyen en la situación de cada persona. Tras esta evaluación, y en función de la disponibilidad de recursos, se puede facilitar el acceso a otros dispositivos de atención, tales como los centros de 24 horas o programas de vivienda con apoyo.

En cuanto a la capacidad de estos centros, ha experimentado cambios a lo largo de los años. Durante el último período de gobierno del Frente Amplio, los centros nocturnos albergaban aproximadamente a 30 personas cada uno, y contaban con un equipo técnico integrado por un/a trabajador/a social, un/a psicólogo/a y un/a auxiliar de enfermería. En los primeros años de la presente administración, los centros nocturnos para personas en situación de calle operaban bajo el nombre de “colmenas”. Cada organización responsable gestionaba tres centros, con una capacidad de 24 personas por centro, y contaba con un equipo técnico centralizado para coordinar el apoyo a los/as usuarios/as.

Sin embargo, durante el 2024, los centros nocturnos han experimentado cambios significativos. Ahora, cada organización gestiona cuatro centros simultáneos, con una capacidad ampliada de 40 personas cada uno, pero ya no disponen de un equipo técnico propio. En este nuevo modelo, las evaluaciones y el seguimiento profesional han sido centralizados en dos Centros de Atención Técnica (CAT).³⁰

El nuevo modelo, donde se ha eliminado la presencia de un equipo técnico en los centros nocturnos, supone que quienes necesitan atención específica deban trasladarse durante el día a un Centro de Atención Técnica (CAT) para recibir asesoramiento. Sin embargo, es poco realista esperar que muchas personas en situación

²⁹ El Equipo Gestor de Cupos se encarga de coordinar la derivación de personas hacia los servicios de acogida y asistencia. Este equipo se ocupa de centralizar y administrar la disponibilidad de cupos en el sistema de atención para personas en situación de calle, asignando los centros de acogida correspondientes.

³⁰ Los Centros de Atención Técnica (CAT) comenzaron a funcionar el 1 de abril del 2024.

de calle, que se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad, realicen ese desplazamiento voluntariamente. En muchos casos, es la cercanía y la intervención inmediata en el propio centro nocturno lo que facilita el primer contacto con el equipo técnico y evita que estas personas queden fuera del sistema de atención.

La accesibilidad de los servicios es un factor clave para el éxito de las políticas de vivienda y sinhogarismo, y centralizar la atención en los CAT podría significar una barrera adicional para quienes necesitan intervenciones urgentes. A marzo de 2025, el nuevo esquema aún no ha sido completamente implementado: uno de los dos CAT sigue operando dentro de los centros nocturnos, ya que no se ha conseguido un espacio físico independiente, mientras que el otro está funcionando en la zona de la Unión.

2. ESTUDIO DEL CASO

Viviendas con Apoyo: ¿Un cambio de paradigma o una estrategia complementaria?

En 2013, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA) presentó a técnicos y autoridades del Ministerio de Desarrollo Social una introducción al modelo Housing First en Europa, ofreciendo capacitaciones y promoviendo el intercambio de experiencias internacionales. Desde 2014, el MIDES ha trabajado en fortalecer su enfoque hacia las filosofías Housing First y Housing Led mediante diversos intercambios técnicos, así como a través de consultorías y asesorías con organismos internacionales. El primero, ampliamente aplicado en Europa y Estados Unidos, busca garantizar el derecho a la vivienda de manera incondicional para personas en situación de calle, mientras que Housing Led adapta este enfoque, brindando vivienda con apoyo social, pero sin la titularidad de la vivienda.

Entre 2018 y 2019, se implementaron las primeras iniciativas en Uruguay que ponían la vivienda como eje central del modelo de atención, a través del proyecto Alzáibar (dentro del Programa Calle) y el proyecto Incubar (enfocado en mujeres con niños, niñas y adolescentes). Estas experiencias fueron evaluadas entre 2019 y principios de 2020, arrojando resultados positivos que impulsaron el consenso entre las

autoridades que asumían y de la administración anterior sobre los beneficios de incluir la vivienda como elemento central en la atención a personas en situación de calle.

En este contexto, en 2021 se creó el Programa Viviendas con Apoyo, que abarca distintas modalidades de intervención, incluyendo viviendas dispersas y aglomeradas, tanto para individuos como para familias. El programa adoptó el enfoque Housing Led, el cual centra la intervención en la vivienda, pero mantiene ciertos requisitos para acceder al programa, como la capacidad de gestionar la vida cotidiana con autonomía.

Algunos proyectos, como Alzáibar, Incubar y Ansina, ya existían previamente, mientras que nuevas iniciativas, como el convenio con la ANV y convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), se incorporaron como parte fundamental del nuevo programa. El convenio con ANV se enfoca en la vivienda, y se considera una solución focalizada que puede servir como puente hacia las políticas universales ofrecidas por el Ministerio de Vivienda.

El programa Viviendas con Apoyo tiene como propósito ofrecer soluciones habitacionales de larga estadía a personas adultas sin hogar, así como a familias monoparentales con jefatura femenina, que formen parte de alguno de los programas de la Dirección Nacional de Protección Social. Esta estrategia se basa en enfoques que ubican a la vivienda como el componente central del proceso de inclusión, promoviendo la estabilidad habitacional como punto de partida para el acceso a otros derechos y la mejora de la calidad de vida.

Según el informe publicado por el MIDES en 2023, el programa Viviendas con Apoyo ha alcanzado a un total de 403 personas. Esta cifra representa aproximadamente un 9,55% del total de los cupos habitacionales disponibles, lo que permite dimensionar el lugar que ocupa dentro del sistema de respuesta del Estado. Si bien constituye una iniciativa valiosa que introduce un enfoque más estable e integral, refleja su carácter complementario y aún limitado dentro del conjunto de estrategias habitacionales dirigidas a personas en situación de calle.

Aunque incorpora elementos del modelo Housing First —priorizando el acceso directo y estable a una vivienda con acompañamiento profesional—, su peso dentro del sistema sigue siendo marginal. Esto evidencia que, en la práctica, la mayoría de los dispositivos continúan centrados en soluciones transitorias y refugios temporales.

Dentro del programa Viviendas con Apoyo, se han desarrollado diferentes modalidades habitacionales que varían según su configuración espacial y el grado de autonomía que ofrecen a las personas participantes. Estas modalidades buscan adaptarse a las diversas necesidades y niveles de independencia de las personas en situación de calle que acceden al programa. Por un lado, las viviendas dispersas consisten en soluciones habitacionales independientes, distribuidas en distintos puntos de la ciudad. Este formato favorece la integración territorial y social, al permitir que las personas vivan en entornos barriales diversos, evitando la concentración geográfica de la población atendida.

En segundo lugar, las viviendas conglomeradas agrupan varias unidades habitacionales en un mismo predio. Si bien cada vivienda mantiene su independencia funcional, suelen compartir una entrada común y eventualmente algunos espacios colectivos. Por último, las viviendas colectivas implican el uso compartido del espacio habitacional entre varias personas. En este tipo de dispositivo, las personas cohabitan una misma vivienda, comparten espacios comunes como la cocina, el baño y el área de estar, y requieren acuerdos de convivencia más estructurados, acompañados por un seguimiento técnico más intensivo.

En el caso de personas solas, el ingreso al programa Viviendas con Apoyo se realiza mediante un formulario de postulación elaborado por la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD), que cumple una doble función: seleccionar a los participantes y servir como base para la evaluación del programa. Entre los criterios excluyentes figuran contar con ingresos mínimos de \$5.000, mantener una abstinencia de 24 meses en el consumo de pasta base, y demostrar autonomía y capacidad de convivencia. Este proceso se complementa con una entrevista individual.

En el caso de las familias, el mecanismo de ingreso se basa en la presentación de un informe psicosocial realizado por el equipo derivante del Programa Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes, seguido de una entrevista con el Departamento de Viviendas con Apoyo.

	Viviendas dispersas	Viviendas conglomeradas	Viviendas colectivas
Personas solas	* Convenio ANV * Housing Led – Housing First	* Complejo Ansina	* Casa Colectiva Alzaibar * Casa Colectiva VARCO
Familias	* Convenio ANV * Subsidios de alquiler	* Incubar (Convenio IM)	* Pensiones

Fuente: Elaborado por la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle.

Según los técnicos y responsables de estos programas, este enfoque no solo mejora el acceso a la vivienda como un derecho fundamental, sino que también resulta más eficiente en términos de costos. En palabras del Jefe del Programa: “Tiene mayores beneficios para las personas, porque estamos restituyendo de mejor manera derechos de las personas en el acceso a la vivienda y que a su vez tiene mejores costos en la implementación y ejecución.” (Informe de evaluación de procesos de la modalidad Convenio ANV del Programa Viviendas con Apoyo, Pág.9)

El programa de Viviendas con Apoyo intenta ofrecer una solución estructural al problema del sinhogarismo, apostando por la centralidad de la vivienda como eje para la reinserción social y la autonomía de las personas afectadas. En este sentido, las viviendas dejan de ser un premio que las personas reciben luego de haber superado los escalones del “modelo en escalera”.³¹ Este cambio de paradigma cobra especial relevancia en el contexto uruguayo, donde el acceso a una vivienda está reconocido como un derecho constitucional y, por lo tanto, no debería estar condicionado a un sistema de recompensas o méritos personales, sino garantizado por el Estado.

Las políticas uruguayas para personas en situación de calle han estado enfocadas en dispositivos de corta estadía, como los refugios nocturnos. Si bien estos dispositivos ofrecen soluciones inmediatas, no logran abordar de manera efectiva la cronicidad del sinhogarismo, especialmente en personas que han estado durante largos periodos de

³¹ En el “modelo en escalera” se parte de la premisa de que las personas deben prepararse para acceder a una vivienda. En esta visión, las personas en situación de calle deben ir superando los distintos escalones y en el fin de la escalera se encuentra la vivienda autónoma.

tiempo en esta situación. Este enfoque de “puerta giratoria”³², como lo describe la FEANTSA, genera dependencia institucional y pocas oportunidades de reintegración social. Sin embargo, el Programa de Viviendas con Apoyo rompe con esta lógica al proporcionar una vivienda estable desde el inicio, reconociendo que contar con un hogar es fundamental para abordar otras problemáticas y facilitar la reintegración social.

La derivación para este programa es realizada por Gestor de Cupos, quienes dependen de la División de Captación y Derivación del MIDES. Una vez realizada la derivación, el programa de Viviendas con Apoyo cuenta con acompañamientos de los distintos casos, a través de un equipo conformado por duplas de profesionales (trabajador/a social y psicólogo/a) que se encargan de monitorear a las personas beneficiarias, ofreciendo asesoramiento en aspectos como la convivencia, la administración de ingresos, y el uso del tiempo libre. Además, el programa incluye transferencias monetarias adicionales a través de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y tickets de alimentación, buscando contribuir a la estabilidad económica inicial de los/as participantes. A su vez, se equipan las viviendas y se gestiona la tarifa social de UTE.

Uno de los principales logros del programa es proporcionar a las personas sin hogar un espacio estable donde puedan reconstruir su vida. El hecho de pasar de un refugio transitorio a una vivienda equipada representa un cambio radical en la calidad de vida y bienestar subjetivo de los/as participantes. El acompañamiento técnico permite que las personas reciban apoyo en áreas clave para mantener la vivienda, como la convivencia, el manejo del hogar y la integración en la comunidad. A su vez, el poder acceder a una vivienda permite una mejora en la calidad de vida. Los/as participantes reportan mejoras en su bienestar físico y emocional, así como una mayor seguridad y previsibilidad en sus vidas, lo que les permite desarrollar proyectos a futuro.

En relación a la coordinación entre el programa de Viviendas con Apoyo del MIDES y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), han habido algunos intercambios puntuales entre los equipos técnicos de ambas instituciones. Un ejemplo de esto fue una intervención en una asamblea de vecinos en un complejo habitacional, donde surgieron problemas con una persona que ocupaba una de las viviendas proporcionadas por el

³² El concepto de “puerta giratoria” en el ámbito del sinhogarismo hace referencia a la situación en la que una persona en situación de calle transita repetidamente entre distintos recursos asistenciales, como refugios nocturnos, centros de atención o dispositivos de emergencia, sin lograr acceder o sostener una solución habitacional estable.

MIDES. Sin embargo, no existe una estrategia interinstitucional coordinada ni un espacio formal de articulación entre el MIDES y la ANV para abordar cuestiones de convivencia o integración comunitaria, a pesar de que ambas instituciones comparten responsabilidades en estos temas (Informe de evaluación de procesos de la modalidad Convenio ANV del Programa Viviendas con Apoyo, Pág.8).

Desde la ANV, se reconoce la falta de información respecto a cómo se está llevando a cabo la integración de las personas que participan en el programa dentro de los complejos habitacionales. Aunque se asume que no existen mayores problemas ya que en general no se han recibido quejas de los vecinos, esta suposición se basa en la ausencia de intercambios o comunicaciones formales con el MIDES sobre este aspecto. No obstante, a pesar de esta falta de comunicación, desde la ANV se valora de manera positiva la presencia de los equipos técnicos del MIDES en los complejos, reconociendo su contribución en la gestión. Esta situación, que hemos visto en puntos anteriores, expone una debilidad en la articulación entre las diferentes instituciones involucradas en la implementación de políticas de vivienda y atención a personas en situación de calle.

3. Consideraciones finales

Si bien las políticas habitacionales para personas en situación de calle en Uruguay han logrado ciertos avances en términos de diseño normativo y medidas paliativas, evidencian limitaciones significativas cuando se analizan desde el prisma del sinhogarismo. La hipótesis planteada en este trabajo sostiene que estas políticas se han enfocado principalmente en soluciones temporales y asistenciales, sin abordar de manera integral la problemática de las personas en situación de calle. Los hallazgos permiten contrastar esta afirmación con los fundamentos teóricos y las entrevistas realizadas, revelando un panorama complejo de tensiones entre intención normativa, implementación práctica y resultados reales.

Si bien el programa Viviendas con Apoyo puede ser interpretado como una estrategia con enfoque integral y de largo plazo, su implementación actual representa apenas el 9,55% del total de los cupos disponibles para personas en situación de calle. Este dato evidencia que, en términos proporcionales, el grueso de la política pública continúa orientado a respuestas de corto plazo y carácter asistencial, centradas

mayormente en refugios nocturnos y dispositivos transitorios. Por lo tanto, aún persiste una distancia significativa entre el discurso que promueve soluciones habitacionales sostenibles y la estructura real de la oferta existente.

Si bien el *sinhogarismo* ha ganado visibilidad en el debate público uruguayo en los últimos años, los testimonios recogidos durante las entrevistas reflejan que la percepción dominante de esta problemática continúa fuertemente arraigada en un enfoque asistencialista. En este marco, las personas en situación de calle suelen ser vistas como sujetos de atención puntual y transitoria, lo que da lugar a respuestas centradas en dispositivos como refugios nocturnos o albergues temporales.

Este enfoque, si bien atiende urgencias inmediatas, reduce el *sinhogarismo* a un problema social aislado y coyuntural, sin reconocerlo como una expresión de pobreza estructural y exclusión persistente. Al no ser interpretado como un fenómeno vinculado a la indigencia y a la desigualdad en el acceso a derechos básicos —como la vivienda, el empleo o la salud—, las políticas públicas tienden a priorizar intervenciones de corto plazo en lugar de impulsar soluciones estructurales.

Esta mirada limitada desvincula el *sinhogarismo* del derecho a la vivienda, concebido constitucionalmente en Uruguay, y obstaculiza el desarrollo de políticas habitacionales integrales y sostenidas en el tiempo. En consecuencia, la falta de vivienda no se aborda como una violación de derechos, sino como una situación excepcional que puede ser gestionada a través de medidas paliativas, sin modificar las condiciones de fondo que la generan y la perpetúan.

Tsemberis (2010), enfatiza el acceso inmediato a una vivienda como punto de partida para la reintegración social. Sin embargo, el análisis de las entrevistas y los documentos recabados revelan que en Uruguay predominan enfoques que priorizan refugios temporales y dispositivos de emergencia. Estas estrategias, aunque necesarias en el corto plazo, no ofrecen una solución sostenible ni logran abordar las causas estructurales del *sinhogarismo*, como la falta de vivienda asequible y el impacto del trauma acumulado, señalado por Herman (1992).

El marco normativo uruguayo que reconoce el derecho a la vivienda como lo establece el artículo 45 de la Constitución y la Ley de Vivienda de 1968, refuerza la contradicción entre lo estipulado legalmente y su aplicación real. Las entrevistas

realizadas con actores claves del ámbito social y habitacional destacan que muchas de estas normativas no se cumplen plenamente, especialmente en lo que respecta a las personas en situación de calle. Esta brecha entre la intención normativa y su implementación refleja lo que Magri (2014) describe como una desconexión entre las políticas públicas y las realidades sociales que buscan atender.

Además, las entrevistas y los documentos analizados muestran cómo los dispositivos actuales enfrentan problemas de descoordinación institucional y financiamiento insuficiente, factores que afectan directamente su capacidad para generar un impacto significativo. Estos hallazgos coinciden con los planteos de Shinn y Khadduri (2020), quienes argumentan que la fragmentación de los servicios y la falta de enfoque integral limitan la efectividad de las políticas habitacionales.

En las personas sin hogar se refleja el nivel máximo de exclusión social, donde la falta de vivienda es la materialización de otros problemas multidimensionales que viven las personas. Las mismas enfrentan múltiples desafíos, como la falta de acceso a servicios básicos, la discriminación y la dificultad para reintegrarse en la sociedad. Estas problemáticas han sido identificadas a partir de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, donde los testimonios de personas en situación de calle y trabajadores del ámbito social evidenciaron las barreras que dificultan su inclusión y acceso a derechos fundamentales. En comparación con las personas que atraviesan una situación de pobreza, las personas en situación de calle enfrentan un nivel más profundo de exclusión, lo que acentúa su marginalidad y dificulta su integración social.

Cada grupo enfrenta desafíos diferentes que deben ser abordados de manera específica y con una perspectiva que contemple no solo la falta de vivienda, sino también los factores sociales y personales que contribuyen a su situación. En este sentido, mientras que todas las personas en situación de calle son pobres, no todas las personas pobres están en situación de calle. Una persona en situación de calle es alguien que, además de vivir en la pobreza, no tiene un hogar ni un lugar de residencia estable.

En síntesis, los resultados obtenidos confirman la hipótesis planteada. Las políticas habitacionales para personas en situación de calle en Uruguay han privilegiado soluciones temporales y fragmentadas, sin articular un enfoque integral que permita abordar de manera estructural la problemática del sinhogarismo. A pesar de contar con

un marco normativo avanzado y ciertos avances en el diseño de dispositivos específicos, las barreras estructurales y la falta de cumplimiento efectivo de las leyes han perpetuado la exclusión de las personas sin hogar.

Esta situación exige no solo un replanteamiento de las estrategias actuales, sino demanda un compromiso firme por parte del Estado y la sociedad para cerrar la brecha entre el diseño normativo y su implementación práctica. Garantizar el derecho a la vivienda no debe ser visto únicamente como una meta, sino como un principio inalienable que permita a cada persona alcanzar una vida digna e integrada en la comunidad.

Ojalá este trabajo inspire nuevas investigaciones y acciones que contribuyan a que todas las personas puedan disfrutar de una vivienda estable, segura y acogedora, avanzando hacia una sociedad más equitativa y solidaria.

4. Referencias Bibliográficas

- ❖ Aires Formación. (n.d.) “Enfoques teóricos y herramientas prácticas en la metodología Housing First para el abordajes psicosocial de personas en situación de calle”.
- ❖ Alonso Hauser, J. (2021). ¿Qué está pasando en Ciudad Vieja? Reconfiguración urbana del barrio Ciudad Vieja en el período 1996 - 2018 (Tesis de grado, Universidad de la República). Colibrí.
- ❖ Amarante, V. y Vigorito, A. (2012). Investigación y políticas sociales: La colaboración entre la UDELAR y MIDES para la implementación del PANES. Montevideo: Universidad de la República.
- ❖ Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., & Midaglia, C. (2018a). La renovación del sistema de protección uruguayo. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 22(2), 145-185.
- ❖ Antía, F. (2018b). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
- ❖ Bachiller, S. (2023). Contribuciones académicas sobre situación de calle. Universidad de la República.
- ❖ Ballent, A y Liernur, J. F. (2014). La Casa y la Multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Banco Mundial. 2020. *Inclusión Social en Uruguay*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- ❖ Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). Metodología cualitativa en investigación social: Cuadernos metodológicos. CLACSO.
- ❖ Batista, S., Bonini, M., De León, S., Hernandez, L. (Coord.), Irasuste, A., & Larrosa, A. (2024). Informe contextual sobre aspectos cuantitativos y metodología de trabajo en el marco del Programa “Vales de Inclusión Socio-habitacional”.
- ❖ Bourdieu, P. (2007). La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- ❖ Bourguignon, F. (2003). La pobreza y la desigualdad en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
- ❖ Caras y Caretas. (2024). Inconcebible: trabajadores tercerizados del MIDES denuncian meses sin pago. Disponible en: <https://www.carasycaretas.com.uy/sociedad/inconcebible-trabajadores-tercerizados-del-mides-denuncian-meses-pago-n76533/amp>
- ❖ Castelnoble, L. (2014). Plan Juntos: Análisis de una experiencia en el barrio “Las Cabañitas” (Tesis de Grado, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo). Recuperado de: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/18692/1/TTS_CastelnoblePérezLeidy.pdf
- ❖ Ceni F., Ceni R., Salas G. (2008). Preferencias adaptativas y capacidades: El caso de los sin techo en Montevideo. Instituto de economía. CCEEA. Udelar. Uruguay.
- ❖ Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental. (2024). Informe anual sobre el cumplimiento de la Ley de Salud Mental. Gobierno de Uruguay. Recuperado de <https://www.gub.uy>

- ❖ Dede Delfino, G. (2020). Conferencia exigibilidad del Derecho a la Vivienda. El derecho a la vivienda en Uruguay. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2020-10/presentacion%20derecho%20a%20la%20vivienda-1.pdf>
- ❖ Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2018). Gestión de la política social: Conceptos y herramientas (pp. 353-373). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ❖ Ciapessoni, F. (2016). Hombres que quedaron en calle: un acercamiento a las bases que fundamentan su realidad. Tesis Licenciatura en Sociología. Universidad de la República.
- ❖ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Informe sobre desarrollo urbano y políticas de vivienda en Uruguay. CEPAL.
- ❖ Constitución de la República Oriental del Uruguay (1997) Palacio Legislativo: Sede del Poder Legislativo. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>
- ❖ Cortizo, G., Mattioli, L., Moreno, Á., & Vide, C. (2023). Relevamiento de políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad. Universidad de la República.
- ❖ Creswell, J.W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.). Sage Publications.
- ❖ De Armas, G. (2004). Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema. Fundación Fiedrich Ebert.
- ❖ De Soto, H. (2001). El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Ediciones Ariel.
- ❖ Desmond, M. (2016). Evicted: Poverty and Profit in the American City. Crown
- ❖ El Observador. (2023). Controversias y desafíos en las políticas de vivienda en Uruguay.
- ❖ El Observador. (2022). Trabajadores del MIDES reclamaron salarios impagos y la cartera apuntó contra otras oficinas del Estado. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/trabajadores-del-mides-reclamaron-salarios-impagos-y-la-cartera-apunto-contra-otras-oficinas-del-estado-2022315132329/amp>
- ❖ El País. (2024). Más de 5.000 personas sin hogar en Montevideo, según estudio de la FADU que critica gestión del FA y el PN. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mas-de-5-000-personas-sin-hogar-en-montevideo-segun-estudio-de-la-fadu-que-critica-gestion-del-fa-y-el-pn>
- ❖ El País. (2023, marzo 3). MIDES va por un nuevo sistema y abre refugios de 24 horas para personas en situación de calle. El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/mides-va-por-un-nuevo-sistema-y-abre-refugios-de-24-horas-para-personas-en-situacion-de-calle>
- ❖ FEANTSA. Tipología Europea de Sin Hogar y Exclusión Residencial. Recuperado de: https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf
- ❖ Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). (2018). Informe anual de actividades y políticas de vivienda.
- ❖ Fernández Caetano, C. La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años. Del enfoque residual a la vocación universalista. Fronteras 15 (2): 112-124, agosto-diciembre 2020.

- ❖ Fundación del Español Urgente (2024). Sinhogarismo, neologismo válido. Recuperado de: <https://www.fundeu.es/recomendacion/sinhogarismo-sin-hogar-sintecho-sintechismo/#:~:text=Sinhogarismo%20es%20un%20neologismo%20v%C3%A1lido,de%20la%20persona%20sin%20hogar>'.
- ❖ Galster, G. (2012). The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications. In V. van Ham, D. Manley, D. Bailey, L. Simpson, & D. Maclennan (Eds.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (pp. 23-56). Springer
- ❖ Gaudino, S. (2016). Contradicciones: La vivienda: ¿producto o derecho?. Recuperado de: <https://la.network/contradicciones-la-vivienda-producto-o-derecho/>
- ❖ Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- ❖ Guevara, M. (2019). Situación de calle y vivienda. Una política para armar. *Fronteras*, 13: 98 – 110
- ❖ Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Universidad Pablo de Olavide.
- ❖ Herman, J. L. (1992). *Trauma and recovery: The aftermath of violence—from domestic abuse to political terror*. Basic Books.
- ❖ Hernández, B. (2022). Entender el sinhogarismo. Recuperado de: <https://www.inesem.es/revistadigital/educacion-sociedad/entender-el-sinhogarismo/>
- ❖ Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ª ed.). McGraw-Hill.
- ❖ Hildergar, M. (2012). En los límites de la exclusión social. “Inmigración y sinhogarismo en España”. *Papers: Revista de sociología*, 97 (4), 829-847.
- ❖ IMPO (2017). Ley N° 19.529: Ley de Salud Mental. Diario Oficial. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19529-2017>
- ❖ Instituto Nacional de Estadística. (1996). Ley N.º 16.736, de 5 de enero de 1996. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16736-1996/461>
- ❖ Instituto Nacional de Estadística (2006). *Líneas de pobreza e indigencia 2006 – Uruguay*.
- ❖ Instituto Nacional de Estadística. (2011). Ley N.º 18.829: Declárase la emergencia socio-habitacional. IMPO. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011#:~:text=%2D%20Decl%C3%A1rase%20la%20emergencia%20socio%2Dhabitacional,la%20vivienda%20y%20h%C3%A1bitat%20digno>.
- ❖ Intendencia de Montevideo. (2023). Parador para personas en situación de calle funcionará en local de Intendencia. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/noticias/sociedad/parador-para-personas-en-situacion-de-calle-funcionara-en-local-de-intendencia#:~:text=Los%20paradores%20reciben%20a%20personas,horario%20de%202021%20a%202021>
- ❖ Jha, A. K. (2007). *La Vivienda Popular en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- ❖ Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman.
- ❖ La Diaria. (2022). Políticas de vivienda bajo la lupa: Un análisis de las perspectivas actuales.

- ❖ La Diaria (2023). Familiares de personas con trastornos mentales sostienen además de presupuesto “es necesario que pase algo con lo que se denuncia”. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/salud/articulo/2023/6/familiares-de-personas-con-trastornos-mentales-sostienen-ademas-de-presupuesto-es-necesario-que-pase-algo-con-lo-que-se-denuncia/>
- ❖ La Diaria. (2023). La política de vivienda frente a la crisis habitacional de los últimos 30 años.
- ❖ La Diaria (2023). Mides registró un aumento de 48% de personas a la intemperie en comparación con 2021. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/usuarios/entrar/?article=110239#:~:text=En%20total%2C%20se%20registró%20un,%2C%20>
- ❖ La Diaria (2024). Trabajadores del Mides denuncian reducción de los equipos técnicos en programas para personas en situación de calle. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2024/8/trabajadores-del-mides-denuncian-reduccion-de-los-equipos-tecnicos-en-programas-para-personas-en-situacion-de-calle/>
- ❖ Leni, E. (2023). Finlandia, el enfoque de atención a las personas en situación de sinhogarismo. Secretaria de Estado de Derechos Sociales. Gobierno de España.
- ❖ M24 (2024). Refugios del Mides: nueva figura de “facilitador” está “desdibujada” y las organizaciones pagan diferente por la misma tarea. Recuperado de: <https://www.m24.com.uy/refugios-del-mides-nueva-figura-de-facilitador-esta-desdibujada-y-las-organizaciones-pagan-diferente-por-la-misma-tarea/>
- ❖ Magri, A. (2011). Participación ciudadana en el área de la vivienda: Trayectorias, cambios institucionales y sociales en el caso uruguayo.
- ❖ Magri, A. (2013). El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistemática de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia en Uruguay. Revista invi n°79. Volume N° 28:15-59
- ❖ Magri, A. (2011). Plan Juntos: ¿voluntarismo político o emergencia institucional?, en Informe de Coyuntura n.º10: La política en tiempos de Mujica. Montevideo: Instituto de Ciencias Políticas-FCS-UDELAR: Ed. Estuario, pp. 146-158.
- ❖ Magri, A. (2013). El Plan Juntos de Emergencia Habitacional en Uruguay: Respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas. Revista de Ciencias Sociales, DS – FCS, vol 26, n° 32
- ❖ Magri, A. (2014). De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Montevideo: Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)
- ❖ Marshall, T. (1949). Ciudadanía y clase social.
- ❖ Midaglia, C. (2012) “Un balance crítico de los programas sociales de América Latina: entre el liberalismo y retorno del Estado”, en *Revista Nueva Sociedad*, n.º239. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/un-balance-critico-de-los-programas-sociales-en-america-latina-entre-el-liberalismo-y-el-retorno-del-estado/>
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (n.d.). Centro 24 horas de atención a personas en situación de calle con consumo problemático. Guía de Recursos MIDES. <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/34143/trees>

- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (n.d.). Centro de Recuperación y Cuidados (CRC). Guía de Recursos MIDES. <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/57586/crc32>
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (n.d.). Protocolo para el diseño de viviendas con apoyo. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/protocolo-diseno-viviendas-apoyo-0>
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2020). Informe Censo calle 2020. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20Censo%20calle%202020%20-%200Set.2020_20200919.pdf
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2022). Informe de evaluación de procesos de la modalidad Convenio ANV del Programa Viviendas con Apoyo.
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2023). Porcentaje de hogares que destinan más del 30% de sus ingresos al pago de la cuota de compra o alquiler de la vivienda. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-hogares-destinan-del-30-sus-ingresos-pago-cuota-compra-alquiler-vivienda-2>
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2023). Relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo 2023. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Relevamiento%20de%20personas%20en%20situación%20de%20calle%20en%20Montevideo%202023_30052024_2.pdf
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2024). Llamado a expresión de interés - Dirección Nacional de Protección Social. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2024-02/Llamado%20a%20expresión%20de%20interés%20-%20Dirección%20Nacional%20de%20protección%20Social%20-%20MIDES.pdf>
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2024). Atención a personas en situación de calle. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/atencion-personas-situacion-calle>
- ❖ Ministerio de Desarrollo Social. (2024). Presentación Programa Viviendas con Apoyo.
- ❖ Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). (2021). Plan Nacional de Vivienda y Ordenamiento Territorial. MVOTMA.
- ❖ Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2019). El Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 supera sus metas. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/noticias/plan-quinquenal-vivienda-2015-2019-supera-sus-metas>
- ❖ Montero, A. P. (2017). Urbanización y vivienda en América Latina: Una mirada comparativa. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ❖ Naciones Unidas (2002) El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada. Folleto Informativo No21.s/d. Giniebra.
- ❖ O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°42.

- ❖ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2009). El derecho a una vivienda adecuada. Recuperado de:
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- ❖ ONU-Hábitat. (n.d.). *El fenómeno de la gentrificación*. Recuperado de <https://onu-habitat.org/index.php/el-fenomeno-de-la-gentrificacion>
- ❖ Panela, T. (2020). La relevancia de la temporalidad en los estudios y políticas sobre situación de calle. Un análisis de secuencias de asistencias a refugios para personas sin hogar en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 29 Núm. 45. Pág. 135 a 164
- ❖ Pasca García, L. (2014). *La concepción de la vivienda y sus objetos*. Universidad Complutense de Madrid.
- ❖ Peters, E. (2019). *The Right to Housing in International Law: Towards a Rights-Based Global Urban Development*. Routledge.
- ❖ Pierson, P. (2006). *Sobrellevando la austeridad permanente*. Zona Abierta.
- ❖ Pintado, N. (2023). *Reflexiones desde la experiencia de trabajo en el Equipo Móvil*. Universidad de la República.
- ❖ Plan Quinquenal de Vivienda 1991-1994. DINAVI, MVOTMA, 1991.
- ❖ Plan Quinquenal de Vivienda 1995-1999. DINAVI, MVOTMA, 1995.
- ❖ Plan Quinquenal de Vivienda 2000-2004. DINAVI, MVOTMA, 2000.
- ❖ Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009. DINAVI, MVOTMA, 2005.
- ❖ Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019. DINAVI, MVOTMA, 2015.
- ❖ Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024. DINAVI, MVOT, 2020.
- ❖ Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2017). Arismendi: “El Ministerio de Desarrollo Social nació en 2005 porque cada tres personas, una era pobre”. Recuperado de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/arismendi-ministerio-des-arrollo-social-nacio-2005-porque-cada-tres-personas#:~:text=Uruguay%20Presidencia&text=Arismendi%20afirmó%20que%20el%20Ministerio,atender%20a%20las%20personas%20excluidas>.
- ❖ Real Academia Española. (n.d.). Vivienda. En *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Recuperado de <https://dle.rae.es/vivienda#>
- ❖ Repetto, F. (2003). *Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social*.

- ❖ Salas, G. y Vigorito, A. (2021). Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones. Serie de documentos Risep N°16.
- ❖ Sánchez Ruiz, I. (2016) Las personas sin hogar: transformaciones actuales acontecidas. Universidad de Murcia
- ❖ Scelza, B. (2021). Debate sobre la obligación de obtener viviendas: “El derecho no puede divorciarse de la realidad”, sostiene el especialista. La Diaria. Recopilado de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/5/debate-sobre-obligacion-de-otorgar-viviendas-el-derecho-no-puede-divorciarse-de-la-realidad-sostiene-especialista/>
- ❖ Sen, A. (1999). Desarrollo y libertad. Editorial Planeta Mexicana.
- ❖ Shinn, M., & Khadduri, J. (2020). In the Midst of Plenty: Homelessness and What to Do About It. Wiley.
- ❖ Sinhogarismo, neologismo válido. Recuperado de: <https://www.fundeu.es/recomendacion/sinhogarismo-sin-hogar-sintecho-sintechismo/>
- ❖ Smith, N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. Antipode, 34(3), 427-450.
- ❖ Subirats, J. (1991). Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común. Ekonomiaz, 26(144-146).
- ❖ Traversa, F. (2004). El papel del Estado en los policy networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). Montevideo: Revista Uruguaya de Ciencia Política – 14/2004 ICP
- ❖ Tsemberis, S. (2010). Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction. Hazelden Publishing.
- ❖ Universidad de la República. (2022). LUC: Arrendamiento sin garantías. <https://udelar.edu.uy/portal/2022/03/luc-arrendamiento-sin-garantias/>
- ❖ Wilkinson, R. G., & Marmot, M. (2003). Social Determinants of Health: The Solid Facts (2nd ed.). World Health Organization

ANEXO

A continuación, se presenta el cuestionario semiestructurado aplicado en las entrevistas realizadas en el marco del trabajo de investigación. Este instrumento tuvo como objetivo explorar las percepciones, barreras y experiencias vinculadas al acceso a la vivienda de personas en situación de calle y trabajadores/as del ámbito social.

Anexo I – Guía de entrevista a personas en situación de calle

A continuación se presenta el cuestionario utilizado en las entrevistas realizadas a personas en situación de calle. El objetivo fue conocer sus trayectorias, percepciones, experiencias y expectativas en relación al acceso a la vivienda, así como otros aspectos vinculados a su situación actual, el empleo, la salud y el acompañamiento institucional recibido.

Preguntas aplicadas:

- 1) ¿Cuál es tu nombre?
- 2) ¿Cuántos años tenés?
- 3) ¿Con qué género te identificás?
- 4) ¿Actualmente estás experimentando la falta de vivienda o te encontrás sin un hogar estable?
- 5) En el caso de que la respuesta sea afirmativa:
- 6) ¿Dónde estás viviendo actualmente?
- 7) ¿Hace cuánto te encontrás en esta situación?
- 8) ¿Tenés un lugar donde resguardarte durante el día?. ¿Qué actividades tenés?
- 9) ¿Podés compartir brevemente cuáles te parecen que son los motivos que te llevaron a estar en situación de calle?
- 10) ¿Cuál es tu último nivel educativo cursado?
- 11) ¿Tenés trabajo en este momento? En el caso de contestar que sí, ¿has estado alguna vez en caja? En caso afirmativo ¿cuándo fue la última vez?
- 12) ¿Considerás que la falta de empleo o ingresos suficientes contribuyeron a que te encuentres/encontraras en situación de calle? (según lo que me haya contestado previamente si estaba o no sin vivienda)

13) Antes de encontrarte en tu situación actual, ¿donde vivías?. ¿Podrías describir ese lugar?. ¿En qué barrio estaba?. ¿Con quién/quienes vivías?

14) ¿Qué significa para vos tener una vivienda?

15) Además del resguardo físico que da el tener una vivienda, ¿qué otras cosas favorece tenerla?

16) ¿Cuáles pensás que son los principales obstáculos para acceder a una vivienda?

17) ¿Has buscado ayuda en servicios sociales o gubernamentales para encontrar vivienda?

En el caso de afirmativo, ¿dónde la buscaste?

18) ¿Has experimentado alguna dificultad al intentar acceder a programas de vivienda?

19) ¿Considerás que el hecho de no acceder en este momento a una vivienda afecta a tu salud mental y física? ¿En qué?

20) En el caso de respuesta afirmativa, ¿has buscado ayuda con algún profesional?. ¿Has tenido algún tipo de acompañamiento?

21) ¿Contás con una red de apoyo, como familiares o amigos?

22) ¿Cómo han respondido esas personas a tu situación?

23) ¿Has utilizado refugios temporales?

24) En el caso de respuesta anterior afirmativa, ¿cúal ha sido tu experiencia en ellos?

25) ¿Cuáles son tus esperanzas y expectativas para el futuro en términos de vivienda?

26) ¿Qué cambios creés que podrían ayudar a las personas sin hogar a acceder a una vivienda de manera más efectiva?

Anexo II – Guía de entrevista a trabajadores/as del ámbito social

El siguiente cuestionario fue utilizado en entrevistas a trabajadores y trabajadoras del ámbito social que se desempeñan en dispositivos de atención a personas en situación de calle. El objetivo fue explorar su experiencia, percepciones y conocimientos en torno a las políticas de vivienda y las barreras que enfrentan los participantes de los servicios para acceder a una solución habitacional.

Preguntas aplicadas:

- 1) ¿Cuál es tu nombre?
- 2) ¿Cuántos años tienes?
- 3) ¿Con que género te identificas?
- 4) ¿Cuál es tu trabajo actual?
- 5) ¿Cuál es tu experiencia trabajando en el ámbito social?
- 6) ¿Cuáles crees que son los principales obstáculos para que las personas en situación de calle puedan acceder a una vivienda?
- 7) ¿Consideras que las personas en situación de calle conocen acerca de los distintos programas de vivienda?
- 8) ¿Qué política de vivienda conoces?
- 9) ¿Consideras que las personas que trabajan en el ámbito social tienen la información suficiente para poder transmitir a los participantes de los centros nocturnos?
- 10) ¿Alguna vez pudiste conversar con los participantes sobre qué significa para ellos tener una vivienda?
- 11) ¿Qué te transmitieron?
- 12) ¿Los participantes han buscado a través de vos ayuda para acceder servicios sociales o gubernamentales para encontrar vivienda?
- 13) ¿De qué se trataba?
- 14) ¿Consideras que existe una relación entre tener una vivienda y la salud mental y física de los participantes? ¿Por qué?
- 15) ¿En general las personas que se acercan cuentan con una red de apoyo, como familiares o amigos?
- 16) ¿Qué cambios crees que podrían ayudar a las personas sin hogar a acceder a una vivienda de manera más efectiva?