



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA



Monografía Final
Licenciatura en Trabajo Social

Concepciones de ciudadanía presentes en el PASC

Estudio de caso de las Casas de Medio Camino

Moriana Pi González

Tutora: Mag. Leticia Pérez

Montevideo, Uruguay

Noviembre 2013

RESUMEN

La presente monografía consiste en una investigación exploratoria que pretende analizar las concepciones de ciudadanía presentes en el diseño e implementación del Programa de Atención a las personas en Situación de Calle implementado por el Ministerio de Desarrollo Social a través de convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil. Uno de los dispositivos que este programa desarrolla es el de las Casas de Medio Camino. Desde el entendido de que pretende ser una modalidad particular y presenta especificidades, es que este análisis se centra en ellas.

Se utiliza el análisis de contenido como la técnica de procesamiento y análisis de la información recolectada a partir de documentos oficiales del Programa, y entrevistas semi-estructuradas tanto a integrantes del equipo MIDES de gestión del PASC como a operadores directos de las Casas de Medio Camino, tales como coordinadores, técnicos y educadores.

PALABRAS CLAVE

Políticas sociales, ciudadanía, situación de calle.

ÍNDICE

Capítulo I: INTRODUCCIÓN	2
Capítulo II: MARCO TEÓRICO	5
CUESTIÓN SOCIAL	7
La cuestión social en la actualidad.....	8
Exclusión social y situación de calle.....	12
POLÍTICAS SOCIALES	21
CIUDADANÍA.....	26
Ciudadanía como construcción socio-histórica.....	26
Distintos significados teóricos de ciudadanía	27
La ciudadanía hoy.....	31
Capítulo III: MARCO CONTEXTUAL	34
Abordaje de la situación de calle en el Uruguay.....	34
Creación del MIDES. PANES y Plan de Equidad	37
Capítulo IV: METODOLOGÍA	40
Capítulo V: ANÁLISIS	42
LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE CALLE	43
1.1. Concepciones de la situación de calle y sus reflejos en el nombre del Programa: PAST-PASC.	43
1.2. Cambio de concepción, cambio en el funcionamiento del Programa.....	47
CASAS DE MEDIO CAMINO:.....	54
2.1. Casas de Medio Camino: la punta de la pirámide	54
2.2. Casas a medio camino de la autonomía.....	57
CONCEPCIONES DE CIUDADANÍA	61
3.1. El PASC como política de inserción	61
3.2. Significados teóricos de ciudadanía	69
Capítulo VI: CONSIDERACIONES FINALES	72
BIBLIOGRAFÍA	76
ANEXOS	Error! Bookmark not defined.

Capítulo I: INTRODUCCIÓN

Como último requisito académico para optar por la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, presentamos la monografía final donde se pretende discutir acerca de una de las respuestas que el Estado brinda al fenómeno social situación de calle.

La problemática de la “mendicidad” y el “vagabundeo”, han sido históricamente intervenidas a nivel mundial a través de entidades religiosas, filantrópicas, caritativas y posteriormente por el Estado. Uruguay no fue la excepción. Hasta el año 2000, eran principalmente las organizaciones de índole religiosa las que se hacían cargo de la atención de esta problemática, con muy poco apoyo estatal.

En el año 2005, con la asunción del primer gobierno de izquierda en nuestro país y la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se comienza a implementar, en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST). Dicho programa, si bien se inició con el PANES, continúa como una política permanente “*dadas las características estructurales de la situación de calle en nuestro país*” (Licitación Abreviada N°25/2009:2) y ha tenido algunos cambios. Además del cambio de nombre (pasó a denominarse Programa de Atención a las personas en Situación de Calle (PASC)), otra innovación importante fue el comienzo de la implementación de las Casas de Medio Camino como forma de trabajar focalizadamente y por corto tiempo (se marcan seis meses como tiempo para transitar por los medios caminos) con las personas que se encuentren en el proceso de salida de la situación de calle y egreso del Programa, llevando adelante “*líneas que permitan la reinserción de los individuos en el ámbito social*” (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos).

Desde hace un tiempo comencé a trabajar en una de las Casas de Medio Camino que se encuentran en funcionamiento. Las contradicciones tanto como las satisfacciones que se viven en la práctica me despertaron el interés de realizar la tesis de grado en torno a esta modalidad de intervención sobre las personas en situación de calle, que se encuentra desarrollando el Estado a través de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Es así que me propongo analizar las concepciones de ciudadanía que se encuentran presentes en el diseño e implementación del PASC, particularmente en las Casas de Medio Camino, desde el entendido de que pretende ser una modalidad de intervención particular dentro del Programa y es importante estudiarla a partir de sus especificidades, ya que puede arrojar resultados distintos al del resto de los niveles de intervención del PASC.

Es importante aclarar que las concepciones se diferencian de los conceptos, en tanto estos últimos “*hacen referencia a la definición de un término; aluden a una unidad cognitiva de significado que signa las características del objeto*” (Echavarría; 2011: 199), y las concepciones, por su parte, “*además de dar cuenta de los significados del objeto, incluyen, de manera implícita o explícita, los principios necesarios para su aplicación en contextos culturales específicos*” (Echavarría; 2011: 199), es decir que no sólo tienen que ver con “*las pautas de significación (conocimientos, valores, creencias)*” sino que además refieren a cómo son usados esos significados en la práctica. Por esto es que considero

que, para acercarme al objetivo general, debería cumplir con los siguientes objetivos específicos:

Conocer y analizar las concepciones de ciudadanía presentes en el diseño y documentos oficiales del programa.

Conocer y analizar los significados que los integrantes del equipo MIDES de gestión del PASC le otorgan a la categoría de ciudadanía.

Conocer las formas de trabajo de las Casas de Medio Camino y contrastarlas con los significados de ciudadanía que presentan los integrantes del equipo MIDES de gestión del PASC.

Para esto se recurrirá a realizar análisis de documentos del Programa y entrevistas al equipo de gestión del PASC para intentar cumplir los primeros objetivos, y entrevistas a algunos educadores, técnicos y coordinadores de las tres Casas de Medio Camino¹ que se encuentran en funcionamiento, para el último.

La elección de la temática fue inspirada, como mencioné anteriormente, por el trabajo que estoy realizando en una Casa de Medio Camino, pero además, considero que la situación de calle es una problemática actual de gran importancia en nuestra sociedad, que se encuentra vigente dentro de la agenda pública y sigue involucrando a muchas personas de manera directa. Así como también la cuestión de la ciudadanía es un debate presente en la actualidad y de suma importancia para el Trabajo Social, profesión que se compromete con su defensa y profundización desde su Código de Ética, como uno de sus principios y fines fundamentales². Además, esta categoría nos permite reflexionar sobre los fundamentos y objetivos últimos de este programa social, al generar un debate sobre concepciones socio-históricamente constituidas y políticamente determinadas.

Por otro lado, es de suma relevancia analizar estos programas sociales desde la perspectiva del Trabajo Social ya que es uno de los espacios en que se inserta la profesión y es necesario reflexionar de manera autónoma respecto a esto. Sin embargo, esto no quiere decir que esta investigación exploratoria se realice como elemento para intervenir, sino que se va a orientar hacia el objetivo de problematizar el conocimiento producido sobre esta temática.

El Trabajo Social ha debatido mucho respecto a su relación con la investigación, la cual se ha desarrollado en una constante tensión. Algunos autores señalan que esta profesión se encuentra conformada por diferentes dimensiones, entre las cuales ubican la investigativa. De este modo, también entiendo que la investigación se constituye en uno de los pilares fundamentales de la profesión, y esto desde distintos ángulos.

Por un lado, la investigación se presenta como un elemento imprescindible a la hora de intervenir en procesos asistenciales y socio educativos, dada la necesidad de una intervención que deje a un lado el conocimiento y puntos de vista cotidianos y se nutra de un conocimiento científico, con aportes teóricos, que permitan comprender la situación que se está abordando.

Por otro lado, y este ha sido uno de los nudos problemáticos más importantes en la profesión dadas sus raíces interventivas, se encuentra la investigación entendida como

¹ "San Esteban", "Islas Canarias" y "Durazno 2".

² "Defensa y profundización de la ciudadanía, en sus aspectos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos, promoviendo el acceso real a los bienes materiales y culturales producidos socialmente, sin discriminación de género, edad, opción sexual, etnia, condición social, económica, opción religiosa o política." (Código de ética para el servicio social o trabajo social del Uruguay; 2000:3).

producción de conocimientos que trascienda la intervención inmediata, persiguiendo como objetivo contribuir a comprender la realidad social.

Estas dos formas de investigación “...*tienen sus propias especificidades, tiempos y objetivos distintos y por lo tanto, corresponden a dos niveles de análisis diferentes.*” (Malacalza; 1993).

Toda investigación en Trabajo Social, se desarrolla desde y hacia las ciencias sociales y humanas, de las cuales se nutre pero también aporta desde su especificidad inherente de cercanía con la realidad social. Pero esta relación, debido al origen de la profesión (la cual nace, como ya mencioné, con objetivos vinculados exclusivamente a la acción), deviene de una dependencia del Trabajo Social con la producción de conocimiento de otras ciencias sociales, principalmente de la sociología, que nos condujo a una falta de dominio y aprehensión de nuestro propio quehacer profesional, colocándonos en el lugar de “...desaguadero de las ciencias sociales” (Netto, 1997). De este modo, el Trabajo Social tiene la responsabilidad de desarrollar sus propios procesos de investigación como forma de lograr “*libertad y autonomía de otras disciplinas*”, y “*una identidad de las investigaciones en y para el Trabajo Social*” (Marrián, A. Recuperado: 2011, 17 de setiembre, En: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co>).

El Trabajo Social posee en sí mismo la posibilidad de investigar con el único objetivo de producir conocimiento en torno a algún aspecto de la realidad social, por esto es que, como Grassi, entiendo que “...*la investigación (producción de conocimiento) en trabajo social no es sólo una herramienta en el proceso de intervención, sino que se inscribe en la posibilidad misma de constituir la práctica profesional. Por eso, la problematización de situaciones que no conducen de manera inmediata a un diagnóstico para la acción, no sólo no están vedadas al trabajo social, sino que constituyen una apuesta estratégica en dirección a sustentar una práctica crítica. En el mismo sentido, el propio proceso de intervención puede devenir en objeto de investigación.*” (Grassi; 1994: 51).

Capítulo II: MARCO TEÓRICO

*"No acepten lo habitual como cosa natural pues en tiempos de desorden sangriento, de confusión organizada, de arbitrariedad consciente, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer imposible de cambiar."
Bertolt Brecht.*

Antes de comenzar la exposición de las categorías de análisis que arrojarán luz al estudio del fenómeno en cuestión, retomaremos los aportes teórico-metodológicos planteados por Kosik (1967) que orientarán la forma de interpretar la realidad que asumirá este trabajo y justifica la razón por la cual se considera necesaria la abstracción del fenómeno en categorías analíticas para comprenderlo.

En primer lugar, es importante aclarar que concebimos la realidad como una totalidad compleja, contraponiéndose a la mirada que entiende a los fenómenos sociales como hechos aislados, en tanto la concepción de totalidad³ permite entender la realidad como mediaciones interrelacionadas que históricamente la forman.

El aspecto de la realidad que se muestra cotidianamente al ser humano es lo fenoménico, gracias al cual las personas pueden desenvolverse en el día a día ya que constituyen las representaciones del *"pensamiento ordinario"* (Kosik; 1967:26) que les permite actuar en el mundo, pero no alcanzar su comprensión. *"Para que el hombre pueda comprender ese todo, para aclararlo y explicarlo, es necesario dar un rodeo: lo concreto se vuelve comprensible a través de lo abstracto; el todo por medio de la parte."* (Kosik; 1967:49)⁴. De este modo, se trasciende lo fenoménico para acceder a la esencia, la cual es *"mediatizada por el fenómeno y se muestra, por tanto, en algo distinto de lo que es."* (Kosik; 1967:27).

Así, el presente trabajo comprenderá la realidad como producto de un devenir histórico ubicado en un momento socio-histórico específico, determinado por múltiples factores. Por esto es que partiremos de un concreto real, expresado en las Casas de Medio Camino del PASC, para, luego de un proceso analítico de abstracción que interrelacione las categorías que las determinan y transversalizan⁵, pasar al concreto pensado, y al volver al objeto en estudio ya *"...no tendría una representación caótica de un conjunto, sino una rica totalidad con múltiples determinaciones y relaciones"* (Marx; 1971:21). Esto permitirá alejarnos del pensamiento cotidiano, desnaturalizando elementos que se presentan como obvios y comprender la realidad como una totalidad en constante movimiento y contradicción.

³Se entiende por *totalidad* la *"... realidad como un todo estructurado y dialéctico, en el cual puede ser comprendido racionalmente cualquier hecho (...) la totalidad, no es, por tanto, todos los hechos, el conjunto de ellos (...) es la teoría de la realidad como totalidad concreta."* (Kosik, K; 1967: 55-56).

⁴*"El acto de la abstracción es analítico, en el sentido que separa de la "representación plena" uno a uno sus múltiples contenidos noéticos (momentos de la realidad de la cosa misma); separa una parte del todo y la considera como todo. (...) La abstracción no separa directamente la determinación de lo real concreto, sino de la "representación" ya conocida. Por ello la representación es anterior a la abstracción, y la representación es el punto de partida de la determinación abstracta."* (Dussel; 1991:51).

⁵Tomando en cuenta que *"...no se trata de aislar categorías para analizarlas en sí mismas (...), sino de tejer las complejas relaciones y contradicciones que hay entre éstas para obtener una unidad compleja de elementos interrelacionados."* (Blanco; 2010. Recuperado: 2011, 11 de julio, En: <http://plumaypincel.cl>).

De este modo se puede decir que esta no es solamente una postura teórico-metodológica, sino también una forma de entender la realidad como una totalidad de múltiples dimensiones y determinaciones en constante realización y devenir, lo que nos permite no sólo admitir la complejidad de la realidad sino también que puede ser transformada “...sólo porque, y sólo en la medida en que es creada por nosotros mismos, y en que sabemos que la realidad es producida por nosotros.” (Kosik; 1967:35). Consideramos que esta es la forma de comprender realmente los procesos que se desarrollan en la realidad social, ya que permite enfrentarse a las múltiples tensiones y contradicciones que en ella se presentan.

Es por lo expuesto anteriormente, que se cree necesario recurrir a categorías abstractas que nos conduzcan a comprender lo que la realidad social en estudio implica. Los fenómenos sociales se deben vislumbrar bajo la luz de la teoría, en tanto esta se convierte en un elemento imprescindible para poder explicar la realidad que se pretende comprender. Es así que se van a exponer tres grandes categorías conceptuales, organizadas de manera de ir de lo más general a lo más particular. Figuradamente podríamos decir que la idea es ir descendiendo por una estructura conoide que nos permita separar las partes del todo, siendo conscientes que no vamos a poder contemplar todas las partes que forman al fenómeno, pero sí intentaremos exponer las categorías que puedan iluminar la pregunta problema planteada para este trabajo. Así, como primera categoría se presentará la de *cuestión social*, junto con la de *exclusión social y situación de calle* como algunas de sus manifestaciones, necesarias para iluminar el problema de investigación planteado. Luego, se abordará la categoría de *políticas sociales* en tanto herramientas del Estado que surgen con el objetivo de “apaciguar” la contradicción capital/trabajo generadora de la cuestión social. Por último, se exhibirá la categoría *ciudadanía* como una de las dimensiones que definen a las políticas sociales, y como la dimensión central de este trabajo según los objetivos planteados.

CUESTIÓN SOCIAL

“...la presencia, se diría que cada vez más insistente, de individuos ubicados como en situación de flotación en la estructura social, que pueblan sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado.” (Castel; 1997: 15).

La expresión “cuestión social” fue utilizada por primera vez en Europa en la década de 1830, por críticos de la sociedad y filántropos ubicados dentro del espacio político. Se planteó en el contexto de la revolución industrial, de la toma de conciencia sobre las condiciones de vida derivadas del desarrollo de la industria, y de la organización de la clase trabajadora para luchar por mejores condiciones de trabajo y de vida. Es decir que se encuentra vinculada al pauperismo derivado del desarrollo del capitalismo industrial y el peligro que este significaba para la sociedad, en la que se generó una separación entre el orden jurídico-político que reconocía los derechos del ciudadano, y el orden económico que suponía miseria masiva. De esta manera se empezó a entender que se habían desarrollado nuevas tensiones que amenazaban al orden político y social. Así, Castel afirma que la cuestión social interpela la posibilidad de integración de cualquier orden social, *“...la cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero “pone en cuestión” al conjunto de la sociedad.”* (Castel; 1997:23). Este autor centra su preocupación sobre la cuestión social en la problemática de la cohesión social y en la amenaza que supone al orden social y político, y la define de la siguiente manera: *“...es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”* (Castel; 1997:20).

Concretamente, se puede decir que la cuestión social es la manifestación de las desigualdades y antagonismos engendrados en la sociedad capitalista. Surge con el afianzamiento de la revolución industrial que trajo consigo consecuencias como el surgimiento de las grandes ciudades, el hacinamiento, condiciones de vida deplorables para los trabajadores, en fin, diversas problemáticas vinculadas al trabajo asalariado en el sistema capitalista, que comienza a ser industrializado. Pastorini (1999) la define como el conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que surgen con el desarrollo del capitalismo y con la consecuente aparición de la clase obrera dentro del orden burgués. Es decir que la contradicción de base, que sostiene a la cuestión social, es la que se genera entre el proletariado y la burguesía, entre el capital y el trabajo, tal como lo expresa lamamoto: *“La “cuestión social” no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y represión.”* (lamamoto; 1997: 91-92).

Siguiendo a lamamoto podemos decir que la cuestión social es una totalidad contradictoria, la cual debe ser pensada en su doble dimensión, como expresión de las desigualdades y antagonismos propios del orden capitalista y de su desarrollo, pero también como movilización, resistencia, rebeldía y presión social que se da por parte de la clase trabajadora como reacción a sus condiciones infrahumanas de vida. Debido a esa presión es que la clase obrera fue incluida en la agenda política, y que el Estado en

respuesta y para evitar el conflicto social, responde a través, por ejemplo, de políticas sociales. Así lo expresa Netto: *“el capitalismo monopolista, por su dinámica y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por él capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y reivindicaciones inmediatas. Y que este proceso está en su conjunto tensionado no sólo por las exigencias del orden monopolístico, sino también por los conflictos que éste hace emanar de toda la escala societaria. Es solamente en estas condiciones que las secuelas de la “cuestión social” se tornan (...) objeto de una intervención continua y sistemática por parte del Estado.”* (Netto en Pastorini; 1999:73). Es por esto que se afirma que las acciones estatales que atienden las manifestaciones de la cuestión social, no son únicamente para disminuir sus efectos negativos, sino para asegurar el desarrollo del capitalismo, por eso es que la atención está centrada en problemas y grupos que pueden llegar a poner en riesgo el orden socialmente establecido.

La cuestión social en la actualidad

Uno de los debates que se han desarrollado desde la última década del siglo XX refiere a si actualmente existe una nueva cuestión social o si lo que se produjo fue una metamorfosis de la misma. Esto se cuestiona debido a las expresiones intensificadas y ampliadas de la cuestión social.

En este trabajo vamos a partir de la segunda postura, afirmando que lo que se puede observar es *“Una problemática nueva (...) pero no otra problematización”* (Castel; 1997: 22), ya que entendemos que la contradicción que sustenta a la cuestión social continúa siendo la misma, es decir la que existe entre el capital y el trabajo. Esta contradicción encuentra actualmente una sociedad en la cual el trabajo es cada vez menos necesario para la reproducción del capital, pero en esta sociedad *“...o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo.”* (Antunes; 2000:38).

Las manifestaciones de la cuestión social ya no son las mismas, pero no podemos desviar la mirada del mundo del trabajo asalariado para entenderla porque estaríamos negando su origen, además de perder la perspectiva de que el trabajo, aunque se torne menos necesario para la reproducción del capital, continúa siendo fundamental para su acumulación y el principal eje de integración. Si objetamos la centralidad del trabajo, no nos permitimos analizar esta realidad desde su más profunda contradicción.

Con los cambios sociales que se generaron en los años 70, que tienen que ver con las transformaciones en el modelo de producción y en el patrón de acumulación capitalista y su legitimación neoliberal, se han generado nuevas manifestaciones de la cuestión social, como el desempleo estructural, la precarización de las condiciones de trabajo, el debilitamiento de las relaciones colectivas, la desarticulación de la *clase que vive del trabajo*, la desprotección social, la creciente pobreza y desigualdad. Antunes resume claramente las tendencias que se diseñaron en el contexto de una crisis estructural del capital y que configuraron el capitalismo contemporáneo: la sustitución del

patrón productivo taylorista/fordista por el toyotista⁶ basado en formas de producción flexibilizadas y desreglamentadas, que instala un patrón de acumulación de capital flexible; y la crisis del Estado de Bienestar que dio paso a un modelo “*neoliberal, privatizante e anti-social*” (Antunes; 2000:37).

El cambio de patrón productivo fue posible, entre otras cosas, por el desarrollo de la globalización durante la denominada por Hobsbawm “edad de oro”: “...*período de 25 o 30 años [desde el fin de la segunda guerra mundial hasta 1973] de extraordinario crecimiento económico y transformación social...*” (Hobsbawm; 1999:15), “...*en el camino de una a otra crisis...*” (Hobsbawm; 1999:16). A partir de los años 70, se creó una economía mundial cada vez más integrada, “...*particularmente en las cuestiones económicas, el mundo es ahora la principal unidad operativa y las antiguas unidades, como las “economías nacionales”, definidas por la política de los estados territoriales, han quedado reducidas a la condición de complicaciones de las actividades transnacionales.*” (Hobsbawm; 1999:24). Esto llevó a que las industrias abandonaran los países con salarios más altos por aquellos en que los salarios son menos elevados, “*Liberados, los capitales no tienen más que una única racionalidad: la rentabilidad máxima de las inversiones, cualquiera sea el país.*” (Baraibar; 2000: 5).

Si lo vemos desde la historia uruguaya, y siguiendo el planteo que Olesker realiza en su obra “Crecimiento y exclusión. Nacimientos, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)”, podemos decir que, en el Uruguay, la transformación del modelo económico se ha venido afianzando desde finales de la década de los 70 en un proceso que el autor divide en tres etapas, en las cuales muestra el papel protagónico del Estado en generar las condiciones necesarias para que se desarrollaran. Entre los años 1974 y 1980 se acentuaron las posturas de liberalización y de apertura, y comenzaron a desarrollarse las condiciones para que se profundizara el neoliberalismo. Salido el país de la dictadura (proceso político utilizado para posibilitar la transformación del modelo económico), se consolida el cambio de patrón de acumulación. A partir de 1990 se profundiza este nuevo modelo económico con el gobierno de Lacalle que “...*modificó las bases productivas del Uruguay y consolidó el nuevo modelo de acumulación*” (Olesker; 2004:37), y la segunda administración de Sanguinetti que realizó la semiprivatización del sistema de Seguridad Social instalando las AFAP, y llevó adelante una reforma educativa “...*cuyo objetivo claramente estuvo acompasado con el desarrollo del modelo*” (Olesker; 2004:38).

De cualquier manera, Uruguay vive estas transformaciones como uno de los países parte de un continente con economía dependiente y periférica, dentro de un mundo globalizado, donde las transformaciones se producen en virtud de las necesidades del capital. En América Latina, las políticas económicas y sociales se aplicaron siguiendo el modelo propuesto por el “Consenso de Washington”, impuesto en muchos países bajo gobiernos dictatoriales. Las medidas del consenso tenían como fin lograr el desarrollo económico que permitiera, a través del “efecto derrame o goteo”,

⁶El toyotismo es una forma de organización de la producción y el trabajo, que nació en la fábrica Toyota en Japón y se expandió por el occidente capitalista, tanto en los países capitalistas centrales como en los subordinados. Sus características básicas (en contraposición al taylorismo/fordismo) son: la producción está sumamente vinculada a la demanda, la cual es variada y heterogénea; se fundamenta en el trabajo obrero en equipo, con variedad de funciones; tiene como principio el *just in time*, el mejor aprovechamiento posible del tiempo de producción, y funciona según el sistema *kanban*, que se trata de un sistema de información que controla la fabricación de las piezas y stock en la cantidad (que en el toyotismo debe ser mínimo) y tiempo necesarios. A diferencia de la fábrica fordista, que producía el 75% del producto en su interior, la toyotista sólo produce el 25%, horizontaliza el proceso productivo y terceriza gran parte de lo que anteriormente era producido dentro de ella. (Antunes; 2000:41-42).

mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres y vulnerables. Para esto, apostaban a la reducción del papel del Estado, asumiendo que el mercado era el mejor mecanismo de asignación de recursos. Así, dentro de los diez puntos que plantea, se encuentran la liberalización del comercio, de las tasas de interés y de la inversión extranjera directa; la privatización, *“reinsertando gran parte de las actividades “públicas” en el ámbito del mercado a través del proceso de desregulación global de la economía, privatización de las empresas estatales (...) elimina el “monopolio” estatal en la provisión de bienes y servicios a través de la incorporación de la competencia privada.”* (Antunes, Narbondo en Pérez; 2012: 10); y el reordenamiento de las prioridades del gasto público, focalizándolo en el crecimiento y las poblaciones más vulnerables (Recuperado: 2013, 9 de abril. En: <http://www.flacsoandes.org>).

Esta forma flexibilizada de acumulación capitalista generó consecuencias en el mundo del trabajo, forjando una clase trabajadora fragmentada, heterogénea y compleja (Antunes, 1999; Antunes, 2000). Siguiendo el planteo de Antunes, podemos resaltar algunos aspectos que se constituyen en imprescindibles para comprender las nuevas manifestaciones de la cuestión social, ya que esta se plantea hoy en día *“...a partir del derrumbe de la condición salarial. (...) porque el salariado ha llegado a estructurar nuestra formación social casi totalmente.”* (Castel; 1997: 389).

Se desarrolló un proceso contradictorio entre la reducción del proletariado fabril estable (*desproletarización del trabajo industrial*), como consecuencia de la reestructuración y la desconcentración del espacio físico productivo, elemento característico del toyotismo, y el aumento del trabajo asalariado con la expansión del sector de servicios, así como el aumento del subproletariado (esto implica: trabajo parcial, precario, temporario, subcontratado, “tercerizado”, vinculados a la “economía informal”), y la creciente incorporación de mano de obra femenina.

La disminución de la mano de obra fabril es consecuencia, entre otras cosas, del proceso de tecnologización, que permite un nivel de producción igual o mayor al anterior con menor cantidad de trabajo humano. Esto se hace posible gracias al aporte de la ciencia en la tecnología necesaria para la producción de mercancía, y genera una descomunal tasa de desempleo estructural (Antunes, 1999).

Por otro lado, también se puede decir que la relación formación-empleo se ha transformado. Actualmente la elevación del nivel de formación, no necesariamente permitirá encontrar empleo a los desempleados, el nuevo problema es lo que Castel denomina la posible *“inempleabilidad de los calificados”* (Castel; 1997: 409).

A la vez que se reduce la cantidad del proletariado industrial tradicional, se produce un cambio cualitativo *“en la forma de ser del trabajo, que por un lado impulsa hacia una mayor calificación del trabajo, y por el otro impulsa a una mayor descalificación.”* (Antunes; 1999:49). Acerca de la mayor calificación del trabajo, el autor toma a Marx para explicarla, y expresa que el aumento de la utilización del trabajo muerto lleva a que el trabajador se acerque a constituirse en lo que Marx denominó como “supervisor y regulador del proceso de producción”, lo que conduce a un proceso de intelectualización del trabajo.⁷ Respecto a la descalificación del trabajo, Antunes nos habla de la *desespecialización* del obrero industrial, que se produjo con la creación del trabajador multifuncional, así como de aquellos que denomina como subproletariado moderno, es decir los trabajadores temporarios, parciales, subcontratados, etc.

⁷El obrero ya no transforma los materiales directamente, *“...sino que más bien el hombre se comporta como supervisor y regulador con respecto al proceso de producción mismo”* (Marx en Antunes; 1999:50) que realizan las máquinas programadas para ello. *“Se presenta al lado del proceso de producción, en lugar de ser su agente principal.”* (Marx en Antunes; 1999:50).

Esto nos muestra que los procesos productivos de la *era de la acumulación flexible*, se basan en la flexibilización tanto interna como externa, como manera de hacer frente a la producción sobre pedido. La primera refiere a la polivalencia, es decir, a la participación de los trabajadores en diversas tareas del proceso productivo, tanto en la concepción como en la ejecución de las mismas, lo que le requiere a la empresa formar al personal conforme a las transformaciones tecnológicas que, al ser incesantes, requieren de formación permanente, lo cual también *"...puede funcionar como una selección permanente. El resultado es la invalidación de los "trabajadores que envejecen", con demasiados años o no lo bastante formados como para el reciclamiento, pero demasiado jóvenes para la jubilación."* (Castel; 1997: 408).

La flexibilización externa o subproletarización, implica los contratos a término como sustitución de aquellos por tiempo indeterminado, la eliminación de componentes de protección jurídica y de seguridad social, todos elementos que permiten a la empresa adaptarse a las fluctuaciones del mercado, brindándole mayor disponibilidad de contratar gente útil para lo que demande el mercado en el momento. Este tipo de flexibilización acarrea *"la precariedad del empleo y de la remuneración; la desregulación de las condiciones de trabajo, en relación con las normas legales vigentes o acordadas, y la consabida regresión de los derechos sociales, así como la ausencia de protección y libertad sindicales, configurando una tendencia a la individualización extrema de la relación salarial."* (Antunes; 1999:46), generando lo que plantea Castel acerca de que los riesgos "clásicos" (accidentes, enfermedades, desempleo, etc.) ya no están controlados, ahora se transformaron en imprevisibles, por lo tanto más difíciles (o casi imposibles) de evitar.

En Uruguay, se ha priorizado por parte de las empresas capitalistas la flexibilidad externa (para abaratar costos más que para mejorar el desempeño de la empresa), por lo cual se ha desarrollado un creciente proceso de desregulación, con niveles de informalidad laboral nunca antes vistos. *"...el empleo se ha vuelto más precario, incierto y heterogéneo, expresado en la creciente desvinculación del salario de la seguridad social (...) las elevadas tasas de desocupación total y subocupación, la tendencia a la baja del salario [que ha sido cada vez más dejado de lado por la lucha de los trabajadores para pasar a luchar por el empleo], en definitiva, el deterioro general de las condiciones de trabajo y tercerizaciones con trabajadores estacionales y/o parcialmente ocupados"* (García Espíndola; 2005:11-12).

Todos estos procesos han conducido a un fraccionamiento cada vez mayor de la clase obrera⁸ y han implicado un aumento de los factores de riesgo en tanto los trabajadores quedan sin protección (sin siquiera una seguridad de mantenerse como asalariados) y asumen los riesgos por su propia cuenta.

⁸ Se pueden señalar tres grandes grupos ubicados de maneras distintas dentro del proceso productivo: aquellos que permanecen a tiempo completo dentro de su trabajo, con mayor seguridad, más integrados en la empresa y que, cuantitativamente, se han reducido; y aquellos que integran la periferia, conformada por dos subgrupos: los *"empleados de jornada completa con habilidades fácilmente disponibles en el mercado de trabajo"* (Antunes; 1999:55) caracterizados por una alta rotación; y los empleados de jornada parcial, ocasionales, temporarios, subcontratados, etc. que poseen menos seguridad en el empleo. De este modo se puede decir que *"...no hay una tendencia única y generalizada en el mundo del trabajo. Hay un proceso contradictorio y multiforme. Se complejizó, se fragmentó y se hizo aún más heterogénea la clase-que-vive-del-trabajo."* (Antunes; 1999:56).

El riesgo y la incertidumbre son las características que gobiernan este nuevo modelo en todos sus campos⁹. El problema actual no es sólo el de una periferia precaria, es también el de la “desestabilización de los estables” (trabajadores que ocupaban una posición sólida y que fueron expulsados del mundo del trabajo), el de “...*la existencia de “inútiles para el mundo”, supernumerarios, y alrededor de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana, que atestiguan el nuevo crecimiento de la vulnerabilidad de masas.*” (Castel; 1997:465). A esto se suma la visión política y cultural del modelo neoliberal, que atraviesa las formas de *pensar, sentir y actuar*, y se presenta en contraposición de la solidaridad, de la justicia social, de la politización de las masas, estableciendo al capitalismo como el mejor y *único mundo posible* (Rebellato; 2009: 201). Se debilitan los espacios colectivos en general, y los referidos al mundo del trabajo en particular debido a la heterogeneización y fragmentación de la *clase que vive del trabajo*¹⁰, y la pérdida de un proyecto común¹¹. Todo esto lleva a un creciente individualismo negativo, caracterizado por aquellos que se encuentran sin vínculos y sin apoyo, privados de todo tipo de protección y de todo reconocimiento (Castel; 1997: 32). Predominan “...*los valores de un individualismo asocial absoluto, tanto en la ideología oficial como privada...*” (Hobsbawm; 1999: 25).

Exclusión social y situación de calle

“...*sistemáticamente todo un sector de la población va quedando por fuera de las políticas sociales existentes (vivienda, salud, alimentación, capacitación) y de las redes comunitarias de contención, y se encuentra en determinado momento de su vida en la calle, sin dinero y absolutamente solo.*” (Abraham; 2002: 48).

En primer lugar, es preciso aclarar que en este trabajo se parte de la concepción de la situación de calle como una manifestación de la cuestión social que no es para nada nueva, “*Ya había vagabundos y aislados, incluso desde antes del año 1000, como una constante del paisaje social*” (Castel; 1997:39), pero que actualmente presenta novedades en sus manifestaciones, las cuales se encuentran relacionadas con las transformaciones vividas en el mundo capitalista a fines de los años 70. Se opta por la denominación de “situación de calle” y no “sin techo” o “sin hogar”, desde el entendido que esta problemática incluye mucho más que la pérdida de un “techo”, implica procesos de exclusión social.

⁹Castel plantea que a la creciente dificultad de hacer frente a los riesgos sociales “clásicos” que parecían controlados, se suman los “nuevos riesgos” que tienen que ver con aquellos riesgos industriales, tecnológicos, naturales, ecológicos, que corresponden a las “...*consecuencias descontroladas del desarrollo de las ciencias y de las tecnologías que se vuelven contra la naturaleza.*”(Castel; 2001:75-76). “*O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotadas de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos (...) uma degradação crescente, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias, que destrói o meio ambiente em escala globalizada.*” (Antunes; 2000:35).

¹⁰La construcción de una identidad común entre los sectores subordinados, obligados a vender su fuerza de trabajo para sobrevivir (o si el sistema no los contempla, obligados simplemente a sobrevivir), se torna cada vez más difícil cuando sus situaciones en el mercado laboral son totalmente distintas entre sí.

¹¹La pérdida de un proyecto común es un elemento que ha afectado enormemente la subjetividad del movimiento sindical. Según explica Antunes, la caída de la Unión Soviética repercutió en los organismos de los trabajadores que pierden el proyecto alternativo contrario al capitalismo, ya no hay un proyecto orientador claro. Así, la *clase que vive del trabajo* fue socavada en su base ideológica, y no ha sido capaz, así como tampoco lo ha podido hacer la izquierda en general, de volver a creer en un proyecto que derrote al capitalismo y se base en el respeto entre los seres humanos, así como en el respeto de estos por la naturaleza, la justicia y la dignidad, “*superando estructuras autoritarias*” (Rebellato; 1997:1). Esta ha sido la más grande victoria del neoliberalismo: el fin del mundo se acerca, por lo tanto no hay necesidad de luchar por un mundo mejor.

El concepto exclusión social surge a fines de los años 70, al entrar en crisis la “edad de oro”, y se desarrolla durante el período de derrumbamiento (décadas que siguieron a la edad de oro, las cuales se caracterizaron por crisis e incertidumbres) (Hobsbawm; 1999).

La exclusión social es una de las formas concretas de expresión de la cuestión social, es una de sus manifestaciones. Dada la amplitud del concepto, Nascimento y Olivera proponen su ordenamiento a través de la identificación de distintas concepciones. La primera tiene que ver con la discriminación social. La segunda refiere a grupos sociales que se encuentran fuera del mundo del trabajo y que, por tanto, no tienen condiciones mínimas de vida, tienen vulnerados los derechos. La última identifica a la “nueva exclusión”. Por el crecimiento de la cantidad de excluidos y por carecer de las habilidades necesarias para los nuevos procesos productivos, se volvieron “desnecesarios económicamente”, “inútiles para el mundo” (Castel; 1997), se los expulsa de la “órbita de la humanidad”. La exclusión social, tal como se ve en la actualidad, es consecuencia de las transformaciones en el modelo de producción y en el mundo del trabajo anteriormente analizadas, así como de la crisis de los Estados de Bienestar.

Tal como plantea Castel (1997), el temor al ver el crecimiento de la exclusión, de la cantidad de *supernumerarios*, se relaciona a la seguridad y protección que se había logrado con la consolidación del salariado y los Estados de Bienestar durante la edad de oro, ya que en los períodos anteriores del capitalismo, formar parte del proletariado constituía una situación de miseria e inseguridad. “*La inseguridad se sufre en relación con la certeza previa de estar protegido.*” (Castel; 1997: 36).

Después de la segunda guerra mundial, en los países del capitalismo central, comenzó un período de intervención estatal en la economía que, basado en los aportes de Keynes, tenía como objetivo el pleno empleo. Además, se instauran los Estados de Bienestar, a partir de los cuales se implantan políticas públicas que propenden asegurar un nivel mínimo en la calidad de vida de los ciudadanos y protegen el sector trabajo. Fue de esta manera que se consolidó una etapa de crecimiento económico, de empleo casi pleno, de generalización y universalidad de las políticas sociales que tendían a la integración, en el entendido de que la población debía acceder a determinados servicios por su condición de ciudadanos y que el Estado debía asegurar dicho acceso. Con todo esto, se construyó una sociedad en la que primó la seguridad. Se consolidó el salariado, ya que si bien la dificultad y la dependencia del trabajo asalariado no se abolieron, el trabajador se convirtió en ciudadano de un sistema de derechos sociales, beneficiario de prestaciones distribuidas por el Estado, con capacidad de consumir y reactivo así al mercado. El trabajo se impuso como la esfera cuyos atributos ubicaban y clasificaban al individuo en la sociedad, desplazando sostenes de identidad como lo habían sido la familia o la comunidad. “*...precisamente en ese momento, (...), la centralidad del trabajo ha sido brutalmente cuestionada.*” (Castel; 1997: 389).

Si bien América Latina no fue ajena a los procesos que se desplegaron durante la edad de oro, al constituir una región de países capitalistas subordinados y dependientes, nunca llegó a desarrollarlos completamente, mantuvo altos niveles de pobreza y desigualdad, por lo que, el problema de la exclusión social, se desarrolló en sociedades más desintegradas que las europeas, lo que generó una exclusión más “dura” y mayor polarización social.

La exclusión social, y la situación de calle como una de sus materializaciones, suponen una diversidad de trayectorias de desvinculación. Es explicada tanto por la falta o débil integración al mundo del trabajo, como por la creciente inestabilidad de los

vínculos sociales, como las familias, el vecindario, los espacios sindicales y cooperativos, entre otros.

Desde el planteo de Castel, el proceso de integración social se desarrolla a partir de la conjunción de dos esferas: el trabajo y las redes de sociabilidad. Castel describe al trabajo como el soporte de “utilidad social”, el “*soporte privilegiado de inscripción en la estructura social*” (Castel; 1997:15) ya que el lugar que se ocupe en la división social del trabajo va a estar correlacionado con la consistencia de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad. Es desde allí que construye lo que denomina “*zonas de cohesión social*”, las cuales definen distintos grados de integración. La “*zona de integración*” involucra la garantía de un trabajo estable y una inserción relacional sólida. La “*zona de vulnerabilidad*” es una zona intermedia, de inestabilidad, que implica precariedad del trabajo y fragilidad de las redes de sociabilidad. El término vulnerabilidad refiere a un enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura. La ausencia de participación en la esfera laboral y el aislamiento relacional conforman la “*zona de exclusión o desafiliación*”. Por último, identifica la “*zona de asistencia*” como un grupo que se encuentra fuertemente integrado pero con pocos recursos, una indigencia integrada, formada por una población que ante la ausencia de recursos suscita la ayuda en forma de “*protección cercana*”. Es una zona de dependencia asegurada e integrada, diferente a la primera zona que implica una integración autónoma a través del trabajo, y a la zona de exclusión, que carece de inserción social.

El equilibrio entre las diferentes zonas permite evaluar la cohesión social de una sociedad, por eso Castel entiende que la zona de vulnerabilidad ocupa una posición estratégica, ya que controlada o reducida permite la estabilidad de la estructura social, pero cuanto más se amplía mayor es el riesgo de ruptura que lleva a las situaciones de exclusión. “*Actualmente, la zona de vulnerabilidad, aparece abierta y en expansión, alimenta las turbulencias que debilitan las situaciones logradas y deshacen las estabilidades aseguradas.*” (Baraibar; 2000: 9).

Este esquema que propone el autor, no se manifiesta de manera mecánica en la realidad social, pueden existir grupos que, por ejemplo, cuenten con condiciones precarias de trabajo, pero eso sea compensado por una fuerte red de sociabilidad. Tampoco coincide exacto con la estratificación social, la dimensión económica no es el distintivo, aunque los riesgos de ruptura son mayores entre quienes son económicamente más pobres, no es la pobreza lo que plantea aquí.

La exclusión social o, como prefiere denominarla Castel, la desafiliación¹², no equivale necesariamente a una ausencia completa de vínculos, sino también al alejamiento del sujeto de las estructuras dadoras de sentido como lo es el trabajo, lo que faltan son proyectos a través de los cuales las interacciones adquieran sentido. Así, la exclusión de la que se comenzó a hablar en los años '70, es efecto del derrumbe de la condición salarial tal como se había consolidado en la “*edad de oro*”. La *desestabilización de los estables*; la instalación de la *precarización del empleo* con toda una población contratada para tareas de corta duración, fácilmente despedible, lo que Castel llama el “*interino permanente*”, obligado a “*vivir el día a día*”, con estrategias de sobrevivencia basadas en el presente, desarrollando una “*cultura de lo aleatorio*” (Laurence Rouleau–Berger en Castel; 1997); y el aumento del *desempleo estructural*, son manifestaciones de

¹² “*La exclusión es inmóvil. Designa un estado, o más bien, estados de privación. (...) Hablar de desafiliación, en cambio, no es confirmar una ruptura, sino retrasar un recorrido. El concepto pertenece al mismo campo semántico de la disociación, de la descalificación o de la invalidación social. Desafiliado, disociado, invalidado, descalificado, ¿con respecto a qué? Ese es precisamente el problema. Buscar las relaciones entre la situación en la que se está y aquella de la que se viene, no autonomizar las situaciones extremas sino vincular lo que sucede en las periferias y lo que llega al centro.*” (Castel; 1997: 17).

la carencia de lugares de utilidad y reconocimiento social, son las causas de la existencia de los *supernumerarios*. Estos últimos ocupan un espacio de inutilidad social, que los descalifica en el plano cívico y político. “*A diferencia de los grupos subordinados de la sociedad industrial, explotados pero indispensables, éstos no gravitan en el curso de las cosas.*” (Castel; 1997:416)¹³, ni siquiera son una población explotada, ya que no tienen qué ofrecer en el mercado porque éste no tiene un lugar para ellos.

El marco en el que se inscribe la nueva precariedad es el mismo que contextualizaba al pauperismo y la vulnerabilidad del siglo XIX, así como el pauperismo era inherente al proceso de la primera industrialización, la precarización del trabajo y el aumento de los *supernumerarios* actual, se inscribe en el nuevo patrón de acumulación de capital. Lo que se materializa en la periferia de la sociedad “*...en los vagabundos antes de la revolución industrial, en los "miserables" del siglo XIX, en los "excluidos" de hoy...*” (Castel; 1997:22) forma parte de una dinámica social global, “*...la condición impuesta a quienes están "out" depende siempre de la condición de quienes están "in". Siempre son las orientaciones determinadas en los centros de decisión (en materia de política económica y social, del gerenciamiento de las empresas, de las reconversiones industriales, de la búsqueda de competitividad, etcétera) lo que repercute como una onda de choque en las diferentes zonas de la vida social.*” (Castel; 1997: 23).

Si analizamos otro de los soportes importantes de inserción en la vida social, como lo es la familia, también podemos ver que ha sufrido grandes transformaciones y no ha logrado sostener a muchos de los trabajadores precarios o desempleados que terminaron cayendo a la zona de desafiliación. Castel considera que la transformación producida en las redes de sociabilidad es más difícil de identificar porque no presenta la homogeneidad que se puede visualizar en la integración por el trabajo, sin embargo plantea que la familia moderna ha sufrido un debilitamiento y se ha vuelto cada vez más vulnerable.

La familia es “*...una institución social históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la estructura social en la que está inserta*” (Mioto en Pérez, Recuperado: 2013, 23 de mayo. En: www.margen.org). En el mundo occidental, con el advenimiento de la modernidad, la familia monogámica adquirió la función de responsabilizarse de sus parientes biológicos y de reproducir el sistema¹⁴. De este modo se empieza a consolidar la concepción de familia como la “célula básica de la sociedad”, responsabilizándola por la reproducción de la vida social de sus integrantes. Se constituye en una de las instituciones a través de la cual se asegura el bienestar de los pobladores de un Estado-nación, conjuntamente con el mercado y el Estado por medio de políticas públicas.

En la segunda mitad del siglo XX, las familias “*experimentaron un proceso de reorganización y diversificación de sus estructuras y adquirieron no solo nuevas formas y tamaños, sino también significados, tanto para sus miembros como para la sociedad.*” (Goldani en Arriagada; 2007: 224-225). Las transformaciones han generado la crisis del modelo de familia nuclear patriarcal. Resumidamente y siguiendo el planteo de Filgueira (1996), los cambios que llevaron al declive de este modelo se generaron en tres planos: demográfico (“*incremento de la esperanza de vida, cambio en la estructura de edades, envejecimiento relativo de la población*” (Filgueira; 1996: 11)); económico (participación

¹³ “*Cuando uno ha edificado su identidad social sobre una base que se desmorona, es difícil hablar en nombre propio, aunque sea para decir no. La lucha supone la existencia de un colectivo y de un proyecto para el futuro. Los inútiles para el mundo pueden optar entre la resignación y la violencia esporádica, la "rabia" (Dubet) que casi siempre se autodestruye.*” (Castel; 1997:416-417).

¹⁴ “*...en otras culturas las responsabilidades y funciones familiares se distribuyen en la comunidad...*” (De Jong; 2001:12).

creciente de la mujer en el mercado de trabajo) y sociocultural (*“la revolución sexual, la revolución de los divorcios y los movimientos por la igualdad de género”* (Filgueira; 1996:15)). Así, las familias han reducido su tamaño y se vuelven más vulnerables a las situaciones de crisis como muerte, desempleo, enfermedades, etc.

Así como Castel señala al trabajo como el gran integrador del individuo en la sociedad, Mioto muestra a la familia como la institución de socialización primaria del individuo, donde aprende a reconocerse como un ser único y parte de un grupo. La capacidad de cuidado y protección de las familias, depende del contexto social en que se encuentre inserta, *“...se constituye y acota en función de sus interrelaciones con las demás instituciones sociales; nunca fue ni podrá ser un espacio ajeno o aislado respecto de las determinaciones sociales más amplias.”* (Jelin; 1998:137). La situación de calle es el extremo de la desafiliación de estas estructuras dadoras de sentido.

Los aportes que autores como Castel realizaron en la concepción de la exclusión social, que generan una visión multidimensional de fenómenos de este tipo y subrayan la necesidad de analizar el conjunto de causas que llevan a esas situaciones, han permitido la transformación de las perspectivas con las que se analizan las problemáticas como la situación de calle. Hasta mediados de los años 80, el análisis de esta problemática se limitaba a concebirla como una condición de aislamiento social y cronicidad, con lo cual se representaba en una figura social extrema, la persona que duerme a la intemperie, y llevaba el problema a prácticamente desaparecer de la agenda pública de algunos países. Las contribuciones teóricas como las de Castel en torno a fenómenos como la exclusión social y la pobreza, permitieron que se comenzaran a analizar la diversidad de trayectorias de las personas en situación de calle y el carácter procesual del fenómeno que permite analizar tanto las distintas circunstancias de vivienda por las que atraviesan, como las causas que los llevaron a esa situación, así como la distinción entre episodios “ocasionales” de los “recurrentes o intermitentes”, y de las situaciones continuas y de larga duración. En definitiva, permitió asumir la heterogeneidad del fenómeno (Chouhy; 2006; Ciapessoni; 2009).

Un elemento que caracteriza al fenómeno de las personas en situación de calle es la heterogeneidad de la población que lo padece, que presenta situaciones residenciales, laborales, familiares y relacionales muy distintas, problemas, necesidades y trayectorias diferentes. El uso habitual del término “situación de calle”, acentúa en el imaginario la dimensión estrictamente residencial, ocultando todas las demás dimensiones que también actúan y complejizan el fenómeno. *“La categoría de los “sin techo” incluye tipos de personas con estilos de vida y problemas diferentes, y por ello el fenómeno no puede ser definido, por un lado, en términos de una dimensión basada en las condiciones físicas, sociales o económicas de la marginalidad y, por el otro, no puede ser visto en los términos de las formas tradicionales (vagabundeo, etc.)”.* (Tosi y Torri en Ceni et al; 2007:10). La reducción de la problemática a la dimensión estrictamente residencial, oculta incluso las diferencias existentes entre las privaciones residenciales que viven, es por eso que la literatura internacional utiliza términos diferentes para distintas situaciones residenciales, que suponen realidades sociales también diferentes. Las personas en situación de calle comparten la privación residencial, pero los procesos que las condujeron a ello son heterogéneos, no presentándose siempre “la vida a la intemperie” como paso previo a la “vida en el refugio”, es por eso que no puede afirmarse que las personas que decimos, se encuentran en “situación de calle”, estén realmente “en la calle”.

Por otro lado, es importante decir que la privación residencial no debe ser considerada como el factor generador de las rupturas posteriores, otros factores precedentes pueden ser identificados como los que en mayor o menor medida se combinan con las privaciones habitacionales. El alejamiento de los grupos primarios de referencia es característico de estas situaciones, las privaciones más importantes son las rupturas vinculares que se van desarrollando a medida que las trayectorias habitacionales y laborales también se van deteriorando, es decir que es un proceso de exclusión social que converge en una situación de privación residencial. “*Siguiendo a Tosi (2004), situaciones individuales y familiares caracterizadas por su fragilidad intrínseca o por la sucesión previa de eventos desestabilizadores (recursos y capacidades escasas, historias familiares atípicas, enfermedad, problemas psicológicos, desempleo persistente, etc.) desencadenan una multiplicidad de factores que producen círculos viciosos de difícil salida.*” (Chouhy; 2006: 9).

Ciapessoni (2009) expone tres discusiones teóricas que se desarrollan en el análisis de la problemática de la situación de calle, las cuales se encuentran sujetas a influencias ideológicas e “...*indican campos políticos: situando al problema en el campo de la vivienda y buscando soluciones en términos de políticas de vivienda o situándolo en el campo de la lucha contra la pobreza; proponiendo una intervención multidimensional e “integrada” o una intervención sectorial, etc.*” (Ciapessoni; 2009:117). Así, la autora desarrolla:

- la discusión sobre los desencadenantes de la situación de calle (factores individuales o estructurales);
- el debate sobre “*ampliar o ajustar*” la definición a otras situaciones de alojamiento;
- la definición de la problemática (residencial o problema multidimensional, que implica procesos de exclusión social).

Los autores que analizan el fenómeno a partir de las *características individuales* de las personas, entienden que los desencadenantes de la situación de calle son las fallas en el comportamiento, adicciones, patologías psiquiátricas e incapacidad de sostener relaciones sociales; diferencian a los individuos en situación de calle de las “personas domiciliadas”; y responsabilizan a la persona por encontrarse en situación de calle, lo cual puede variar entre una visión que los culpa y sanciona hasta una actitud condescendiente. Esta forma de analizar la problemática deposita un profundo estigma social sobre las personas que la sufren.

Hay otra línea de análisis que explica el fenómeno a partir de factores estructurales como los escasos ingresos económicos, el aumento en los costos de la vivienda, la inserción precaria y/o inestable en el mercado de trabajo, la falta de protección estatal, entre otros.

Esta división en los enfoques, en la actualidad es considerada como simplista, y los investigadores han optado por analizar conjuntamente los factores personales y estructurales para dar cuenta de la problemática (Ciapessoni; 2009: 107-108).

Con el aumento de la población en situación de calle y su mayor visibilidad en los espacios públicos (que se comenzó a desarrollar a fines de los años 70), comienza a discutirse el término “homelessness” (falta de hogar) con el que se denominaba el fenómeno. La dimensión “vivienda” comenzó a tener un papel predominante en la definición del problema, y la dicotomía “persona sin hogar/persona domiciliada” que se

consideraba hasta entonces para analizar la problemática, comienza a alejarse de la realidad, impidiendo observar la amplia gama de situaciones de necesidad de vivienda que existían.

En este sentido, comenzó un debate entre los autores que sostienen una *definición estricta* que contemple solamente a las personas que duermen a la intemperie y en refugios nocturnos destinados a esta población, "...con el objetivo de evitar que otras situaciones de necesidad de vivienda se vean comprendidas bajo el término "sin hogar" y así, evitar que los límites de la problemática pierdan sentido..." (Ciapessoni; 2009: 109) y los autores que respaldan una *definición amplia*, que incluya además de los anteriores, quienes atraviesan una situación "vulnerable" en torno a la vivienda y corren riesgo de quedar en situación de calle.

Fitzpatrick et al. (2000) repasan las distintas definiciones de *homelessness* utilizadas en el ámbito académico y en las políticas sociales, identificando una escala de definiciones que van desde las más "exigentes o estrictas" a las más "laxas o amplias". Estos autores señalan que "...no hay una "correcta" definición de persona en situación de calle, y cada uno de los rangos existentes elegidos supone una decisión esencialmente política." (Fitzpatrick et al. en Ceni et al; 2007: 10). Así, reconocen al menos cinco definiciones del término:

1. La definición estrecha es la de "sin techo", solamente las personas que no tienen refugio de algún tipo deberían ser considerados homeless.
2. "Sin casa" es una definición más amplia, incluye a quienes viven en residencias temporarias previstas para homeless, como asilos nocturnos, pensiones y refugios. También refiere a aquellos que durante largo tiempo viven en instituciones como hospitales psiquiátricos, hostales u otros lugares inadecuados para un alojamiento prolongado.
3. Otra definición incluye a personas con tenencia de propiedad insegura o no permanente, como ocupantes con permiso temporal, inquilinos que tienen notificación de desalojo y ocupantes sin permiso.
4. También pueden ser considerados homeless quienes viven en situaciones residenciales "intolerables", en situaciones de hacinamiento, en espacios precarios, donde haya amenaza de seguridad personal y bienestar psicológico.
5. Personas que están compartiendo alojamiento involuntariamente durante un largo período porque no pueden separar las viviendas, pueden ser considerados "hogares ocultos" y por tanto homeless. (Fitzpatrick et al. en Chouhy; 2006: 7; Ceni, et al. 2007: 10-11).

Como puede observarse en estas definiciones, las concepciones más estrictas del fenómeno situación de calle se realizan a partir de la falta de una residencia permanente, pero existen multiplicidad de aproximaciones al problema que son consideradas en el ámbito académico y de políticas sociales como parte de esta problemática.

La tercera discusión teórica, se encuentra sumamente relacionada con el punto anterior, se trata de ver el problema solamente desde la dimensión residencial, como una condición del mercado de vivienda, o como un fenómeno multidimensional en el cual se entrecruzan la falta de alojamiento y la ausencia de relaciones sociales, materializando situaciones de exclusión social.

La definición que prioriza la dimensión "vivienda", tiene su correlato en la *definición amplia* a la que se hizo referencia en el punto anterior, incluye a las personas que se encuentran precariamente alojadas o que corren riesgo de quedar en situación de

calle, lo que permite clasificar grupos con diferentes “necesidades de vivienda”, a la vez que introduce la dinámica del proceso¹⁵.

La *definición estricta* que se mencionó en el debate anteriormente nombrado, toma en consideración a las personas que duermen a la intemperie o en refugios nocturnos, poniendo el acento en la ruptura de redes sociales, el aislamiento (en el caso de quienes duermen a la intemperie) y la dependencia de los servicios sociales. Esta perspectiva desplaza la imagen social del fenómeno hacia formas de exclusión social crónicas, refiriéndose a la persona en situación de calle como aquella que se encuentra socialmente marginada “...caracterizados por múltiples privaciones y por rasgos de desocialización” (Tosi en Chouhy; 2006:10). El componente estrictamente residencial no es necesariamente dominante, “...en su versión extrema, una particular forma de privación residencial es necesaria pero no suficiente para delimitar el alcance de la categoría” (Chouhy; 2006:10).

Estas dicotomías no permiten un tratamiento razonable de la doble naturaleza del fenómeno: la exclusión en su dimensión social y residencial¹⁶, lo que lleva a que “... la actividad de investigación sobre los sin techo se encuentra separada de la investigación sobre vivienda: cada una con lugares institucionales diferentes, actores diferentes, etc.” (Tosi en Chouhy; 2006:10). Meert H. et al. realizaron un intento de integrar ambas categorías elaborando una definición operacional para la medición del fenómeno en base a los distintos elementos conceptuales que constituyen la noción de homelessness. Analizando las propiedades que conforman un hogar y precisando los elementos que dan cuenta de ellas, los autores vinculan la exclusión residencial con cuestiones concernientes a la exclusión social. Identifican tres factores constitutivos de un hogar, la falta de estos factores puede ser utilizada para definir distintas situaciones englobadas por el término homelessness.

“La posesión de un hogar supone entonces:

0. un dominio físico sobre un espacio decente y habitable, ocupado exclusivamente por el individuo o su hogar. Se entiende, por ejemplo, que compartir dicho espacio físico con otras personas de modo involuntario implica una privación sobre este dominio.

1. un dominio legal, originado en algún tipo de acuerdo legítimo en referencia a la posesión de un terreno y una vivienda (un domicilio), y que especifica un período de tenencia y un derecho de posesión exclusiva

¹⁵“Cuán amplio es el concepto de “homelessness” es una cuestión fundamental en el debate sobre todo cuando las definiciones y clasificaciones son tentativas. En la actualidad, muchos reclaman la necesidad de ampliar la cuestión más allá de los límites estrictos de la carencia de hogar y hacerla extensiva a otras poblaciones más allá de las personas (estrictamente) “sin techo”. Extender la definición a situaciones de “riesgo” puede estar justificado por razones tanto teóricas y, también a los recientes cambios en la composición y los perfiles de las personas “sin hogar”” (Tosi&Torri, en Ciapessoni; 2009: 112).

¹⁶ “Examinando las distintas definiciones utilizadas en tres países europeos, Marpsat (2005) muestra cómo la noción homelessness adquiere diferentes significados según la primacía que tenga en su construcción la exclusión residencial u otras privaciones que afectan a los hogares o los individuos. Así, por ejemplo, mientras que en Francia la categoría homelessness alude únicamente a las distintas formas en que la exclusión residencial puede manifestarse, en Italia se la asocia a situaciones de marginalidad extrema (apuntado, en especial, a los aspectos psicológicos y de aislamiento social). Naturalmente, esta polisemia tiene su correlato en las metodologías utilizadas para abordar el fenómeno de los homeless. En Francia, los homeless constituyen un subuniverso derivado de las encuestas de vivienda, y se los categoriza en base al establecimiento de un rango variable que da cuenta de la relación de los individuos u hogares con su residencia (precariedad, infraestructura, hacinamiento, tenencia, estabilidad, etc.). En Italia, donde homeless es sinónimo de la expresión no abode (sin techo), el término denota un grupo específico dentro de las diferentes categorías de pobres, y se los estudia a partir de conteos de calle y el relevamiento en refugios, viviendas de emergencia, pensiones, etc.

Ahora bien, pareciera que la segunda acepción empleada —la que asocia el problema a situaciones de pobreza extrema— es similar a la registrada en nuestro país...” (Chouhy; 2006: 10).

2. *un dominio social, referido al control de un espacio privado donde entablar relaciones sociales estables y garantizar la seguridad personal. Si bien estas relaciones sociales pueden desarrollarse en espacios públicos y contextos institucionales, se considera como elemento constitutivo de la noción "hogar" la probabilidad cierta de control sobre esas relaciones y, sobre todo, su "privatización", clausura y estabilidad en un espacio físico determinado.*" (Meert. H et. al. En Chouhy; 2006:11).

Ciapessoni señala que las distintas perspectivas pueden complementarse. La definición más *estricta* permite distinguir las estrategias y programas de intervención necesarios para volverlos eficientes. La definición *amplia* permite contemplar el proceso que conduce a la situación de calle.

POLÍTICAS SOCIALES

El bienestar social es brindado por tres instituciones esenciales: *“la familia (basándose en la reciprocidad), el mercado (basándose en el intercambio) y el Estado (basándose en la redistribución). Un régimen de bienestar se identifica en función de la contribución relativa de estas tres instituciones a la suma total del bienestar social.”* (Esping- Andersen en Montagut; 2008:11) Como ya vimos, *“...los mercados de trabajo contemporáneos y las familias “fallan” cada vez más en su papel tradicional como la fuente primaria y principal de provisión de bienestar social.”* (Esping- Andersen en Montagut; 2008:12-13). En esta categoría, analizaremos cómo el Estado ha desarrollado su papel.

El concepto de política social ha variado a lo largo de la historia, en función del contexto social, económico y cultural. Al incidir sobre la redistribución de los recursos, siempre contiene una postura ideológica particular, lo que explica que existan diversas definiciones y valoraciones sobre las políticas sociales. Estas constituyen intervenciones públicas que inciden en el bienestar de las personas pretendiendo mejorarlo, cubriendo sus necesidades en aspectos como la educación, la salud, la vivienda, la protección social en general. Son las *“...políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas “sociales” (...) incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos “no deseados” de los mismos.”* (Andrenacci y Repetto; 2006: 2).

Las políticas sociales procuran paliar las necesidades humanas, las cuales se encuentran ligadas al momento histórico, ya que responden al nivel de desarrollo social que exista. Así, las primeras políticas sociales se remontan al surgimiento del sistema capitalista, como intento de atenuar los efectos y las necesidades que produjo la industrialización en las condiciones de vida de los trabajadores, *“...por ello, en sus inicios, está vinculada al mundo laboral y regula las condiciones de trabajo. Es en su desarrollo posterior que amplía su campo de acción y se va generalizando a toda la población.”* (Montagut; 2008: 20). Esta ampliación se desarrolla con el establecimiento de los derechos sociales en el siglo XX, que implicó el reconocimiento del Estado como garante de niveles mínimos de bienestar que permitan a las personas vivir de acuerdo a las pautas prevalecientes en la sociedad, cubriendo las necesidades sociales a través de políticas en materia de educación, salud, ocupación, vivienda, servicios sociales.

Sin embargo, entendemos que *“...las políticas sociales no pueden ser pensadas como meras concesiones por parte del Estado.”* (Pastorini; 2000:4), deben analizarse como productos de las relaciones conflictivas existentes entre los distintos actores en juego (clases hegemónicas, Estado “intermediador” y clases trabajadoras y subalternas) e incorporando una perspectiva de la totalidad, según la cual además de constituir un elemento redistributivo, las políticas sociales cumplen funciones políticas y económicas. Así, se entiende que cumplen tres funciones básicas: la función social (prestan servicios sociales y asistenciales necesarios para la población, o complementos salariales a los sectores más carenciados), la función económica (contribuyen a la supervivencia de los trabajadores y sus familias, de esta manera contrarrestan el subconsumo, abaratan la fuerza de trabajo y aumentan al acumulación ampliada del capital; es importante destacar que las políticas sociales son financiadas a través de los impuestos pagados por toda la población, por lo tanto todos, no sólo los más favorecidos, contribuyen con los recursos

destinados a contribuir con la reproducción de la fuerza de trabajo), por último, la función política (se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política, social y económica, generando una mayor adaptación al orden establecido, y sentimientos de pertenencia y lealtad con el sistema) (Pastorini; 2000).

De este modo, señalamos que las políticas sociales están dirigidas a apaliar las secuelas de la cuestión social, y tienen como objetivo principal asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo, se pueden entender como un instrumento útil, una mediación, para transformar la lucha de clases, convirtiéndolas en un elemento de pacto entre las clases opuestas (Pastorini; 2000). “*Podemos plantear que las formas de intervención social que se fueron materializando a través del tiempo (...) son fruto de un proceso histórico asociado a las formas como las sociedades modernas han, por un lado, ido resolviendo problemas de cohesión y control social y, por otro, dado respuestas a las luchas sociales.*” (Álvarez Leguizamón; 2002:60).

La crisis del modelo económico keynesiano llevó a la caída del Estado de bienestar, en el cual el Estado tenía un “*papel central en el diseño y articulación de un sistema de coberturas múltiples para el trabajador y su familia, que atendía las contingencias y riesgos a los cuales debía responderse eficazmente...*” (Mirza; 2001: 4).

“*...en la primera mitad del siglo XX...*” Uruguay consagró “*...un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud...*” (Midaglia y Antía; 2007:132), dentro del período histórico en que se desarrollaba el Estado de bienestar, en Latinoamérica Estado desarrollista (Andrenacci y Repetto; 2006). El Estado se conformó como un actor fuerte, que centralizaba el suministro de bienes sociales a la población, restringiendo el espacio de acción de actores privados en ese ámbito. Las políticas sociales focalizadas eran excepcionales, utilizadas como subsidiarias de las universales y para atender determinadas problemáticas puntuales. El régimen de bienestar y protección que desarrolló el Estado uruguayo, si bien en la realidad latinoamericana se destacó como uno de los que logró mayor universalidad, no se separó de ella en tanto poseyó cierto grado de estratificación de los beneficios¹⁷.

El discurso ideológico neoconservador, que sobrevino a la crisis del modelo económico keynesiano, se tradujo en la implementación de políticas neoliberales con las cuales se redefine el papel del Estado, que se transforma en mínimo, retirándose de la arena social¹⁸. Tal como mencionamos en la categoría teórica anterior, el modelo seguido por las políticas económicas y sociales en la región fue el formulado por el “Consenso de Washington”, combinando el modelo de “desarrollo humano” (satisfacción de necesidades básicas y desarrollo de capacidades humanas), con medidas económicas de corte neoliberal, desregularización de las relaciones laborales y reforma del Estado, descentralizando y privatizando los servicios públicos. Sostenía “*...una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un*

¹⁷Filgueira realiza una comparación entre los regímenes de bienestar latinoamericanos y ubica al Uruguay entre los países que lograron un “universalismo estratificado”, caracterizados por “*...un Estado relativamente fuerte y coaliciones sociales de base relativamente amplia logran incorporar a una parte importante de la población a los efectos de política social (...) pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de los beneficios...*” (Andrenacci y Repetto; 2006: 11).

¹⁸Wacquant lo resume muy claramente: “*Borramiento del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal...*” (Wacquant; 2004:22), este autor plantea que durante las últimas décadas del siglo XX, el Estado se retira de la arena económica, comprime su intervención social y refuerza la esfera penal con el objetivo de contener, reprimiendo, a los sectores que quedan fuera del mercado laboral. La ampliación del Estado penal surge como necesidad frente a la inseguridad social generada por la imposición del trabajo precario y la reducción de la protección social.

lugar subordinado..." (Ocampo; 2005:8), con la idea de que lo importante era el crecimiento económico, el cual llevaría, gracias al "efecto derrame o goteo", a mejorar las condiciones de vida del segmento de población más vulnerable. Todos los sistemas de protección social del continente, con más o menos nivel de desarrollo, se encontraron en proceso de retroceso hacia fines de los años ochenta. "*Sufrieron particularmente el peso insostenible de las dificultades financieras y de la desagregación tanto del modelo de acumulación como de los pactos de solidaridad que habían hecho posible su institucionalización.*" (Merklen en Pérez; 2012:12).

Son característicos del modelo neoclásico (siguiendo la denominación de Andrenacci y Repetto (2006)) elementos tales como: la focalización (*promoviendo una "desuniversalización de la política social"* (Andrenacci y Repetto; 2006:14))¹⁹; la desestatización (con procesos como la privatización, en una etapa de "(re)mercantilización, por lo que se puede entender una (re)asimilación de la lógica de la integración social a la lógica del mercado" (Andrenacci y Rapetto;2006:14)); "...la participación de la sociedad civil en la ejecución de programas y servicios sociales." (Claramunt; 2006: 4) y la descentralización.

Durante el desarrollo del Estado de bienestar, fue preferentemente el Estado quien proveía de recursos para el bienestar de las personas, liberando al individuo y su familia de su dependencia del mercado (des-mercantilización), debilitando las redes más locales de protección; mientras que en el Estado neoclásico se produce un giro en la estrategia de desarrollo con orientación hacia el mercado, y se genera un cambio en el modelo de bienestar basado en un "*neo-familiarismo" ideológico que apunta a que las familias, como unidades políticas y económicas, asuman las consecuencias de la racionalidad global del modelo*" (De Martino; 2001: 3).

Para "compensar" el debilitamiento del Estado, se incentiva que la protección social sea brindada por la "solidaridad no estatal", tanto sea el mercado, la "sociedad civil", o las relaciones primarias para los más pobres. "*Solidaridad entre los pobres, competencia e individualismo para los más 'capaces', subsidiariedad para el Estado*" (Álvarez Leguizamón; 2002:75). Se apela a las redes de solidaridad de los más pobres para que sirvan de contención, se pretende "eliminar" costos y transferir responsabilidades públicas al ámbito privado y local, sin reaseguro institucional.

Según Castel, el Estado social ha promovido un "individualismo negativo" con el aumento de las relaciones de tutela y dependencia que las familias establecieron con instituciones más especializadas y públicas, profundizando la distancia con los grupos de pertenencia más cercanos que de alguna manera perdieron su función de protectores. Es en este contexto en que se vuelve a reclamar la necesidad de acudir a las redes primarias para brindar protección. "*Paradójicamente, el nuevo paradigma tiene lugar en un contexto de fuerte desigualdad social y de un agresivo avance del individualismo y la mercantilización de las relaciones sociales, lo que profundiza el debilitamiento y destrucción de las instituciones comunitarias y los lazos locales de proximidad, iniciados con el surgimiento del capitalismo.*" (Álvarez Leguizamón; 2002: 58).

La focalización refiere a "*...la canalización del gasto público social hacia los grupos indigentes o los más vulnerables*" (Claramunt; 2006:4). En el Estado neoclásico comienzan a instituirse criterios de focalización para la atención de los derechos

19 Una de las medidas de política del "Consenso de Washington" enfatizaba en el "Reordenamiento de las prioridades del gasto público: la lógica para lograr esto, consistía en redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres por medio de la focalización del gasto" (Recuperado: 2011, 1 de junio. En: <http://www.flacsoandes.org/>)

universales, constitucionalmente garantizados, lo que muestra un desmantelamiento del legado de los derechos conquistados en los últimos siglos (Iamamoto en Pérez; 2012:12). Lo que se produjo fue un *“...cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico”* (Andrenacci y Repetto; 2006: 14), o como dicen algunos autores, se dio un corrimiento de la problemática del “trabajador” y el “ciudadano” hacia el “pobre” (Merklen; Álvarez en Pérez; 2012:12).

La focalización implica por un lado, desistir de la intervención preventiva que se oriente a detener la vulnerabilidad de un gran número de personas, y por otro, responder de manera fragmentaria y sectorial a demandas específicas de determinados “beneficiarios” que requieren de supuestas respuestas técnicas especializadas (actuar integralmente exigiría intervenir en las causas que producen la situación), *“Esta construcción permite, tratar como “técnicos” problemas esencialmente “políticos””* (Castel en Pérez; 2012:13).

América Latina ha implementado diversos programas focalizados de “combate a la pobreza” y de transferencia de renta condicionada, como paliativo en un contexto de debilitamiento de las instituciones de bienestar social. Estos programas tienen un marcado carácter asistencial, con riesgo de generar dependencia en sus beneficiarios. Poseen fundamentaciones con argumentos de variada índole: *“...se presentan ligados a la idea de derechos respecto de mínimos sociales de inserción; pretenden renovar y articular la actuación de la política social; apuestan a resolver problemas del presente en la condición de vida de las familias y anticipar problemas del futuro; señalan romper el tradicional asistencialismo porque logran establecer un contrato o acuerdo con las familias y abren oportunidades a las mujeres pobres de alcanzar mayores cuotas de poder al interior de su familia y entorno. Sin embargo, no responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción de ciudadanía”* (Serrano en Pérez; 2012:15)²⁰.

Castel señala que se transitó de las *políticas de integración* a las *políticas de inserción*, las cuales han generado, para muchos, que la inserción se haya convertido en un estado más que en una *etapa*, esto es lo que explica el incremento de las intervenciones estatales en un período de ascenso del liberalismo económico. Tomando aportes de Berger y Luckman, Castel plantea que la inserción intenta una “socialización secundaria”, esto es vincular al individuo con “un sub-mundo institucional o basado en instituciones”. Sin embargo, comparándolas con las instituciones que estructuran la vida cotidiana de los individuos (en especial el mundo del trabajo), las que sostienen la inserción, son débiles y discontinuas. Esta debilidad es enfatizada por el hecho de que, en los individuos que dependen de las políticas de inserción, muchas veces falta la “socialización primaria” (interiorización de las normas de la sociedad a través de la familia

²⁰“Según Serrano (2005), estos programas comparten las siguientes características: son programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo, definen objetivos de soporte y alivio a la pobreza y de inversión en capital humano, la mayoría de los programas son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud y nutrición (...)los mecanismos de selección de beneficiarios varían, son las mujeres las receptoras de la transferencia, ya sea porque el programa expresamente lo estipula así en sus reglas de operación o porque así se da en la práctica, declaran diferenciarse de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva, en este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa y en caso de no cumplir la parte del contrato que le corresponda, el beneficiario/a arriesga ser suspendido del programa, varios de estos programas declaran operar en la lógica de derechos que se expresa en un derecho de inserción social (...) Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos(...) Cuentan con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos.” (Serrano en Pérez; 2012:16).

y la escuela), es por esto que propone que se hable de “asocial-sociabilidad”²¹ en lugar de “socialización secundaria”.

Así, define a quienes denomina como “insertados permanentes” como *“alguien a quien no se abandona por completo, a quien “se acompaña” en su situación presente, tejiendo en torno de él una red de actividades, iniciativas, proyectos.”* (Castel; 1997:436). Aunque existan fuertes vínculos con instituciones, estas no logran redefinir su posición en la sociedad, sino que tienden a perpetuarla en relación a la dependencia y a una posición de debilidad. *“La situación del “insertado permanente” es por tanto frágil, enmarcada en una sujeción que no favorece su redefinición como sujeto de derechos, ni su relación con el Estado o con otras categorías sociales.”* (Espíndola; 2010:16).

El mérito que les adjudica Castel a las políticas de inserción reside en *ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura. “Estos esfuerzos de ningún modo deben subestimarse. Es el honor (pero quizá también el remordimiento) de una democracia no resignarse al abandono completo de un número creciente de sus miembros cuyo único crimen es ser “inempleables”.”* (Castel; 1997: 436). Sin embargo, en términos de integración, estas políticas constituyen un engaño.

Si bien las políticas de inserción comenzaron como políticas residuales en su concepción y su presupuesto, por el aumento de la población a la que están dirigidas parece que se instalarán fuertemente. *“Pero demuestran la claudicación de hecho, de la pretensión de integrar y socializar (entre otras cosas por su diseño focalizado, territorial y desatado de los derechos y sus garantías).”* (Pérez; 2012:15).

²¹ *“Denomino de tal modo a las configuraciones relacionales más o menos evanescentes que no se inscriben, o se inscriben de manera intermitente y problemática, en las “instituciones” reconocidas, y que ubican a los sujetos que las viven en situaciones de ingravidez.”*(Castel; 1997:438).

CIUDADANÍA

“La ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad; además, indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de ‘intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas’.” (García Canclini; 1995:21).

“...los derechos al bienestar no pueden ser ajenos a la libertad y ésta no existe en un ambiente de privaciones y de desesperada lucha por la supervivencia cotidiana.” (Sojo; 2002:37).

Ciudadanía como construcción socio-histórica

Partimos de la noción de ciudadanía como una construcción histórico-social, por lo tanto lo entendemos como un concepto polisémico, que ha variado a lo largo de la historia y las distintas sociedades. La definición de lo que se ha considerado ciudadanía en un lugar y tiempo determinado, está condicionado por los aspectos políticos, sociales y económicos del período histórico en cuestión.

“...la ciudadanía es (...) una construcción social que se funda, por un lado, en un conjunto de condiciones materiales e institucionales y, por el otro, en una cierta imagen del bien común y de la forma de alcanzarlo. Lo que equivale a decir que es siempre el objeto de una lucha...” (Nun en Garcés, et al; 2006: 6).

Por su condición de constructo social, creemos que la construcción de la ciudadanía es uno de los espacios de conflicto y antagonismo social, de lucha política y cotidiana permanente, donde se quieren *“imponer nociones, razones y prácticas.”* (Aquín; 2003:15). Si bien se puede hablar de un sentido de ciudadanía dominante, no existe una sola concepción de ciudadanía en una sociedad determinada. *“Conviene tener presente que no hay una sola ciudadanía; ésta cambia según las épocas, los países y las tradiciones, y sobre todo, no es homogénea y abarca varias dimensiones más o menos contradictorias entre sí.”* (Dubet en Perissé; 2010: 2).

El origen del concepto ciudadanía se remonta a la antigua Grecia, donde construyeron un modelo aristocrático de ciudadanía, aquellos pocos que eran ciudadanos tenían derechos y sobre todo grandes obligaciones para con su ciudad. Los romanos tomaron muchos aspectos de la concepción griega de ciudadanía, aunque desarrollaron algunos que aquellos no habían desarrollado.

A partir de la decadencia del imperio romano, la idea de ciudadanía desaparece, ya que bajo el feudalismo y la monarquía es reemplazada por las relaciones entre señor y vasallo. Con la Revolución Francesa, el capitalismo y la formación de los Estados nacionales europeos resurge con fuerza el concepto de ciudadano y se desarrolla un modelo liberal, partiendo de que todos los seres humanos son libres, reivindicando la igualdad jurídica y los derechos individuales en el marco de cada nación en desarrollo. Este modelo de ciudadanía fue necesario para el desarrollo del capitalismo porque otorgaba a cada sujeto un estatus individual y la capacidad de implicarse como ser independiente en la lucha económica. *“El estatus diferencial, vinculado a la clase, la función y la familia, fue sustituido por el estatus simple y uniforme de la ciudadanía, que proporcionó una base de igualdad sobre la que elevar una estructura de desigualdad.”* (Marshall; 1991:41).

Además, la ciudadanía aportó la idea de fidelidad a la nación, contraponiéndose a la fidelidad directa y personal al soberano que se desarrollaba hasta ese momento en la sociedad feudal. Esta unidad que otorgaba la idea de nación, era necesaria para el avance del sistema capitalista. La diversidad de comunidades dispares y con distintos idiomas, constituía un obstáculo para los sectores económicos y políticos dominantes.

La concepción de ciudadano de los inicios del capitalismo, propugnaba que estos serían “...*todos aquellos individuos que, situados en un determinado Estado nacional, poseen dentro de este territorio un compendio de derechos individuales entre los que se destaca el derecho a la igualdad, aunque esta igualdad es la denominada jurídica y no necesariamente igualdad social y económica. Esta noción se basó, especialmente, en las ideas de teóricos como Jean Jacques Rousseau que a través de la teoría del contrato social, sostuvieron que en tanto miembros de un pacto social, todos los individuos tienen los mismos derechos y los mismos deberes para con la comunidad.*” (Perissé; 2010:7).

Distintos significados teóricos de ciudadanía

“*Los autores coinciden en reconocer a la noción de ciudadanía múltiples sentidos: se discuten sus distintas concepciones, sus contenidos, su status, sus significados, su genealogía, su relación con la tensión público-privado.*” (Aquín, et al.; 2002), cada autor le otorga teóricamente significados distintos, partiendo de una ideología política que lo sustenta. Entendemos que las políticas sociales parten de una concepción determinada de ciudadanía que pretenden desarrollar, por eso la importancia de identificar las distintas formas teóricas de entenderla que se han planteado desde diversos autores con distintas orientaciones políticas, de manera de poder analizar con cuál de ellas se identifica más el PASC en su proyecto de Casas de Medio Camino, si puede ser ubicado dentro de una de dichas concepciones o contiene elementos de varias de ellas, y/o si posee elementos innovadores al respecto.

Las posiciones que se plantean en torno al tema de ciudadanía, parten de la perspectiva planteada por Marshall, la cual actúa como un eje de divisiones entre las concepciones en pugna, razón por la cual comenzaremos exponiendo parte de su análisis.

El análisis de la ciudadanía tuvo un impulso en la segunda posguerra²², período en el que se origina la concepción moderna de la misma, gran parte de la cual estuvo definida enteramente en términos de derechos. El planteo más influyente de esta concepción fue el de Thomas H. Marshall, presentado en una serie de conferencias en la Universidad de Cambridge en 1949 y publicadas al año siguiente bajo el título de “Citizenship and Social Class”.

Este autor define a la ciudadanía como “...*aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica.*” (Marshall; 1991:37). Es decir que, para Marshall, esta categoría se fundamenta en asegurar que todos los habitantes de una sociedad de iguales sean miembros plenos de la misma, lo cual se genera concediendo a los individuos una cantidad cada vez mayor de derechos de ciudadanía. Estos derechos se fueron seccionando en tres categorías a lo largo de la historia. Anteriormente se entremezclaban “...*porque las instituciones se amalgamaban.*” (Marshall; 1991:23). La evolución de la ciudadanía fue generando un proceso de “fusión geográfica” y otro de “separación funcional” el cual generó que sus tres elementos formativos rompieran toda relación, de manera tal que Marshall entiende que se puede asignar a cada uno un momento particular de desarrollo (Marshall; 1991).

²² Que este impulso sea posterior a la Segunda Guerra Mundial lleva a retomar el planteo que realizan algunos autores acerca de “...*que pensar en torno a la cuestión ciudadana tiende a ser un acto cíclico, a menudo posterior a traumas políticos (...)* Por ello la primera afirmación que puede presentarse es que el tema de la ciudadanía está íntimamente ligado a la cuestión más general de la forma democrática de gobierno.” (Sojo; 2002:26).

A los derechos civiles les asigna como período formativo el siglo XVIII, este elemento de la ciudadanía otorga al individuo un conjunto de derechos asociados a la libertad. “...se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos, y derecho a la justicia.” (Marshall; 1991:22-23).

Los derechos políticos, que se afirman en el siglo XIX, reconocen el derecho de sufragio o la participación política en calidad de elector o dirigente. “Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.” (Marshall; 1991:23).

Por último, los derechos sociales, establecidos en el siglo XX, atribuyen a los sujetos el derecho a un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y de seguridad social, acorde a los estándares existentes en la comunidad política de que se trate. Por su expansión y mayor flexibilidad en su diseño, son definidos dentro de un rango amplio, que abarca “...desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son (...) el sistema educativo y los servicios sociales.” (Marshall; 1991:23).

Marshall plantea que estos derechos se fueron expandiendo como fruto del desarrollo de una conciencia social que se va volviendo más solidaria a medida que la sociedad progresa económicamente. La ampliación de las aspiraciones de una sociedad actúa como promotor de la expansión de los derechos sociales. “Lo que subyace en el pensamiento marshalliano es la primacía de una idea del desarrollo de una conciencia social (cada vez más civilizada) que motoriza la emergencia y despliegue de la ciudadanía. No se niega la existencia del conflicto y la lucha, sino que al pensar en este modo la historia de la ciudadanía, los agentes y protagonistas de las luchas por la ciudadanía pasan a un segundo plano, y lo que explica fundamentalmente el cambio es el desarrollo de la civilización.” (Garcés, et al; 2006:3). Esta perspectiva refleja el momento socio-histórico en el que escribió el autor, donde la experiencia cercana de la guerra generaba que la solidaridad nacional se revelara más poderosa que la lucha de clases (Campillo; 2005).

Debido al énfasis que esta concepción de ciudadanía le coloca a los derechos puramente pasivos y la ausencia de deberes, se la suele denominar como ciudadanía “pasiva” o “privada”. Siguiendo lo planteado por Kymlicka y Norman (1997), podemos presentar dos clases de críticas a ese aspecto “pasivo” de esta concepción, y al mismo tiempo estaremos exponiendo algunas concepciones de ciudadanía.

El primer tipo de crítica se concentra en la necesidad de complementar los derechos con obligaciones, responsabilidades y virtudes ciudadanas tales como la autosuficiencia económica, la participación política y la civildad. En esta línea se ubican tanto la Nueva Derecha como algunos teóricos de izquierda y teóricos de la sociedad civil.

Por otro lado, existe otro tipo de crítica que exige revisar la definición de ciudadanía generalmente aceptada de manera de integrar a los grupos excluidos, incorporando “...el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.” (Kymlicka y Norman; 1997:9). Esta crítica, que plantea la concepción de “ciudadanía diferenciada”, es desarrollada por teóricos a los que se denominan “pluralistas culturales”.

La *Nueva Derecha* se define en contra de los derechos sociales de ciudadanía ya que entiende que son incompatibles con el principio de justicia basada en el mérito, son económicamente ineficientes y generan servidumbre y dependencia. Afirma que las políticas sociales del Estado de bienestar, las cuales se basan en los derechos sociales, han generado pasividad y dependencia entre los beneficiarios, al desalentarlos a esforzarse para autoabastecerse. De esta manera, ha reducido a los ciudadanos al papel de "*clientes inactivos de la tutela burocrática.*" (Kymlicka y Norman; 1997:10), generando la persistencia del problema. Consideran que la autosuficiencia económica es la virtud del ciudadano y esta se aprende en el mercado, por lo tanto los esfuerzos por la integración social deben enfocarse en la responsabilidad del individuo de ganarse la vida a través de su libre participación en él. Al entender que el Estado de Bienestar desalienta el esfuerzo, consideran que se debe cortar con la red de protección social y desarrollar políticas sociales que impliquen alguna obligación, con el objetivo de reforzar la idea de que cada uno debe de ser capaz de mantenerse a sí mismo.

Según la Nueva Derecha, el modelo de ciudadanía pasiva o privada no consideró que el cumplimiento de ciertas obligaciones sea precondition para ser aceptado como miembro pleno de la sociedad. Para ellos la incapacidad de cumplir con dichas obligaciones es tan grave como la ausencia de derechos. "*...al no poder cumplir con la obligación de satisfacer sus propias necesidades económicas, los desempleados de largo plazo son una fuente de humillación tanto para la sociedad como para sí mismos*" (Mead, en Kymlicka y Norman; 1997:10). Las políticas sociales deben obligar a sus beneficiarios a cumplir con las obligaciones comunes a todos los ciudadanos, eso es esencial para alcanzar la igualdad.

Los riesgos son individualizados, dejan de ser un problema a resolver por la comunidad, los ciudadanos son responsables de su situación personal, se fomenta la "cultura del esfuerzo" y de la "competencia" y las políticas de redistribución social son sustituidas por las caritativas (Campillo; 2005: 16). "*Encontramos aquí una inspiración de base malthusiana, en cuanto a que el motor de las prácticas sociales es el amor propio y no el altruismo, y está presente su observación en el sentido de que la "riqueza" de los pobres debilita su predisposición para el trabajo.*" (Aquín, et al.; 2002).

Esta visión ha sido muy criticada, incluso para muchos ni siquiera debe verse como una concepción de ciudadanía sino como una embestida al propio principio.

Para los *teóricos de izquierda*, la condición de ser miembro pleno y participativo de una sociedad requiere de las necesidades básicas satisfechas, es decir, la ciudadanía plena necesita de los derechos sociales. Sin embargo, al igual que la Nueva Derecha, consideraron que el Estado de Bienestar promovía la pasividad y la dependencia, así como una "*particular "clientelización" del rol de ciudadano*" (Habermas; King en Kymlicka y Norman; 1997:12). Ellos también parten del principio de que la ciudadanía implica tanto derechos como responsabilidades, sin embargo creen que los derechos de participación deben anteponerse a las segundas para poder exigirlos.

Así, una de las propuestas de la izquierda para enfrentar el problema de la pasividad ciudadana, ha sido la de conferir más poder a los ciudadanos a través de la descentralización y democratización del Estado, es decir, a través de una *democracia participativa*, que permita a los beneficiarios de los programas sociales participar en su administración. La democracia participativa parte del supuesto de que la participación política es "*...el medio por el cual los individuos pueden habituarse a cumplir con los deberes de la ciudadanía. La participación política abre la mente de los individuos, los familiariza con los intereses que están más allá de las circunstancias particulares y el*

entorno personal, los alienta a reconocer que los asuntos públicos deben ser el objeto central de su atención” (Oldfield en Kymlicka y Norman; 1997:16).

Por su parte, los *teóricos de la sociedad civil*²³, señalan a la civilidad y el autocontrol como virtudes ciudadanas, pero niegan que se adquieran a través del mercado o de la participación política, sino que se aprenden por medio de la participación en las organizaciones voluntarias de la sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones de vecinos, cooperativas, organizaciones de beneficencia, iglesias, etc. Consideran que la presión para vivir en consonancia con las responsabilidades que esos grupos proponen es más poderosa porque se ejerce de manera más personal que la sanción legal que impone el Estado. *“Es aquí donde “se forman el carácter, las competencias y la capacidad de la ciudadanía”, porque es aquí donde internalizamos la idea de responsabilidad personal y compromiso mutuo, y donde aprendemos el autocontrol voluntario que es esencial para una ciudadanía verdaderamente responsable.”* (Glendon, en Kymlicka y Norman; 1997:19).

Es así que, según estos teóricos, una de las primeras obligaciones de la ciudadanía, es la participación en los ámbitos de la sociedad civil, espacios donde se forjan expectativas y donde se hace posible el aprendizaje de los derechos y las responsabilidades de la vida en sociedad.

Es posible ubicar a Jelin dentro de esta corriente, quien incluye esos espacios societales como actores que demandan diversos tipos de reivindicaciones y tienen un rol fundamental en el desarrollo y expansión de la ciudadanía. A eso apunta cuando propone la construcción de ciudadanía “desde abajo”, a partir de la construcción social de los derechos, capaces de generar responsabilidades de conciencia colectiva. Estos actores deben estar presentes en el espacio público-político, pero para esto *“...se necesita conformar actores colectivos, se necesitan recursos y capacidades. En situaciones de pobreza extrema, estas capacidades y potencialidades están ausentes. No puede haber movimientos sociales de grupos subordinados si no cuentan con un mínimo de acceso y un mínimo de ‘humanidad’, tanto en el sentido material como en el de pertenencia a una comunidad y en la capacidad de reflexión involucrada en la construcción de identidad”*. (Jelin en Garcés, et al; 2006:5).

La perspectiva de esta autora, enfoca la mirada en cómo los problemas privados llegan al espacio público y adquieren luego estatus de derecho. En este sentido, tiene otra diferencia respecto al planteo de Marshall, quien describe el desarrollo histórico de los derechos alrededor de lo público y la intervención estatal.

El segundo tipo de crítica, la que plantea la concepción de *ciudadanía diferenciada*, parte del reconocimiento de los antagonismos estructurados alrededor del eje cultural, ya no del eje económico educativo (que concentró los esfuerzos de Marshall). Se dice que esta corriente es sumamente diferente a la concepción moderna de la ciudadanía, porque exige revisar el elemento de pertenencia a una comunidad política, de identidad compartida, de trato a las personas como individuos dotados de iguales derechos ante la ley.

Los pluralistas culturales sostienen que el concepto de ciudadanía debe tener en cuenta las diferencias que son consecuencia de la identidad sociocultural, a las cuales no se las considera si se parte de los derechos de ciudadanía *“definidos por y para los hombres blancos”* (Kymlicka y Norman; 1997:27). Es decir, si se parte de la concepción

²³Teóricos que desarrollan, a partir de los años ochenta, un pensamiento comunitarista.

clásica de ciudadanía, no se les puede dar respuesta a las necesidades específicas de los grupos minoritarios. Para enfrentar esto, según estos teóricos, se debe adoptar la concepción de “ciudadanía diferenciada”, esto es, los miembros de grupos minoritarios serían incorporados a la comunidad política no solamente como individuos, sino también por su pertenencia a un grupo, y sus derechos dependerían en parte de su pertenencia a él.

Quienes defienden la concepción de ciudadanía diferenciada, entienden injusto el modelo universal según el cual el espacio público se debe construir de tal manera que ampare la pertenencia a los múltiples grupos existentes pero traspasándolas a un orden que permita la convivencia, por tanto desarrollando ideas generales que contengan las diferencias e impidan la fragmentación. Lo entienden injusto, porque esta concepción ha conducido a la opresión de los grupos minoritarios ya que *“...en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están oprimidos, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, sólo sirve para reforzar los privilegios. Esto se debe a que la perspectiva y los intereses de los privilegiados, tenderán a dominar este público unificado, marginando y silenciando a los demás grupos”* (Young en Kymlicka y Norman; 1997:28).

La ciudadanía hoy

Al entender que las concepciones de ciudadanía se encuentran determinadas por el momento socio-histórico en el cual se enmarcan, consideramos importante referirnos a los elementos dominantes que se encuentran definiendo a la ciudadanía hoy.

Con la crisis del Estado de Bienestar y el auge del modelo neoliberal se van produciendo modificaciones en las concepciones acerca de la ciudadanía. Surgen otras manifestaciones, a las que algunos autores relacionan con la derrota política que significó para algunos sectores de la sociedad la imposibilidad de forjar un mundo no capitalista, el consiguiente avance del pensamiento neoliberal que incluye al mercado como pilar fundamental y el descrédito de la acción del Estado. Landau afirma que *“...a partir de lo que son las transformaciones de la década del '70 y, fundamentalmente a partir del año 1990 esa idea de ciudadanía, pensar en un modelo social, un modelo de integración, un modelo de reconocimiento de la solidaridad, no en términos caritativos, sino en términos de reconocimiento de interdependencias y de lo que debía ser el Estado para ellos, fue dejado de lado por un modelo individualista, por un modelo de ciudadanía consumista o ciudadanía de un modelo participativo pero muy fragmentario, de fragmentación del espacio social y urbano.”* (Landau en Perissé; 2010: 12). Esto lo conduce a hablar de ciudadanía resignada, individualista y ausente.

Frente a la creciente fragmentación y exclusión social, la globalización y el auge del pensamiento neoliberal, se generan nuevas nociones de ciudadano.

Algunos autores proponen el concepto de “ciudadanía de baja intensidad” (O’Donell; 1997) para definir la situación de carencia de la ciudadanía en condiciones de pobreza, altos grados de desigualdad como los que existen en América Latina, y la existencia de grupos para quienes *“la ciudadanía no está defendida ni definida”* (Aquín; 2003:23). Otros refieren a una condición de “preciudadanía” (Sojo; 2002) en tanto, los derechos civiles, políticos y sociales se encuentran limitados. Esto lo ejemplifica con la inexistencia del derecho a la libre contratación en grandes grupos de la población tomada por el desempleo permanente o el autoempleo de subsistencia; la invisibilidad como sujetos políticos, como candidatos y electores (Bobbio (1985) refiere a que las ofertas

políticas son cada vez más homogéneas, y las decisiones que se someten a elección entre los ciudadanos son cada vez más limitadas); y la falta de relación entre el crecimiento económico y el bienestar social. A su vez, la globalización lleva a hablar de ciudadanía transnacional o supranacional, en tanto deja de ubicarse solamente en el contexto de un Estado-nación.

Por otro lado, hay autores que distinguen entre ciudadanía formal y sustantiva, por entender que el concepto de ciudadanía en el contexto socio histórico actual se ha vuelto más complejo. De esta manera se pueden explicar las situaciones por las cuales hay personas que poseen el estatus jurídico de ciudadanos pero no gozan de los derechos efectivamente. La ciudadanía formal se define como la pertenencia a un Estado-nación, mientras que la sustantiva refiere a tener derechos dentro de las tres áreas definidas por Marshall y capacidad de ejercerlos. La ciudadanía formal no es condición suficiente ni necesaria para la ciudadanía sustantiva. No es suficiente porque se puede pertenecer a una comunidad nacional y encontrarse excluido del goce de ciertos derechos. No es necesaria porque se puede disfrutar de todos los derechos sin ser miembro de una comunidad nacional (Aquín; 2003: 15; Sojo; 2002:29).

Algunos autores han propuesto distinguir los tipos de ciudadanía subyacentes en las políticas sociales. Focalizándonos en autores latinoamericanos, podemos plasmar la clasificación que propone Fleury (1997), que inspirada en la que realizó Esping-Andersen, distingue tres modalidades: *ciudadanía invertida*, *ciudadanía regulada* y *ciudadanía universal*. La primera es la que subyace al modelo de asistencia social, el grupo objetivo es objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social. La segunda se observa en los modelos de seguro social. En este tipo de políticas, la ciudadanía se vincula al principio de mérito, con base en la inserción en la estructura productiva, ya que los beneficios se diferencian según las categorías de trabajadores. La ciudadanía universal se encuentra asociada al modelo de seguridad social, se procura garantizar a todos los ciudadanos un mínimo vital en términos de renta, bienes y servicios, fundamentado en el ideal de justicia social.

En la misma línea de esta autora, pero partiendo del modelo de política social latinoamericana de los años noventa y enfatizando en el eje de la autonomía y emancipación de las personas, Bustelo y Minujin (1997), en su trabajo "La política social esquiva", presentado en el Primer Congreso del Centro Interamericano para el Desarrollo, identifican dos maneras de pensar las políticas de ciudadanía para enfrentar la vulnerabilidad y exclusión social de América Latina. La primera, a la que denominan *ciudadanía asistida*, es el modelo hegemónico actual relacionado con el Consenso de Washington. Parte de una concepción atomística de la sociedad en la que predomina el hombre económico y la maximización del beneficio personal, el mercado aparece como mecanismo autorregulatorio, con presencia mínima del Estado ya que se niega el interés público y la solidaridad. En esta perspectiva la ciudadanía es de naturaleza civil, la ciudadanía política se expresa sólo en derechos formales como el de elegir y ser elegido, y los derechos sociales no son demandables. No hay preocupación por la distribución de la riqueza ya que las desigualdades son vistas como naturales y fruto del triunfo de los más aptos, considerando que las políticas estatales deben ser marginales. "...las políticas sociales, las conciben como focalizadas hacia la pobreza y a los grupos más vulnerables mediante subsidios. Por esto, Bustelo considera que el fundamento del subsidio radica en una ética de la compasión." (Bojórquez; 2005:82). "Bajo esta mirada, las políticas sociales son meros mecanismos de control social que permiten la gobernabilidad necesaria para la legitimación de reformas estructurales exigidas por el mercado y los organismos internacionales de crédito; donde se focaliza sobre la pobreza y los grupos socialmente

más vulnerables, formando redes de contención, en lugar de procurar la distribución del ingreso.” (Garcés; 2006:9).

De manera opuesta, proponen la *ciudadanía emancipada* como una idea socialmente inclusiva, que implica el acceso a un empleo productivo, a una educación de calidad y a los códigos socialmente relevantes que permitan a mujeres y hombres participar y ampliar el campo de sus derechos y responsabilidades. Esto es así porque toman la igualdad social como el valor central, entendida como equidad y justicia distributiva basada en la solidaridad colectiva, como derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. Entienden que combatir la pobreza y la exclusión implica fortalecer las capacidades de las personas y comunidades de satisfacer necesidades, resolver problemas y mejorar su calidad de vida, en contra de transformarlos en beneficiarios permanentes de programas asistenciales. Otro de los ejes, es la constitución de actores sociales, basado en un esquema de cooperación social que implica la existencia de un “nosotros” sin negar a los individuos pero asumiendo que hay una sociedad y en consecuencia una esfera pública, una preocupación por el interés del conjunto. *“Las libertades individuales en la forma de libertades negativas son importantes pero igualmente relevantes son las libertades positivas: ampliar el campo de las personas para acceder a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo. Así la igualdad más que una propuesta niveladora, es un proyecto habilitador.” (Bustelo en Bojórquez; 2005:83).*

Capítulo III: MARCO CONTEXTUAL

Abordaje de la situación de calle en el Uruguay

A lo largo de la historia, la situación de calle en Uruguay ha sido una problemática relegada por parte de la acción estatal, eran sobre todo algunas instituciones privadas como fundaciones, iglesias y más recientemente ONGs, que, desde la caridad y la filantropía, desarrollaban acciones dirigidas a la atención de la población en situación de calle, apoyando ollas populares, merenderos y refugios. Aunque existían algunos refugios gestionados por ONGs en convenio con el Instituto Nacional del Menor (INAME, actual Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay) y el Banco de Previsión Social (BPS) para niños, mujeres con hijos y adultos mayores, no alcanzaban a la gran cantidad de personas que se encontraban en situación de calle.

Por primera vez, en el año 2000, ante el anuncio de una ola de frío polar en Montevideo, la Intendencia convocó al Comité Nacional de Emergencia, y se comenzó a articular entre actores públicos y privados para desarrollar acciones de contingencia orientadas a atender a las personas en situación de calle. El primer Operativo se denominó Frío Polar, y fue concebido para dar refugio y alimentación a personas en situación de calle en el Cilindro Municipal, inicialmente durante el fin de semana en que se darían las temperaturas extremas. Dado que los recursos para llevar adelante este Operativo aumentaron, principalmente por la colaboración espontánea de la población, se continuó durante varios días más y luego, producto de la coordinación con ONGs como CIPFE, que ya trabajaba con personas en situación de calle, se continuó con algunos cambios.

El programa pasó a llamarse Plan Invierno, también concebido como un plan de contingencia. Para su implementación se amplió la participación de organismos estatales y de la sociedad civil, a través de una política de trabajo inter institucional, se amplió el número de refugios nocturnos de emergencia, se aumentó la infraestructura (número de camas, comida, cobertura de salud) y se logró cubrir a mayor cantidad de beneficiarios. Tanto el Operativo Frío Polar como los Planes Invierno brindaron alimento y abrigo en albergues nocturnos permanentes y especiales a una gran cantidad de personas. *“Para la Comuna el carácter experimental y, en cierta medida espontáneo, ha dado forma al Plan.”* (Santandeur; 2003: 85). *“El Plan Invierno, más allá de ser un Plan de Emergencia, acotado en el tiempo y en la cobertura, ha permitido desocultar lo obvio, poner rostro, historia y sensibilidad a una situación que para muchos estaba escondida.”* (Monteverde; 2000: 67).

En el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Con el objetivo de atender la emergencia social *“...comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia constatados por el Instituto Nacional de Estadística.”* (Ley 17.869) implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), donde se incorpora el Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) como uno de sus componentes²⁴. Este Programa toma como antecedente el Plan Invierno y se propone como objetivo contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y familias en situación de calle, para lo cual se les ofrece un refugio para descansar, cena y desayuno, cama, ropa y

²⁴ *“El 15 de mayo de 2005 se consolida el Programa de Atención a los Sin Techo. (...) en el marco de la Comisión Interinstitucional: IMM, BPS, INDA, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, MOTVMA, MSP, INAU.”* (MIDES, DINACIS; 2007: 7).

posibilidad de ducharse, además de un equipo técnico que trabaja para encontrar alternativas que les permita salir de la situación de calle. Se busca además proveer de soluciones habitacionales transitorias y contribuir a que transiten rutas de salida efectivas y sustentables (MIDES; 2009b:121).

Al pasar al ámbito ministerial, la atención a la situación de calle se convierte en una política nacional. Otra característica que se destaca, es la continuidad que procura dar este programa a la actividad de los refugios, manteniéndolos abiertos los 365 días del año, distinto del Plan Invierno que sólo brindaba alojamiento a las personas en situación de calle durante algunos meses (MIDES; 2009b:121).

En un período que va de 2005 a 2013, este Programa ha sufrido diversas transformaciones, una de las más importantes la constituyó el cambio de nombre, en el 2011 pasó de llamarse Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) a denominarse Programa de Atención a las personas en Situación de Calle (PASC). Pero además, ha tenido un desarrollo cuantitativo muy importante, de una cantidad de cinco centros en el año 2005, ha llegado a la actualidad con 50 centros de atención. Por otro lado, en el año 2011, se comienza a implementar un diseño que establece niveles con distintas modalidades de trabajo, en el que se insertan las personas dependiendo de sus características particulares y el momento en que se encuentra dentro de su proceso personal. Hasta mediados del año 2012 los centros eran nocturnos, y existían dos centros diurnos que permitían, a algunas personas con patologías psiquiátricas y a algunas mujeres con niños, complementar las 24 horas de alojamiento. A partir de junio, pasaron a ser 24 horas todos los centros que atienden a adultos mayores y a mujeres con niños, niñas y adolescentes.

Dentro del organigrama del MIDES, el PAST (actualmente PASC) siempre estuvo vinculado a alguna Dirección que atendía a las situaciones más críticas²⁵, a principios del año 2013, el MIDES realiza una reestructura, creando la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES), “...que por la reestructura del MIDES es la segunda unidad ejecutora y es la que tiene a su cargo todos los proyectos de intervención directa con la población.” (Entrevista a Coordinadora de supervisores de Centros PASC). Dentro de esta Dirección se encuentra la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, en la cual se ubica el PASC²⁶.

Los distintos componentes con los que cuenta actualmente el Programa son el Call Center, el Equipo Calle, Puerta de Entrada y los Centros PASC.

A partir de la información que el Call Center (servicio gratuito de llamadas para avisar de situaciones de calle) proporciona al Equipo Calle, este arma sus recorridas. Este equipo realiza “...el primer contacto con la persona que está en situación de calle y a partir de ahí realizan una serie de intervenciones tendientes a incluirla en el sistema de atención que son los refugios, ya sea del MIDES u otros sistemas de atención, de otras sectoriales.” (Entrevista a Directora del PASC). Puerta de Entrada constituye el centro de recepción y derivación de los usuarios, allí se les realiza una entrevista para “habilitar al usuario para la identificación de las posibles alternativas al ingreso al sistema” (Recuperado: 2013, 14 de julio. En: www.mides.gub.uy), si no las tiene o las descarta, se valora el servicio adecuado para la situación, y en función de las posibilidades del programa, se las deriva al centro correspondiente.

²⁵“...en un momento, el PAST estaba dentro de la DINACIS, que es la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social; luego estuvo en la DINIS que era la Dirección Nacional de Integración Social, pretendiendo una cuestión de enfoque de la integración” (Entrevista a Directora del PASC).

²⁶“...ahora está dentro de la Dirección de Protección Integral, en este sentido de población con una vulneración de derechos importantes, derechos que debemos restituir (...) y que para eso la estrategia es la protección integral.” (Entrevista a Directora del PASC).

Los Centros brindan atención en las diferentes modalidades con las que cuenta el Programa:

Centros nocturnos (19 a 8 horas) para las mujeres y hombres autoválidos que se encuentren solas y solos;

Centros 24 horas para adultos mayores, para mujeres con niños, niñas y adolescentes y para familias;

Centros diurnos para personas que están en un centro nocturno y por sus afecciones psiquiátricas no es conveniente que estén muchas horas en calle;

Centros medio camino, son dispositivos que se enfocan a trabajar el egreso de las personas del programa, hay un centro que atiende a hombres y mujeres solos y otros dos dirigidos a trabajar con mujeres que tengan niños, niñas y adolescentes a cargo;

Centros de recuperación Tarará (Prado y Unión en convenio con ASSE) que son espacios de cuidado transitorio, atienden personas que tienen el alta médica de hospitales generales pero que no tienen quién les brinde los cuidados que aún requieren;

Casas asistidas, son centros que atienden a hombres y mujeres con patologías psiquiátricas crónicas compensadas, que fueron dados de alta de hospitalización del Hospital Vilardebó.

Además de estos centros que se ubican en Montevideo, a partir del año 2006 se comenzaron a inaugurar en el Interior del país. Actualmente son seis, se encuentran ubicados en los departamentos de Paysandú, San José y Maldonado, y en las localidades de Chuy, Pando y Las Piedras. Dichos centros tienen la particularidad de prestar atención a todas las problemáticas, *“...tienen lógicas distintas según las características de cada departamento. En algunos son nocturnos, en otros son 24 horas, en otros son en convenio con la Intendencia, en otros lugares son mixtos, o sea son bien variados.”* (Entrevista a Supervisor de Centros PASC).

Creación del MIDES. PANES y Plan de Equidad

Dado que el PASC se enmarca dentro del MIDES, se hace necesario plasmar algunas cuestiones importantes de este Ministerio desde lo que esta institución plantea.

El MIDES, actualmente, juega un rol estratégico en la construcción de la matriz de bienestar y protección en Uruguay, en palabras de dicha Institución "...*debe aportar a una reformulación del sistema de protección social...*" (MIDES; 2009a: 2), por lo cual se hace interesante abordar este apartado desde una mirada amplia, enmarcándolo dentro de la estrategia de bienestar y protección actual.

Durante la dictadura se deterioró la calidad de los servicios sociales pero no se "*desarticuló el arraigado sistema de bienestar*" (Midaglia y Antía; 2007: 134), lo que sí sucedió en la década de los 90, dentro de un contexto histórico mundial en que la estrategia de desarrollo se orienta hacia el mercado (Estado neoclásico). En el Uruguay las reformas que se llevaron adelante no siguieron una orientación específica en las distintas arenas de políticas sociales, sino que "*convivían servicios semi privatizados, con otros de orientación universalista, a los que se sumaban iniciativas de tipo focalizado.*" (MIDES 2009b:14), edificando, de ese modo, un sistema de bienestar "*híbrido*" (Midaglia y Antía; 2007:135). En el marco de esas reformas se generaron programas sociales dirigidos a sectores poblacionales específicos con determinadas vulnerabilidades, que se habían visto muy poco contemplados en el modelo de bienestar anterior, sin llegar a desarrollar un sistema sólido de asistencia social.

En este contexto se produce la asunción del Frente Amplio al gobierno nacional quien priorizó la problemática de la pobreza y la vulnerabilidad, lanzando "*tres medidas de distinta naturaleza y proyección. Dos de ellas se refieren a programas dirigidos a cubrir las necesidades básicas o específicas de grupos en situación de carencia o exclusión social –Plan de Emergencia y Plan de Equidad-. La tercera, en cambio, es una iniciativa de carácter estrictamente institucional relativa a la creación del Ministerio de Desarrollo Social encargado de instrumentar y monitorear los programas mencionados, a la vez que coordinar al conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado.*" (Midaglia y Antía; 2007: 144). Esta Secretaría de Estado fue creada en marzo de 2005 a través de la promulgación de la Ley N° 17.866. La necesidad de contar con un encuadre institucional que se encargara de la instrumentación y monitoreo de los programas dirigidos a los sectores vulnerables, y se estableciera como el articulador y coordinador de la diversidad de políticas sociales que llevaba adelante el Estado uruguayo, fueron las razones que llevaron a la creación de esta nueva Secretaría (Midaglia; 2012).

Midaglia et al (2012) contextualizan la creación del MIDES uruguayo dentro de un momento histórico en que la mayoría de los países de la región se encuentra instaurándolos. Pese a que las situaciones vinculadas a la insuficiencia de ingresos y las nuevas manifestaciones de la cuestión social se encontraban presentes desde principios de los años ochenta, los Ministerios de Desarrollo Social se comenzaron a implantar a mediados de los años noventa, en un contexto de crisis económicas, en que los niveles de pobreza y desigualdad aumentaban, y obligaron a repensar formas de ajustar los vigentes criterios de desarrollo con cierto grado de responsabilidad estatal para enfrentarlos. A esto se agrega la asunción de partidos de izquierda o progresistas en varios países de la región, los cuales siempre mostraron preocupación por los temas sociales. Es en este encuadre en que se crean los Ministerios Sociales, y se instalan como "*entidades de destacada jerarquía institucional encargadas de atender problemáticas y riesgos sociales complejos, que requieren de abordajes integrales, y además no cuentan con actores colectivos con fuerte capacidad de presión para lograr su*

satisfacción.” (Midaglia et al; 2012: 22), “...*tienen a su cargo la ejecución o co-ejecución de modernas y estables iniciativas de combate a la pobreza, los denominados Programas de Transferencia Condicionada de Renta, que en la mayoría de los casos, se les incorpora, otras prestaciones asociadas a la transferencia monetaria con el fin de reforzar su impacto en el mejoramiento de la pobreza.* (Midaglia y Castillo en Midaglia et al; 2012:27).

En América Latina, entre los años ochenta y noventa, se llevaron adelante programas de combate a la pobreza que se reformulaban continuamente, en función de los cambios de gobierno. Además, la falta de coordinación de las políticas públicas en general y las sociales en particular, también era un problema en la región. La creación de los Ministerios Sociales, pareció ser un intento de resolución de estas cuestiones al adjudicarles no sólo la atención de los grupos sociales con problemas de inserción sino también la coordinación de los programas, planes y servicios dirigidos a su protección. Esta intención se puede observar en Uruguay, desde los objetivos que se planteó el gobierno de “...*reordenar y potenciar la multiplicidad de propuestas aisladas, localizadas dispersamente en distintos organismos públicos de la Administración Central.*” (MIDES; 2009b:11) y desde el MIDES, con la definición que se da a sí mismo como “...*organismo rector de las políticas sociales tiene los cometidos de coordinación, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional...*” (MIDES; 2009a:2)²⁷. Así, múltiples agencias públicas especializadas en la atención de población en situación de vulnerabilidad social, que se encontraban dispersas en distintos organismos estatales, pasaron a la órbita del MIDES (Instituto Nacional de las Mujeres –INMUJERES–, Instituto Nacional de la Juventud –INJU–, el Programa de Infancia y Familia –INFAMILIA–).

Entre las principales funciones que la ley le asigna al MIDES, se destacan dos tipos: unas de corte transitorio y otras que requieren una mayor permanencia en el tiempo. Entre estas últimas se definen las áreas prioritarias de intervención y las funciones esenciales a desempeñar por el Ministerio (juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacidad). Entre las acciones coyunturales, aparecen la implementación, ejecución y coordinación de programas de atención a la emergencia social. En este punto se destaca la ejecución del PANES, en donde se integró como uno de sus componentes el Programa de Atención a los Sin Techo (PASC).

El **PANES** fue un plan temporal, ejecutado durante los años 2005 a 2007, diseñado en base a la articulación de diferentes prestaciones públicas, con el objetivo central de responder a la emergencia social de la población en extrema pobreza o indigencia del país, por lo cual tuvo como población objetivo al sector social que se encontraba en condiciones socioeconómicas calificadas de indigencia. Para determinar cuáles serían esas personas se creó el Índice de Carencias Críticas (ICC). Como resultado de esa evaluación, un 10% de los hogares uruguayos (102.353 hogares) que presentaron su formulario para ser beneficiario del PANES, reunieron las condiciones que se requerían (MIDES; 2009a:3).

Entre las prestaciones públicas más importantes que conformaron el PANES, destacamos: el programa “Ingreso Ciudadano”²⁸, la “Tarjeta Alimentaria”²⁹, el programa “Trabajo por Uruguay”³⁰, y el “Programa de Atención a los Sin Techo –PAST-”

²⁷“*En el plano de las políticas sociales faltaba una visión política del conjunto de las prestaciones públicas y en este marco predominaba la dispersión y la superposición de intervenciones.*” (MIDES; 2009b:14).

²⁸ Transferencia monetaria equivalente al valor fijado por una Base de Prestaciones y Contribuciones, y que exigía como contrapartida la continuidad educativa y los controles médicos de los menores, así como los controles de las embarazadas del hogar.

En agosto de 2007 se comenzó a implementar el denominado **Plan de Equidad** el cual, a diferencia del PANES, se plantea como una propuesta a largo plazo con el objetivo fundamental de reconstruir un modelo de bienestar y protección que se adecúe a la realidad de la sociedad contemporánea, diversa y compleja, de manera de asegurar el bienestar a todos los uruguayos, incidiendo en las desigualdades presentes en el país, *“como condición de un país integrado e incluyente”* (Vázquez En Plan de Equidad; 2007:5). Por esto es que implicó la inclusión de dos grandes componentes: los estructurales de la Matriz de Protección Social y los específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social.

Los primeros involucran a la reforma tributaria, la reforma de salud, las revisiones de las políticas de empleo, la nueva política de vivienda y hábitat, la reforma educativa y el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Los componentes nombrados en segundo lugar *“...se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción”* (Plan de Equidad; 2007:9): régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez), seguridad alimentaria, políticas de educación para la infancia y adolescencia, políticas asociadas al trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de promoción e inclusión social y políticas de atención a la discapacidad.

“Dada la envergadura del Plan de Equidad, fue imprescindible el involucramiento y colaboración en su diseño, ajuste e implementación de todo el Gobierno Nacional, correspondiéndole al MIDES un rol importante de conformidad con su misión institucional de coordinación y articulación de las políticas sociales.” (Plan de Equidad; 2007:8).

²⁹ Buscó complementar la dieta de las personas que presentaban déficit nutricional, proporcionándole la libertad de elegir qué alimentos y productos de higiene consumir.

³⁰ Se constituyó en un programa de empleo transitorio en tareas comunitarias

Capítulo IV: METODOLOGÍA

A la temática elegida para realizar esta investigación exploratoria, cuya selección obedece a *“nuestros supuestos, intereses y propósitos”* (Taylor y Bogdan; 1987:5) se entendió pertinente abordarla a través de un enfoque cualitativo. Esto fue así dado el interés de comprender y analizar en profundidad las concepciones de ciudadanía que sustentan y se expresan en las Casas de Medio Camino, ya que los enfoques cualitativos utilizan *“modelos intensivos, profundos y comprensivos”* (Sandoval; 2002:25) se entendió que permitiría cumplir con el interés planteado. Nuestra prioridad se constituía en comprender esas concepciones desde el punto de vista de los actores que influyen en el desarrollo de dichos centros, *“...tratando de darle sentido, o interpretar los fenómenos en términos del significado que la gente les da.”* (Denzin y Lincoln; 2005:4).

Otro interés del que se partió, que proviene del supuesto de que los fenómenos sociales son un todo orgánico que necesitan ser estudiados en su integralidad, fue el de lograr una comprensión integradora de las Casas de Medio Camino en torno al eje de ciudadanía, lo cual debe estudiarse desde diversos aspectos de manera de dar cuenta de su complejidad inherente. Este interés, así como el supuesto en el que se basa, también me llevaron a optar por la perspectiva cualitativa, que realiza una lectura holística de la realidad y al no adoptar el *“lenguaje de las variables”, ha tenido que desarrollar sus propias técnicas de observación y modalidades de análisis del material empírico, que constituyen el cuerpo de la denominada investigación cualitativa.”* (Corbetta; 2003:30).

Según Taylor y Bogdan *“La elección del método de investigación debe estar determinado por los intereses de la investigación, las circunstancias del escenario o de las personas a estudiar, y por las limitaciones prácticas que enfrenta el investigador.”* (Taylor y Bogdan; 1987: 104). En la presente investigación, se plantea el análisis de contenido como la técnica de procesamiento y análisis de la información recolectada a partir de documentos del PASC y entrevistas a integrantes del equipo MIDES de gestión y a algunos de los que trabajan en las tres Casas de Medio Camino, tales como educadores, técnicos y coordinadores.

Se entiende al análisis de contenido como *“una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados (...) donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos (...) documentos (...) el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social.”* (Andréu; 2000).

Respecto a la entrevista se puede decir que es una *“... técnica de obtención de información relevante para los objetivos de un estudio. Su campo de utilización se encuentra en las ciencias sociales, especialmente, donde puede adoptar formatos y estilos variables a lo largo de un continuo más o menos estructurado”* (Valles; 1999:181-182). Tomando los aportes de A. Blanchet, *“... definimos empíricamente la entrevista de investigación como una entrevista entre dos personas, un entrevistador y un entrevistado, dirigida y registrada por el entrevistador; este último tiene como objetivo favorecer la producción de un discurso lineal del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación”* (Blanchet; 1989: 91). La entrevista que se utilizó en la presente investigación fue de tipo semi-estructurada, en la cual es útil una guía de conversación con tópicos de manera general. *“El investigador y el entrevistado dialogan de una forma que es una mezcla de conversación y preguntas insertadas (...)”* (Valles; 1997:179).

El trabajo de campo realizado para alcanzar los objetivos propuestos por esta monografía, consistió en la recolección de documentos del PASC y la realización de entrevistas semi-estructuradas a algunos integrantes del equipo MIDES de gestión del PASC y a quienes trabajan en las Casas de Medio Camino (Ver anexo N°1 y N°2).

El análisis de contenido se realizó con la información recabada en base a las siguientes categorías: conceptualización de la situación de calle, Casas de Medio Camino y concepciones de ciudadanía, las cuales se desarrollarán en el capítulo siguiente.

Capítulo V: ANÁLISIS

El presente análisis se estructurará en base a tres ejes fundamentales, que presentarán las siguientes subdimensiones:

1. La conceptualización de la situación de calle:
 - 1.1. Concepciones de la situación de calle y sus reflejos en el nombre del Programa: PAST-PASC.
 - 1.2. Cambio de concepción, cambio en el funcionamiento del Programa.

2. Casas de Medio Camino:
 - 2.1. Casas de Medio Camino: la punta de la pirámide.
 - 2.2. Casas a medio camino de la autonomía.

3. Concepciones de ciudadanía:
 - 3.1. El PASC como política de inserción.
 - 3.2. Significados teóricos de ciudadanía.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE CALLE

1.1. Concepciones de la situación de calle y sus reflejos en el nombre del Programa: PAST-PASC.

“El cambio de nombre que se da en 2011, no es sólo una transformación del nombre sino que es una transformación conceptual, de cómo entendemos el fenómeno que atendemos con esta prestación.” (Entrevista a Directora del PASC).

Es de suma importancia empezar reflexionando acerca de cómo se entiende desde el Programa la problemática a la que intenta dar respuesta, utilizando tanto los documentos del PASC como lo expresado por parte de su equipo MIDES de gestión (Directora, Coordinador de Supervisores y Supervisor), así como también analizando las opiniones expresadas por los actores que llevan adelante la gestión de las Casas de Medio Camino.

Comenzaremos considerando las tres discusiones teóricas que Ciapessoni plantea se desarrollan en el análisis de la problemática de las personas en situación de calle.

Respecto a la discusión sobre los desencadenantes de la situación de calle, que enfrenta autores que la analizan desde las características individuales de las personas como fallas en el comportamiento, adicciones, patologías psiquiátricas, incapacidad de sostener relaciones sociales, etc., y quienes lo hacen desde factores estructurales como pueden ser los escasos ingresos económicos, el aumento en los costos de la vivienda, la inserción precaria y/o inestable en el mercado de trabajo, entre otros, podemos decir que la perspectiva del Programa parte de analizar conjuntamente ambos factores, aunque con primacía de lo individual. *“Se trata de una problemática extremadamente compleja y multicausal, donde la vulnerabilidad social se refleja, no sólo en las condiciones socioeconómicas sino que se puede asociar a otros componentes como: consumo problemático de sustancias psicoactivas, alcoholismo, trastornos mentales crónicos...”* (Licitación pública MIDES- DINIS N° 114/2011:2). También lo vemos en la descripción que realizan de las situaciones específicas dentro de la población objetivo, en la cual nombran diversas realidades: personas con escasos ingresos económicos, con dificultades para insertarse en el plano laboral, personas en situación de violencia familiar, personas con consumo problemático y/o adicciones a sustancias legales (alcohol, psicofármacos) e ilegales (pasta base), personas con trastornos mentales, *“...conforman un grupo de población con fuertes carencias materiales y afectivas...”* (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos). Asimismo se puede visualizar este enfoque en lo expresado por la Directora del Programa, quien habló principalmente de factores individuales: *“...por haberse roto, fracturado esas redes por diversos tipos de situaciones que van desde consumo, patologías psiquiátricas, violencia, situaciones diversas de vulneración que llevan a que la persona caiga en situación de calle.”* (Entrevista a Directora del PASC).

Desde los equipos que trabajan en las Casas de Medio Camino, se percibió una mayor consideración a los factores individuales. Por un lado, presentan como una de las líneas importantes a trabajar la estabilidad psicológica, emocional de la persona, con esto se puede entender que dicha estabilidad es necesaria para el egreso y la vida fuera del Centro y lo que parece encontrarse implícito es una cierta percepción de que la

inestabilidad psicológica fue uno de los factores que los llevó a la situación de calle que quieren resolver. Por otro lado, si bien se habla de factores estructurales como podría considerarse el área laboral, en general se aborda desde una mirada más individual, responsabilizando a las personas por el hecho de no sostener los trabajos a los que acceden: *“El trabajo, sostener, mantener el trabajo, veo que a las mujeres les cuesta...”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2); *“...las personas, por sus propias características, no tienen el compromiso con el trabajo (...) hace también a la característica de la población, son personas que no tienen ese hábito de trabajo de largo tiempo.”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban).

En torno al segundo debate teórico entre los autores que sostienen una *definición estricta* de la problemática de personas en situación de calle, que contemple solamente a quienes duermen a la intemperie y en refugios nocturnos destinados a esta población, y los autores que respaldan una *definición amplia*, que incluya además de los anteriores, a aquellos que atraviesan una situación “vulnerable” en torno a la vivienda y corren riesgo de quedar en situación de calle, podemos remitirnos a la población objetivo que tiene el PASC: *“personas en situación de calle, mayores de 18 años de edad (con sus hijos en caso de tenerlos) que pernoctan a la intemperie, o que ocupan ilegalmente viviendas ruinosas y sin servicios básicos. No se incluyen a los habitantes de asentamientos, inquilinos en pensiones o propietarios de viviendas en cualquier condición de habitabilidad.”* (Recuperado: 2013, 14 de abril. En: www.mides.gub.uy). Así, nos es posible observar que el PASC parte de una *definición estricta*, ya que si bien añade a quienes *“...ocupan ilegalmente viviendas ruinosas...”*, aclara especialmente que no incluye a las personas que se encuentran precariamente alojadas o que corren riesgo de quedar en situación de calle, como quienes viven en asentamientos, pensiones o *“viviendas en cualquier condición de habitabilidad”*.

Sin embargo, si vamos a las entrevistas, podemos ver que en la práctica, el Programa da respuesta a situaciones que trascienden esa definición estricta. *“...el Programa hace una diferencia bien importante en esto de que conceptualiza a la persona de calle como una persona que se encuentra en una situación (...) en la que no tiene un lugar para vivir. Esa es la diferencia de los que están en situación de calle propiamente dicha, y los que están en riesgo de estarlo, que son personas que, o se coordina con una institución o vienen planteando una situación que ya no aguantan más de violencia doméstica por ejemplo”* (Entrevista a Supervisor PASC). Esto se muestra también desde las personas que se encuentran trabajando en las Casas de Medio Camino *“...por la experiencia que he adquirido en este trabajo (...) en realidad ves que no es la falta física de vivienda porque hemos tenido casos donde hay casas de ellas, pero como la situación tiene otras características, entonces sabemos que a veces para una madre salir de su casa por una situación de violencia doméstica, o de abuso constante, es más saludable que quedarse en esa casa para ella y sus hijos...”* (Entrevista a Coordinadora de Durazno 2).

Retomando las definiciones del término personas en situación de calle que reconocen Fitzpatrick et al., podemos ver que, en la práctica, pueden llegar a ser consideradas por los operadores directos del PASC aquellas personas que viven en situaciones residenciales “intolerables”, donde existe amenaza para su seguridad y su bienestar psicológico. Aun así, creo que la definición teórica de la que parte es *estricta*, ya que considera a las personas que se encuentran en las situaciones de alojamiento más extremas, poniendo el acento en la ruptura de redes sociales. Esto nos lleva a analizar la tercera discusión presentada por Ciapessoni, que debate sobre visualizar la problemática de las personas en situación de calle desde la dimensión residencial o como

un problema multidimensional que implica procesos de exclusión social. La autora señala que la definición *estricta*, tiene su correlato en la perspectiva que analiza a la situación de calle como la manifestación de un proceso de exclusión social, y esto es lo que se puede visualizar en la concepción que el PASC presenta de la situación de calle.

Entre los documentos del Programa, su equipo MIDES de gestión y las personas que trabajan en las Casas de Medio Camino, se puede observar la idea compartida de que la situación de calle trasciende la problemática habitacional, no sólo implica el techo sino también procesos de exclusión social. Es desde esta perspectiva que el Programa cambia su nombre: *"...uno de los cambios es que antes se llamaba PAST y pasó a llamarse PASC, o sea que antes se hablaba de sin techo y ahora de situación de calle, justamente eso a lo que apunta es a un cambio de concepción de cuál es la problemática."* (Entrevista a Supervisor PASC). Tanto en los pliegos en los cuales invitan a las OSCs a presentar proyectos para gestionar Centros PASC, como en los protocolos de acción de los Centros, se habla de una problemática multicausal que implica también el debilitamiento de la vinculación con las redes sociales, y de la necesidad de trabajar en pro de la reinserción social y laboral de los beneficiarios. Si bien la problemática de vivienda es considerada parte del problema, no es el aspecto más destacado por parte de los documentos ni de los entrevistados, que enfatizan en el aislamiento o ruptura con las redes sociales: *"...no es solamente no tener casa, no tener un lugar físico, creo que todas las mujeres acá tienen dificultades en los vínculos con el resto del mundo..."* (Entrevista a Educadora de Durazno 2); *"...es por muchas pérdidas, pérdida de familiares, pérdida de vivienda, pérdida de trabajo, suma de pérdidas..."* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban).

Por parte de los integrantes del equipo MIDES de gestión, se llega incluso a visiones más extremas en las cuales ni siquiera es considerada la dimensión vivienda: *"La persona que tiene esta problemática no es una persona que no tiene techo, no es habitacional, no es una problemática de vivienda, no es material, es algo que atraviesa a la persona, que tiene que ver con una pérdida sistemática de vínculos, con una situación de vulneración, es algo sistemático, la persona va perdiendo y va quedando de alguna forma excluida y eso hace que termine en la calle."* (Entrevista a Supervisor PASC); *"...entendemos que el fenómeno de la situación de calle tiene que ver con dos rupturas elementales de lo que es la vivencia del ser humano, una que tiene que ver con las redes de integración social básicas que son el trabajo y la educación y otra que es la ruptura con los vínculos personales, familiares y otras redes sociales."* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC); *"...entendemos que no atendemos con esta prestación personas que no tienen techo, sino que en realidad atendemos una situación altamente compleja, multicausal, que tiene que ver con que las personas se encuentran en situación de calle no por no tener vivienda muchas veces, sino por no tener otras cosas, básicamente redes, primarias, secundarias, por haberse roto, fracturado esas redes por diversos tipos de situaciones..."* (Entrevista a Directora del PASC). Por otro lado, al referirse a la exclusión social no lo hacen desde los procesos que la generaron, sino describiendo el escenario final, las consecuencias más visibles.

Esta mirada presenta el riesgo de perder de vista la doble naturaleza del fenómeno, que incluye la exclusión tanto en su dimensión social como residencial, lo cual puede llevar a abordarlo sólo desde una de sus dimensiones (que además no es analizada de manera procesual), sin tomar en cuenta que para realizar una intervención que se pueda acercar a los objetivos que tiene el Programa es necesario un abordaje integral, que contemple ambos aspectos. Así lo expresa la Coordinadora de Durazno 2: *"...no estoy muy afín con cómo se maneja el MIDES con esta situación, me parece que*

son soluciones muy a corto plazo y no proyectan la solución real para esa familia. Siento que el equipo en los seguimientos, al poder proyectar con la madre soluciones habitacionales reales a largo plazo, me parece que ese es el verdadero trabajo (...) no sólo conformarse con esos dos años de subsidio, que en ese tiempo no están en situación de calle pero en realidad la situación habitacional no está solucionada..." (Entrevista a Coordinadora de Durazno 2).

Más allá de esta consideración que pretende no perder de vista la complejidad de la problemática, creo que es importante analizar la situación de calle como una expresión de exclusión social, que muestra claramente la diversidad de trayectorias de desvinculación que se producen además de con la dimensión residencial, con el mundo del trabajo y con las redes de sociabilidad, los vínculos sociales como las familias, el vecindario, los espacios colectivos, etc. Las personas con las que interviene el PASC, expresan en sí mismas las nuevas manifestaciones de la cuestión social, las transformaciones en el mundo del trabajo y en las relaciones sociales atravesadas por la visión política, social y cultural del neoliberalismo, que ha llevado a un individualismo negativo que deja desprotegida a gran parte de la población. Retomando lo planteado por Castel sobre los procesos de integración social, podemos constatar desde la experiencia del PASC, que las personas en situación de calle se encuentran insertas en procesos de deterioro y alejamiento de las estructuras dadoras de sentido como lo son el trabajo y la familia, así como de otras redes de sociabilidad.

Podemos ver materializadas en los usuarios del PASC, todas las consecuencias que acarrearán los procesos de flexibilización externa o subproletarización del mercado laboral, mecanismo que, como ya vimos, han priorizado las empresas en Uruguay. Se precarizaron las condiciones de trabajo: trabajadores temporarios, parciales, el empleo se ha vuelto más incierto: *"...los trabajos a los que acceden lo que hace es que no sean trabajos muy estables, las empresas de seguridad y de limpieza varían mucho..."* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban); deterioro general de las condiciones de trabajo y tendencia a la baja del salario: *"...acceden a trabajos que son muy mal pagos, y a veces en condiciones que no son las mejores (...) a veces trabajan en condiciones que son crueles..."* (Entrevista a Educadora de Durazno 2); procesos de desregulación con niveles altos de informalidad que eliminan los componentes de protección jurídica: *"...la calidad de la inserción laboral es muy relativa porque sabemos que hay una inequidad muy importante a nivel del mercado laboral para las personas con las que nosotros trabajamos, en general a los trabajos que acceden son trabajos escasamente calificados, muy mal remunerados, con una fragilidad en la relación laboral realmente muy importante..."* (Entrevista a Directora del PASC). Se puede decir que es una de las poblaciones en las que se instaló la *precarización del empleo*, contratada para tareas de corta duración y fácilmente despedible, el "interino permanente", obligado a vivir el día a día, con estrategias de sobrevivencia basadas en el presente, desarrollando una "cultura de lo aleatorio" (Laurence Rouleau–Berger en Castel; 1997).

Además, se expresa el debilitamiento de las redes de sociabilidad en general y de otro de los soportes importantes de inserción en la vida social como lo es la familia. *"...no tienen lazos sociales, ni familiares, ni amistades..."* (Entrevista a Educadora de Durazno 2); *"...ruptura con los vínculos personales, familiares y otras redes sociales..."* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC); *"...se fue generando (...) un debilitamiento de los vínculos que los mantienen conectados con sus redes. Todo lo que es redes, que de alguna forma nos contienen ante una situación de crisis o ante una situación eventual, en estas personas se han ido debilitando al punto tal que, muchas veces de la mano de la*

pérdida de vivienda, hace que no tengan un lugar y terminen en este Programa.” (Entrevista a Supervisor PASC).

Así, si lo analizamos desde las *zonas de cohesión social* que construye Castel, podemos decir que los beneficiarios del PASC forman parte de la *zona de asistencia*, ya que es un grupo que se encuentra integrado pero con muy pocos recursos, se encuentra integrado a través de la “protección cercana” que le brinda el Estado con los Centros PASC, configurando una dependencia asegurada. De alguna manera, es expresado así por el Supervisor de Centros PASC: “... *no sería una situación de exclusión porque no están fuera de la sociedad, en la sociedad están y participan y de alguna forma desarrollan estrategias de sobrevivencia que los incluyen en la sociedad, estaríamos hablando de una inclusión precaria dentro de la sociedad...*” (Entrevista a Supervisor PASC).

Por otro lado, es posible visualizar que el PASC y las personas que trabajan en él, consideran a la situación de calle como un fenómeno heterogéneo, que se desarrolla a partir de procesos diversos, lo que les permite reconocer que se presentan distintas situaciones al Programa. “*Se reconocen entre las personas en situación de calle realidades muy diversas e historias únicas, por lo que las actividades deberán orientarse de acuerdo a las necesidades particulares de estas personas inmersas en un ambiente y una cultura particular.*” (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos). Distinguen entre episodios “ocasionales”, “recurrentes”, situaciones continuas, etc., así como los procesos que se pudieron haber desarrollado previo al ingreso al PASC: “...*hay una enorme heterogeneidad, y no todas están en la misma situación ni hacen el mismo proceso. Hay personas crónicas de calle, que son las itinerantes, que entran y salen del Programa; personas que nunca estuvieron en calle, vienen por primera vez...*” (Entrevista a Supervisor PASC); “...*no necesariamente todas las personas que ingresan al Programa estuvieron en calle propiamente dicha.*” (Entrevista a Supervisor PASC); “*Nosotros decimos que tenemos diferentes grupos en la calle, que llegan por diferentes motivos y permanecen por mayor o menor tiempo en calle también por diferentes motivos...*” (Entrevista a Directora del PASC). Desde las Casas de Medio Camino también se percibe una consciencia de la heterogeneidad del fenómeno, desarrollando intervenciones de acuerdo a cada situación: “...*depende mucho de la situación en que esté la persona y las necesidades que el equipo detecte en ella (...) se trabaja con cada problemática.*” (Entrevista a Educadora de Durazno 2).

Esta consideración es una de las concepciones teóricas que llevaron al Programa a desarrollar cambios en la forma de intervención, lo que nos lleva al siguiente punto de análisis.

1.2. Cambio de concepción, cambio en el funcionamiento del Programa

“...*el cambio de nombre refleja una concepción del problema social que atendemos, y las características de la prestación que queremos brindar (...) fue mutando el nombre y fue cambiando el programa, la prestación...*” (Entrevista a Directora del PASC).

El objetivo del PASC, que pretende la reinserción en el ámbito socio-cultural y laboral de las personas en situación de calle, se estructura en base a dos dimensiones: una asistencial, por la cual se atienden las condiciones materiales de vida de las personas en situación de calle “...*vinculados al techo, alimentación y cuidados...*”

(Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos), como *“...una solución transitoria al tema habitacional, de alimentación y de contención...”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), y otra promocional *“...a los efectos de generar procesos de inclusión social, de integración social de las personas que pasan por esos centros. Entonces, nuestros objetivos tienen que ver con mejores condiciones materiales de vida de las personas y promoción, inclusión social, integración social...”* (Entrevista a Directora del PASC).

Una característica importante del Programa es que pretende ser una respuesta transitoria para las personas que atiende, una de las fundamentaciones que brindaron a esto fue *“...porque la permanencia en el centro es contraproducente, se tiende a cronificar, a medida que va pasando el tiempo en el centro uno se va acostumbrando y es mucho más difícil proyectarse hacia afuera...”* (Entrevista a Supervisor PASC), es decir que se piensa en la transitoriedad para favorecer el egreso de las personas del Programa, por ende, de la situación de calle. El diseño de este Programa tiene implícita la idea de que de la situación de calle se puede salir, si lo vemos desde una mirada macro, nos permitimos cuestionar este supuesto ya que, al entender la problemática como una manifestación de la cuestión social, si no se modifica la contradicción de origen, no es posible pensar en una solución social del fenómeno, y las políticas sociales no son elaboradas con ese propósito. Tal vez algunas personas logren salir de la situación de calle, el problema es que muchos pueden volver y otros nuevos llegarán si no hay una transformación profunda.

El PASC trabaja mediante convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil. A principios del presente año, el MIDES desarrolló una reestructura interna que presentaba como uno de sus objetivos *“...reducir la fragmentación que existía en el Ministerio”* (Recuperado: 2013, 14 de abril. En: www.mides.gub.uy), para lo cual se creó la DINADES *“...dirección única de programas, que a su vez está articulada en base a una mirada sectorial de esos programas con una división laboral, una división educativa, una de discapacidad y un área de alta vulnerabilidad.”* (Recuperado: 2013, 14 de abril. En: www.mides.gub.uy), en esta última se insertó el PASC, dentro de la División de Protección Integral a Situaciones de Vulneración, es decir, en el área que canaliza el presupuesto en los grupos más vulnerables y focaliza su trabajo en la población más pobre. Podemos visualizar claramente, al menos dos características del modelo neoclásico de políticas sociales: la participación de la sociedad civil en la ejecución del Programa y la focalización.

Entre los años 2011 y 2012 el PASC ha sufrido un proceso de reestructura, además del cambio de nombre al que ya aludimos, se han transformado las características de la prestación. Las personas del equipo MIDES de gestión que fueron entrevistadas, entienden que estas transformaciones se corresponden con el cambio en la concepción de la problemática: *“En este cambio de concepción, de cómo entendemos el problema que atendemos, y de cómo entendemos por ende las respuestas que damos, es que el Programa ha venido en constante reformulación, rediseño, repensarse a sí mismo...”* (Entrevista a Directora del PASC). Además, los entrevistados coinciden en señalar que este cambio, al que el Supervisor ha calificado de “estructural”, es visualizado desde el PASC de forma positiva: *“Con respecto a los cambios que el Programa ha tenido, la evaluación es muy positiva. (...) La respuesta que se le da a la persona es mucho más metódica, es mucho más profesional si se quiere, los equipos técnicos están mucho más preparados. Todos los centros tienen, desde lo edilicio que ha cambiado muchísimo, la calidad de la infraestructura donde están funcionando*

actualmente los centros, todos han cambiado muchísimo, están mucho mejor, de la mano de eso, se ha reducido la cantidad de personas por centro, pasamos de tener centros con 40 o 50 personas a tener centros con máximo 30...” (Entrevista a Supervisor PASC). *“...este es un programa que (...) tiene un excelente nivel de crecimiento, que cada vez se amplía más, que sus prestaciones cada vez son mejores en su calidad, en su cantidad, en la cantidad de cupos generados...”* (Entrevista a Directora del PASC).

Sin embargo, también identifican dificultades que persisten, en general referidas a las coordinaciones inter institucionales. Por un lado, las necesarias para trabajar en el egreso de la población que atienden, y por otro, para lograr que las personas que tienen otras problemáticas sean atendidas por dispositivos específicos: *“...todavía estamos muy deficitarios en términos de los acuerdos interinstitucionales para el egreso de las personas, estamos todavía muy débiles...”* (Entrevista a Directora del PASC). *“...las coordinaciones con algunas instituciones que todavía es algo que nos está faltando muchísimo, porque tenemos en el Programa poblaciones que no serían específicamente del PASC, poblaciones que tendrían que ser atendidas por otros dispositivos como por ejemplo salud pública, personas con consumo problemático de algunas sustancias (...) o personas con patologías psiquiátricas por ejemplo también (...) coordinaciones con secundaria, con primaria, con CAIF, son cosas que todavía queda avanzar muchísimo más.”* (Entrevista a Supervisor PASC). Dada la ampliación del Programa, se ha generado un proceso por el cual el PASC atiende problemáticas que trascienden la situación de calle: *“...en la realidad el Programa da respuesta a todo lo que no entra en otros programas (...) muchas veces no es lo que necesita la persona (...) capaz que sería bueno que hubiera otras propuestas, pero al no haber terminan en este Programa.”* (Entrevista a Supervisor PASC). Es difícil pensar que una problemática tan compleja como la de la situación de calle no se presente junto a otras, la cuestión es que los entrevistados expresan que el PASC no tiene las herramientas para atenderlas, ni otras prestaciones con las cuales coordinar, por esto es que me surge la pregunta: ¿de alguna manera el PASC se convierte en un mecanismo a través del cual el Estado encubre la falta de respuesta a otras problemáticas como el consumo problemático de drogas, la violencia doméstica, entre otras?

El proceso de reestructura que llevó adelante el PASC, se enmarca dentro de una coyuntura política especial en Uruguay, en que se realiza un cambio de ministro del MIDES tras haber recibido cuestionamientos debido a la muerte por hipotermia de cinco personas en situación de calle durante el invierno del año 2011³¹. Es en este contexto en el que, el 20 de julio del año 2011, asume Olesker, quien anuncia que priorizaría, entre otras cosas, la atención de la emergencia en calle (Recuperado: 2013, 15 de julio, En: www.elpais.com.uy). Olesker expresa en una entrevista realizada desde el MIDES, que el PASC *“...es un programa cuyo funcionamiento era extremadamente crítico cuando llegamos al ministerio, que no tenía planificación y dependía del enorme compromiso que tenían los trabajadores, que se ponían el programa al hombro y prácticamente a demanda lo hacían funcionar.”* (Recuperado: 2013, 15 de julio, En: www.mides.gub.uy).

Así, la reestructura se desarrolló en varias líneas: aumento presupuestal, ampliación de la cantidad de centros de acuerdo a la demanda, crecimiento de los centros diurnos y 24 horas, tecnificación de la tarea, identificación de diferentes

³¹ En palabras de Olesker: *“Cabe recordar que es uno de los programas que preocupa al gobierno nacional y que de hecho fue parte del problema que se generó el año pasado, que llevó al cambio ministerial.”* (Recuperado: 2013, 15 de julio. Entrevista a Olesker, En: www.mides.gub.uy).

modalidades y niveles de atención según el perfil de los usuarios, aumento de la supervisión de los centros en torno a la gestión³².

En palabras de la Directora del Programa se puede observar que el aumento presupuestal fue significativo y por lo tanto se vincula con el interés político del momento ya que durante los años anteriores se constituía en una política marginal, que contaba con pocos recursos (*“...muy marginal, con una asignación presupuestal para 7 centros, muy menor”* (Entrevista a Directora del PASC)) : *“...si la evaluación la haces en términos presupuestales ha ido multiplicándose por cifras muy importantes, pasando de ser un programa absolutamente menor en términos presupuestales en algún momento, a ser en este momento uno de los mejor rankeados en términos presupuestales dentro del MIDES. Esto habla de una voluntad política de atender un problema, lo cual tiene que tener un correlato presupuestal.”* (Entrevista a Directora del PASC). Esto permitió el crecimiento general del Programa, que pasó *“...a tener un desarrollo organizacional complejo, con diferentes componentes que brinden atención (...) empieza a desarrollar una complejidad que también tiene que ver con la complejidad del fenómeno.”* (Entrevista a Directora del PASC).

Uno de los aumentos explosivos fue el de la cantidad de centros PASC: *“...pasa de tener en el año 2005, cinco, siete centros de atención a personas sin techo, a tener en este momento 50 centros.”* (Entrevista a Directora del PASC); *“...han aumentado mucho la cantidad de centros, el Programa en un principio, estamos hablando de hace unos años, tenía la cuarta parte de centros que tiene ahora.”* (Entrevista a Supervisor PASC). Esto lleva a que la cobertura de usuarios también se acreciente, pasando de contar con 642 cupos en 2011 a 1.157 en 2012 y 1.680 cupos al mes de julio del presente año, lo cual es evaluado positivamente por el MIDES, en tanto *“Hay más gente que va a los refugios, y por lo tanto menos que quedan en la calle.”*, ante lo cual el ministro expresa la importancia de que en el año 2012 *“no se produjo ninguna muerte por situación de calle, que es el objetivo fundamental del programa”* (Recuperado: 2013, 15 de julio. Entrevista a Olesker, En www.mides.gub.uy). Además, en una investigación sobre el PASC, se destacan las mejoras edilicias, la baja en la cantidad de cupos por centro y la presencia de menos personas por habitación (Borrás, et al; 2013:9).

De la mano del crecimiento de la cantidad de centros, los entrevistados destacaron un cambio cualitativo en la prestación, haciendo referencia a una tecnificación de la tarea tanto a nivel del diseño del Programa, como del trabajo de los centros con la población: *“...no sólo un crecimiento cuantitativo sino a partir de ahí también ver cómo se planificaba, en qué se iban a diferenciar unos centros de otros, a partir de ahí las modalidades, los perfiles de población (...) tendiendo a profesionalizar (...) a definir un poco más las características, a atender la especificidad de los distintos perfiles...”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), *“Lo que el Programa apuntó más que nada, es a tecnificar las tareas que tiene el centro, tratar de ir modificando las pautas de los llamados para que cada vez esté más definido (...) se intenta dar una respuesta más profesional, más técnica, se apunta a que los equipos técnicos de los centros estén*

³² En la planificación del trabajo para el año 2012 presentada en el primer Consejo de Ministros del año, Olesker plantea: *“...aumentar el presupuesto del programa para tener más disponibilidad de recursos en los equipos de atención a situación de calle y refugios. (...) aumentar los refugios diurnos – y no sólo tener refugios nocturnos – y de 24 horas. (...) aumentar la supervisión (...) sobre los refugios a través de la convocatoria a supervisores. Van a trabajar (...) en el contralor de la gestión.”* (Recuperado: 2013, 15 de julio. Entrevista a Olesker, En: www.mides.gub.uy).

capacitados (...) la implementación de un sistema informático³³ (...) la introducción por ejemplo de la ficha de usuarios³⁴...” (Entrevista a Supervisor PASC). Este proceso de tecnificación responde a la lógica de un programa focalizado como el PASC que interviene sobre las problemáticas específicas de determinados “beneficiarios” que requieren supuestas respuestas técnicas especializadas, y ante la heterogeneidad que presenta el fenómeno de las personas en situación de calle, no tiene más que generar dentro de la focalización de la política, mayor focalización, diferenciando entre centros con distintas modalidades y niveles para la especificidad de cada usuario. *“...la población es muy heterogénea y las situaciones heterogéneas necesitan de un trato especial.”* (Entrevista a Supervisor PASC).

De este modo, los centros PASC se distribuyen en siete modalidades de atención: 1-Nocturnos; 2- 24 Horas (para crónicos de calle, para mayores de 60 años y para dependientes); 3- 24 Horas Familias y Mujeres con Niños; 4-Hogares de Medio Camino; 5-Centro Diurno; 6- Centros de Recuperación y; 7- Casas Asistidas. A su vez hay 6 centros más en el interior del país, en los departamentos de Paysandú, San José y Maldonado, y en las localidades de Chuy, Pando y Las Piedras. (Recuperado: 2013, 18 de abril, En: www.mides.gub.uy). Simultáneamente, los nocturnos se dividen en centros para mujeres y centros para hombres, así como en niveles que implican distintos perfiles de población y de atención. *“De esa forma la población está bien dividida y la idea es que cada centro, cada dispositivo se piense en función de la población que le llegaría.”* (Entrevista a Supervisor PASC). Quien determina de qué centro va a ser beneficiaria la persona o familia es el equipo técnico que trabaja en Puerta de Entrada *“...que valora el perfil de cada usuario y en función de eso y de los cupos que en ese momento existen, determinan a qué centro se va a derivar a esa persona...”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC).

La implementación de los centros 24 horas para familias, mujeres con niños y adultos mayores *“...fue un cambio importantísimo, con eso aumentó mucho la demanda...”* (Entrevista a Supervisor PASC). En palabras de la Directora del PASC: *“...en el 2011 se definió que dos poblaciones concretas, que eran los adultos mayores y las mujeres con niños, niñas y adolescentes estuvieran en centros de 24 horas, no así los hombres y mujeres solas.”* (Entrevista a Directora del PASC). Desde lo expresado en las entrevistas y en los documentos del Programa se fundamenta este cambio aludiendo a la necesidad de contar con más tiempo y conocimiento de la población para realizar un abordaje con enfoque promocional, no se observa la alusión al derecho a la vivienda como fundamentación para implementar este dispositivo: *“...valoramos muy positivo ese cambio porque nos permite tener otro tipo de abordaje, otro tipo de trabajo, otro tipo de llegada con la población.”*(Entrevista a Supervisor PASC), *“...la aspiración del Programa*

³³ *“En el 2010 comenzó la implementación de un sistema de mostrador único de gestión de programas y beneficiarios. En este sentido se generó un Software de Monitoreo y Administración y Resolución de Trámites (SMART) que brinda información transversal a todos los programas del MIDES tanto a nivel de la ejecución y gestión como a nivel de los beneficiarios que acceden a las políticas públicas. Dada la necesidad de contar con información actualizada sobre la población objetivo del PASC, se estableció como prioritaria la incorporación del programa al nuevo sistema de registros. El proceso de incorporación de los centros del PASC al sistema se realizó de forma progresiva, partiendo de una experiencia piloto con algunos centros que permitió adaptar el sistema a las necesidades del programa. A partir de la información ingresada por los técnicos del programa (Equipo Móvil de Calle, Puerta de Entrada y Centros de atención) el sistema permite tener información actualizada sobre la cantidad diaria de cupos disponibles, el perfil de los usuarios, las derivaciones realizadas, las bajas y egresos de los usuarios, etc. Además también facilita el envío y recepción de notificaciones entre los diferentes técnicos de los programas sociales.”* (Borrás, et al; 2013:6).

³⁴ La ficha de usuarios consiste en un formulario que se completa con los datos de los beneficiarios y el proceso de trabajo que realiza en el centro. Esta ficha es de uso del Programa y de los centros por los que transita el usuario o familia.

es la incorporación a la sociedad de forma autónoma y emancipatoria de esas personas, para eso se necesitaba realizar otras acciones que si solo estaban en la noche el tiempo no daba..." (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), *"Por parte del programa PASC y de las organizaciones sociales intervinientes en la atención, esa modalidad [de refugio nocturno] ha limitado el trabajo integral con las personas ya que se dispone de información fragmentada de su vida y de las actividades que realiza en el transcurso del día. (...) De esta forma, se pretende atender aspectos asistenciales vinculados al techo, alimentación y cuidados y avanzar en el abordaje de las situaciones desde un enfoque promocional."* (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos).

La otra transformación importante que realizó el PASC fue el establecimiento de "niveles de intervención", que suponen distintas exigencias y actividades con la población (en los centros de mujeres y hombres solos: niveles 1, 2, 3 y medio camino; en los centros de mujeres con hijos: 24 horas y medio camino). Esta decisión se fundamenta desde el PASC en la variedad de situaciones que se presentan en el Programa y los diferentes procesos que las personas realizan, ante lo cual quienes diseñan la política entendieron necesario que dichas situaciones se abordaran de manera separada, como forma de realizar intervenciones más especializadas para cada una y generar un camino que conduzca a las personas a ir alcanzando determinadas características que el Programa entiende necesarias para que la persona realice un egreso sustentable, como ser la documentación, la inserción en las redes sociales, comunitarias, de salud, la apropiación de un proyecto de vida, el trabajo, y finalmente, la solución habitacional. *"...se comienza a ver que hay una parte de la población que no se está atendiendo, que es el grupo de personas que tiene un alto componente de consumo, mezclado muchas veces con algo de patología psiquiátrica, son las personas que más difícilmente encuadran en determinadas normas o en determinados límites medianamente rígidos que era lo que nosotros teníamos. De esa manera, se comienza a pensar en la necesidad de tener centros que tuvieran muy baja exigencia, pero a su vez identificábamos que muchas personas ingresaban a nuestros centros y, producto del trabajo con nuestro equipos técnicos, comenzaban a hacer algún proceso promocional que les permitía una cierta adquisición de capacidades o recuperación de algunas habilidades sociales, laborales, de inserción a nivel educativo. Ahí empezamos a pensar en la necesidad de ir generando alguna especie de camino y en el establecimiento de determinados niveles que nos permitieran ir empujando a las personas a realizar ese tránsito entre un nivel de muy baja exigencia, que llamamos nivel 1, a un nivel 2 de mediana exigencia, y de ahí a un nivel 3, de pre-egreso."* (Entrevista a Directora del PASC).

El ingreso al PASC no implica el pasaje por todos los niveles, sino que el equipo técnico de Puerta de Entrada realiza la entrevista de ingreso y *"...evalúa el momento del proceso en que se encuentra la persona"* (Entrevista a Supervisor PASC) así como los cupos con que cuenta el Programa. El desafío que se les presentó fue *"El aceptar un sistema que permitiera que las personas fluyeran y no que estuvieran encasilladas."* (Entrevista a Directora del PASC).

Los centros nocturnos de nivel 1 atienden *"...personas con más cronicidad en la situación de calle..."* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), que ingresan por primera vez o que hasta el momento no lograron insertarse en el sistema y desarrollar un proceso de modificación de su situación. Estos centros cuentan con entre 30 y 50 cupos, presentan flexibilidades en el cumplimiento de normas como el horario de ingreso, la regularidad en la asistencia, el ingreso con consumo compensado, las normas de higiene mínimas, etc. Los equipos técnicos de estos centros trabajan en *"...la*

recuperación de los hábitos mínimos, el cuidado de la salud, etc.” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), la obtención de la documentación necesaria para que puedan insertarse en las diferentes redes (salud, sociales, trabajo), así como la apropiación por parte del sujeto de un proyecto de vida.

Los centros nocturnos de nivel 2 tienen entre 30 y 35 cupos cada uno. Acceden a ellos las personas que ya adquirieron o tienen los *“...hábitos que tienen que ver con la cotidianidad y con el cuidado de sí mismos”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), se comienza a trabajar en el tránsito de *“...los primeros pasos hacia el desarrollo del proyecto de vida (...) en el que se encuentre incluido el camino hacia la sustentabilidad material, que implica, soluciones habitacionales, manutención, atención de la salud e inclusión en redes comunitarias.”* (Licitación pública MIDES-DINIS N° 114/2011:5), se pretende *“...consolidar una estabilidad en sus condiciones de vida que le permita la autonomía y el sostenimiento de un futuro egreso.”*(Licitación pública MIDES-DINIS N° 114/2011:5).

Finalmente, el nivel 3, con 30 cupos por centro, se concentra en trabajar el egreso de la persona del Programa con quienes *“...reincorporaron o ya tienen una situación laboral relativamente estable, una vinculación con las redes que puede no ser con la familia, por lo menos una capacidad para poder sociabilizar con otras redes...”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC). A diferencia de los otros niveles, los fines de semana y los días feriados, el centro se encuentra abierto las 24 horas.

Por otro lado, para la población de mujeres con hijos hay dos niveles: los centros 24 horas y las Casas de Medio Camino. *“La diferencia del trabajo en cada modalidad, será el énfasis que se ponga en las diferentes actividades a desarrollar.”* (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos). Los primeros se centran en los aspectos previos necesarios para que las personas comiencen su reinserción social (documentación, control de estado de salud; generación de hábitos de convivencia, etc.), en el área laboral (búsqueda de trabajo estable, generación de pautas relacionadas al ámbito laboral), y en la tramitación de ingresos estables (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos). Se encargan *“...de trabajar las cuestiones básicas como la alimentación, vínculo saludable con el hijo, educación, los cuidados básicos del hijo. (...) el trabajo se centra hacia cuestiones básicas, la estrategia contempla lo que tiene que ver con la documentación, el vínculo con los chiquilines, la salud, cuando una persona llega a un medio camino, eso ya está cubierto.”* (Entrevista a Supervisor PASC).

CASAS DE MEDIO CAMINO:

2.1. Casas de Medio Camino: la punta de la pirámide

“...está estructurado en niveles (...) Forma bien una pirámide, hay más cantidad de centros en los niveles más bajos y a medida que vas subiendo hay menor cantidad de centros. (...) En esa pirámide que te planteaba, a medida que las personas van pasando por un proceso, van llegando a las Casas de Medio Camino.” (Entrevista a Supervisor PASC).

En la estructura piramidal que conforma el diseño del Programa, se encuentran tanto los niveles 1,2, 3 y medio camino para mujeres y hombres solos, como los centros 24 horas y medio camino para mujeres con niños, niñas y adolescentes. Habiendo siete centros 24 horas para mujeres con niños, existen dos hogares de medio camino para esta población (“Islas Canarias” y “Durazno 2”). La misma lógica siguen los centros para hombres y mujeres solas, a medida que el nivel va ascendiendo, la cantidad de centros es menor, por lo tanto la cantidad de personas que acceden también, llegando al nivel de medio camino con un solo centro (“San Esteban”). Este diseño no prevee que todas las personas transiten por cada uno de los niveles, sino que el ingreso se realiza por parte del equipo técnico de Puerta de Entrada que debe evaluar, a partir de una entrevista, determinadas características de la persona para derivarla a uno u otro nivel, *“...no necesariamente las personas pasan por todo el proceso del PASC para llegar al medio camino. En Puerta de Entrada, cuando están haciendo la entrevista de ingreso, lo que se evalúa es el momento del proceso en que se encuentra la persona.”* (Entrevista a Supervisor PASC), *“...cuando alguien le hace ese primer diagnóstico lo pueden ingresar directamente a un nivel 2 o 3 o a un medio camino.”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC).

Las Casas de Medio Camino constituyen una modalidad diseñada como dispositivo de egreso, en que el equipo debe centrar su trabajo con la persona en la formulación y concreción de un proyecto de salida del Programa. Representa *“...una solución habitacional transitoria, paso previo al egreso del programa.”* (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos), son *“...viviendas transitorias en las que se brinda apoyo y contención hasta que los usuarios logren su autonomía y puedan desenvolverse en su propio hogar.”* (Infomides; 2009:2). Es decir que uno de los objetivos es que *“...las personas adquieran en el hogar un lugar donde puedan descansar y una infraestructura digna donde pueda vivir por un período.”* (Entrevista a Coordinadora de San Esteban). Por otro lado, se pretende lograr *“...un rápido egreso, pero a su vez un egreso que se sostenga y se sostenga en buenas condiciones, en condiciones saludables (...) sostener su vida autónoma y que no reingrese.”* (Entrevista a Directora del PASC), para esto el equipo interviene de manera que *“...las personas puedan establecer metas a corto, mediano y largo plazo que sean sustentables en el tiempo, ayudando desde el hogar a adquirir las herramientas para que esas metas se puedan alcanzar, ya sea por medio del trabajo, control de su salud, vínculo con familiares y pares, beneficios y redes sociales”* (Entrevista a Coordinadora de San Esteban).

La idea original es que los usuarios transiten un tiempo breve por estos hogares, un tiempo que está pautado en los seis meses. Si bien el Programa presenta cierta

flexibilidad en el tiempo que puede estar una persona o familia en un medio camino, es un tanto ingenuo pensar en que un fenómeno tan complejo pueda resolverse en tan corto tiempo, esto genera algunas contradicciones en la práctica del centro Durazno 2: *“...hay casos que el equipo ha pensado que no eran para egreso y por cierto tipo de presiones han egresado igual (...) Nosotros estamos con el discurso del MIDES que también quieren que egresen, acá no los podemos tener mucho tiempo, entonces que se vayan igual y después vemos...”* (Entrevista a Coordinadora de Durazno 2).

Esta modalidad de centros PASC es una experiencia que se viene desarrollando desde el año 2007 con distintas características. Si nos remontamos algunos años atrás, podemos ver que la iniciativa nace desde la intención de motivar a aquellas personas que estaban sosteniendo un trabajo: *“Nosotros veíamos que mucha gente a pesar de estar en situación de calle estaba logrando tener un trabajo, y creíamos que a esas personas había que darles un incentivo, porque estaban haciendo un proceso muy bueno, entonces se implementaron las Casas de Medio Camino.”* (Entrevista a M. Vázquez. Recuperado: 2013, 13 de junio, En: www.monossabios.com), la intención era evitar que las personas que conseguían un trabajo y salían del Programa (en ese momento PAST) reingresaran, implementando las Casas de Medio Camino con las que pretendían *“...lograr la autonomía de las personas posicionándolas en una situación intermedia, no es ni un refugio, ni una casa propia.”* (Entrevista a M. Vázquez. Recuperado: 2013, 13 de junio, En: www.monossabios.com). De esta manera, se buscó desarrollar un dispositivo que permitiera acompañar a las personas en un proceso de egreso, ya que observaban que *“mujeres que accedían a un trabajo, muchas veces se frustraban al transitar desde el refugio a la vivienda, ya sea propia o alquilada, debido a la falta de contención profesional que se les brindaba.”* (Ferráz en Infomides; 2009: 3).

La Directora actual del Programa, expresa algo similar cuando explica por qué se vio necesaria la implementación de las Casas de Medio Camino: *“...habían algunos núcleos que por su historia, por sus capacidades, por lo que habían logrado conservar de capital personal o del núcleo, hacía pensar que era necesario tener un lugar más pequeño, con algunas características diferenciadas de la masividad que tienen los otros centros, de atención mucho más personalizada y que pudiera ser el lugar donde hacer germinar esa posibilidad real de egreso de la persona.”* (Entrevista a Directora del PASC). De este modo podemos ver que es un dispositivo con características especiales, creado para pocas personas³⁵ con características particulares.

El requisito para ingresar a un medio camino que más se resalta es el de tener trabajo y/o ingresos relativamente estables de manera que puedan hacer frente a los gastos mínimos para su subsistencia, ya que no está contemplada la alimentación³⁶, los artículos de limpieza y además tienen que aportar una cuota mensual³⁷. Otra característica muy mencionada es el considerar que la persona o núcleo familiar tiene las condiciones para desarrollar una vida autónoma fuera del sistema: *“...tener (...) características que den la pauta de que está habilitada ya para tener una vida autónoma fuera del sistema y que, lo que le falta es esa última etapa del proceso de conseguir una*

³⁵ “Islas Canarias” y “Durazno 2” cuentan, cada una, con 15 cupos para mujeres con hijos. “San Esteban” tiene 20 cupos para hombres y mujeres solas.

³⁶ En el momento en que se realizó el trabajo de campo, “Durazno 2” contaba con el almuerzo proporcionado por INDA, sin embargo eso se consideraba un error *“...que se está por solucionar...”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC).

³⁷ En “San Esteban” la cuota es de \$900 y se utiliza para gastos de mantenimiento de la casa.

En “Durazno 2” la cuota es de \$600 los cuales se dividen en dos fondos: \$400 para la realización de actividades con las mujeres y los niños, y \$200 para un “fondo de reserva” del cual se saca para prestarle a las mujeres cuando lo necesitan por situaciones de emergencia.

solución habitacional o un problema de administración...” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), “...se considere que desde el punto de vista relacional-familiar el núcleo está en condiciones de ser autónomo” (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos), “...tendrían que venir con trabajo, y ciertas condiciones de autonomía, como para que le facilitemos un egreso, tendrían que estar ya cumpliendo la mayoría de las condiciones de egreso” (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2). En el caso de las mujeres con hijos, también se les exige para ingresar que “los niños estén escolarizados, tener resuelto el cuidado de los niños (...) tener los controles de salud” (Entrevista a Educadora de Durazno 2).

Las Casas de Medio Camino atienden entre 15 y 20 usuarios (es decir que en los centros de mujeres con niños son entre 4 y 6 familias), por lo tanto cada persona cuenta con más espacio que en las demás modalidades en las que hay entre 30 y 50 personas por centro; en general las condiciones de infraestructura son mejores que en el resto de los refugios; los equipo técnicos tienen una carga horaria importante para trabajar tanto en el proceso dentro del centro como en el seguimiento luego del egreso, “si uno mira las cargas horarias de un centro de mujeres con niños común y las que se pidieron en la licitación para una Casa de Medio Camino, a veces no podemos compararlas, porque tiene mucho más horas técnicas para un centro mucho más chiquito.” (Entrevista a Directora del PASC).

Estas características muestran una política que procura imponer el trabajo precario y mal pago al que acceden las personas usuarias del PASC, a través del trabajo social, diseñando una modalidad de “...más privilegio...” (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban) especialmente para esas personas. Pero además de responder a aquella idea de incentivar a las personas que trabajan, las Casas de Medio Camino agregan un mayor poder de control y disciplinamiento al aumentar la proporción de personas en el equipo de trabajo por cada usuario. En el Hogar San Esteban hay un total de 10 personas³⁸ conformando el equipo de trabajo para 20 usuarios, en Durazno 2 hay 19 integrantes³⁹ en el equipo para un total de 15 mujeres y niños. Expresándolo de modo radical, podemos decir que se observa un diseño que consiste en separar a los menos vulnerables entre los vulnerables, realizar una intervención contundente y fugaz que discipline y logre “ordenar” su estilo de vida, y apostar a que eso les va a permitir insertarse en la sociedad como parte de los “más capaces”, que pueden regular su vida a través del mercado y no necesitan de la ayuda del Estado para sobrevivir. “...eso tiene que ver con la mirada de quien lo diseñó de decir acá tenemos que asegurar que este grupito pase, esté un número de meses que no está preestablecido pero es relativamente acotado, y que salga, y que cuando salga no reingrese.” (Entrevista a Directora del PASC).

Autores como Mead afirman que “en nuestros días (...) la desocupación obedece (...) a los problemas de funcionamiento personal de los desempleados”, de modo que “el empleo, por lo menos en lo que se refiere a los puestos “sucios” y mal pagados, ya no puede dejarse librado a la buena voluntad y la iniciativa de quienes trabajan: es preciso que sea obligatorio”. (Wacquant; 2004:44). Así, se ampara la visión de que el Estado tiene que imponer el trabajo asalariado no calificado y con sueldos bajos a como dé lugar, tanto a través del trabajo social como de la esfera penal, ambos obedecen a la misma lógica de control y disciplinamiento. Un trabajo social que promulgue la disciplina del trabajo y el remodelamiento del estilo de vida desordenado de los pobres, que funcione

³⁸ Una coordinadora, dos Trabajadoras Sociales, una Psicóloga, cinco educadores y una auxiliar de servicio.

³⁹ Una coordinadora, tres Trabajadoras Sociales, una Psicóloga, doce educadores, una auxiliar de servicio y una maestra.

como *“elemento penal disfrazado, instrumento de vigilancia y disciplina de los beneficiarios que los remita directamente a su homólogo criminal en caso de flaqueza.”* (Wacquant; 2004:46).

2.2. Casas a medio camino de la autonomía

La autonomía es una de las cuestiones a las que más se alude al hablar de las Casas de Medio Camino. Es una característica que se evalúa para ingresar en un medio camino, para estar en un medio camino y para egresar de él. Este apartado pretende debatir qué se entiende por autonomía, cómo se trabaja en estos centros y las contradicciones que se generan al respecto.

Como ya mencionamos, para ingresar a un hogar de medio camino las personas deben estar realizando un proceso tendiente a reforzar sus niveles de autonomía, con esto se refieren sobre todo a tener un trabajo y/o ingresos económicos estables. Desde el centro de mujeres con hijos también señalan como características que evidencian la autonomía de la persona que *“...los papeles deberían estar al día, el cuidado de sus hijos, la escolarización, como conceptos deberían ser también cosas que las consideren importantes. Que los gurises vayan a la escuela, cuidarles la salud, cuidarles los dientes, tener un cierto hábito de cuidado...”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2), sin embargo expresan que en general las mujeres que ingresan no cumplen esas condiciones y desde ahí abordan su trabajo buscando que las cumplan al momento del egreso, es decir, persiguiendo como objetivo fortalecer aquellas características que entienden hacen a la autonomía de la mujer.

Como dispositivo de egreso, los hogares de medio camino tienen como objetivo *“...desarrollar las potencialidades de los usuarios, apuntando a la autogestión y autonomía...”* (Licitación abreviada MIDES-DINACIS N°25/2009:3), para esto se pretende que la estadía dentro del centro inculque en las personas ese valor, *“...en los medio camino pretendemos que la persona empiece a ejercer una serie de cuestiones de autonomía, que en general, en su trayectoria anterior la tuvo muy limitada, entonces ahí, en la administración del dinero, la necesidad de que generen un fondo común en donde todas las mujeres aporten y discutan en qué lo van a gastar (...) el hacerse cargo de su vida progresivamente en términos de autonomía, el cuidado de sus hijos, el cuidado personal en términos de lo laboral, de lo educativo, de la salud, la participación de las actividades dentro de la casa, el sostener el trabajo...”* (Entrevista a Directora del PASC).

Las exigencias diferentes que presentan estos centros respecto a los otros niveles, se entienden como estrategias para generar la autonomía necesaria para el egreso de los beneficiarios: *“Ellos tienen que pagar \$900 por mes, también como una cuestión de generarles ese hábito porque cuando salgan de acá van a tener que pagar...”* (Entrevista a Educadora de San Esteban), *“...se les exige mucho mayor nivel de autonomía, como el paso previo a la autonomía total, entonces ahí la contribución económica, primero tienen que sustentar su propia alimentación, que en todos los demás centros no es así, tienen que ser autogestionantes también en el tema de la higiene del centro (...) mucho mayor autogestión en el tema de mantenimiento de la casa (...) en el caso de mujeres con niños si bien el equipo tiene que apoyar en el cuidado de los niños, pero que también las madres vayan pensando y generando estrategias sobre cómo van a solucionar el tema del cuidado de los niños cuando no estén en el centro.”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC).

La permanencia dentro de las Casas de Medio Camino y la posibilidad de concretar un egreso positivo⁴⁰, está ligado al cumplimiento de las exigencias y normas establecidas en ellas. Estos centros son lugares en que *“...está todo más estructurado que en un 24 horas, hay horarios, hay deberes, hay tareas, hay responsabilidades que en el otro no había, como el pago de una cuota, el equipo espera de las madres un determinado nivel de autonomía, tienen que cocinarse...”* (Entrevista a Supervisor PASC), todo esto es visto como necesario para preparar los egresos.

Si bien se puede ver en las entrevistas realizadas a los operadores de las Casas de Medio Camino diferentes niveles de exigencia respecto a las normas en los distintos centros, ambos cuentan con reglamentos internos que hacen énfasis en aspectos ordenadores de la vida de las personas, así lo percibe una de las entrevistadas: *“...que estén los cuartos ordenados, que los baños estén más o menos limpios, el orden de las tareas, porque hay días para lavar, para colgar, horas para comer, para limpiar, para preparar la comida de la noche, entonces bueno, la armonía se basa un poco en el orden también y ta, no es orden y progreso pero a veces se cuele.”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2). En el centro San Esteban tienen normas parecidas: *“Al ingresar al hogar cada usuario recibe un reglamento de convivencia (...) En este reglamento se destacan varios factores: convivencia, horarios, tareas, limpieza, etc.”* (Entrevista a Coordinadora de San Esteban), *“...el hacer las tareas básicas, hay revisión de cuartos todos los días en la mañana y en la tarde, las camas tienen que estar hechas, los cuartos acomodados; tareas diarias (...) limpieza de cocina, limpieza del estar, los baños, el corredor...”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban), *“...hay horarios para determinadas cosas, para la tele, para la computadora, las tareas de limpieza, eso tenes que ir viéndolo día a día, hay una cartelera para las limpiezas, en que se va poniendo...tiene días, nombres, se va poniendo un sello cuando se realiza, cuando no se realiza queda vacío y se hace una observación a eso, que también se les hace firmar. Bueno, el tema del horario de entrar y salir...”* (Entrevista a Educadora de San Esteban). De alguna manera se cuele una lógica panóptica y punitiva característica del campo penal. Tal como dice Wacquant, se da una interpenetración cada vez mayor de los sectores social y penal, que se complementan para alcanzar el mismo objetivo (Wacquant; 2004).

El cumplimiento de las normas y el manejo cotidiano de la persona, son evaluados tanto para la permanencia en el centro como para valorar un egreso positivo: *“Cuando una tarea no se cumple o se actúa de tal forma que no se cumple el reglamento, se le llama la atención y se le hace firmar una nota que va a su carpeta. El equipo evaluará la falta dependiendo de la gravedad, en casos excepcionales puede llegar a la expulsión, luego de realizar un encuadre por el equipo y si fuera necesario por referentes del MIDES.”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban); *“...también ver lo cotidiano, cómo se maneja en la casa para tener esos insumos que también son muy importantes, o ver el trato con los chiquilines o ver si respeta los horarios, las normas, todo eso suma y bueno, ahí terminamos de definir si está apta o no para egresar.”* (Entrevista a Coordinadora de Durazno 2). Podemos decir que los hogares de medio camino son dispositivos para inculcar a las personas lo que significa una vida autónoma y se puede ver que para el PASC, eso implica una vida ordenada y reglamentada.

El tema de la autonomía se enfrenta a algunas contradicciones, tanto cuando se la relaciona a la estadía dentro de los medio camino como en el egreso de ellos.

⁴⁰*“...tratamos de dejar el egreso para lo positivo, la persona se va, hizo un proceso en el centro, es acordado con el equipo.”* (Entrevista a Supervisor PASC)

El Supervisor PASC entrevistado señala que *“el ingreso al Programa se intenta que sea la última de las opciones, siempre que una persona entra al Programa se entiende que hay un pequeño retroceso en su proceso, porque una de las cosas que queda de la persona es la autonomía...”* (Entrevista a Supervisor PASC). El hecho de que las Casas de Medio Camino sean un lugar donde *“todas las etapas de las actividades diarias están estrictamente programadas (...) y toda la secuencia de actividades se impone desde arriba, mediante un sistema de normas formales explícitas, y un cuerpo de funcionarios. (...) las diversas actividades obligatorias se integran en un solo plan racional, deliberadamente concebido para el logro de los objetivos propios de la institución”* (Goffman; 2004: 19-20), genera, al menos, un cuestionamiento acerca de la autonomía que las personas pueden tener dentro de ellas, tal como se dice desde el Programa que se espera de los usuarios de los medio camino. Más bien parece una estadía heterónoma que pretende preparar a los individuos para la autonomía. Desde lo planteado por una de las entrevistadas, podemos ver que los usuarios *“...no lo sienten como un alivio [refiriéndose a la estadía en el centro], lo sienten como (...) una prisión...”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2), dejándonos esbozar la idea de que los beneficiarios, de alguna manera, se sienten sometidos a reglas ajenas que les impide desarrollarse libremente.

Si hablamos desde el aspecto económico, es evidente que, con las Casas de Medio Camino, se pretende ir abriendo paso a una vida que se acerque al mercado y se involucre como ser independiente en la lucha económica, en tanto el estar en ese nivel implica una mayor capacidad de autosustento que la que exigen otros. Ahora, si lo vemos como el dispositivo que implícitamente pretende influir sobre la vida de los beneficiarios para regularlas, ¿podemos considerarlo un espacio donde se desarrolle la autonomía de las personas? Este es uno de los cuestionamientos que realiza la Psicóloga de Durazno 2 al decir: *“...no sé cuánto construimos y cuánto los instruimos para que sean como queremos, y el desarrollarte como quieres es un derecho, y ahí es donde siempre yo me estoy cuestionando, qué está bien, qué está mal, el derecho del otro a ser él mismo, que porque esté en situación de calle, porque está desamparado ¿yo tengo derecho a decirle qué es lo que está bien para él?”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2).

Por otra parte, la Psicóloga también alude a la intimidad que se pierde al ingresar a un medio camino y lo que deben dejar fuera las personas para acceder a ese lugar: *“...el derecho a la intimidad lo pierden (...) además ellas se quejan (...) su forma de ser, las cosas que quieren, las cosas que tienen que ver con su identidad, no sé si pueden venir con todas acá (...) hay que renunciar a mucha cosa (...) hay cosas que sí tienen que ver con la identidad y que por ahí todos esos elementos les estamos pidiendo que los dejen afuera porque acá hay que estar de determinada manera, entonces ahí entra eso del derecho a ser uno mismo o tener que ser de determinada manera, por lo menos para tener este techo...”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2). De alguna manera, se puede paralelizar con una característica de las instituciones totales desde la perspectiva de Goffman: *“Una forma de mortificación ulterior propia de las instituciones totales se manifiesta ya en el ingreso, bajo la forma de una especie de exposición contaminadora. Afuera, el individuo puede mantener ciertos objetos ligados a la conciencia de su yo –por ejemplo su cuerpo, sus actos inmediatos, sus pensamientos y algunas de sus pertenencias- a salvo del contacto con cosas extrañas y contaminadoras. En las instituciones totales se violan estos límites personales (...) Se viola, en primer término, la intimidad que guarda sobre sí mismo.”*(Goffman; 2004:35).

La autonomía que aparentemente alcanza el usuario cuando egresa, también es relativa, ya que constituye una autonomía *“...en los límites, en los umbrales de la*

subsistencia básica” (Álvarez Leguizamón; 2008: 10), con trabajos mal pagos, precarios, inestables, “...en condiciones que son crueles...” (Entrevista a Educadora de Durazno 2). En el caso de las mujeres con hijos cuentan con un subsidio de alquiler otorgado por el MVOTMA, que les solventa el alquiler de una vivienda por el plazo de dos años, aun así “...las mujeres siguen ganando 10.000, 8.000 pesos, y tenemos el subsidio de alquiler pero, tiene cuatro gurises gana \$10.000 y con alguna prestación más llega a 15 y cómo hace.” (Entrevista a Directora del PASC). El hogar San Esteban no cuenta con ese beneficio ya que sus usuarios son hombres y mujeres solas, “...sí podemos trabajar con algún jubilado alguna vivienda del BPS, pero a su vez a los pensionistas no les corresponde. A los adultos hombres, beneficios sociales cero, no existen (...) desde acá lo que se hace es buscar otras herramientas, una pensión, juntarse con alguien, un alquiler barato...” (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban).

En general, cuando se habla de autonomía desde el PASC, se refieren a la posibilidad de sostenerse económicamente de manera independiente y no consideran las dificultades que eso conlleva en condiciones de pobreza, se resalta la necesidad de fortalecer aspectos individuales por sobre los materiales: “...se haya llegado a la conclusión (...) de que ha adquirido la conciencia, la responsabilidad suficiente como para saber que cuando egrese del centro va a tener que abordar muchas obligaciones que en el centro no tenía que abordarlas, por ejemplo el pago de los servicios públicos. (...) fortalecimiento psicológico o emocional para que la persona recupere la confianza en sí misma y se reconozca como una persona autoválida con las dificultades que tiene toda vida autónoma, que tenemos todos, pero que ellos también son capaces de llevar adelante eso.” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC), “...la autonomía de la persona, que la persona salga de acá pudiendo gestionarse la vida sola, capaz que con alguna ayuda como los subsidios o algún plan de vivienda, pero con la capacidad de manejarse la vida de manera independiente sin necesidad de recurrir a estos lugares...” (Entrevista a Educadora de Durazno 2).

Considero que el PASC tiene implícita una lógica de ir acompañando y orientando a sus beneficiarios en el proceso hasta llegar a regular sus vidas a través del mercado, “...de a poquito, le vamos retirando las ayudas...” (Entrevista a Supervisor PASC). En los primeros niveles les brinda techo, alimentación, artículos de higiene, etc., cuando se llega al nivel de medio camino, “...cada persona se autogestiona en vestimenta, higiene, alimento, todo.” (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban) y además deben aportar con una cuota económica mensual. Luego egresan a pelear, con pocas posibilidades, en el mercado, en algunos casos con el beneficio del subsidio de alquiler, que para mantener deben “...pagar los otros gastos que son luz, agua, impuestos y mantenimiento de la casa que es muy importante...” (Entrevista a Supervisor PASC), es decir, el Estado les ofrece un “paquete” básico para que complementen con los recursos obtenidos en el mercado.

CONCEPCIONES DE CIUDADANÍA

3.1. El PASC como *política de inserción*

Entendiendo que el diseño y la implementación de las políticas sociales expresan la concepción de ciudadanía que las fundamenta, en esta sección pretendemos reflexionar sobre el PASC y su modalidad de Casas de Medio Camino, a la luz de algunas características del modelo actual de políticas sociales.

Tal como expusimos en el marco teórico, el modelo de bienestar actual se encuentra enmarcado en un contexto neoliberal en que el papel del Estado se convierte en mínimo y la estrategia de desarrollo se orienta hacia el mercado, es un modelo formulado en base al “Consenso de Washington” que impuso como una de las medidas reordenar las prioridades del gasto público focalizándolo en las poblaciones más vulnerables o grupos indigentes. Dentro de estas políticas podemos ubicar al PASC, en tanto su población objetivo son los “*Hombres y mujeres mayores de 18 años, con niños, adolescentes y/o personas a cargo, en situación de extrema vulnerabilidad bio-psico-social, en situación de calle.*” (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos). Recordemos además, que este Programa tuvo sus inicios como uno de los componentes del Plan de Emergencia, Plan creado con el objetivo de responder a la emergencia social de la población en extrema pobreza e indigencia del país; asimismo el PASC, a lo largo de su historia dentro de la organización interna del MIDES, siempre se ubicó en las direcciones de atención a las situaciones más críticas como la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión social (DINACIS), la Dirección Nacional de Integración Social (DINIS) y actualmente en la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración dentro de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES). De este modo, el PASC se encuentra dentro de las políticas en las cuales la población objetivo se define como *receptor estratégico* y no como *receptor por derecho* (Andrenacci y Repetto; 2006: 14), estableciendo el acceso a la asistencia que brinda como objeto del azar de la altísima focalización que impone.

Este tipo de políticas responden de manera sectorial a demandas específicas de determinado tipo de población en situación de vulneración, es decir, vuelven a focalizar centrando sus objetivos en la atención a la especificidad de un tipo de fenómeno dentro de la exclusión. El PASC parte de una definición *estricta* de la situación de calle, lo que lo lleva a orientar la política hacia aquellos que viven las situaciones de alojamiento más extremas, sin dar respuesta a “...*los habitantes de asentamientos, inquilinos en pensiones o propietarios de viviendas en cualquier condición de habitabilidad.*” (Recuperado: 2013, 14 de abril. En: www.mides.gub.uy), quienes también podrían ser considerados parte de la problemática de situación de calle si se partiera de una definición más *amplia* e integral del fenómeno.

Asimismo, si vemos el diseño del Programa que se organiza en niveles de atención, y lo analizamos específicamente desde las Casas de Medio Camino, el proceso de selección de la población es más selectivo, ya que sólo ingresan aquellas personas que trabajan y “...*tienen unos activos, un capital, que les va a permitir rápidamente hacer el despegue...*” (Entrevista a Directora del PASC), incluyendo así otro elemento característico de las nuevas políticas sociales: condicionar la asistencia social al trabajo asalariado, sin importar sus características.

Por otro lado, se puede ver que el abordaje de la problemática que se realiza a partir de los niveles, genera una focalización en la intervención, la cual se debe encargar de determinados aspectos de las situaciones y dejar de lado otros, por ejemplo enfocando el trabajo de las Casas de Medio Camino a resolver las cuestiones más inmediatas de manera de generar un egreso en corto tiempo, “...se evaluó conveniente tener un dispositivo que se enfoque a trabajar el egreso (...) un equipo que se dedica sólo a trabajar el egreso.” (Entrevista a Supervisor PASC). De este modo, el PASC desarrolla una respuesta fragmentaria, especializada y técnica a demandas específicas, evitando de este modo intervenir integralmente en la problemática, lo cual exigiría respuestas a las causas que la producen.

La Directora del Programa expresa que respecto a la evaluación del objetivo de “...integración social (...) no tenemos una nota tan buena...” (Entrevista a Directora del PASC), y explica que la razón está en la respuesta sectorial que se está brindando, cuestionando la falta de recursos desde otros organismos estatales: “...entendemos que el Programa, que depende del MIDES, no puede dar cuenta por sí solo a una problemática tan compleja como es el de las personas que atendemos, allí aparece la necesidad de otras políticas, la presencia de otros organismos del Estado, de otros prestadores de servicios, que nosotros entendemos que aún no han llegado a comprender la complejidad de esta problemática o a dimensionarla en la medida en que la hemos dimensionado nosotros desde el MIDES, y que, necesariamente para que el objetivo del Programa en términos de inclusión e integración social se cumplan, tiene que estar la concurrencia de otras sectoriales, básicamente lo que tiene que ver con salud, con vivienda, con trabajo, ahí es donde nosotros ponemos en riesgo el alcance de los objetivos con las personas.(...) yo creo que difícilmente un único programa pueda intervenir en la integralidad sino que debe poder sumar a otros en esta cuestión.” (Entrevista a Directora del PASC).

Una de las mayores dificultades que el Programa presenta en términos de generar proceso reales de integración, tiene que ver con poder dar respuesta a la dimensión residencial de la problemática de personas en situación de calle. Esto es algo que no está pudiendo concretar: “...hay una escases impresionante de políticas de vivienda pensadas para esta población, el Programa da respuesta a una parte, ahora, el problema va mucho más allá de lo que el PASC pueda responder (...) siguen estando en el sistema muchísimas trabas que hacen que la gente ingrese al Programa y después les cueste salir. Con lo habitacional es una situación bien compleja...” (Entrevista a Supervisor PASC). Entiendo que esto se genera en parte por la conceptualización del fenómeno de la que parte el Programa que le otorga preponderancia a la dimensión social, pero también se puede contemplar desde el PASC una preocupación al respecto e intentos de encontrar soluciones: “...el PASC lo que ha procurado es establecer acuerdos con otros organismos en términos por ejemplo de la vivienda, y ahí tenemos el acuerdo para el subsidio de alquiler, que no nos conforma, que no es suficiente, con algún programa de vivienda como puede ser el Plan Juntos puede haber alguna cuestión, pero todavía estamos muy deficitarios en términos de los acuerdos interinstitucionales para el egreso de las personas...” (Entrevista a Directora del PASC). Más allá de los esfuerzos que se puedan realizar desde un programa en particular, podemos ver que el Estado uruguayo en su totalidad no pretende abordar este fenómeno desde la dimensión residencial, mostrando que si bien en la Constitución al acceso a la vivienda se le otorga estatus de

derecho⁴¹, el Estado no lo garantiza para un sector de su población. Esto resulta en un Programa que al abordar la situación de calle de manera sectorial, termina desarrollando una respuesta de tipo compensatoria y a corto plazo ya que, como expresa su Directora, el objetivo de inclusión social se está viendo obstaculizado.

Retomando los términos de Castel, podemos decir que el PASC se constituye en una *política de inserción* que intenta la inclusión del individuo a través de un “sub-mundo basado en instituciones”, sin embargo, al ser instituciones débiles para generar procesos reales de integración social, terminan generando dependencia en sus destinatarios, creando “*insertados permanentes*”. El abordaje de las Casas de Medio Camino se centra en el acompañamiento de la situación de los individuos, “...*tejiendo en torno de él una red de actividades, iniciativas, proyectos.*” (Castel; 1997:436): “...*tratamos de ver los fuertes y los débiles de cada núcleo, qué cosas necesitan los niños, qué cosas necesita la madre para volverse más autónoma y lograr un egreso positivo, que lo pueda sostener, y que de alguna manera no vuelva al sistema. Tratamos de poner metas cortitas, después más a largo plazo y ver si responden...*” (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2); “*El objetivo del hogar es que a través de la inserción e intervención del equipo las personas puedan establecer metas a corto - mediano y largo plazo que sean sustentables en el tiempo, ayudando desde el hogar a adquirir las herramientas para que esas metas se puedan alcanzar.*” (Entrevista a Coordinadora de San Esteban). Tal como el “*insertado permanente*”, el usuario de las Casas de Medio Camino, es “*alguien a quien no se abandona por completo...*” (Castel; 1997:436), ya que luego de su egreso del centro está estipulado que se realice un seguimiento de la situación de la persona o núcleo familiar: “*Sostenimiento del egreso en un tiempo determinado según el proceso de cada participante, acompañando la reintegración social y procurando evitar posibles “recaídas”.*” (Licitación Pública MIDES-DINIS N° 8/2012: 4). No se lo puede abandonar porque continúa en situación de fragilidad y dependencia.

Aunque el individuo genere un vínculo fuerte con el Programa, generalmente este no logra redefinir su posición en la sociedad, sino que tiende a perpetuarla en relación a la dependencia y a una posición de debilidad. “...*egresos hay muchos, lo que nos pasa es que hay muchos reingresos también, hay muchas personas que son itinerantes.*” (Entrevista a Supervisor PASC), “...*es una persona que va a seguir teniendo niveles de vulnerabilidad...*” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC). Al ver las dificultades que se presentan para sostener los egresos, la Directora del PASC expresa que desde el Programa se están pensando proyectos que consisten en realizar un acompañamiento más cercano a las familias que egresan: “... *cuestiones complejas a la hora de pensar en cómo seguir sosteniendo a estas mujeres cuando egresan. Ahí nosotros estamos tirando algunas ideas, proyectos de acompañantes familiares que permita hacer como una tutela, no sabemos, habrá que ver por cuánto tiempo, para que estas mujeres puedan sostener los egresos.*” (Entrevista a Directora del PASC).

“*A mucha gente le cuesta proyectarse fuera del centro.*” (Entrevista a Supervisor PASC) y esto es porque la institución en la que se encuentran insertas no es lo suficientemente fuerte como para integrar al sujeto en la sociedad, es débil respecto a las estructuras dadoras de sentido como el trabajo. Así, el “*insertado permanente*” continúa en una situación frágil, en una dependencia que no le permite definirse como sujeto de derechos, insertándose como “*ciudadano de baja intensidad*” (O’Donell). “...*como bien*

⁴¹ Artículo 45 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay: *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.*

entiende Castel, sería un exceso de optimismo pensar las políticas de inserción como fuente o fruto de una nueva ciudadanía, ya que la ciudadanía no se construye desde la inutilidad social." (Pastorini; 1999:8).

No creo que estas políticas sean inútiles. Tal como Castel, considero que es importante *ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura*, personas que no tendrían más que la calle o resignarse a vivir en situaciones inhumanas si no existieran los centros PASC, lo que intento reflexionar es sobre la forma que se ha encontrado para dar respuesta a esta problemática, y sus posibles riesgos y efectos.

Siguiendo el modelo actual de políticas sociales que tiende a aumentar las políticas focalizadas en detrimento de la universalidad, el PASC se ha ido ampliando. Si bien este crecimiento tiene un estrecho vínculo con la coyuntura política que vivió el país que le otorgó mayor importancia a la problemática de calle, se encuentra enmarcado en el contexto socio histórico en el que se instala donde prevalece la focalización de las políticas sociales. Al constituirse en políticas que responden a demandas específicas de determinadas poblaciones excluidas y encontrarse en un contexto en que esa exclusión aumenta, se instalan más fuertemente. Al decir de uno de los entrevistados, el PASC se fue transformando a medida que la demanda aumentaba: *"A medida (...) que la demanda va cambiando, cada vez en Puerta de Entrada se van presentando más personas, el Programa va cambiando."* (Entrevista a Supervisor PASC).

Uno de los riesgos de los programas focalizados son los de generar aislamiento, en el sentido de conformar *"verdaderas islas de pobreza"* (Claramunt; 2010:56), ya que favorecen la instauración de redes sociales entre personas muy carentes, que comparten la misma condición de vulnerabilidad social, por lo que no habilitan a generar soportes que ayuden a superarla. El PASC define como una línea de acción *"...promover la fortaleza de los vínculos entre los integrantes del grupo"* (Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos), y entiende el trabajo grupal como una estrategia metodológica importante que *"...permite promover los vínculos y consolidar actores fortalecidos en ámbitos participativos de acción..."* (Licitación Pública N° 8/2012:8; Licitación pública N° 114/2011:9). Asimismo, el Supervisor de Centros PASC lo entiende como una posibilidad de egreso para los usuarios del Programa, aunque también menciona que se han desarrollado algunas experiencias que no han dado buenos resultados: *"...el tema del grupo también es importante, porque puede ser una alternativa de egreso, si bien algunas de las experiencias que tenemos no son muy positivas, es una opción más, porque egresar solo es muy difícil, egresar varias personas podría ser en algunos casos una alternativa de egreso."* (Entrevista a Supervisor PASC).

Desde la experiencia de las Casas de Medio Camino, se puede ver que el trabajo en grupo no ha sido muy desarrollado. Al ser hogares donde las personas tienen que estar trabajando, los equipos expresan que una dificultad para realizar trabajo grupal es que no se encuentran momentos compartidos por todos: *"Para lo grupal también tenemos el problema del horario de las mujeres que para tenerlas todas juntas es muy difícil..."* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2), *"El hogar tiene como particularidad que no hay un horario donde se encuentren todos los usuarios, por razones laborales."* (Entrevista a Coordinadora de San Esteban). Sin embargo, también se puede observar que el trabajo en grupo no se entiende desde los equipos de la misma manera que lo expresa la voz más institucional del Programa, no existe una intención de promover los vínculos entre las personas que residen en los centros, ni de visualizarlo como una alternativa de egreso: *"...más que nada se trabaja de forma individual, y ta, creo que es la manera del equipo que no entiende que sí o sí las mujeres tengan que hacerse amigas, después"*

cada una se va a ir por su lado, si quieren generar vínculos entre ellas está buenísimo, pero no se las fuerza a eso." (Entrevista a Educadora de Durazno 2).

Además, resulta interesante ver cómo las asambleas de usuarios, que constituyen un espacio de participación e intercambio entre los integrantes del grupo y con los equipos (se realizan mensual o quincenalmente), y que el PASC ha establecido como obligatorio en todos los centros, no resultan bien "aprovechadas". Todos los integrantes entrevistados del equipo de Durazno 2 coincidieron en señalar que las mujeres no logran participar de las asambleas, sólo de vez en cuando realizan algunas *quejas*: *"...las mujeres no pueden aprovecharlo como un espacio grupal para pensarse, entonces termina siendo como una bajada de información del equipo hacia ellas y ellas en todo caso consiguen hacer algunas protestas si consiguen hablar, y queda ahí. (...) tratan de participar medio así como un niño, pateando cada tanto..."* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2), *"...se han generado en la mayoría de las asambleas más quejas que otras cosas, no son de proponer mucho, ni actividades, ni resolución de conflictos (...) no siento que lo aprovechen, ellas no se dan cuenta que la asamblea es su momento, es su espacio, tanto para cambiar una norma o sugerir algo (...) se han quejado, porque además lo transmiten como una queja..."* (Entrevista a Coordinadora de Durazno 2). Si reflexionamos en torno a esto en términos de Castel, podemos verlo como una consecuencia de ocupar un lugar de *supernumerarios*, de *inútiles para el mundo*: *"Cuando uno ha edificado su identidad social sobre una base que se desmorona, es difícil hablar en nombre propio, aunque sea para decir no. La lucha supone la existencia de un colectivo y de un proyecto para el futuro. Los inútiles para el mundo pueden optar entre la resignación y la violencia esporádica, la "rabia" (Dubet) que casi siempre se autodestruye."* (Castel; 1997:417).

Por otro lado, las estrategias focalizadas también presentan el riesgo de generar estigmatización en sus destinatarios, lo que refuerza el aislamiento. *"Las "trampas de la exclusión" residen en las consecuencias que esto tiene en términos de estigmatización de los que viven de la asistencia social..."* (Espíndola; 2010:15). Según lo expresado por la Psicóloga de Durazno 2, así lo viven las mujeres que residen en el Centro: *"Yo veo que las mujeres estar acá no lo sienten como un alivio, lo sienten (...) como una vergüenza..."* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2).

La necesidad de compensar la desestatización del modelo de bienestar social actual lleva a que se incentive la protección brindada por la "solidaridad no estatal", así sea la "sociedad civil", el mercado o las relaciones primarias. En el PASC podemos ver a los tres elementos jugando un papel importante. Es un programa que trabaja mediante convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil y acuerdos preestablecidos sobre el tipo de servicios brindados, tanto las diversas modalidades de centros, como el Call Center, el Equipo Calle y Puerta de Entrada, son gestionados por OSC que firman convenios con el MIDES. Luego del proceso de reestructura, el Ministerio reforzó la tarea de control de la gestión a través de la figura de los Supervisores, quienes tienen un vínculo directo y continuo con los diferentes equipos.

Si retomamos la idea de que el PASC tiene la intención de preparar a sus usuarios para regular sus vidas a través del mercado y vemos que, la modalidad de Casas de Medio Camino, les brinda un mínimo residual de manera que complementen con los recursos obtenidos en el mercado o en la familia, entendemos la importancia que se le otorga a esos espacios. *"San Esteban (...) no provee la alimentación, lo que le provee sí es la infraestructura, el equipamiento y lo que tienen que hacer las personas es pagar una cuota, el equipo va evaluando en qué van gastando ese dinero, y aparte ellos tienen que hacerse todo, comprarse sus alimentos y cocinar. Lo mismo sucede en Islas*

Canarias, las madres ahí no reciben apoyo alimenticio del Ministerio...” (Entrevista a Supervisor PASC).

Además, se puede considerar la jerarquía que se le otorga a las redes primarias, en tanto su creación o fortalecimiento se presenta como uno de los objetivos específicos de los Centros PASC: “*Promover la generación de redes familiares y sociales.*” (Licitación Pública MIDES-DINIS N° 8/2012:6; Licitación pública MIDES-DINIS N° 114/2011:7), y establece en su enfoque metodológico: “*Generará instancias de apoyo al establecimiento de redes sociales y familiares positivas.*” (Licitación Pública MIDES-DINIS N° 8/2012:7; Licitación pública MIDES-DINIS N° 114/2011:8).

Desde las personas entrevistadas se puede percibir que en el trabajo del PASC y las Casas de Medio Camino en particular, se apela a las redes primarias como una forma de contención e incluso de hacerse cargo de las situaciones de los destinatarios: “*...primero se intenta trabajar la situación, tratando de evitar que ingrese, viendo si hay alguna red familiar a la que se pueda recurrir, o algún contacto, y si no bueno, ingresa a un centro para trabajar.*” (Entrevista a Supervisor PASC). Que las personas se vinculen con sus familias lo presentan como uno de los objetivos de los hogares: “*También que se conecten con otra gente es un objetivo, o sea que generen redes como para sostener eso (...) se trata de re vincularlas con familia, gente conocida que la pueda ayudar en la situación en la que están que no es sencilla.*” (Entrevista a Educadora de Durazno 2), “*...que puedan egresar de una manera positiva (...) que vuelvan a reinsertarse con sus familias también, generar los vínculos familiares...*” (Entrevista a Educadora de San Esteban). La Coordinadora de supervisores PASC establece como una condición para el egreso “*...que esté habilitada para establecer contacto con las redes que son las que le van a servir de sostén de ahora en adelante (...) cuando egrese tiene que haber sido instruida (...) sobre cuáles son esas redes sociales que a ella la pueden ayudar a que su vida se desarrolle relativamente de forma más fácil...*” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC). Podemos decir que el PASC tiene una estrategia “*neo-familiarista*”, enmarcada en el modelo de bienestar social actual. La dificultad es que las familias, que encuentran su capacidad de cuidado y protección supeditada al contexto social en que se insertan, están instaladas en un momento socio histórico de fuerte desigualdad social, de pobreza creciente, y de avance del individualismo, lo cual hace que se vuelva ilógico pensar que es capaz de asumir las consecuencias del modelo social, de responsabilizarse de los problemas sociales.

Otro aspecto sobre el que me interesa reflexionar es la tendencia actual a desarrollar intervenciones que acentúan excesivamente los componentes subjetivos presentes en la indigencia y exclusión social, intervenciones que corren el riesgo de “psicologizar” los problemas sociales, de convertir los problemas sociales en individuales, responsabilizando al individuo o su familia por las problemáticas sociales vividas. El PASC contiene un elemento de acompañamiento socio-educativo como estrategia para combatir la exclusión y lograr inclusión social, para lo cual los centros cuentan con equipos técnicos, esto se entiende necesario porque consideran que se deben trabajar aspectos subjetivos para que las personas puedan desarrollar procesos inclusivos: “*Está como fracturada lo que es la subjetividad, entonces es muy difícil salir por sí sólo de esa situación, de ahí la valoración de que no se restituye simplemente con un techo y un plato de comida sino que ahí tienen que entrar a tallar otras acciones, por eso la contratación de equipos técnicos*” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC).

Se presenta como un programa que pretende brindar el espacio en el cual el individuo pueda fortalecerse emocionalmente y desarrollar sus capacidades, de manera de concretar un proyecto de vida sustentable en lo laboral, habitacional y familiar. Para

esto se elabora un diagnóstico de la situación donde se identifiquen las fortalezas y debilidades y se crea junto con la persona un plan de trabajo con el itinerario posible y personalizado para mejorar sus condiciones de vida. Es decir, se intenta realizar un apoyo psicológico en situaciones en que el sujeto ocupa un lugar de *supernumerario* en la sociedad, y se pretende potenciar sus capacidades en un contexto socio histórico en el cual el nivel educativo no asegura un lugar en el mercado laboral. Parece ser un intento de modificar prácticas y conductas antes de reconocer que para un gran sector de la población no existe un lugar en la sociedad, “...es preferible “cambiar al hombre” antes de pensar en cambiar el orden social”. (Lourau; 2007:11).

Además, se les exige ir cumpliendo acuerdos a corto, mediano y largo plazo, formular proyectos de egreso que definan nuevas trayectorias de vida: “...la formulación de un proyecto de vida autónomo e independiente del sistema, la formulación del proyecto y el establecimiento de etapas y pasos concretos para finalizar y llegar a buen término con ese proyecto de egreso del sistema en forma autónoma.” (Entrevista a Directora del PASC). Todo esto se demanda en un contexto en que el riesgo y la incertidumbre gobiernan, con personas que no están insertas en el mercado laboral o lo hacen en condiciones precarias que no les ofrece ninguna seguridad y los obliga a “vivir el día a día” con estrategias de sobrevivencia basadas en el presente y con “incertidumbre del mañana”. Se les pide definir un proyecto a futuro a personas que no saben qué van a tener al día siguiente.

Creo que es importante otorgar la posibilidad de acceder a una asistencia psicológica, ya que entiendo que ocupar un lugar de *inútil para el mundo*, vivir en los márgenes de la sociedad, puede generar sufrimiento psicológico en las personas que lo viven. Lo que creo que se debería evitar es tratar los problemas sociales cual si fueran individuales, o consecuencias de deficiencias personales. En las entrevistas se vio que la metodología de trabajo más utilizada es la de encuentros individuales de los psicólogos o trabajadores sociales con los usuarios, fue muy recurrente la alusión a la necesidad de fortalecerlos psicológicamente y que mejoren su autoestima, así como también el intento de modificar prácticas y conductas que, en definitiva, no son las causas estructurales que los condujeron a la situación en la que se encuentran. “...el fortalecimiento psicológico o emocional para que la persona recupere la confianza en sí misma y se reconozca como una persona autoválida...” (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC). “...muchas veces no hay metas claras, o hay inmediatez, acá las personas tienen dinero los primeros días, después es muy difícil que ese dinero pueda llegar a fin de mes, es un trabajo importante porque es un recurso que es escaso, y muchas veces a principio de mes tenemos champions nuevos, tenemos bicicletas, tenemos, tenemos, tenemos y a los tres días no tenemos arroz, esa parte también hay que trabajarla...” (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban). “Hay personas por ejemplo, que tienen su dificultad mayor en el cuidado de los niños, entonces se trata de trabajar por ese lado (...) Capaz que otras eso lo tienen resuelto, pero hay que trabajar para que tengan un trabajo y lo mantengan, su dificultad es sostener un trabajo y bueno, se trabaja por ese lado. (...) se trabaja con cada problemática.” (Entrevista a Educadora de Durazno 2).

Uno de los mecanismos de egreso que el Programa tiene previsto es, como ya mencionamos, el subsidio de alquiler. Este se puede caracterizar como un programa de transferencia de renta condicionada los cuales según el planteo de Serrano (2005): “...son programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas para que las familias mejoren su consumo (...) la mayoría (...) son de carácter condicionado y cuentan con un componente centrado en educación y otro relativo a salud

y nutrición (...) los mecanismos de selección de beneficiarios varían, son las mujeres las receptoras de la transferencia (...) declaran diferenciarse de anteriores programas de transferencias que traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva, en este caso, los beneficiarios deben responsabilizarse de cumplir un acuerdo o contrato con el programa y en caso de no cumplir la parte del contrato que le corresponda, el beneficiario/a arriesga ser suspendido del programa (...) Son programas que requieren apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos...” (Serrano en Pérez; 2012:16).

Este planteo nos permite reflexionar sobre las características de este mecanismo de egreso. En primer término, es un programa focalizado del que son las mujeres las receptoras, selecciona dentro de la población del PASC solamente a las mujeres con niños. Pero la delimitación de la población objetivo no termina ahí, no son todas las mujeres con niños las que pueden acceder, *“son muy pocas personas las que egresan a través de subsidios de alquiler, y eso habla de un programa que es muy exigente (...) implica un trabajo y estar en un proceso que no todas las personas pueden sostener.”* (Entrevista a Supervisor PASC). La evaluación para otorgar un subsidio de alquiler la realiza el equipo que se encuentre trabajando con el núcleo familiar junto con el Supervisor PASC, y la decisión final la tiene el MVOTMA que es quien define si se concede o no. Los integrantes entrevistados del equipo de Durazno 2 mencionaron las características que debe tener la mujer para que se evalúe positivamente el otorgamiento del subsidio: *“La madre tiene que tener trabajo, los gurises tienen que estar escolarizados y con buena asistencia, como con una preocupación ahí, los controles de salud tienen que estar. Bueno, además de trabajar, los ingresos tienen que ser acordes con el hecho de mantener una casa. Y después, una cosa de estabilidad, una cierta estabilidad que es emocional, pensar que el trabajo les va a durar porque también nos puede mentir. Un cierto vínculo de cuidado con los hijos...”* (Entrevista a Psicóloga de Durazno 2).

Consiste en una transferencia monetaria dirigida a costear el alquiler de una vivienda, que *“apuesta a resolver problemas del presente en la condición de vida de las familias y anticipar problemas del futuro”* (Serrano en Pérez; 2012:15), pretendiendo que las mujeres destinen sus recursos a solucionar su problema habitacional al terminar el beneficio: *“...la idea es que la persona egresa del programa, mediante una solución habitacional transitoria, que tiene un período de dos años, y que como no tiene el gasto del alquiler, que la persona pueda volcar sus recursos ya sea económicos, de tiempo, de lo que sea, a pensar en una estrategia que le permita solucionar lo habitacional cuando eso se termine...”* (Entrevista a Supervisor PASC). Además, al igual que las Casas de Medio Camino, el subsidio de alquiler le asegura a las familias un mínimo para que puedan complementarlo con otros recursos, que al ser escasos, termina promoviendo la vida a *“niveles mínimos básicos”* (Álvarez Leguizamón; 2008: 3): *“...la dificultad principal es el trabajo (...) y lo que eso implica que si tenes un hijo adolescente ya vaya a trabajar entonces ya deje el centro educativo, o al no tener ingresos llevar a una hija más chica al centro educativo se le complica, o el tema de la comida, sin duda el ingreso económico es lo fundamental para sostenerlo.”* (Entrevista a Coordinadora de Durazno 2); *“Con el subsidio no va a ser como en el centro, si la persona cobra de forma mensual y no programó bien el mes, va a llegar a fin de mes y se va a dar cuenta que no tiene para comer por ejemplo...”* (Entrevista a Supervisor PASC).

Tanto el otorgamiento como el mantenimiento del beneficio están condicionados al trabajo de la mujer, la educación y la salud de los niños. Al mismo tiempo, deben cumplir con los acuerdos que establecen con el MVOTMA y el PASC a través del equipo del Centro, los cuales refieren al pago de las facturas de luz, agua, impuestos, etc., el buen

uso y mantenimiento de la vivienda, y permitir que el equipo del Centro realice el seguimiento de la situación a través de llamadas y visitas a la casa. Es decir que también tiene la característica de ser un programa que requiere *“apoyo local para su ejecución: relacionamiento con las familias y monitoreo de los compromisos.”* (Serrano en Pérez; 2012:16), el cumplimiento de los acuerdos es controlado continuamente, si la mujer no cumple con la parte del contrato que le corresponde, el subsidio de alquiler puede ser dado de baja. *“...para mantenerlo le exigimos que mantenga los requerimientos mínimos que plantea el Ministerio de Vivienda, que son el pago de los impuestos, la conservación de la casa (...) Pero además, por otro lado, la persona debe ir cumpliendo los acuerdos que fue estableciendo al egreso con el equipo, y que el equipo fue planteando, el principal acuerdo que la persona hizo al egreso es trabajar con el equipo durante los dos años (...) está usufructuando un beneficio el cual tiene una contrapartida y es justamente esta que estamos planteando, permitir el seguimiento, cumplir con el pago de las facturas y todo lo demás. También tener todo lo que tiene que ver con los derechos de los niños cubiertos, educación, salud, cuidado (...) el subsidio de alquiler se puede dar de baja (...) Hay que cumplir determinados requisitos para acceder al subsidio pero también es importante el seguimiento y cumplir los requisitos para mantenerlo.”* (Entrevista a Supervisor PASC).

3.2. Significados teóricos de ciudadanía

Analizaremos aquí al PASC, particularmente a las Casas de Medio Camino, desde la categoría ciudadanía, reflexionando a partir de los significados teóricos que se le han otorgado y que expusimos en el marco teórico.

Los entrevistados del equipo MIDES de gestión entienden que el Programa pretende restituir los derechos inherentes a la condición de ciudadano que las personas perdieron o nunca tuvieron, *“...es la restitución o la adquisición de derechos que siempre debieron tener por su condición humana y que la sociedad no se los habilitó.”* (Entrevista a Coordinadora de supervisores PASC). Refieren a derechos como *“...la documentación (...) el acceso a la vivienda, el acceso a una solución habitacional”* (Entrevista a Supervisor PASC), *“...acceder a un lugar digno donde estar, en condiciones materiales dignas (...) asegurar que estas personas tengan un lugar donde estudiar, garantizar que tengan un lugar donde atender su salud, garantizar que los derechos fundamentales se puedan ejercer...”* (Entrevista a Directora del PASC). Creo que estos conceptos entran en contradicción con el diseño y la implementación del PASC, ya que este programa establece criterios de focalización para la atención de derechos universales, constitucionalmente garantizados pero no ejercidos por todos los ciudadanos formales de nuestro Estado, generando que el acceso a ellos sea sólo para algunos pocos y por un determinado tiempo, es decir que no se accede a ellos por la condición de ciudadano sino de pobre o indigente que no tiene techo en el que dormir. Así, por ejemplo, el derecho establecido por la Constitución de la República, de *“gozar de una vivienda decorosa”* es garantizado por el PASC solamente para aquellas personas que no tienen techo de ningún tipo, no para quienes viven en viviendas precarias.

Por otro lado, si reflexionamos acerca de las Casas de Medio Camino, podemos observar que algunas de sus características coinciden con la concepción de ciudadanía de la *Nueva Derecha*, por lo cual se puede llegar a cuestionar si en realidad se implementan desde una perspectiva de derechos.

En primer término, se puede identificar que el acceso a estos centros, lugares privilegiados en cuanto a infraestructura, comodidades e intimidad, se orienta en base al principio de justicia basado en el mérito, en tanto deben tener determinadas características personales que demuestren que pueden residir en las Casas de Medio Camino y que tienen la capacidad de egresar rápidamente: *“Los requisitos para el ingreso incluyen (...) tener un ingreso a través de trabajo o pensión y mostrar pautas de convivencia aceptable.”* (Infomides; 2009:3); *“...una vez que la persona tiene esa capacidad, tiene trabajo, tiene una capacidad de egreso real, tiene determinados recursos, se piensa en un medio camino...”* (Entrevista a Supervisor PASC). Al mismo tiempo, vemos que está condicionado al trabajo asalariado de cualquier calidad, *“...tener trabajo, en términos de la calidad del trabajo es muy relativo (...) hay una inequidad muy importante a nivel del mercado laboral para las personas con las que nosotros trabajamos, en general a los trabajos que acceden son (...) escasamente calificados, muy mal remunerados, con una fragilidad en la relación laboral realmente muy importante...”* (Entrevista a Directora del PASC). Es decir que deben cumplir con determinadas obligaciones como precondition para ingresar, siguiendo el precepto de que las políticas sociales deben exigir a sus beneficiarios cumplir con las obligaciones comunes a todos los ciudadanos, con el objetivo de reforzar la idea de que cada uno debe de ser capaz de mantenerse a sí mismo. A su vez, en las entrevistas pudimos percibir que el acceso a algunos espacios dentro de los Centros, también se define a través del mérito: *“Había una usuaria que necesitaba estudiar y el hogar a las 11 apaga sus luces, se le había dado la posibilidad de estudiar en otro momento, después el comportamiento no fue bueno y ese derecho lo perdió...”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban). El hecho de que el acceso a algunos derechos se encuentre sujeto a tener determinadas cualidades, cumplir con determinadas conductas y obligaciones, nos lleva a pensar que no son concebidos como derechos inherentes al ciudadano a los que todos debemos acceder, sino que son tratados como “premios a ganar” por aquellos individuos que hagan el esfuerzo necesario. Entre otras cosas, esta situación genera una individualización del riesgo, ya que la respuesta a los problemas sociales pasa a ser responsabilidad del individuo que lo sufre, quien sino se esfuerza por “ganarse el derecho” no lo va a poder ejercer.

Asimismo, se puede ver la importancia y el valor que se le otorga a la autosuficiencia económica en las Casas de Medio Camino, no solamente al exigir que las personas se ganen la vida a través de su participación en el mercado para acceder a ellas, sino también en las exigencias dentro de los hogares y para el egreso “positivo” del usuario.

Como ya vimos, una persona *“...ingresa a este lugar que es como el de más privilegio, siempre y cuando tenga trabajo o alguna forma de sustentarse.”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban), ya que se debe pagar una cuota mensual, y estos centros no cubren la alimentación. Estas características se perciben como la forma de preparar a las personas para su egreso del Programa, el cual entienden que requiere de la autosuficiencia en materia económica, en virtud de la cual deben trabajar los medio camino: *“...él es el que provee sus alimentos, y todo aquello que necesita para su higiene y cuidado personal. Con estas características este es el primer paso para poder salir del Programa, y poder adquirir hábitos que le van a facilitar en el momento de su egreso a nivel económico y social.”* (Entrevista a Coordinadora de San Esteban). Creo que la autosuficiencia económica es abordada desde lo individual, sin intentar un cambio estructural en las condiciones de vida de las personas, sino siguiendo la idea de que a las personas con bajos ingresos es necesario “educarlos” para que destinen los recursos que

tienen hacia las necesidades más básicas, de manera de asegurar su subsistencia biológica, por eso la importancia que se le otorga a la instrucción de cómo deben manejar sus recursos monetarios: *“...siempre acá manejamos el tema de que tú puedes (...) entonces, te compraste el mp4, mp5, con los auriculares nuevos, bien, y ahora qué comes, te lo prestamos, pero tenes que devolverlo, ese es un compromiso para que el otro mes no compre tanta cosa que, sí son lindas, nos gustan a todos, pero no son necesarias, tenemos que comprarnos el surtido de alimentos primero, para después recién sacar con qué dinero contamos, los boletos para ir a trabajar, es como una reeducación.”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban).

Dentro de los hogares de medio camino se fomenta la cultura del esfuerzo y de la competencia como manera de evitar la dependencia y la pereza, como estrategia para trabajar con las personas los proyectos de egreso del Programa. En el discurso de la Trabajadora Social del Hogar San Esteban es donde esto se manifiesta más claramente: *“La persona que viene de refugio viene de te doy la comida, te doy todo, acá es totalmente lo contrario, acá no te dan nada, entonces o lo haces por ti y empezas a ver las ventajas de eso, porque también es un proceso, o se complica...”; “...de repente en algún momento tuvieron un trabajo, pero a los 3 días lo dejaron y nos encontramos en un hogar donde no hay alimentos, que el que está al lado la está luchando, entonces tampoco te puede estar dando todos los días cosas, que el hogar te ayudó en determinado momento pero ya había que poner límites también (...) esa persona, entonces, no es para acá...”* (Entrevista a Trabajadora Social de San Esteban).

Considero que es posible poner en cuestión si el trabajo que se realiza desde las Casas de Medio Camino *“...responden a los requisitos de una política social integradora y basada en un sentido amplio de construcción de ciudadanía...”* (Serrano en Pérez; 2012:15). Creo que es una contradicción pensar en la atención de los derechos universales de manera focalizada y como resultado del esfuerzo que pueda realizar una persona, así como exigir contraprestaciones para mantenerlos. De esa manera podemos terminar olvidando la responsabilidad que tenemos como sociedad de garantizar a todas las personas las condiciones necesarias para su desarrollo pleno como seres humanos por el sólo hecho de serlo, defendiendo la vida como *“la fuente misma del valor”* (Fóscolo; 2007: 115) y la dignidad humana como *“principio ordenador y de sentido tanto de las necesidades como de los modos de satisfacción de las mismas”* (Roig en Fóscolo; 2007: 115).

Capítulo VI: CONSIDERACIONES FINALES

En esta monografía intentamos reflexionar acerca de las concepciones de ciudadanía presentes en una de las modalidades del PASC, las Casas de Medio Camino. Para esto entendimos necesario analizar los discursos expuestos tanto en los documentos oficiales del Programa, como en las entrevistas a integrantes del equipo MIDES de gestión y a algunos operadores directos de las Casas de Medio Camino, a la luz de ejes analíticos que nos iban a permitir pensar sobre la respuesta que se le da a la problemática de las personas en situación de calle, a partir de las conceptualizaciones y fundamentaciones que se realizan, lo cual es de suma importancia cuando entendemos que las *concepciones* refieren a cómo son puestas en práctica las *pautas de significación*.

Comenzamos el análisis reflexionando sobre la conceptualización de situación de calle de la que parte el PASC. Como primer aspecto, pudimos ver que predomina la consideración de los factores individuales a la hora de pensar en sus desencadenantes. Entiendo que esto puede estar influyendo en que el abordaje de la problemática que desarrolla el PASC sea, como vimos, individualizante, acentuando la intervención sobre los componentes subjetivos de la problemática, que sin duda es importante trabajarlos pero no como la causa de la misma, ni considerando que una intervención exclusivamente sobre los aspectos emocionales o conductuales de la persona va a generar una transformación que permita procesos reales de integración social.

Creo que una de las razones por las cuales este Programa, al decir de su Directora está viendo dificultado el objetivo tendiente a la integración social, es la respuesta sectorial y fragmentaria que provee y la dificultad que presenta a la hora de realizar las coordinaciones con otras prestaciones y organismos del Estado. Entre otras cosas, esto genera la imposibilidad de dar una respuesta a la dimensión residencial de la situación de calle, la cual además se ve obstaculizada por la conceptualización del fenómeno de la que parte el Programa, que resalta la dimensión social por sobre la residencial.

A pesar de que los entrevistados aludieron a que el acceso a la vivienda es un derecho que el PASC restituye, considero que en la práctica no parece tratarlo como tal, en tanto confiere el beneficio solamente a aquellos que se encuentran en las condiciones residenciales más extremas, sin considerar a quienes se encuentran en situaciones precarias de alojamiento. Además, constituye una respuesta transitoria y, para la mayoría de sus beneficiarios, por una fracción del día. Al mismo tiempo, al fundamentar el cambio en la atención de algunos centros que pasaron a ser de 24 horas, no aluden al derecho a la vivienda, sino que predomina tanto en las entrevistas como en los documentos, la referencia a que le permite al Programa tener más información de la persona y más tiempo para trabajar con ella. Por otro lado, los centros cuentan con distintas infraestructuras y cantidad de cupos, siendo generalmente los que proveen mayor comodidad aquellos que se encuentran en niveles más altos, a los cuales se accede a través del mérito, tal como las Casas de Medio Camino, diseñadas para unos pocos que deben trabajar y cumplir determinadas condiciones para acceder. Así también el subsidio de alquiler, como una solución a corto plazo pero que permite acceder a una vivienda, es sólo para mujeres con hijos que además cumplan con ciertos requisitos. Es decir, la focalización y los requerimientos para acceder a estas "soluciones habitacionales",

muestra que son parte de una política social sustentada en un modelo de *ciudadanía resignada e individualista*, en el sentido en que lo plantea Landau, que refiere a que la idea de ciudadanía basada en un modelo de integración, de solidaridad en términos de reconocimiento de las interdependencias, fue dejado de lado por un modelo individualista y fragmentario. En definitiva, creo que si bien el Estado uruguayo establece en su Constitución “*el derecho a gozar de una vivienda decorosa*”, es evidente que no lo garantiza como tal, y el PASC es solamente una manifestación de esa realidad.

El funcionamiento del PASC tiene implícita la concepción de que de la situación de calle se puede salir, esto me generó algunas interrogantes. Por un lado, me pregunto, ¿considerará posible erradicar la situación de calle con la respuesta que proporciona?, ¿por qué será que debe ampliarse cada vez más? Quizás algunos logren salir de la situación de calle, pero en la medida en que es una manifestación de la cuestión social, mientras no haya cambios más profundos, que modifiquen la contradicción de origen, no creo que pueda erradicarse ese problema social. Considero que esta política tiene la importancia de “...no resignarse al abandono completo de un número creciente de sus miembros cuyo único crimen es ser *“inempleables”*.” (Castel; 1997: 436), pero no creo que se pueda pensar como una política capaz de eliminar la problemática, generar integración social y ser génesis de una nueva ciudadanía. Por otro lado, pensando en términos individuales, vimos que corre el riesgo de generar dependencia en sus destinatarios, creando “*insertados permanentes*”. Cuando esto sucede la persona no logra redefinir su posición en la sociedad, continúa en una situación frágil, de dependencia, que no le permite definirse como sujeto de derechos.

La realidad actual del Programa indica que ha sido necesario ampliar la prestación. Este crecimiento se enmarca en un momento en que la problemática de las personas en situación de calle toma fuerza en la agenda pública de nuestro país, pero también es un reflejo del contexto socio histórico global en el que se inserta, por el cual las políticas focalizadas crecen y se le quita peso a las políticas universales. En parte ese crecimiento responde a que las poblaciones excluidas a las que atienden las políticas focalizadas aumentan, y las prestaciones son compensatorias y residuales, no logran procesos de integración social.

Otra pregunta que me surge es: si otra problemática social tomara relevancia en la agenda pública de nuestro país, ¿se desviarían los recursos del PASC a un programa que surgiera como respuesta a aquella problemática? Si bien creo que el crecimiento del PASC se enmarca dentro de una realidad global en que predominan las políticas focalizadas, vimos que el aumento explosivo que tuvo como dispositivo que responde a la situación de calle, se encontró vinculado a un momento particular del país que llevó a un cambio ministerial tras haber recibido cuestionamientos debido a la muerte por hipotermia de cinco personas en situación de calle durante el invierno del año 2011. Esta realidad, que indica haber sido una reacción a la coyuntura política, y el hecho de que la situación de calle ha sido históricamente eludida por la acción del Estado uruguayo, me genera la pregunta.

Otro aspecto sobre el que se intentó reflexionar, fue la paradoja de la autonomía y las Casas de Medio Camino como mecanismos ordenadores y reguladores de la vida de sus usuarios. Creo que este dispositivo que persigue como objetivo conducir a sus beneficiarios a una vida autónoma, que se sostenga económicamente de manera independiente, entiende que para eso es necesario “ordenar” su estilo de vida, para lo cual incorpora un equipo de trabajo numeroso, pautas y normas que hacen énfasis en

aspectos ordenadores de la vida de las personas y la construcción de un proyecto que al establecer metas vaya permitiendo al individuo seguir por un camino determinado. El contrasentido se encuentra en que es recurrente la referencia a los niveles de autonomía que se exigen para ingresar y para residir en los medio camino, cuando parece ser una estadía un tanto heterónoma, por lo cual surgía la pregunta: ¿podemos considerarlo un espacio donde se desarrolle la autonomía de las personas? A su vez, la autonomía que aparentemente alcanza el usuario cuando egresa, también es relativa, ya que constituye una autonomía “...en los límites, en los umbrales de la subsistencia básica” (Álvarez Leguizamón; 2008: 10), con trabajos mal pagos, precarios e inestables.

Retomando la clasificación que propone Fleury respecto a los tipos de ciudadanía subyacentes en las políticas sociales, podemos concluir que el PASC contiene características de dos de las tres modalidades que distingue. El modelo de *ciudadanía invertida* es el que subyace a la asistencia social que focaliza en los más vulnerables, tal como lo hace el PASC; en el modelo de *ciudadanía regulada*, la ciudadanía se vincula al principio del mérito con base en la inserción en la estructura productiva, lo cual se refleja en el PASC en que los beneficios que le brinda a sus destinatarios se diferencian según su inserción en el mercado laboral. Esto se alinea con el significado teórico que la *Nueva Derecha* le otorga a la categoría ciudadanía, el cual orienta la intervención que realizan las Casas de Medio Camino.

Tal como mencionamos en el análisis, el ingreso a los hogares de medio camino se encuentra supeditado al principio del mérito y está condicionado al trabajo asalariado, además fomentan la cultura del esfuerzo y de la competencia, valorando la autosuficiencia económica como la virtud del ciudadano. Considero que el PASC tiene implícita una lógica de ir acompañando y orientando a sus beneficiarios en el proceso hasta llegar a regular sus vidas a través del mercado, los medio camino son el último paso de ese proceso. En esos centros se pretende ir abriendo paso a una vida que se acerque al mercado y se involucre como ser independiente en la lucha económica, fortaleciendo una autonomía incierta en términos económicos a través de una intervención disciplinante, centrada en una “reeducación” que les enseñe a destinar los pocos recursos con los que cuentan a satisfacer sus necesidades más básicas, de manera de asegurarse la subsistencia biológica. Así, podemos ver que se pretende dirigir la protección social hacia el mercado, así como también vimos la importancia que se le otorga a las relaciones primarias para esto. La dificultad es que las posibilidades que las personas que llegan a las Casas de Medio Camino tienen de pelear en el mercado y la capacidad de cuidado que actualmente tienen las familias, no les garantiza las condiciones necesarias para su desarrollo pleno como seres humanos, materia que aunque es responsabilidad de toda la sociedad para con todos sus ciudadanos la está asumiendo residualmente.

En definitiva, creo que las Casas de Medio Camino siguen la tendencia a la individualización de los riesgos, en tanto el acceso a ellas es tramitado como el “premio a ganar” resultado del esfuerzo del individuo, y a su vez su intervención procura que el bienestar social sea brindado por el mercado y las redes primarias. No responde a un precepto de redistribución ni de justicia social, y es por esto que considero que no se basa “...en un sentido amplio de construcción de ciudadanía...” (Serrano en Pérez; 2012:15). Se enmarca en el modelo neo-liberal actual, que minimiza la acción del Estado, individualiza los riesgos olvidando la solidaridad colectiva la cual asume que hay una sociedad y en consecuencia debe haber una preocupación por el bienestar del conjunto.

Es por esto que entiendo que la manera de pensar e implementar esta política sigue el modelo de *ciudadanía asistida* al que refieren Bustelo y Minujin en tanto parte de una concepción de la sociedad en la que adquiere preponderancia el hombre económico, y la maximización del beneficio personal, el mercado aparece como mecanismo autorregulatorio, con presencia mínima del Estado ya que se niega el interés público y la solidaridad. En esta perspectiva la ciudadanía es de naturaleza civil, la ciudadanía política se expresa sólo en derechos formales como el de elegir y ser elegido, y los derechos sociales no son demandables.

Para finalizar, me gustaría mencionar lo mucho que ha aportado la realización de esta monografía en el trabajo que realizo en la Casa de Medio Camino en la que me inserto. Si bien no pretendió conformarse en un insumo para la intervención, me ha permitido reflexionar sobre las contradicciones a las cuales los Trabajadores Sociales nos enfrentamos en nuestra práctica, que nos obligan a guardar un nivel de atención y crítica constante, que nos permita aportar una mirada abarcadora capaz de entender la realidad desde la totalidad social, sobre todo en espacios de práctica que se insertan en la cotidianidad de las personas como son los centros PASC. Esta característica propia de los refugios genera un mayor riesgo de caer en un pensamiento cotidiano que “...*abunda en pensamientos fragmentarios...*” (Heller; 1985:58), basado en la *ultrageneralización*, los *prejuicios*, la *espontaneidad*, el *pragmatismo* (Heller; 1985), que lleva a guiar la práctica con razonamientos conservadores, que no problematizan la realidad, lo que se presenta como dado. El Trabajador Social tiene la responsabilidad de responder a una base teórica que le permita ir más allá de ese pensamiento cotidiano, traspasar la representación y el aspecto fenoménico de las cosas logrando, de este modo, la comprensión de la realidad. Sólo así su intervención se orientaría desde una perspectiva crítica que pretenda una transformación social real, basada en una ética transistémica, fundada en el compromiso con los más oprimidos (Rebellato; 1989) y una ética de la responsabilidad solidaria, que conciba como moralmente obligatorio responsabilizarse por las consecuencias de las acciones que se emprendan sobre la vida de nuestros semejantes (Hinkelammert, F. En Fóscolo; 2007: 117).

BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, A. (2002): "La población en situación de calle. Un nuevo desafío para el trabajo social." En Revista de Trabajo Social. Año XVI N°26. Ed EPPAL.
- Álvarez Leguizamón, S. (2002): "La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica." Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 8, n° 1 (enero-abril), pp. 57-89.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008): "Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales." Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Prácticas sociales y pensamiento crítico, II Encuentro Argentino y Latinoamericano.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006): "Universalismo, ciudadanía y Estado en las política social Latinoamericana". Ed. Mimeo. INDES. Washington DC.
- Antunes, R. (1999): "*¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo.*". Ed. Antídoto. Buenos Aires.
- Antunes, R. (2000): "Trabalho e precarização numa ordem neoliberal." En: La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo." Editorial Clacso. Buenos Aires.
- Aquín, N, Acevedo P. y Rotondi G. (2002): "La sociedad civil y la construcción de ciudadanía." En: Revista Margen N° 25. Edición otoño 2002.
- Aquín, N. (2003): "En torno a la ciudadanía". En: Aquín, N. (comp.) Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde Trabajo Social. Espacio Editorial. Bs. As, Argentina.
- Aquín, N. (2003): "El TS comunitario en las actuales condiciones: fortalecer la ciudadanía" En: Aquín, N. (comp.) Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde Trabajo Social. Espacio Editorial. Bs. As, Argentina.
- Arriagada, I. (2007): "Familias y Políticas Públicas en América Latina. Una historia de desencuentros". Editorial UNFPA. Santiago de Chile.
- Baraibar, X. (2000): "Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social." Instituto Nacional del Menor- División social. Montevideo.
- Blanchet, A. (1989): "Técnicas de investigación en Ciencias Sociales. Datos. Observación. Entrevista. Cuestionario". NARCEA, S. A. DE EDICIONES. MADRID.

- Bojórquez, N (2005): "Ciudadanía" En: "Antología del Diplomado: Derechos de la Infancia, Infancia en Riesgo." Coord: Yolanda Corona Caraveo y Norma del Río Lugo. UAM, Universidad de Valencia. Nuevo México.
- Castel, R. (1997): "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado." Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Castel, R. (2001): "La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?" Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Ceni, M.F., Ceni, R., Salas, G. (2007): "Caracterización socioeconómica de las personas con privaciones habitacionales: Un abordaje de los usuarios de la red de refugios de Montevideo". Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo. Montevideo.
- Chouhy, G (2006): "Personas en situación de calle o sin techo: privaciones diferenciales y trayectorias". Monografía final de grado, Licenciatura en Sociología (FCS-udelaR). Montevideo.
- Ciapessoni, F. (2009): "Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones "sin domicilio". En: El Uruguay desde la sociología VII. 7ma reunión anual de investigadores del Departamento de Sociología. FCS, UdelaR. Montevideo. Pp 103-120.
- Claramunt, A. (2006): "Desentrañando la multidimensionalidad del Trabajo Social: reflexiones en torno a la definición de una cartografía de la profesión en el contexto actual". Mimeo. Uruguay.
- Claramunt, A. (2010): "Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los derechos humanos. Aportes a partir del análisis de los programas: "Construyendo Rutas de Salida" y "Uruguay Integra"- MIDES- Dirección Nacional de Políticas Sociales- Uruguay (2005-2009). En: Revista Fronteras N°6. Segunda época. UdelaR- FCS- Departamento de Trabajo Social. Montevideo, noviembre de 2010.
- Corbetta, P. (2003): "Metodología y técnicas de la investigación social". Universidad de Bolonia.
- De Jong, E. (2001): "Trabajo Social, familia e intervención." En: "La familia en los albores del nuevo milenio. Reflexiones interdisciplinarias: un aporte al Trabajo Social" Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- De Martino, M. (2001): "Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista." En Fronteras, Revista del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo.

- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2005): "La práctica y disciplina de la investigación cualitativa" "Introducción". En *The Sage Handbook of Qualitative Research*. California.
- Dussel, E. (1991): "El método dialéctico. De lo abstracto a lo concreto." En: "La producción teórica de Marx. Un comentario a los Grundrisse." Ed.: siglo XXI. México.
- Echavarría, C. (2011): "Concepciones de ciudadanía y de ejercicio ciudadano en un grupo de jóvenes en situación de protección" En: *Revista Educación y Pedagogía*, vol. 23, núm. 59, enero-abril.
- Espíndola, F. (2010): "De los procesos de integración y desintegración social en las sociedades contemporáneas. Elementos analíticos para su consideración." Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.
- Filgueira, C. (1996): "Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay" CEPAL. Montevideo.
- Fóscolo, Norma. (2007): "Pensando desde nosotros: la ética latinoamericana" En: "Desafíos éticos del Trabajo Social latinoamericano: paradigmas, necesidades, valores, derechos." Capítulo V. Espacio. Buenos Aires.
- Garcés, L., Lucero, M. et.al. (2006): "Visiones Teóricas acerca de la Ciudadanía Social". En: *Revista de Temas Sociales*. KAIROS. Núm. 18. Año 10.
- García Canclini, N. (1995): "Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización". México, D.F., Editorial Grijalbo.
- García Espíndola, A. (2005): "Desarrollo Humano en el Uruguay 1985-2005. Desafíos y perspectivas ante las transformaciones contemporáneas." Editorial Mimeo.
- Goffman, E. (2004): "Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales." Ed. Amorrortu editores. Primera edición, octava reimpresión. Buenos Aires.
- Grassi, E. (1994): *La Implicancia de la Investigación social en la práctica profesional del Trabajo Social* *Revista Treball Social*.
- Heller, Á. (1985): "Historia y Vida Cotidiana". Ed. Grijalbo. México.

- Hernández, L. (2011): "Programa de Atención a la Situación de Calle. ¿Reinserción o asistencia?" Monografía final de grado, Licenciatura en Trabajo Social (FCS- UdelaR). Montevideo.
- Hobsbawm, E. (1999): "Historia del siglo XX". Buenos Aires, Editorial CRÍTICA (Grijalbo Mondadori, S.A.)
- Yamamoto, M. (1997): "Servicio social y división del trabajo". Sao Paulo, Editorial Cortez.
- Jelin, E. (1998): "Pan y afectos. La transformación de las familias". Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Kosik, K. (1967): "Dialéctica de lo Concreto". Ed. GRIJALBO. México.
- Lourau, R. (2007): "El análisis institucional", Ed. Amorrortu. Argentina.
- Malacalza, S. (1993): "Algunas reflexiones acerca de la investigación en trabajo social." En: Revista Margen, N° 3. Agosto 1993.
- Marshall, T.H. (1991). Ciudadanía y clase social. Conferencia de la Universidad de Cambridge.
- Marx, K. (1971): "*Introducción general a la crítica de la economía política.*" 1857, Cuadernos del Pasado y Presente, Buenos Aires, Argentina.
- Midaglia, C y Antía, F. (2007): "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" Revista Uruguay de Ciencia Política. N° 16. ICP. Montevideo, Uruguay.
- Midaglia, C., et al. (2012): "El papel de los nuevos ministerios sociales en la región." En: Fidel, C. y Valencia, E. (coordinadores) "(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina." Tomo I. Ed. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. Pp. 21-55.
- Mirza, Ch. (2001): "Políticas sociales en tiempos de crisis." UdelaR-FCS. Montevideo, Uruguay.
- Montagut, T. (2008): "Política Social. Una introducción." Ed. Ariel S.A. Barcelona, España. 3ra edición revisada y actualizada.
- Monteverde, G. (2002): "Medidas urgentes frente a la situación social. Diagnóstico y propuestas." PNUD, CLAEH, Montevideo.
- Netto, J.P. (1997): "Capitalismo monopolista y servicio social" Cortez Editora. Brasil.

- Ocampo, J. (2005): "Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina." Publicaciones de las Naciones Unidas. Serie de estudios y perspectivas- Sede Subregional de la CEPAL en México N° 26. CEPAL. México.
- Olesker, D. (2004): "Crecimiento y exclusión. Nacimientos, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)" Editorial Trilce. Montevideo.
- Pastorini, A. (1999): "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad" en Temas de Trabajo Social. Montevideo: FCS, pp. 72-88.
- Pastorini, A. (2000): "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría concesión-conquista." En: La política social hoy. Montañó, C. y Borgani, E. (compiladores). Editorial Cortés. San Pablo.
- Pérez, L. (2012): "Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos." Tesis de Maestría en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo.
- Perissé, A. (2010): "La ciudadanía como construcción histórico-social y sus transformaciones en la Argentina contemporánea." En: Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, N°26.
- Rebellato, J. L. (1989): "Ética y práctica social". Cap. X: "La contradicción en el marco institucional". Eppal. Montevideo, Uruguay.
- Rebellato, J.L. (1997): "Horizontes éticos en la práctica social del educador". Editorial Centro de Formación y Estudios del INAME, Montevideo.
- Rebellato, J.L. (2009): "Utopías y neoliberalismo" En Brenes, A.; Burgueño, M.; Casas, A.; Pérez, E. (comps.): "José Luis Rebellato: intelectual radical." Editorial Nordan/Extensión/Eppal. Montevideo.
- Sandoval, C. (2002): "*Investigación Cualitativa*". ICFES, Bogotá. Formato electrónico.
- Santandeur, A. (2003): "La mano izquierda del Estado. Políticas sociales para el combate a la pobreza Montevideo (Uruguay)." Proyecto Fortalecimiento de las capacidades de gestión del conocimiento urbano de América Latina y el Caribe. Montevideo.
- Sojo, C. (2002): "La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano." En: Revista de la CEPAL 76, sede Costa Rica.
- Taylor, S.J.; Bodgan, R. (1987): "Introducción a los métodos cualitativos de investigación". Ed., Paidós. Madrid, segunda reimpresión.

- Valles, M. S. (1999): *“Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional”*. EDITORIAL SÍNTESIS S.A. España.
- Wacquant, L. (2004): *“Las cárceles de la miseria”*. Traducción: Horacio Pons. Editorial Manantial. Buenos Aires. 1º edición, 2ºreimpresión.

Fuentes documentales

- Código de Ética para el servicio social o trabajo social del Uruguay. Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU). 2000.
- Infomides (2009): Invierno: cuidarse y cuidar a los más débiles. Publicación mensual gratuita del Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay.
- MIDES (2007): Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social. Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay.
- MIDES (2009a): Lo que toda uruguaya y uruguayo deben saber sobre el MIDES. Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay.
- MIDES (2009b): De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales. Uruguay.
- MIDES (2011): Ejes Estratégicos 2011. Relanzamiento del Plan de Equidad. Ministerio de Desarrollo Social. Uruguay.
- Protocolo de atención para las Casas de Medio Camino de mujeres con hijos. MIDES. Documento interno del PASC.
- Pliego de bases y condiciones (2008). Licitación Abreviada. Llamado a presentación de propuestas para Equipo de Respuesta Rápida del PAST. MIDES-DINACIS.
- Pliego de bases y condiciones (2009). Licitación Abreviada N°25, MIDES-DINACIS. Llamado a presentación de propuestas para un Hogar de Medio Camino dirigido a personas en situación de calle en el departamento de Montevideo.
- Pliego de bases y condiciones (2011). Licitación Pública No. 114/2011, MIDES-DINIS. Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros nocturnos en la ciudad de Montevideo en el marco del PASC.

- Pliego de bases y condiciones (2012). Licitación Pública No. 8/2012, MIDES-DINIS. Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo para la gestión de centros 24 hs en la ciudad de Montevideo en el marco del PASC.
- Plan de Equidad. Aprobado en abril de 2007 por Gabinete Social.

Páginas Web

- Andréu Abela, Jaime (2000): "Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada." Departamento Sociología Universidad de Granada. <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Blanco, O. (2010): "De lo abstracto a lo concreto: Elementos fundamentales del aporte de Marx para el análisis del capitalismo y las clases sociales." En: http://plumaypincel.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=189:de-lo-abstracto-a-lo-concreto-elementos-fundamentales-del-aporte-de-marx-para-el-analisis-del-capitalismo-y-las-clases-sociales-osvaldo-blanco&catid=28:filosofia. Publicado: jueves 15 de abril de 2010. Recuperado: 2011, 15 de julio.
- Borrás, V., Casotti A.L., González, C. y Sáenz, V. (2013): "Investigación social aplicada: el caso del Programa de Atención a la Situación de Calle." En: <http://www.sociologia.com.uy/2013/trabajos/176.pdf>
- Campillo, I. (2005): "La ciudadanía social. Perspectivas y propuestas feministas." En: http://webs.uvigo.es/pmayobre/pop/archi/profesorado/monica_lopez/campillo.pdf . Recuperado: 2012, 23 de abril.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997): "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía." En Agora, año 3, No 7, pp. 5-42. En: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/kymlicka.pdf>
- "Las Políticas públicas en el contexto de las transformaciones internacionales y las reformas del Estado." En: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1847/5/04.%20Cap%C3%ADulo%202.%20Las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20en%20el%20contexto%20de%20las%20transformaciones%20internacionales%20y%20las%20reformas%20d.pdf>. Recuperado 2011, 1 de junio.
- Marrián, A.: "Los desafíos de la investigación en Trabajo Social." En: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/89/LOS_DESAFIOS_DE_LA_INVESTIGACION_EN_TRABAJO_SOCIAL.rtf Recuperado: 2011, 17 de setiembre.

- Núñez, D. “Un lugar para los más vulnerables” En: [http://www.monossabios.com/20 dic 09 Un lugar para los mas vulnerables por Denisse Nuniez Pintos.html](http://www.monossabios.com/20_dic_09_Un_lugar_para_los_mas_vulnerables_por_Denisse_Nuniez_Pintos.html)
- Pérez, M.J. (2008): “Reflexionando desde la experiencia... Personas en situación de permanencia en calle.” En: Margen Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Edición digital. <http://www.margen.org/suscri/margen49/calle.html>. Recuperado 2013, 23 de mayo.
- www.mides.gub.uy
- www.elpais.com.uy