

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Programa de atención a la situación de calle
¿Reinserción o asistencia?

Lucía Isabel Hernández Perciante

Tutor: Christian Mirza

2011

Aquí va un inmenso agradecimiento a las personas que desinteresadamente expusieron sus historias de vida y sus experiencias en la calle y a quienes dejaron entrar mi mirada en sus lugares de trabajo y compartieron la suya conmigo.

También quiero agradecer a mi tutor el cual me ha acompañado en este proceso de aprendizaje a pesar de las distancias y de mis ansiedades, pero con el que sentí que en cada encuentro crecíamos, la tesis, y yo a nivel personal y pre-profesional.

A las personas que han estado desde siempre, mi familia y mis amigos incondicionales y a quien hoy ya no esta tan cerca, pero sí camino a mi lado por mucho tiempo. A los nuevos compañeros de camino que rápidamente aprendieron a convivir conmigo y mi mochila y a las pequeñas, mis sobrinas que han tenido una tía ausente en muchos momentos importantes de sus vidas.

En fin, a esas personas que cuando sentía que no iba a poder, me alentaban y confiaron en mi más que yo misma.

INDICE:

INTRODUCCION	3
Preguntas problemas:.....	6
Objeto de estudio:.....	7
Objetivos de la monografía:	7
Estrategia Metodológica:.....	7
1. MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS	9
1.1 - La situación de calle como proceso de exclusión social.....	9
1.2 - Repensando el concepto de Ciudadanía Social.....	14
1.3 – El papel de las Políticas sociales.	19
2- LAS POLITICAS SOCIALES EN URUGUAY.....	25
2.1- Contextualización y devenir histórico.	25
2.2- El gobierno de izquierda y el nuevo abordaje en políticas sociales.....	30
3- LA ATENCION DE LA SITUACION DE CALLE EN EL URUGUAY.....	36
3.1- Algunos aportes sobre sus manifestaciones.	36
3.2- Primeros abordajes de la situación de calle.....	38
3.3- El PAST y el PASC.....	39
3.4 – Hombres jóvenes en calle y refugios.....	42
4- EL PASC DESDE LA MIRADA DE LOS DIFERENTES ACTORES.....	48
4.1- Ingreso a la calle y refugios, similitudes y particularidades en las historias de vida.	48
4.2- Los Refugios, estrategias de intervención hacia el egreso y la reinserción.	52
<i>El proceso de ingreso al PACS</i>	52
<i>La población atendida</i>	55
<i>Las estrategias de intervención.</i>	56
<i>El egreso buscando la reinserción sociocultural y laboral</i>	61
4.3. Los refugios desde los usuarios.....	66
REFLEXIONES FINALES	72
BIBLIOGRAFIA	77

INTRODUCCION

El presente documento es el producto final del desarrollo de la propuesta de monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

En el mismo, se busca discutir y reflexionar sobre los alcances del Programa de Atención a los Sin Techo (PAST), bajo el entendido que éste constituye una Política Social que busca el restablecimiento de derechos sociales de un grupo particular de ciudadanos que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad social, como lo es la "situación de calle".

Vale aclarar que el interés por dicha temática, a nivel personal, surge a partir de haber trabajado durante tres años en el Refugio nocturno "El Espejo" de la Ciudad de Las Piedras, desde donde fueron surgiendo algunos cuestionamientos sobre la manera en que se aborda institucionalmente la situación de calle y las herramientas que el programa ofrece a estas personas para superar dicha situación. Si nos remitimos al objetivo del programa, el mismo se plantea aportar a la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle, pero la política social, tal cual es llevada adelante, ¿logra la reinserción o se queda en la asistencia?

En primer lugar, se debe tener en cuenta que la existencia de personas en situación de calle no es un fenómeno nuevo en nuestro país, ya que siempre existió el conocido "vagabundo" o "linyera" deambulando por las calles, durmiendo en espacios públicos y subsistiendo de la caridad y la filantropía mayoritariamente religiosa, a quienes se asociaba su precaria situación a enfermedades mentales o al alcoholismo. Pero en las últimas décadas este fenómeno ha cambiado profundamente sus dimensiones, hoy en día encontramos jóvenes, hombres, mujeres, adultos mayores y familias enteras durmiendo en las calles como parte del escenario urbano de Montevideo y de otras ciudades del interior de nuestro país.

A través de este trabajo monográfico, se pretende comprender las características que ha adquirido dicho fenómeno y generar un análisis crítico de las respuestas institucionales que se implementan en función de sus objetivos, por ello el análisis se centra en el Programa de Atención a los Sin Techos (PAST) o actualmente denominado

Programa de Atención a la Situación de Calle (PASC), desde la mirada de los diferentes actores.

En marzo de 2005, por primera vez en la historia del país, asume el gobierno un partido político de coalición de izquierda, el cual se plantea entre sus objetivos inmediatos el combate a la extrema pobreza, con la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), esta política que se focalizó en la eliminación de la indigencia, tuvo entre uno de sus componentes al PAST; por lo que se analizará el giro que adquieren las políticas sociales en esta etapa y cómo dicho programa es pensado y ejecutado, durante la implementación del PANES y posterior a este.

Es de destacar que la atención de la situación de calle hasta entonces quedaba en manos de la filantropía y las acotadas intervenciones estatales, que comienzan a hacerse presentes a partir del 2002 con el Plan Frio Polar y posterior Plan Invierno, los que se implementaban durante los meses de invierno, cuando esta problemática hace ruido en la opinión pública.

Si bien se mencionó que la situación de calle no hace distinción de género ni edad, para poder realizar una aproximación más exhaustiva fue necesario acotar nuestro objeto de estudio, basando particularmente el análisis en los hombres jóvenes usuarios del PASC en la ciudad de Montevideo. Entendiendo que hay una marcada masculinización de dicha problemática y en referencia al corte etáreo (18 a 35 años) se considera pertinente fijar la atención en estos hombres que se encuentran con mayor posibilidad de reinsertarse en el tejido social a través de la inserción al mercado de trabajo, y sin embargo, por razones que se intentará determinar, no lo logran.

Dicho trabajo se estructura en cuatro capítulos como forma de organizar la exposición, anteriormente al desarrollo de los mismos se presentan las preguntas problemas planteadas al momento de comenzar dicho trabajo, el objeto de estudio, los objetivos planteados y la estrategia metodológica utilizada para llevarlo adelante.

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico, donde se presentan las categorías analíticas, entendiendo a la situación de calle como una de las manifestaciones más crudas de la exclusión social; por lo que nos basaremos en esta categoría de análisis, junto a la de ciudadanía y políticas sociales para poder analizar desde estas el PASC.

En el segundo capítulo se pretende dar cuenta del devenir que han tenido las políticas sociales en nuestro país desde las cuestionadas políticas de bienestar, pasando

por las reformas liberales y el desmantelamiento del régimen anterior hasta llegar a plantear las innovaciones que se produjeron en la materia desde la asunción del gobierno de coalición de izquierda en el 2005.

En el tercer capítulo buscamos adentrarnos específicamente en cómo ha sido la atención a la situación de calle desde que el mismo comienza a ser visto como un problema social y la implementación de dicha política social.

Finalizando con un cuarto capítulo se busca establecer las principales características en común, halladas en los hombres jóvenes usuarios del programa, desde la revisión bibliográfica y los aportes vivenciales que algunas de estas personas nos brindaron en las instancias de entrevistas, intentando establecer algunos determinantes de porque estas personas están en situación de calle y la incidencia que ha tenido el programa en la búsqueda de alternativas. Asimismo se presenta como es visto e implementado el PASC desde la mirada de diferentes actores en función de su objetivo de lograr la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle. Por último se realizan algunas reflexiones sobre las preguntas que guiaron el trabajo de investigación y el desarrollo de dicha monografía, dejando planteados algunos cuestionamientos que fueron surgiendo en el transcurso de la misma, ya que de ninguna manera este trabajo pretende presentar una mirada acabada sobre el tema, sino tan solo ser una mirada más.

Preguntas problemas:

¿Cómo lograr la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle? Los sujetos en situación de calle acuden a los refugios, con una demanda explícita y que conforma la base del servicio: un lugar seguro donde pernoctar, abrigo, alimentación e higiene, pero esto por sí solo no genera promoción de derechos, ni evita que estos sujetos se enquisten en el circuito de calle, por el contrario puede generar una tendencia a la institucionalización de los sujetos.

Si el programa se limita a estos aspectos meramente asistenciales, que en lo inmediato habilita a los sujetos a mejorar su situación y que se visualiza en ciertos aspectos como una "solución", generan por otro lado una tendencia a suponer que la ayuda es siempre externa, generando así mecanismos donde solo se puedan visualizar dentro de esta dependencia (en este caso) estatal, no dejando espacios necesarios, saludables y fortalecedores que lo habiliten para pensarse por fuera de dicha exterioridad, no reconociéndose en sus derechos ciudadanos

Desde el PAST¹ se plantea que: *"Los Refugios que forman parte del programa, ofrecen a las personas y familias en situación de calle un espacio para descansar, además de cena y desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse. Los refugios nocturnos están abiertos todo el año, de 19:00 a 8:00 horas, cada uno de ellos cuenta con un equipo técnico que trabaja para encontrar alternativas que les permitan a estas personas salir de la situación de calle si así lo desean y poder ejercer sus derechos."*²

Entonces deberíamos entender que los equipos técnicos acompañan el proceso, pero que son ellos, como sujetos de derechos los encargados de poder irrumpir en su propia realidad y modificarla.

¿No es esta una visión demasiado utópica y reduccionista de las dimensiones que adquiere la situación de calle?

¿Podemos pensar que sujetos que han sido excluidos de todas las esferas de la sociedad, lograrán reinsertarse en esta a partir de satisfacer sus necesidades de

¹ La investigación sobre el programa comenzó cuando el mismo aún se denominaba PAST, por lo que se adoptara el criterio de utilizar a lo largo del trabajo el término PAST cuando se accede a fuentes bibliográficas que así lo denominan y de lo contrario nos referiremos al nombre actual del programa, PASC (Programa de Atención a la Situación de Calle).

² www.mides.gub.uy. Oct. 2010

subsistencia y contar con un equipo técnico que los orienten a encontrar alternativas a su situación? ¿Cuáles son estas alternativas?, ¿Dónde deberían buscarlas?

Objeto de estudio:

El objeto de estudio se focalizo en las percepciones subjetivas y opciones objetivas de reinserción sociocultural y laboral de los hombres jóvenes usuarios de los Refugios Nocturnos Transitorios en la ciudad de Montevideo.

Objetivos de la monografía:

Objetivo general:

Problematizar sobre las posibilidades de reinserción socio-cultural y laboral de los hombres jóvenes usuarios del Programa de Atención a la Situación de Calle (PASC) en la ciudad de Montevideo.

Objetivos específicos:

- Analizar el dispositivo de Refugios Nocturnos Transitorios en función de las posibilidades de reinserción sociocultural y laboral de los hombres jóvenes.
- Investigar los alcances del PASC para los hombres jóvenes en situación de calle, a través de las vivencias de los propios usuarios de refugios nocturnos transitorios y de los integrantes de los equipos de trabajo.

Estrategia Metodológica:

La Metodología que se implementará está basada en primer lugar en la revisión bibliográfica sobre el tema, los antecedentes encontrados sobre la temática son un aporte fundamental para el desarrollo de la investigación.

En primer lugar se realizó una revisión bibliográfica para elaborar el marco teórico-contextual, que permitió comprender las diferentes dimensiones del objeto de estudio.

Posteriormente se realizó un relevamiento empírico de datos por medio de entrevistas abiertas, de corte cualitativa, a algunos usuarios del programa, a técnicos que

participan en su ejecución y a responsables políticos que lo implementan actualmente en el Ministerio de Desarrollo Social.

Relevamiento por medio de entrevistas:

- Entrevista semi-estructurada a referente político del programa PAST – MIDES³.
- Entrevistas semi-estructuradas a los coordinadores de los refugios para hombres solos de la ciudad de Montevideo, los mismos fueron San Vicente, A Redoblar y Por la Vida. Estas entrevistas se realizaron bajo el supuesto de que si bien existen pautas de implementación del programa las mismas son muy generales, por lo que lleva a que su implementación cotidiana en buena medida quede librada a la impronta que cada ONG y equipo técnico le de.
- Entrevista semi-estructurada a referente de Puerta de Entrada⁴, (dispositivo del PAST por donde ingresan todas las personas en situación de calle para ser derivadas a refugio), ya que se entendió que aquí se encontraría información calificada sobre la dimensión que adquiere el fenómeno de la situación de calle.
- Entrevistas en profundidad a usuarios de refugios nocturnos para hombres solos del PASC, se realizaron 9 entrevistas en los refugios seleccionados (San Vicente, A Redoblar y Por la Vida) a hombres entre 18 y 35 años.

³ Dir. del PASC Dra. Laura Alonzo y referente del PASC.

⁴ Co-Coordenador de Puerta de Entrada Juan Carlos Gómez.

1. MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS

1.1 - La situación de calle como proceso de exclusión social.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la situación de calle no es un fenómeno nuevo, ni exclusivo de los países tercermundistas, ya que en los países anglosajones son conocidos como "*Homeles*", en Francia como "*clochard*", "*sans domicile fixe*", ya que constituye una forma de exclusión social que aparece vinculada casi de forma inevitable con el crecimiento de las grandes ciudades en el mundo capitalista, experimentando en las últimas décadas un aumento significativo.

En este trabajo se opta por utilizar el concepto de "personas en situación de calle" a otros como "sin techo" o "sin hogar"; ya que dichos términos ponen el énfasis en la carencia de techo, pero el perder el "techo" es la materialización última de procesos de exclusión social; es el hecho que agrava su situación luego de un proceso importante de deterioro de las redes primarias y secundarias, desempleo de larga duración, precariedad socioeconómica entre otros determinantes.

Para comprender el lugar simbólico que ocupan las "personas en situación de calle", nos basaremos en el análisis que Castel realiza del deterioro de la condición salarial hasta llegar a los desafiados y excluidos de nuestros días.

El fenómeno de las personas habitando las calles, adquiere una dimensión más fuerte desde la década del 90 en Europa, donde las causas que antes lo justificaban como elección personal, alcoholismo, adicción a las drogas, no logran dar cuenta de la complejidad y el crecimiento de esta realidad, por lo que comienza a relacionarse la misma con la degradación del mercado de trabajo (desempleo, trabajo informal) y con el deterioro de los soportes relacionales de las personas (familia, sindicato, barrio, comunidad).

En referencia a estas transformaciones de la sociedad salarial, Castel (1997) identifica a la exclusión como uno de los efectos más contundentes de su derrumbamiento, el mismo plantea que en las décadas del 50' y el 60' existía una seguridad basada en el crecimiento económico, donde el contrato por tiempo indeterminado se había convertido en norma y funcionaba como una cuasi garantía de

seguridad en el empleo, pero en la medida que la coyuntura cambia⁵, la seguridad desaparece, ya que el contrato por tiempo indeterminado era una situación de hecho sin garantías legales.

Las condiciones de precariedad, vulnerabilidad y desafiliación de las que nos habla el autor, se presentan a partir de una condición de protección anterior, donde el trabajo asalariado es el pilar de la cohesión social.

El problema no está ubicado en el repliegue del crecimiento o del pleno empleo, sino en las transformaciones del trabajo como "gran integrador", ya que nos enfrentamos a una gran cantidad de "trabajadores sin trabajo" que pasan a ocupar un lugar de supernumerarios.

Bajo estas condiciones es que surge el concepto de exclusión social en Europa (Francia), entre finales de la década del 70 y comienzo de los 80, buscando explicar las consecuencias de los cambios en el mundo del trabajo y la crisis del Estado de Bienestar. Hoy día ha traspasado las fronteras de Europa y a pesar de las diferencias entre ésta y América Latina, muchos autores han encontrado la pertinencia de este concepto en este lado del mundo, ya que aquí también entra en crisis el mundo del trabajo y los cuestionados Estados de Bienestar, que no habían logrado superar los problemas de pobreza, desigualdad e integración social.

El desempleo masivo adquiere características estructurales, desapareciendo la seguridad social proporcionada por el empleo, donde el derecho al trabajo se ve amenazado sobre todo para los colectivos más débiles (jóvenes, mujeres, inmigrantes, trabajadores envejecidos, trabajadores poco calificados, desempleados de larga duración) que son afectados por las políticas de flexibilización del mercado de trabajo y por la precariedad de las contrataciones. Al decir de Castel (1997) se constituye una "periferia precaria" y ocurre una "desestabilización de los estables", es decir, los trabajadores que

⁵ La segunda mitad del siglo XX se caracteriza por una fuerte urbanización, donde las economías se internacionalizan, se produce un "boom" tecnológico, las industrias pasan las fronteras estatales instalándose en los países donde los salarios eran más bajos, es decir, de los países ricos a los periféricos que al irse perdiendo el valor de las exportaciones de materia prima, rápidamente se industrializan. Esta vertiginosa internacionalización de las economías se logra a través de una revolución en el transporte y las comunicaciones y se comienza a hablar en la década del 90 de una "nueva división internacional del trabajo". *"La economía mundial estaba en expansión, pero el mecanismo mediante el cual esta expansión generaba empleo para hombres y mujeres se estaba desintegrando."* (Baraibar, 1999:28)

gozaban de cierta estabilidad y garantías ven amenazadas su fuente de trabajo y cuando la pierden les resulta muy difícil ingresar nuevamente al mercado de trabajo.

Por su parte Pierre Rosanvallon (1995) considera que desde mediados de la década del ochenta la nueva pobreza, el desempleo de larga duración, las personas sin techo son la manifestación del crecimiento de la exclusión, constituyendo el gran eco social de este periodo, lo que ha llevado según el autor que el análisis de la "cuestión social" se desplace a un enfoque centrado en los segmentos más vulnerables de la población.

La "metamorfosis" de la versión anterior de la "cuestión social", está dada en que los anteriores peones y obreros sufrían situaciones de explotación pero eran indispensables en la reproducción del capitalismo, formaban parte de la estructura social⁶, pero los "supernumerarios" de hoy, entre los que encontramos a las personas en situación de calle, no son siquiera explotados, no representan una fuerza de presión porque no gravitan en ningún lugar neurálgico de la vida social, por lo que les resulta muy difícil reclamar por sus derechos.

"...ocupan una posición de supernumerarios, flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables, por lo menos en el sentido en que Durkheim habla de la integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes" (Castel, 1997:416)

El autor plantea que se pierde la identidad por el trabajo en la sociedad industrial, donde este funcionaba como "gran integrador", donde existía una integración familiar, escolar, profesional, social, política y cultural, pero el trabajo funcionaba como un inductor que atravesaba estos campos y que hacía posible la integración de las integraciones sin hacer desaparecer las diferencias o los conflictos.

Esto lleva a Castel (1997) a reconocer que existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que "cubren" a un individuo ante los riesgos de la existencia, bajo este entendido considera que existen diferentes "zonas" de cohesión social. Donde trabajo estable e inserción relacional sólida, constituirían una zona de

⁶Basándonos en el análisis de Castel, quien entiende la sociedad desde la perspectiva durkheimiana como un conjunto de elementos interdependientes.

integración; la precariedad del trabajo y la fragilidad en los soportes de proximidad generarían una zona intermedia, la vulnerabilidad social y por último la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional constituirían la exclusión social o la desafiliación.

Esta clasificación nos permite visualizar cómo los individuos se sostienen en el tejido social, a partir de la inserción en diferentes ámbitos: trabajo, familia, barrio, comunidad. El autor se centra en explicar las razones por las que uno de estos soportes de inserción entra en crisis, el trabajo, que es el que se considera el gran integrador. Pero debemos preguntarnos qué ha pasado en los otros soportes de inserción en la vida social que también han sufrido fuertes cambios y no han logrado sostener a la gran masa de trabajadores sin trabajo, al menos en la zona de vulnerabilidad social. Es decir, porque los vínculos primarios y secundarios de estas personas también se han visto fragmentados y llevan a la desafiliación de los individuos de la vida social.

En referencia a esto, Castel (1997) considera que, la transformación producida sobre el vector de la inserción relacional, es menos fácil de identificar porque no presenta la homogeneidad que sí se puede visualizar en la integración por el trabajo, sin embargo, plantea que la familia⁷ moderna, ha sufrido un gran debilitamiento, se ha vuelto cada vez más vulnerable al convertirse en una estructura más "democrática"⁸, a lo que se le suma un retraimiento de la gran familia que implicaba amplias redes de sociabilidad, con soportes efectivos cruzados y eventualmente ayuda económica.

Basándonos en Mioto (1997) podemos entender a la familia como una institución social, históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la estructura social en la que está inserta. La modernización de la sociedad en la segunda mitad del siglo XX ha derivado en cambios en las estructuras familiares, que han acarreado una fragilidad en los vínculos familiares y una mayor vulnerabilidad de las familias en el contexto social.

⁷Castel considera a la familia el vector fundamental de la inserción relacional.

⁸Sostiene que la familia tiende a convertirse en una estructura relacional cuya consistencia depende de la calidad de las relaciones entre sus miembros, donde se establece un orden contractual negociado que debilita la estructura familiar y la hace dependientes de autorregulaciones que debe manejar ella misma.

Las familias han reducido su tamaño, en función de la mayor cantidad de separaciones, divorcios, disminución considerable del número de hijos por familias⁹ y el atraso de la edad de procreación; entre otros motivos, por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, a lo que se le suman los nuevos arreglos familiares. En este punto los autores citados coinciden que las familias pequeñas son más vulnerables a las situaciones de crisis, como muerte, desempleo, enfermedades entre otros factores.

Es en el contexto de las relaciones familiares que aprendemos a reconocernos como únicos (identidad) y como parte de un grupo (sentido de pertenencia), *"hasta el momento no se ha encontrado otra manera más eficaz de enseñar a la gente a ser personas"* (Mioto, 1997: 120). Por lo que el autor sostiene que la capacidad de cuidado y protección de las familias, depende de la calidad de vida que tienen en el contexto social en el que están insertos.

Así como Castel nos plantea al trabajo como el gran integrador del individuo en la sociedad, Mioto nos muestra a la familia como la institución de socialización primaria del individuo, sin duda la "situación de calle" es el extremo de la "desafiliación" de estas estructuras dadoras de sentidos.

Conforme lo planteado por Castel, la exclusión tiene indudable relación con la integración o no integración al trabajo, medio a través del cual las personas logran reproducir su existencia económica, social y cultural. La exclusión lleva a una pérdida de derechos ciudadanos, en este sentido, señala Castel (1997) que la inutilidad social descalifica también en el plano cívico y político.

"Con la exclusión, lo que se pone en cuestión no es solo la inexistencia de la igualdad, sino la propia idea de igualdad; es una amenaza constante a la existencia de espacio de iguales... Por tanto, el abordaje de la exclusión social ha de ser hecho desde la óptica de la ciudadanía. Esta significa el reconocimiento de que el individuo es un semejante, por tanto, alguien revestido de derechos y, sobre todo, con el derecho a ampliar sus derechos. Ser incluido es tener derecho a tener derechos. No sufrir el estigma que lo expulsa de esta órbita (Nascimento, 1994: 33-34)". (Baraibar; 1999:104)

⁹Producto de los adelantos tecnológicos que han logrado el control de la fecundidad.

Por su parte, Rosanvallon (1995) plantea que la centralidad de la cuestión del empleo, obedece también a que el empleo representa el único vector de la exclusión al que puede aplicarse con verdadera eficacia una acción pública, el Estado no puede hacer nada o casi nada para estrechar los vínculos familiares y sociales que constituyen una variable esencial de la exclusión, por lo que debe intervenir fuertemente en la esfera económica del problema.

Históricamente el Estado ha intervenido sobre las manifestaciones de la cuestión social, a través de las políticas sociales como forma de garantizar los derechos de ciudadanía. En este sentido, es necesario repensar de qué hablamos cuando nos referimos a los derechos ciudadanos, para luego adentrarnos en las políticas sociales que buscan garantizar estos derechos y las transformaciones que las mismas han tenido, para poder analizar la intervención concreta en nuestro país sobre la situación de calle, entendida ésta como uno de los procesos de exclusión social más duros, donde se ve soslayada la efectivización de los derechos fundamentales.

1.2 - Repensando el concepto de Ciudadanía Social.

Me referiré a la noción de ciudadanía y derechos, bajo el entendido que la situación de calle es una de las manifestaciones de los procesos de exclusión social y por tanto de desigual acceso a los derechos básicos que son inherentes a los miembros de una sociedad, es decir, derechos ciudadanos.

El concepto de ciudadanía está ligado por un lado a la idea de justicia y derechos individuales, y por otro al de pertenencia a una comunidad, esto lleva a la discusión entre: ciudadanía como condición legal necesaria para la plena pertenencia a una comunidad política y ciudadanía como actividad deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad (Kymlicka, Norman: 1996). Estas dos acepciones de la ciudadanía han acarreado una larga discusión teórico-política a lo largo de todo el siglo XX, por lo que se intentará en esta sección delinear la discusión central en torno a la idea de ciudadanía social y su validez en términos de inclusión social.

Los autores de pos-guerra se centran en la noción de ciudadanía como posesión de derechos. Entre estos autores encontramos como su mayor exponente a T. H. Marshall quien al estudiar los orígenes británicos del Estado de Bienestar, plantea que existe un estatus de ciudadanía que surge a partir del proceso histórico de lucha de clases y la consolidación del modo de producción capitalista, identificando el período formativo de cada uno de los derechos que lo componen a un siglo diferente, los derechos civiles al S. XVIII, los políticos al S. XIX y los sociales al S. XX.

Siguiendo el desarrollo histórico que el autor realiza, la revolución industrial sería el punto de inicio de la conquista de los derechos civiles, que son los necesarios para alcanzar la libertad individual¹⁰, "*...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, 1998: 22-23).

Se van incluyendo gradualmente nuevos derechos a un estatus ya existente para todos los miembros adultos de una comunidad¹¹, a comienzos del siglo XIX, cuando los derechos civiles se habían consolidado como derechos ciudadanos, comienzan a aparecer los derechos políticos¹² como forma de garantizar los derechos ya conquistados a nuevos sectores de la población; que se manifiesta en la extensión del voto, como forma de democratizar la toma de decisiones en una sociedad, la que se efectiviza en las primeras décadas del siglo XX con la universalización del voto masculino.

El autor considera que la educación es el requisito previo imprescindible de la libertad civil, en Inglaterra a finales del siglo XIX¹³ la educación no solo era libre sino

¹⁰ "*...era fundamentalmente el estatus de la libertad, y en la Inglaterra del siglo XVII todos los hombres eran libres... En las ciudades los términos "libertad" y "ciudadanía" eran intercambiables. Cuando la libertad se hizo universal, la ciudadanía pasó de institución local a institución nacional*". (Marshall, 1998: 29)

¹¹ Específicamente de los miembros varones, ya que el estatus de la mujer casada era diferente.

¹² "*...derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas de gobierno local*". (Marshall, 1998: 23)

¹³ Marshall considera que el aumento de la educación elemental durante el siglo XIX fue el primer paso para reconocer a los derechos sociales como parte de la ciudadanía en el siglo XX. Durante el siglo XIX en Inglaterra la Poor Law (sistema de ayuda a los pobres que se desarrolla en la Edad Media hasta el surgimiento del Estado de Bienestar en Inglaterra y Gales) separa los derechos sociales de la ciudadanía, la satisfacción de los derechos de los pobres era contrapuesto al estatus de ciudadanía, ya que en cierta forma renunciaban a sus libertades y se colocaban bajo el estigma de necesitar de la beneficencia para subsistir. A fines del siglo XIX estos argumentos se habían quedado obsoletos y el código fabril se había convertido en uno de los pilares de los derechos sociales. Marshall (1998) plantea que en la medida que el antiguo orden

obligatoria y su expansión fue el primer paso decisivo en el camino que iba a conducir al reconocimiento de los derechos sociales como parte del estatus de ciudadanía en el siglo XX.

Marshall identifica a la educación como uno de los derechos sociales por excelencia, plantea que en la educación de los niños se está fomentando la creación de un ciudadano en potencia. *"El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo de aquélla es formar en la infancia a los adultos del futuro; por tanto, debe considerarse no como el derecho del niño a frecuentar la escuela, sino como el derecho del ciudadano adulto a recibir educación"* (Marshall, 1998: 34)

Midaglia explica el concepto de derechos sociales de Marshall, diciendo que los derechos sociales son *"...los que aseguran mínimos de bienestar que permitan a los individuos disfrutar de los avances 'civilizatorios', de manera de establecer mecanismos básicos de integración social y, simultáneamente, crear las condiciones para el ejercicio de los otros derechos."* (Midaglia, 2001:167)

Marshall, al analizar la consolidación de los derechos sociales como parte del estatus de ciudadanía en el siglo XX, lo enmarca dentro de la lucha de clases, ya que el concepto de ciudadanía está guiado por el principio de igualdad y las clases sociales son el producto de un sistema de desigualdad, el capitalismo, por lo que se produce un conflicto entre principios opuestos. Asume que la desigualdad social es necesaria para la reproducción del sistema capitalista, pero plantea que la reducción de las diferencias de clase son la meta de los derechos sociales, para lo que considera necesaria la intervención estatal a través de las Políticas Sociales, para garantizar el igual acceso a los derechos para todos los ciudadanos de una comunidad, sin importar sus condiciones materiales de existencia.

Se debe tener en cuenta, como plantea Gordon (2001), que Marshall sistematizó el concepto de ciudadanía, equiparando los tres tipos de derechos, en una época de pleno

se derrumbaba ante la economía competitiva, la Poor Law fue quedando como un sobreviviente aislado del que se extrajo paulatinamente la idea de derechos sociales, pero por fuera de la nueva idea de ciudadanía que velaba por los derechos civiles.

empleo, por lo que la viabilidad económica de la aplicación de los derechos sociales está dada en lo formal a partir de la participación de los individuos en el mercado de trabajo.

En este sentido el análisis propuesto por Marshall marca la consolidación del modelo de producción capitalista y la puesta en práctica de diversas estrategias de desarrollo¹⁴, donde el devenir histórico de los derechos planteados por el autor expresan el conflictivo proceso de desarrollo económico y político de las naciones occidentales, y el componente social de la ciudadanía debe entenderse como parte integrante de la propuesta económica y política que derivó luego en los Estados de bienestar. (Midaglia, 2001)

Nos podemos preguntar, siguiendo a Iriarte (2011), ¿qué pasa con el principio de ciudadanía social si el trabajo pierde su centralidad?, ¿cómo conjugar la efectivización de los derechos ciudadanos con los actuales procesos de exclusión social? *“La figura del trabajador que había adquirido su reconocimiento social bajo el status de ciudadanía con derechos civiles, políticos y sociales en el seno del Estado de Bienestar hoy se convierte en la de un “ciudadano precario” al no encontrar un techo a su incertidumbre y su inseguridad... a medida que aumenta el grado de exclusión disminuye la capacidad de hacer valer sus derechos ciudadanos.”* (Iriarte; 2011:35)

En la discusión actual sobre la validez de esta idea de derechos sociales incluida en el tradicional status de ciudadanía y el papel que debe cumplir el Estado para garantizarlos bajo parámetros de desarrollo distintos a los de ese momento, se encuentran dos posturas teórico-políticas contrapuestas la nueva derecha o neoclásicos y la izquierda.

Por un lado la nueva derecha ataca la idea de ciudadanía pasiva, que marca el énfasis en los derechos sin establecer obligaciones, en la que se basan los Estados de bienestar ya que consideran que este ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia, por lo que

¹⁴ Midaglia (2001) plantea que los derechos civiles marcan la ruptura con el régimen feudal y establece las libertades necesarias para la consagración del nuevo modo de producción, por su parte los derechos políticos establecen el reconocimiento de la acción colectiva, en derechos como el de asociación lo que junto a otros derechos civiles presionan para ampliar el mercado político, una vez consolidado este tipo de mercado comienza a incorporarse en la agenda pública los temas relativos a la distribución, donde los derechos sociales forman parte de la plataforma de demandas de actores colectivos (sindicatos, asociaciones campesinas, etc.).

argumentan que lejos de solucionarlo, los Estados de bienestar han perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos a meros clientes inactivos de la tutela burocrática. (Kymlicka y Norman, 1996)

Pero las iniciativas de la nueva derecha impulsadas en los años ochenta (comercio más libre, desregulación y reducción de impuestos, debilitamiento de los sindicatos, etc.), lejos de favorecer una ciudadanía responsable, profundizaron las desigualdades de clases, donde los sectores empobrecidos fueron "desciudadanizados" al volverse incapaces de participar de la nueva economía. (Kymlicka y Norman, 1996)

Así la noción de ciudadanía concebida a mitad del siglo XX ha sido fuertemente criticada, si bien los autores de izquierda siguen afiliados a la idea de que las personas solo pueden ser miembros plenos de una sociedad en la medida que sus necesidades básicas estén satisfechas, reconocen que los Estados de Bienestar han favorecido la pasividad y la dependencia, al tiempo que promueven un rol clientelista del ciudadano.

La izquierda transita un dilema político porque a la vez que considera necesario repensar la ciudadanía en el contexto actual, sostiene que no se puede renunciar a su condición histórica de universalización de derechos y que si bien es necesario pensar en una ciudadanía responsable, faltan las condiciones para exigirlos; en la medida que no se cuenta con verdaderas oportunidades para todos (trabajo, educación, capacitación laboral), exigir obligaciones como parte de las políticas sociales sería inútil y en caso de contar con estas serían innecesarias; de esta forma consideran que los derechos deben en cierto sentido preceder las obligaciones. (Kymlicka y Norman, 1996; Midaglia, 2001)

Si bien hoy toma fuerza la idea de que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independientemente de toda corriente política y consolidar una ciudadanía responsable es un objetivo prioritario para las políticas sociales, genera incertidumbre la manera de promoverla.

La izquierda sostiene que una forma de promover una ciudadanía responsable es a través de la descentralización de programas y la participación de los beneficiarios en su administración y control, pero se debe tener en cuenta como sostiene O'Donnell (1999) que la participación se puede convertir en una exigencia desmedida si se consideran las condiciones de satisfacción de las necesidades por parte de los sectores más vulnerables,

ya que muchas veces se omite que estos sectores son políticamente débiles, que no tienen voz pública, por lo que la organización y movilización les resulta muy difícil y en cierta medida va en detrimento de la lucha permanente por la supervivencia.

El autor considera que las condiciones en que se han desarrollado las democracias latinoamericanas han llevado a instaurarse ciudadanía trunca o de "baja intensidad". *"El Estado de derecho, corolario y soporte de la ciudadanía y, por tanto, elemento central de la democracia, sólo rige de manera intermitente en nuestros países. La violencia generalizada, la ineficiencia, si no la venalidad, de la justicia y el abuso impune de toda clase de poderes, públicos y privados, aumenta la imprevisibilidad y las penurias cotidianas de muchos."* (O'Donnell; 1999:84)

Con intención de dar luz a estas controversias Midaglia (2001) plantea que: *"el desafío latinoamericano en pos de revertir el patrón de ciudadanía instaurado pasaría, entonces por incentivar la autodeterminación de los individuos, reconociendo sus diferencias culturales y de status, con políticas socioeconómicas que aseguren una estructura mínima de oportunidades que no prosiga aumentando la brecha o distancia entre los diversos estratos sociales."* (Midaglia, 2001:185)

Por último debemos tener en cuenta como señalan Kymlicka y Norman (1996), que Marshall identifica en la ciudadanía una identidad compartida, que integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad y constituiría una fuerte unidad nacional. Pero esta idea de pertenencia a una comunidad "homogénea", en la actualidad no se logra efectivizar ya que existen muchos grupos que se sienten excluidos más allá de su condición socioeconómica por su identidad sociocultural, los "pluralistas culturales" consideran que el concepto de ciudadanía debe tomar en cuenta estas diferencias y hablan de "ciudadanía diferenciada", bajo el entendido que para generar igualdad se deben reconocer las diferencias.

1.3 – El papel de las Políticas sociales.

Para referirnos a las Políticas Sociales debemos tener en cuenta que las mismas surgen en el marco del sistema capitalista, en el período que va aproximadamente desde

finales del siglo XIX a las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, las mismas tienen como finalidad atender las secuelas de la cuestión social, es decir, el conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que son fruto de la contradicción capital-trabajo, en el proceso de surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista.

“Cuando hablamos de políticas sociales, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista – imbricado a la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía.” (Pereira, 2000:149)

De esta forma el Estado genera un esquema de protección social para garantizar el bienestar de los ciudadanos, por lo que no es azaroso que el mismo se consolide en el período, que como ya vimos, Marshall identifica el surgimiento de los derechos sociales, ya que es a partir de la implementación de las políticas sociales que se efectivizan dichos derechos.

Sin embargo, no podemos tener una mirada ingenua de las mismas, Pastorini basándose en Lamamoto plantea que *“...las políticas sociales son depositarias de una dualidad contradictoria. Ellas muestran a los beneficiarios una imagen ‘redistributiva’, reparadora y entre tanto desempeña para la clase dominante un papel de disminución de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo”.* (Pastorini, 2000:217)

Por lo que la autora analiza las políticas sociales desde una óptica de totalidad e identifica tres funciones básicas:

Función social en tanto prestación de servicios sociales y asistenciales necesarios para la población o complemento salarial a los sectores más carenciados. Esta función constituye la realidad aparente de las políticas sociales al presentarse como mecanismos tendientes a disminuir las desigualdades sociales, redistribuyendo los recursos escasos. (Pastorini, 2000)

Función económica a través de las ayudas sociales, subsidios y complementos salariales las políticas sociales contribuyen a la supervivencia de los trabajadores y sus

familias, de esta manera contrarrestan el subconsumo¹⁵, abaratan la fuerza de trabajo y consecuentemente aumentan la acumulación ampliada del capital; cabe agregar que las políticas sociales se financian socializando sus costos a través de los impuestos pagados por toda la población. (Pastorini, 2000)

Función política por intermedio de las políticas sociales se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política, social y económica, limitando institucionalmente la participación y ampliando el control social. La autora visualiza las políticas sociales como el resultado de la correlación de fuerzas, producto de las negociaciones entre las clases dominantes y las subalternas. (Pastorini, 2000)

Esta perspectiva introduce la lucha de clases como elemento sustancial a la hora de explicar el surgimiento y desarrollo de las políticas sociales: *"...no se trata de una relación unilineal en la cual las clases subalternas 'conquistan' y el Estado 'concede', sino de un proceso conflictivo atravesado por luchas de clases, donde los diferentes grupos insertos obtienen ganancias y pérdidas, al mismo tiempo que luchan y presionan, 'conquistan' y 'conceden' alguna cosa a los demás sujetos involucrados."* (Pastorini, 2000: 227)

Por lo que la autora plantea que es en este contexto que las "secuelas" de la cuestión social pasan a ser objeto de intervención del Estado¹⁶, el que a la vez que garantiza la estabilidad del capital, se legitima políticamente y da respuesta a las demandas económicas, políticas y sociales de las clases subalternas. Bajo estas condiciones las secuelas de la "cuestión social" se tornan parte de la intervención estatal, pero esta intervención se realiza de forma fragmentada y parcializada, *"... lo que determina que la política social sea transformada en "políticas sociales" destinadas a atender problemáticas particulares y específicas..."* (Pastorini; 2000: 218)

¹⁵En tanto existen políticas sociales de salud, que mantienen a los trabajadores sanos para la producción; de educación que capacitan según las exigencias de los procesos de producción, guarderías que facilitan el requerimiento de trabajo sobre todo femenino. (Pastorini, 2000)

¹⁶*"el capitalismo monopolista, por su dinámica y sus 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 (...) es solamente en estas condiciones que las secuelas de la cuestión social se tornan —o más exactamente pueden tornarse— objeto de una intervención continua y sistemática por parte del estado"* (Netto, 1997:18-19 in Pastorini, 2000:219)

Retomando el análisis de Potyara Pereira (2000) se puede establecer que influyeron en el desarrollo de la Política Social, principalmente dos impulsos históricos: la cuestión social y la crisis económica mundial; por su parte, el proceso de industrialización fue generando transformaciones en la forma de vida y de trabajo, generando una nueva clase de asalariados industriales¹⁷ que determinó en cierta medida, la creación de la legislación social y medidas de protección social, que pasaron a ser los pilares fundamentales del Estado de Bienestar entre los años 40 y 70: políticas de pleno empleo, servicios sociales universales, extensión de la ciudadanía y el establecimiento de un umbral socioeconómico, considerado merecido por la sociedad.

En el plano económico, la intervención del Estado se sustenta en la doctrina keynesiana que desde los años 30 fundamenta la necesidad de dicha intervención mediante la inversión pública, el incentivo al consumo y el pleno empleo; mientras que en el plano social, la intervención se caracteriza por la instauración del sistema de seguridad social con derechos ciudadanos y obligaciones del Estado¹⁸. (Pereira, 2000)

Este modelo de organización institucional y política se ve cuestionado a partir de los cambios económicos, políticos y sociales acontecidos a partir de la década del 70¹⁹, donde las políticas sociales sufren transformaciones determinadas por el modelo neoliberal, fundamentalmente, el principio de universalidad es sustituido por el de focalización, éstas son dirigidas a los sectores más desprotegidos de la población, en el marco de un aumento creciente de los índices de desempleo y trabajo informal.

Se puede considerar que los Estados de bienestar latinoamericanos²⁰ no lograron consolidarse plenamente, ya que como plantea Laurell (2000) los mismos tuvieron un

¹⁷Asalariado industrial que en el siglo XIX sobrevivía con los míseros salarios que recibían por su trabajo, que fueron generando conciencia de clase y movimientos reivindicativos en la Europa Occidental, generando las condiciones para la intervención del Estado en el plano económico y social.

¹⁸La principal iniciativa en este sentido fue el Plan Beveridge en plena Segunda Guerra Mundial (1942), que incluyó en el sistema de seguridad social a todos los ciudadanos y a todas las necesidades sociales importantes de la vida moderna, a la que también se incorpora la idea de ciudadanía de Marshall donde junto a los derechos políticos y civiles se incorporan los derechos sociales, siendo el Welfare State la institución responsable de garantizarlos. (Pereira, 2000)

¹⁹A destacar: crisis del petróleo, desequilibrio del sistema monetario internacional, que llevan al colapso del modelo keynesiano de regulación económica y social; desempleo masivo, precarización de las condiciones de trabajo y una fuerte crítica al sistema de seguridad social desde todos los ámbitos, dado que no logra dar respuesta a la contingencia.

²⁰Estos Estados de Bienestar han sido determinados por los procesos históricos de conformación de los estados nacionales, con conflictivos procesos políticos con presencia en la mayoría de dictaduras militares u

proceso incompleto o restringido, en la medida en que si bien en su mayoría reconocen en su legislación la idea de derechos sociales y han conformado un sistema de seguridad pública, éstos han sido en su gran mayoría restringidos a quienes gozan de una condición laboral estable, quedando grandes contingentes de la población al margen de éste y por ende a merced de programas asistencialistas.

Como se planteó en el apartado anterior el impulso reformista llevado a cabo por la "Nueva Derecha"²¹ en la década del 80 estuvo guiado por un discurso liberal en el plano económico y de ataque al Estado con el fin de reformularlo reduciendo su tamaño y funciones. Bajo el postulado de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de los recursos económicos y de satisfacción de las necesidades de los individuos; por lo que todos los procesos que obstaculizan, controlan y suprimen el libre juego de las fuerzas en el mercado, tendrán efectos negativos tanto sobre la economía como sobre el bienestar y la libertad de los individuos²². Consideran que el Estado de Bienestar colocaba a los ciudadanos como clientes inactivos de la tutela burocrática, por lo que plantean que la matriz de políticas sociales debe dirigirse a los sectores sociales que presenten características comprobables, a la vez que los beneficios deben estar acompañados de contrapartida o contribución por parte de los grupos beneficiarios. (Midaglia, 2001; Laurell, 2000)

Bajo este entendido, la doctrina neoliberal establece cuatro estrategias concretas de implementación de las políticas sociales: el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización. (Laurell, 2000)

En referencia a la implementación de los proyectos neoliberales en América Latina, la autora plantea que éstos se han caracterizado por aplicar políticas más ortodoxas, con

otras formas de estados autoritarios, por lo que los procesos democráticos han sido restringidos, donde las clases populares, salvando las diferencias, han producido otras formas de lucha popular.

²¹Doctrina Neoliberal que resurge a partir de la crisis económica mundial de finales de la década del 70.

²²La nueva derecha visualiza estos procesos negativos en el intervencionismo estatal expresado en la política económica keynesiana y en las instituciones de bienestar, por lo que la solución consiste en reconstruir el mercado, la competencia y el individualismo. En el terreno específico del bienestar social, consideran que éste se constituye en el ámbito privado y que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados; así el estado solo debe intervenir para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no producen. Para acceder a los beneficios de los programas públicos se debe comprobar la condición de indigencia; hay un rechazo a la concepción de derechos sociales y la obligación de garantizarlos por parte del Estado. (Laurell, 2000)

retramiento del Estado en la esfera económica y social, lo que ha producido una acelerada redistribución regresiva de la riqueza, el empobrecimiento de un gran sector de la población y la polarización de la sociedad, resultado del desempleo y el subempleo, la depresión salarial y las medidas fiscales regresivas.

2- LAS POLITICAS SOCIALES EN URUGUAY

2.1- Contextualización y devenir histórico.

En este capítulo se busca dar cuenta de cómo se han desarrollado las políticas sociales en nuestro país, marcando las similitudes y diferencias con los modelos de la región y el mundo, hasta llegar al actual modelo de Políticas Sociales implementado por el gobierno de izquierda desde el año 2005, en el que se inscribe el Programa de Atención a la Situación de Calle (PASC), objeto de este trabajo.

Al aproximarnos a cómo se implementaron las Políticas Sociales a nivel nacional, debemos considerar que en el mismo se desarrolló un Estado de Bienestar relativamente precoz y maduro con respecto a los demás países de la región, muestra de esto es que fue denominado la "Suiza de América", gestándose en el periodo "Batllista" un Estado moderno, basado en el igualitarismo social, liberalismo político y social-democracia estatista. El mismo se asentó en una temprana urbanización y alfabetización de la población, con una democracia estable. (Moreira, 2010)

Este período es considerado por Constanza Moreira (2010) como la primera ola de democracia y bienestar, que llega hasta la crisis de 1929, mientras que la segunda ola de democracia, conocida como la "época de oro" del país se inicia con el fin de la posguerra, en la que se instala con ciertas limitaciones el modelo sustitutivo de importaciones con perfil desarrollista. Esta coyuntura llevó a un favorable nivel de desarrollo humano en el país durante la primera mitad del siglo XX.

La autora identifica dos condiciones básicas para el alto nivel relativo de desarrollo humano en el Uruguay en la primera mitad del siglo XX y de los mínimos niveles de desigualdad; estos son las políticas de bienestar impulsadas por el Estado y el desarrollo de una fuerte institucionalidad política (un consolidado sistema de partidos y de organizaciones sindicales).

Pero al igual que en el resto de los países de la región y del mundo, el modelo de bienestar social entra en crisis hacia la década del 60; Fernando Filgueira (1994) identifica más allá de los factores internacionales algunas características internas que hacen a las particularidades de su implementación y su derrumbamiento. Por un lado el mismo se estableció sobre una endeble base económica, que se sustentaba en la producción de

materia prima y una ineficiente industrialización protegida mediante aranceles y subsidios.

Al mismo tiempo la estructura social fue cambiando, al modificarse con relativa celeridad el patrón demográfico, con un reducido crecimiento poblacional a causa de un temprano cambio de las pautas de reproducción, esto ocasionó en el ámbito de la seguridad social que aumentara la demanda de pensiones y jubilaciones de forma superior al aumento de la población económicamente activa. (Filgueira: 1994)

Desde el ámbito político se puede considerar que el Estado nunca llegó a adquirir autonomía de los partidos políticos, si bien el haberse conformado un fuerte sistema de partidos se puede considerar que favoreció la institucionalidad del país, Filgueira(1994) considera que el mismo fue generando como forma de obtener rédito político mecanismos "clientelares" para el acceso a los bienes públicos; que en la medida que se va universalizando el acceso a los servicios queda el mecanismo instaurado en el quehacer del aparato burocrático y en el imaginario de los ciudadanos, al menos como forma de agilizar su acceso, estos mecanismos se visualizan sobre todo en el ámbito de la previsión social, salud, vivienda y la capacidad empleadora del Estado.

Estos aspectos han sido claves al cuestionarse la aplicación del régimen de bienestar en el país, Midaglia plantea que: *"...el Cono Sur presenta una serie de dificultades o peculiaridades, ubicándose como un caso intermedio entre un sistema de bienestar relativamente maduro y de seguridad informal. En esta región se aseguró un acceso relativamente universal a la salud y educación y se brindó protecciones sustantivas a los trabajadores del sector formal pero, sin embargo, se mantenía un conjunto de rasgos estructurales que lo asemejan al resto de naciones latinoamericanas, relativas al alcance de la cobertura efectiva de las prestaciones, así como de los formatos políticos de distribución.* (Midaglia; 2005:298)

Teniendo en cuenta las particularidades de la aplicación del modelo_de-bienestar y su posterior crisis hacia la década del 60 se implementan reformas liberales, las cuales Moreira(2010) sostiene que fueron un fracaso, tanto desde el punto de vista económico, como social, el país entra en una larga crisis de estancamiento, acompañada de protesta social y creciente autoritarismo político que lleva al golpe de estado del 73, donde se instaura una dura represión política, social y cultural, con un magro desempeño económico.

Se debe destacar que el proyecto modernizador tuvo varias resistencias, producto de los efectos “amortiguadores” y del “gradualismo” típicos de la sociedad uruguaya²³, ya que si bien se liberalizó la economía, muchas de las empresas públicas continuaron en manos del Estado.

Sin embargo, los procesos de reforma tuvieron un impacto muy importante sobre el mercado de empleo, con efectos directos e indirectos sobre la concentración del ingreso. Contención del gasto público, reestructuración de la industria, apertura comercial (Mercosur), resultado en disminución del empleo público e industrial, sectores fuertemente sindicalizados y con pirámides salariales relativamente achatadas, aumento de la población ocupada en servicios y la informalidad, mientras se agudizó la concentración del ingreso.

Las políticas sociales implementadas en la década del 80²⁴ tenían como meta eliminar la pobreza extrema, acorde a la influencia de los organismos internacionales que condicionaron la cooperación a la aceptación del criterio de focalización en contrapartida de la universalización de las prestaciones y los servicios sociales, esta tendencia se profundiza luego de la reforma económica neoliberal en los noventa en los países latinoamericanos derivada de las directrices del Consenso de Washington, de las que Uruguay no se mantuvo al margen, las mismas se caracterizaron por una acelerada ampliación de la apertura internacional comercial, la desregulación de las fuerzas de mercado, propiciando el retiro de la inversión e influencia del Estado como agente económico, lo que acarrió el intento de privatización de algunas empresas públicas y la reducción del gasto público con una fuerte identificación del beneficiario como cliente y la apuesta a la responsabilidad de la sociedad civil, las tercerizaciones y las privatizaciones en la implementación de programas y servicios comunitarios. (Mirza, 2001; Mallo; Serna, 2003)

La insuficiencia del crecimiento económico que propició estas reformas se hizo notoria en los cambios negativos en el mundo del trabajo, el crecimiento económico fue

²³Para entender la dinámica política uruguaya, se debe tener en cuenta que hay dos actores que se transformaron en cruciales durante la segunda ola de la democracia y que generaron una fuerte resistencia a los procesos reformistas: la izquierda política y el sindicalismo.

²⁴La década del 80 fue conocida en los países latinoamericanos como la “década perdida” debido a la crisis económica que sufrieron en este periodo.

acompañado de un incremento del desempleo²⁵, las situaciones de exclusión de acceso al empleo afectó predominantemente a los sectores más vulnerables²⁶. (Mallo; Serna, 2003)

Si bien la región se caracterizó históricamente por su alto grado de desarrollo social, luego de los efectos devastadores del ciclo de reformas y crisis económicas, han sido cuestionadas las tradicionales instituciones en las que se basaba su cohesión social Estado, familia y educación. *"Las reformas económicas neoliberales condujeron a una crisis de las instituciones del trabajo y de los vínculos de integración social que se tejían entre economía y sociedad. Asimismo se quebraron las relaciones economía y política ante la crisis del estado de bienestar social. Por otra parte, el incremento de nuevas y viejas formas de desigualdad y exclusión social, de creciente fragmentación del tejido social produjo una crisis de la forma de construcción de los sujetos e identidades individuales y colectivas"* (Mallo; Serna, 2003: 24)

Filgueira y Lijtenstein (2006) sostienen que el sistema de protección uruguayo si bien no fue desmantelado, sí fue profundamente transformado. *"En Uruguay se ha producido un creciente desacople o divorcio entre la cantidad, calidad y distribución del riesgo social. Esto se debe en parte a que el Estado no ha podido, querido o sabido adaptar su régimen de protección a dos grandes transformaciones que se han producido en los últimos veinte años: cambios en el mercado laboral y cambios en las familias."* (2006: 60)

Las transformaciones en estos dos ámbitos²⁷ que como ya vimos son los pilares que sostienen al individuo en el tejido social, han hecho tambalear el sistema de políticas sociales, que continúa estructurado bajo las tradicionales premisas de mercado laboral estable con bajo desempleo y familias biparentales con roles tradicionalmente definidos y un único proveedor de ingresos.

Por lo que las bases y condiciones del sistema de bienestar uruguayo se agotaron a fines de los 60, donde diversas políticas de enmienda parcial y ajuste lo mantuvieron vivo hasta la década del 90; como sostienen Filgueira y Lijtenstein (2006) las crisis y

²⁵La tasa anual media de desempleo para el país era de 7.4% en 1980, 9% en 1990, 10.3 en 1995 y 13.6 en el 2000. Fuente CEPAL 1999-2000 (Mallo; Serna, 2003:20).

²⁶Los sectores que primero son afectados por el desempleo son los jóvenes, las mujeres antes que los hombres y la población más adulta, en general de baja calificación.

²⁷Por un lado el mercado de empleo empieza a demostrar signos de claro desempleo estructural y precariedad en las relaciones laborales, sobre todo en los sectores menos calificados; por otro lado los arreglos familiares se tornan más inestables y aparecen nuevos arreglos como unión libre, hogares monoparentales y jefatura femenina de los hogares. (Filgueira; Lijtenstein, 2006)

reformas lo transformaron pero de manera inconsistente, ya que el sistema de políticas sociales implementado falla en sus funciones al no reconocer los nuevos riesgos y quiénes los padecen.

Moreira analiza²⁸ la relación entre pobreza y crecimiento en la segunda mitad de los noventa y señala que el crecimiento económico se desvincula de la reducción de la pobreza, mientras que la desigualdad permanece sin modificaciones, así los impactos de la crisis son absorbidos por los más pobres. La crisis del 2002 tendió a empeorar todos los indicadores sociales y si bien el país experimenta una fuerte recuperación, la disminución de la pobreza y la desigualdad no acompañan la tasa de crecimiento en proporciones similares.

Estos cambios los podemos constatar a través de los niveles de pobreza que aumentaron significativamente en la segunda mitad de la década del 90', si tomamos los indicadores de la CEPAL²⁹ la pobreza en el año 1999 equivale al 15% de los hogares lo que corresponde al 23% de las personas, como plantea Susana Mallo y Miguel Serna (2003) esto se traduce en nuevas formas y más heterogéneas de pobreza y exclusión social.

Esta situación que se agrava al comienzo de la presente década, donde la crisis Brasileña de 1999 marcó el comienzo de un período crítico para el Conosur, siguiéndole la crisis Argentina en el 2001 y la Uruguay en el 2002, una de las consecuencias más visibles a nivel nacional es que la pobreza creció exponencialmente en el transcurso de ese año, llegando al 20.6% de los hogares y al 31.3% de las personas³⁰.

Estos indicadores nos muestran como incidió dicha crisis sobre el "Uruguay Vulnerado"³¹ del que nos habla Filgueira y Lijtenstein (2006), haciendo referencia a los ciudadanos que acceden a los servicios a través de políticas con "focalizaciones pobres para pobres" y que son los encargados de reproducir a la mayor parte de la población, que tempranamente ponen a sus hijos a trabajar, que han quedado excluidos de los sistemas de protección a los que se accede mediante trabajo estable y apoyo corporativo.

²⁸Basándose en el Informe de Desarrollo Humano de 1999.

²⁹Los indicadores nacionales marcan niveles sensiblemente más bajos en el mismo año: 6% de los hogares y 9% de la población. (IDH, Uruguay 2001, En Mallo, Serna: 2003).

³⁰En el primer semestre del 2002 la pobreza afectaba al 10.6% de los hogares y al 16.7% de las personas, llegando en el último trimestre al 20.6% y 31.3% respectivamente. (Fuente INE, En Inf. de coyuntura N°4-2003. Observatorio Político).

³¹Plantean que el Estado ha generado un edificio de tres pisos en relación a su sistema de protección social, dividiendo a la población en tres sectores según el acceso a la riqueza, los servicios, los riesgos y las oportunidades: el Uruguay Corporativo, el Uruguay Privado y el Uruguay Vulnerado.

Estos son los de "afuera", los desafiados de los que nos habla Castel (1997); y donde encontramos al gran contingente de población que hoy se encuentran en situación de calle, ya que el alcoholismo, la adicciones a las drogas y las enfermedades psiquiátricas que tradicionalmente resultaban las dimensiones explicativas de la situación de calle, no lo logran justificar en este momento, sino que sus causas están asociadas a la degradación de la condición laboral³² (desempleo, trabajo informal, baja remuneración) y al consecutivo deterioro de los vínculos sociales (familias, amigos, comunidad), retomando a Castel (1997) a la ausencia de inscripción en estructuras dadoras de sentido.

Lo que nos cabe preguntarnos es, si estas personas que están por fuera de la integración por el trabajo y la protección social que surge de esta, que se han desvinculado de sus redes de socialización primarias, ¿son realmente "inintegrables"? Y aquí nos debemos introducir en las acciones que el Estado ha tomado para lograr integrar o reincluir a estas personas al tejido social.

2.2- El gobierno de izquierda y el nuevo abordaje en políticas sociales.

Es en este escenario que el 1 de marzo del 2005 asume por primera vez en la historia del país un partido de coalición de izquierda, el Encuentro Progresista-Frente Amplio – Nueva Mayoría, tras haber ganado las elecciones nacionales con una amplia diferencia que lo llevó a tener mayoría parlamentaria.

Uno de los pilares de su plataforma electoral, había sido dar respuesta a la situación de emergencia social que vivía el país luego de la crisis del 2002, es en este marco que en marzo del 2005 a partir de la promulgación de la ley n°17.866, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través del cual se definió la implementación, ejecución y coordinación de los programas de atención a la emergencia social.

Es de destacar que antes de la creación del MIDES, las responsabilidades de los asuntos sociales se dividían entre los distintos ministerios, según el tipo de política social de que se tratase, debido a esto el MIDES tuvo como principal objetivo coordinar las políticas sociales del país, se puede entender que de esta forma se busca superar el

³² Producto de los procesos de crisis y las políticas implementadas en el país en las últimas décadas, como ya se especificó en el presente capítulo.

esquema de políticas de "agregación aisladas" de programas sociales que tienden a agotarse en cada periodo gubernamental.

Midaglia (2005) plantea que los gobiernos anteriores optaron por concentrar programas en la órbita del Poder Ejecutivo como forma de alcanzar la intersectorialidad y obligar a las autoridades a cooperar, esta modalidad que la autora denomina de "acople por elevación"³³ no tuvo resultados positivos en la medida que no lograron transformarse en líneas de integración pública y debilitaron las instituciones sociales especializadas y dieron aún más complejidad al sistema de protección.

Por lo que se puede considerar que la creación del MIDES intenta superar estos mecanismos y las dificultades que los mismos acarreaban a la interna del aparato estatal y en la propia implementación y eficiencia de dichas políticas, si bien el MIDES ha ido centralizando la ejecución y coordinación de las principales políticas sociales del país, es de destacar como otra importante innovación la conformación del "Gabinete Social" y del "Consejo Nacional de Políticas Sociales", que es un ámbito interministerial³⁴ de planificación y coordinación de dichas políticas.

Es en este escenario que a través de la ley nº17.869 en mayo de 2005 se crea en la órbita del MIDES el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), declarando la situación de emergencia social que vivía el país como consecuencia de las dificultades de inserción social que muestran los indicadores de pobreza e indigencia.

El mismo tuvo un objetivo fuertemente asistencialista, al buscar cubrir las necesidades básicas de los sectores indigentes y otro de carácter más promocional que buscaba brindar herramientas que les permitieran la superación de las situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social, con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos.³⁵

³³ "...ante la ausencia de un espacio articulador en el aparato estatal se recurre a un ámbito natural de poder, pero carente por su propia naturaleza de capacidad operativa para implementar la nueva propuesta". (Midaglia; 2005:302)

³⁴ En el mismo participan: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; también han sido invitadas a participar de los mismos otras instituciones del ámbito público social: ANEP, BPS, INAU, INE y el Consejo de Intendentes.

³⁵ Véase: www.mides.gub.uy, "Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES 2005-2007)".

Otra de las características a destacar es su carácter temporal, de 2 años, focalizándose como se mencionó en las personas que se encontraban en situación de indigencia, para lo que se creó el Índice de Carencia Crítica (ICC)³⁶, herramienta que permitió determinar los hogares que efectivamente serían incluidos en el plan, ya que vale aclarar que durante el periodo 2005 - 2007 cerca de una cuarta parte de los uruguayos se sentía indigente, ya que se habían postulado para ser beneficiarios del mismo, sin embargo los hogares que finalmente reunieron las condiciones constituían aproximadamente el 10% de los uruguayos³⁷.

El plan estuvo integrado por siete componentes³⁸:

1. Programa Ingreso Ciudadano (IC): Este ha sido el componente más visible del programa y en el que se centra junto con la Tarjeta Alimenticia su carácter de transferencia monetaria condicionada³⁹, al otorgarle a los hogares incluidos en el plan una prestación monetaria equivalente al valor fijado por una Base de Prestaciones y Contribuciones. La Ley 17.869 establece que serán beneficiarios del mismo "*los hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez, al mes de marzo de 2005, no superen los \$ 1.300 (mil trescientos pesos uruguayos) promediales por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida*"⁴⁰. Las contrapartidas estuvieron relacionadas con la continuidad educativa de los menores y los controles médicos de los menores y las embarazadas de los hogares.

2. Plan Alimentario Nacional: Este programa buscaba complementar la dieta de las personas que presentan déficit nutricional, introduciendo como novedad la Tarjeta de Alimentos, proporcionándole a los beneficiarios la libertad de elegir qué alimentos y productos de higiene consumir, facilitando de esta forma el acceso a alimentos frescos.

³⁶ Creado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas UDELAR, el mismo es un algoritmo que pondera las distintas características de los hogares en referencia a sus ingresos y su grado de vulnerabilidad. Véase: www.mides.gub.uy, "Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES 2005-2007)".

³⁷ Fueron evaluados para acceder al beneficio 246.681 hogares, que equivale al 23.42% de los hogares del país, accediendo efectivamente al beneficio 102.353 hogares que representan el 9.72%. Véase: www.mides.gub.uy, "Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES 2005-2007)".

³⁸ La información que se presenta sobre los componentes del programa se obtuvo de: www.parlamento.gub.uy, www.mides.gub.uy, Courtoisie; Da Costa: "La atención a la emergencia social. Informe sobre los primeros meses del PANES en el Uruguay". En Cuadernos del CLAEH nº91. 2005.

³⁹ Véase: www.mides.gub.uy. "Consejo Nacional de Políticas Sociales. Balance y Perspectivas 2005-2009".

⁴⁰ Véase: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=>.

3. Programa Emergencia Sanitaria: buscaba dar respuesta a las personas que se encuentran en situación de riesgo sanitario a través de la prevención y atención primaria en salud, sobre todo en el área de salud mental, salud bucal y oftalmológica. Se relaciona con el componente de Ingreso Ciudadano, ya que los hogares beneficiarios de este, tienen como contrapartida que los niños y niñas menores de 14 años y las mujeres embarazadas, se hicieran los controles médicos correspondientes, y para realizar dicho control se les entregó un Carne de Compromiso Sanitario.

4. Programa de Educación en Contexto Crítico: este programa brindaba apoyo a centros de enseñanza primaria y secundaria localizados en contextos críticos, en infraestructura y materiales, y la incorporación en estas escuelas de profesores de Educación Física y Maestros Comunitarios .

5. Programa Trabajo por Uruguay: Es un programa de empleo transitorio en tareas comunitarias, para lo que se coordinó con diferentes sectores públicos para la realización de las obras, el programa fue gestionado por ONGs que realizaron el acompañamiento socioeducativo de los beneficiarios del programa. Mientras se participa del mismo se suspende el IC, ya que implicaba una retribución monetaria equivalente a dos IC.

6. Programa Asentamientos Precarios y Pensiones: Con este programa se buscó dar respuesta a las situaciones habitacionales más urgentes, a través de la regularización de la situación de pensionados y el otorgamiento de canastas de materiales, estas acciones se ejecutaron en coordinación con el MVOTMA.

7. Programa Alojamiento de las Personas en Situación de Calle: que fue denominado Programa de Atención a los Sin techos (PAST) y el mismo tiene como objetivo la reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle. Para lo que se contó con Refugios nocturnos, Centros Diurnos y un Equipo que capta y trabaja con las personas que permanecen en calle.⁴¹

También fue parte del PANES el programa "Construyendo rutas de salidas", que si bien no estuvo incluido dentro de los 7 componentes estipulados desde un principio en la ley 17.869, se conformó como contrapartida al Ingreso Ciudadano para los seleccionados a participar en el mismo y tenía como finalidad ser un programa de promoción de

⁴¹En la siguiente sección se explicará las características del PAST, ya que es en este que se centra este documento.

capacidades, con énfasis en el desarrollo de la lectoescritura y la lógica matemática, en formación de talleres de capacitación y realización de tareas comunitarias.⁴²

Esta sucinta descripción de los principales componentes del PANES, da cuenta de una intervención integral sobre los aspectos básicos de la reproducción biológica y social de la indigencia y la pobreza, sin embargo no podemos dejar de ver como menciona Midaglia (2005) que este sigue la línea de los programas de combate a la pobreza que se vienen desarrollando en América Latina⁴³ desde la segunda mitad de la década del noventa, que se han caracterizado por ser propuestas de intervención transitorias y focalizadas, promoviéndose la estructuración de un esquema de ayuda social de orientación liberal.

Asumiendo esta matriz el PANES como política focalizada con medidas específicas, cumple dos funciones básicas una de carácter estructural en la medida que busca atenuar el impacto de las carencias críticas contribuyendo a enfrentar sus condiciones deficitarias de vida, mientras que al mismo tiempo busca tener un impacto anti-cíclico cubriendo necesidades de los sectores que se encuentran próximos a la línea de pobreza y que son afectados duramente por las crisis económicas. (Midaglia; 2005)

Bajo la convicción de que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para garantizar el bienestar y la disminución de la desigualdad social, era necesaria una intervención directa sobre el incremento de la pobreza y la indigencia que se venía produciendo desde la crisis del 2002, los indicadores de disminución de la pobreza y la indigencia luego de implementado el plan nos marcan en cierta forma la efectividad de dicha política, más allá de las críticas que se le puedan realizar.

Se puede considerar que los efectos de la aplicación del PANES ha sido favorable si consideramos que durante la aplicación del plan tanto la pobreza como la indigencia han disminuido, los indicadores muestran que la pobreza bajó de afectar a un 31.9% de la población a un 21.4% y la indigencia de un 3.9% de la población a un 1.7% desde el 2004 al primer semestre del 2008, en las localidades mayores a 5000 habitantes.⁴⁴

⁴²Fuente: www.mides.gub.uy "Presentación de los resultados del programa construyendo rutas de salida".

⁴³Como el Plan de Jefes y Jefas de Hogar desocupados en Argentina, en Chile el programa Chile Solidario, en Brasil los programas Bolsa Escola y Fome Zero, el programa Oportunidades en México, entre otros. Midaglia (2005).

⁴⁴Fuente INE, En: "Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES 2005-2007)". www.mides.gub.uy.

En referencia a las contrapartidas que exige el PANES, se puede considerar que en la implementación del mismo se ha tomado posición en torno a la discusión planteada en el marco teórico de análisis sobre los derechos y obligaciones ciudadanas, donde se planteaba que la "nueva" derecha argumenta que exigir obligaciones es parte de generar una ciudadanía responsable, mientras los teóricos de izquierda consideran que los derechos deben preceder a las obligaciones, ya que sostienen que exigir obligaciones en las políticas sociales es inútil si no se generan verdaderas oportunidades para todos e innecesarias si estas condiciones están dadas.

Midaglia y Castillo (2010) plantean que el PANES a dualizado de matriz de políticas sociales, acercándose a las clásicas políticas liberales: *"no hay lugar a duda que el Plan de Emergencia, más allá de su justificación social y política, se asemeja a las típicas opciones liberales y residuales de amparo social, que tienden a dualizar la matriz de bienestar entre prestaciones dirigidas a "ciudadanos integrados" y aquellas que cubren esencialmente a los "pobres nacionales"."* (Midaglia; Castillo, 2010: 184)

Sin embargo el gobierno ha intentado saldar esta disyuntiva y dar respuesta a las críticas sobre la focalización y la temporalidad del beneficio, al implementar el Plan de Equidad (PE) que se comienza a aplicar al finalizar el PANES, el cual mantuvo algunos componentes de su antecesor e incorporó nuevos, desde una perspectiva de política a largo plazo, con una orientación general que busca modificar las desigualdades sociales en el plano económico, de género, étnicas, etarias, entre otras.

La orientación del PE está dirigida fundamentalmente a revertir el desbalance intergeneracional de la distribución del Gasto Público Social, atendiendo a los sectores vulnerables en primera instancia, pero con la pretensión de trascenderlo incorporando nuevos grupos sociales y readaptando los clásicos componentes del sistema de seguridad social, como lo son el Sistema de Asignaciones Familiares (ampliando su cobertura y el monto de la prestación) y el de Pensiones a la Vejez. (Midaglia; Castillo, 2010)

Si bien no es objeto de este trabajo analizar sus impactos y aún es demasiado pronto para hacerlo, se puede considerar que la implementación del PE marca una tendencia de universalización de las políticas sociales.

3- LA ATENCION DE LA SITUACION DE CALLE EN EL URUGUAY

3.1- Algunos aportes sobre sus manifestaciones.

Como ya se mencionó la situación de calle no es un fenómeno nuevo, ni exclusivo de los países tercermundistas, en los países anglosajones son conocidos como "Homeless", mientras que en Francia como "clochard", "sans domicile fixe", ya que constituye una forma de exclusión social que aparece vinculada casi de forma inevitable con el crecimiento de las grandes ciudades en el mundo capitalista, experimentando en las últimas décadas un aumento significativo.

Wacquant sostiene que la marginalidad urbana se profundiza no por procesos de declinación económica sino por la desigualdad creciente en los contextos de crecimiento económico global, así conviven en la opulencia y la indigencia, *"Nueva York es el hogar de la clase alta más grande del Planeta, pero a la vez del mayor ejercito de personas sin techo e indigentes de todo el hemisferio occidental"*. (Wacquant, 2001:171-172)

Cuando se reconstruyen historias personales de aquellos que hoy están en situación de calle solemos encontrar, ciertos elementos que podemos considerar determinantes de su situación, tales como el desempleo, precariedad laboral, pérdida de familiares, separaciones, deterioro de los vínculos sociales y familiares, consumo problemático de drogas⁴⁵, presencia de patologías psiquiátricas y discapacidad.

Las particularidades de la historia de cada sujeto y el recorrido que cada uno ha hecho nos lleva a encontrar casos de personas con historial de calle en años, los que comúnmente se denominan "crónicos de calle" y otros que se enfrentan por primera vez en esta situación.

Algunos autores consideran que más allá de las particularidades, se puede establecer un recorrido "común" de las personas que se encuentran en situación de calle, en esta línea Santandeur (2003) plantea que en Montevideo existen al menos tres grandes tipos de personas en situación de calle: 1- los "nuevos pobres en situación de calle" ingresados recientemente a esta situación que aún consideran posible una "fuga hacia fuera" a través de la búsqueda de trabajo, el cual es considerado por ellos como el medio

⁴⁵El consumo más habitual en esta población lo conforman, el alcohol y la Pasta Base de Cocaína.

privilegiado (aunque no el único) para lograr una salida que les permita superar la situación de calle.

Establece un segundo grupo en el que se encuentra un gradiente difuso compuesto por quienes consideran posible una *"fuga hacia fuera"* y quienes consideran a la calle como una estrategia de vida *"fuga hacia adentro"*. El autor plantea que transcurrido un cierto tiempo la situación de calle se transforma para quienes la viven en una *"estrategia de vida"* permanente o al menos de una larga duración, lo que lleva a que cambien las estrategias, centrándose cada vez más en la identificación y acceso a espacios institucionales que les permitan sostener sus necesidades mínimas. Pese a que muchos continúan haciendo *"changas"* no ven en el trabajo la posibilidad de salida a su actual situación, paralelamente aumenta su identificación de Políticas Sociales para el combate a la pobreza como estrategias de mejorar su situación de calle.

El tercer grupo está compuesto por los estructurales en situación de calle, que Santandeur considera que son un grupo relativamente pequeño compuesto por personas que llevan muchos años en situación de calle y que no demuestran ningún interés por buscar salidas a su situación y no utilizan la infraestructura de las Políticas Sociales existente.

Por su parte Ciapessoni (2007) a través de los resultados de su investigación identifica determinadas etapas en la permanencia en refugio y calle, que van surgiendo en la medida que se va produciendo el desarraigo de su condición anterior y se va estableciendo un círculo de dependencia, estas son la **Incorporación** de conductas, actos y prácticas que determinan los circuitos de calle, donde no se desactiva por completo el marco de acción de los sujetos porque todavía conservan iniciativas propias para la salida, en esta etapa se siente con más fuerza la presencia del estigma, porque de alguna manera se está generando la ruptura del mundo anterior.

La autora plantea que luego de un tiempo de la búsqueda infructuosa de empleo, se va dando paso a la segunda etapa la **adaptación** a la calle y a ciertas conductas y estrategias de sobrevivencia que suelen ser comunes por quienes están en esta situación.

"En esta etapa (a mitad de camino) el accionar cotidiano de los sujetos está "atravesado" por proseguir con iniciativas propias de búsqueda de trabajo. Pero también

se han internalizado prácticas que corresponden a una habituación a la situación” (Ciapessoni; 2007: 152)

Por último identifica una etapa de **habituación**, al prolongarse el tiempo en esta situación, incorporándose otras estrategias para manejarse en el mundo de la calle y refugios como *por ejemplo la mendicidad, el hurgar, entre otras*. En esta etapa les gana el sentimiento de resignación que no les permite visualizar una salida real, se consideran en sí mismos “tipos de calle”.

Tomando en cuenta estos aportes, sobre los recorridos comunes que realizan las personas en situación de calle, nos aproximaremos a los relatos vivenciales sobre este proceso, bajo el cuestionamiento de cómo debería de incidir la política para que no completara el recorrido que señalan ambos autores de cronificación o habituación de la situación, ya que desde ese lugar de extrema desafiliación va a ser más largo el recorrido hacia la inclusión.

3.2- Primeros abordajes de la situación de calle.

En nuestro país encontrar personas durmiendo en las calles comenzó a ser algo “común” en las últimas décadas, si bien siempre han existido los marginales y mendigos han cambiado las características de las personas que habitan las calle. *“Ya no solo queda en la calle la persona con trastornos psiquiátricos, el alcohólico, el que hace una elección personal (conciente o no), sino que 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)

Sin embargo hasta el año 2000 la atención de esta problemática se concentraba en manos de la caridad y la filantropía mayoritariamente religiosas casi sin apoyo del Estado. Aunque existían algunos refugios gestionados por ONG en convenio con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y el Banco de Previsión Social (BPS) para niños, madres con niños y adultos mayores, estos refugios o albergues no contemplaban al gran número de hombres y mujeres entre 18 y 60 años que estaban en situación de calle.

En el año 2000 tras un invierno particularmente frío, que ocasiona la muerte de dos personas en situación de calle por hipotermia, el tema es colocado por los medios de

comunicación en la agenda pública, comenzándose a implementar el "Operativo Frío Polar" por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), convocando a la Comisión Nacional de Emergencia y a la ONG CIPFE que ya trabajaba con personas en situación de calle. El programa atendió en el Cilindro de Montevideo a 140 personas entre los meses de julio a setiembre del año 2000. (Pérez, M; 2005)

El programa se reeditó invierno tras invierno, pasándose a llamar "Plan Invierno", incorporándose a la implementación otros organismos estatales⁴⁶ y de la sociedad civil⁴⁷, con la colaboración de empresas privadas, ampliándose de esta forma el número de refugios nocturnos de emergencia. (Monteverde; 2002)

El Plan Invierno culmina en el 2004 atendiendo ese año en los refugios nocturnos de emergencia a 964 personas. ¿La situación de calle fue creciendo año a año a pasos agigantados, o es su atención la que comienza a hacerla más visible?

Sin duda esta pregunta es muy difícil de responder, aunque podemos considerar que el servicio fue creciendo a medida que la demanda aumentaba, teniendo en cuenta que los Planes Inviernos se implementaron en plena crisis del 2002, que como vimos en el capítulo anterior llevo a que un importante sector de la población aumentara sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión, pero también tenemos que tener en cuenta que este fue el primer paso para comenzar a "desocultar" una realidad que pasaba inadvertida para muchos.

"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)

3.3- El PAST y el PASC

Teniendo como antecedente el Plan Invierno es que en el 2005 se incorpora el Programa de Atención a los Sin Techos (PAST), como uno de los componentes del PANES, en la órbita del MIDES. Una de las características que lo diferencia de su antecesor es que el PAST se incorpora en la órbita ministerial, el ser parte de una política social a nivel

⁴⁶BPS, INAU, el Ejército Nacional, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Alimentaron (INDA) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE).

⁴⁷Las Ong que se suman a la gestión de estos refugios de emergencia junto a CIPFE son CEPRODIH Y Pablo VI.

nacional hace que supere su carácter meramente capitalino. Otro de los puntos a destacar es que la atención a la situación de calle adquiere con este programa un carácter permanente, intensificándose la atención en los meses de invierno.

Vilma Acherito Garay que participa en el programa desde sus inicios, plantea que el programa se diseñó convocando a las personas que estuvieron trabajando en el Plan Invierno hasta el 2004, pensando en cuales eran las necesidades de las personas que estaban en situación de calle, en función a los diferentes perfiles y los diferentes servicios, así es que el programa comienza a funcionar el *"...15 de mayo de 2005 con la atención permanente a la gente en situación de calle y por primera vez se abrió un refugio para familias, que tuvo sus particularidades como todo lo que se hace por primera vez, es piloto y es perfectible"*.⁴⁸

Con estas primeras líneas de acción el programa se plantea como objetivo *"contribuir a la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle"*⁴⁹, dando por hecho la situación de exclusión que implica la situación de calle.

Se establece como población objetivo *"las personas mayores de 18 años de edad (con sus hijos en caso de tenerlos) que pernoctan a la intemperie, en refugios nocturnos o que ocupan ilegalmente viviendas ruinosas y sin servicios básicos en ciudades mayores a 5000 habitantes"*⁵⁰.

Para llevar adelante este objetivo el programa cuenta con diferentes dispositivos de intervención⁵¹:

- **Puerta de Entrada:** es el servicio por el que acceden las personas en situación de calle al programa, en él trabaja un equipo técnico que realiza una primer entrevista y según el perfil de cada usuario es derivado al servicio que corresponda.
- **Refugios Nocturnos transitorios,** en los que se ofrece cama, posibilidad de ducharse, cena y desayuno durante los 365 días del año, de 19 a 8 horas. Cada refugio posee un equipo técnico multidisciplinario, que brinda atención psico-social a los usuarios del servicio. Los refugios se dividen según los diferentes perfiles en refugios para

⁴⁸Entrevista a informante calificado.

⁴⁹Memoria Anual MIDES 2006. Disponible en:

<http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=4312&site=1&channel=inmayores>

⁵⁰Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo, 2006 (Informe preliminar de resultados). Disponible en:

<http://www.mides.gub.uy/mides/contenedor.jsp?icons=no&contentid=6183&site=1&channel=mides>

⁵¹Información obtenida en: www.mides.gub.uy. Consultado Octubre 2010.

hombres, hombres jóvenes, hombres crónicos de calle, mixtos para mayores de 60 años, mujeres, mujeres con niños, familias.

- **Refugios 24hs**, existen dos refugios con la característica de funcionar 24hs., los cuales están dirigidos a los adultos mayores en situación de calle, uno de ellos tiene la posibilidad de ingresar con animales.⁵²

- **Casas de Medio Camino**: son viviendas transitorias en las que se brinda apoyo y contención hasta que los usuarios logran su autonomía y pueden desenvolverse en su propio hogar. En Montevideo hay una casa para madres con hijos y otra para hombres solos, ambas con 15 cupos cada una.

- **Centros Diurnos**, para usuarios de refugios nocturnos, existen 2 Centros Diurnos: CECRESE, para madres con niños y DAR orientado a personas afectadas por trastornos emocionales que se encuentren bajo tratamiento.

- **Equipo Calle**, que trabaja entrevistando y acompañando a las personas que eligen no ingresar a refugios y sostener su estrategia de supervivencia en calle.

- **Equipo Móvil**, funciona como un equipo de respuesta rápida, que acude al lugar adonde le es notificada la presencia de una persona en situación de calle a fin de tomar contacto con la persona y plantearle las posibilidades que ofrece el PAST.

El programa cuenta en Montevideo con 800 cupos en los refugios permanentes y 200 en los refugios de emergencia que funcionan durante los meses de invierno⁵³. En el interior del país funcionan refugios en las ciudades de Chuy, Las Piedras, Pando, Maldonado, Paysandú, Rocha y San José con cupos para 240 personas en total⁵⁴.

El PAST a través de estos dispositivos intenta superar la atención meramente asistencialista que brindaba el Plan Invierno, pero al ser parte del PANES siguió conservando su carácter acotado y emergencial. Esto fue superado en la medida que luego de finalizado el PANES, el PAST continúa funcionando, inscribiéndose dentro de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINACIS), del MIDES.

A fines del 2010 el programa comienza a denominarse Programa de Atención a la Situación de Calle, Laura Alonzo coordinadora del programa plantea que la reformulación del programa se debe al entendido que el estar sin techo es una consecuencia del estar en

⁵²Información obtenida en:

<http://www.mides.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=12929&site=1&channel=mides>. Consultado Octubre 2011.

⁵³Datos obtenidos de entrevista a Juan Carlos Gomes, co-coordinador de Puerta de Entrada. fecha:

⁵⁴Fuente: www.mides.gub.uy, consultado Octubre de 2011.

situación de calle: *“El PASC, es un programa que está en el marco de la Dirección Nacional de Integración Social del Ministerio de Desarrollo Social, que está dirigido a trabajar con las personas en situación de calle. Se está reformulando desde fines del año pasado, antes se llamaba Programa de Atención a los Sin Techo, ahora se llama Programa de Atención Promoción y Prevención a las Personas en Situación de Calle, en el entendido que el estar sin techo es una consecuencia de estar en situación calle. Entonces desde el programa lo que se pretende es trabajar con estas personas, desde un lugar personal, considerando la situación de cada una de las personas, por qué se llegó a la calle y acompañando todo el proceso hasta su egreso.”*⁵⁵

Más allá del cambio de denominación del programa, el relevamiento de información⁵⁶ no denota por el momento un cambio sustantivo en la implementación del mismo, más allá de ciertas innovaciones como la implementación de las Casas de Medio Camino, las cuales están pensadas como instancias de pre-egreso, las que en la actualidad tienen cupos para 30 personas.

Alonzo plantea que *“los dispositivos que tiene el programa hoy son insuficientes para atender a toda la población que hay en calle, son insuficientes en cuanto a números y son insuficientes en cuanto a perfiles, por ejemplo en este momento no tenemos un centro que atiende a mujeres por violencia doméstica específico...no estamos muy cerca, estamos caminando hacia, pero no estamos muy cerca de la meta que nos planteamos respecto a la cantidad de servicios y a la calidad de atención brindada”*⁵⁷

Teniendo en cuenta las características generales de un programa en proceso de modificación y que desde el mismo se reconoce que no se está alcanzando los objetivos planteados, nos centraremos en cómo se implementa el mismo para nuestra población objetiva, es decir los hombres jóvenes usuarios de los refugios nocturnos, más allá que ciertas apreciaciones pueden ser generalizadas para el conjunto de personas en situación de calle.

3.4 – Hombres jóvenes en calle y refugios.

⁵⁵Entrevista en profundidad.

⁵⁶El que se realizó básicamente en base a la página web del MIDES, notas de prensa y las entrevistas realizadas para este trabajo ya que ya que no existe ningún documento oficial impreso sobre el programa.

⁵⁷Entrevista en profundidad a Directora del PASC Laura Alonzo.

La población en situación de calle en nuestro país, la podríamos dividir en una primer instancia entre los que hacen uso de los recursos públicos, es decir del PASC y principalmente de los refugios nocturnos y los que comúnmente son denominados "crónicos de calle", que no acceden al programa, ya que generalmente no se adaptan a las normas que el mismo establece y permanecen pernoctando en la calles.

Los datos sobre esta población son escasos y se remiten en primera instancia al conteo y censo de población en situación de calle realizado por el MIDES en la noche y madrugada del 24 y 25 de octubre del 2006, en el mismo se contabilizaron 319 personas durmiendo en la calle, de los cuales un 75.6% eran hombres y un 9.1% eran mujeres⁵⁸. En referencia a las edades un 38 % de las personas en situación de calle eran adultos (entre 31 y 55 años), un 23 % eran jóvenes (entre 15 y 30 años), un 12 % adultos mayores (de 65 años o más) y un 3 % eran niños.⁵⁹

En el corriente año se realizó el segundo censo y conteo de personas en situación de calle⁶⁰ en el marco del Censo Nacional de Población y Vivienda, los datos preliminares del Conteo de personas en situación de calle arrojó que en la noche-madrugada del 15 y 16 de setiembre en la ciudad de Montevideo había 343 personas en calle.

Si bien el informe preliminar⁶¹ de los datos de dicho relevamiento plantea que en la actualidad teniendo en cuenta los refugios de emergencia que se abrieron durante los meses de invierno hay cupos suficientes para todas las personas que al momento se encontraban en situación de calle, sin embargo la realidad nos muestra que por diferentes razones hay un contingente de población en calle, relativamente estable en cantidad que no accede a la política.

Varias de las personas entrevistadas relatan haber pasado largos períodos en calle, uno de ellos estuvo 3 años durmiendo en la calle y plantea que *"llega un momento que pensás que todo es lo mismo, que nada sirve para nada, que no tiene ningún tipo de valor*

⁵⁸De las personas relevadas en un 15% no se le pudo determinar el sexo.

⁵⁹Las personas de las que no pudo ser determinada la edad representan un porcentaje del 23 % del total.

⁶⁰El Programa de Atención a los Sin Techo en el año 2010 realizó un conteo de personas en situación de calle (no se censaron las personas en los refugios). El dato general indicó que 580 personas estaban en esta situación, sin embargo los datos no son comparables con los relevados en el conteo del año 2006 ni en el Censo y Conteo 2011, ya que el mismo presenta diferencias metodológicas importantes, El Conteo 2010 no se realizó en único momento del tiempo e incluía una definición más amplia de la población a identificar. (Censo y conteo de personas en situación de calle 2011. Resumen ejecutivo).

⁶¹Censo y conteo de personas en situación de calle 2011. Resumen ejecutivo. Disponible en: www.presidencia.gub.uy.

*la vida, tenía esa locura, así que no me importaba nada y ahí ta la quedé, me vine muy abajo, ahí me quedaba en la calle (...) yo tenía mi mundo aparte, no quería estar con la gente".*⁶²

Otro de los entrevistados plantea que estuvo en un hogar de INAU hasta los 19 años y luego estuvo 10 años durmiendo en calle antes de ingresar al refugio, *"después de ahí me vine para Montevideo y estuve tirado en la calle. Es horrible dormir en la calle, pasaba un mes y no me bañaba, dormir en la calle era horrible"*⁶³.

Otro usuario relata la experiencia de decidir ingresar a refugio, luego de estar un tiempo en calle, *"Vine para el centro y dije la llevo, pero viste cuando agarras el ritmo de la calle, me entré a quedar y a quedar barbudo, mugriento conseguía plata y me drogaba, pedía, no robaba, cuidaba coches y me drogaba, consumía alcohol y en una no sé qué me pasó vi a un hombre mal, pero mal era un saco de pulgas, barbón, peludo y me dije yo no quiero terminar así, voy a hacer algo, conseguí una máquina de afeitar para emprolijarme, conseguí unos papeles que me faltaban, carné de salud y eso y empecé a buscar trabajo y después vine para acá"*⁶⁴

Estas personas que luego accedieron al programa, pasaron por un largo periodo que, teniendo conocimiento que existía el recurso no accedían, con estas personas nos cruzamos diariamente y los motivos por los que quedan por fuera pueden ser muchos, desde la inadecuación de la política para que sea accesible a estas personas hasta aspectos que pasan por el proceso individual de cada sujeto.

Voy a remitirme a una imagen que me ha quedado presente desde el domingo 24 de Julio pasado, cuando Uruguay resultó campeón de la Copa América, los montevideanos salieron a las calles a festejar el triunfo, 18 de julio desbordaba de gente era una verdadera fiesta del pueblo, sin embargo en el porche de un comercio estaban dos personas tapados hasta la cabeza con frazadas y cartones, dormían o al menos intentaban mantenerse al margen de lo que estaba pasando a su alrededor, en ese momento (y en este) no pude dejar de remitirme a la idea de "desafiliación" de estructuras dadoras de sentido de la que nos habla Castel, era la imagen más clara de que estas personas gravitan en el entramado social sin realmente pertenecerles.

⁶²Entrevista 3, Usuario Refugio San Vicente.

⁶³Entrevista 5, Usuario Refugio A Redoblar.

⁶⁴Entrevista 7, Usuario Refugio Por la Vida.

Sin duda sería otra tesis el estudiar la situación de calle desde las personas que no acceden al programa, pero si bien este trabajo se centra específicamente en como incide el PASC en los que si acceden a él, es pertinente tener en cuenta que muchos de los que hoy están en los refugios, y lograron hacer un movimiento en su situación, también estuvieron en la vereda de enfrente. En principio este movimiento se basa en el acceso a sus derechos de subsistencia (alimentación, techo, abrigo), pero nos cabe indagar en qué medida luego de estar satisfechos los derechos básicos el programa los ha habilitado a ejercer sus otros derechos sociales.

De esta forma nos introducimos en indagar quienes son los que si acceden al programa, que es la población sobre la que efectivamente se aplica la política, pero de la que tampoco existen demasiados datos cuantitativos, los mismos también se remite fundamentalmente a los censos del 2006 y 2011.

La falta de información sobre la población con la que se trabaja es una carencia del programa, la misma es asumida por su directora al plantear que, *“no hay estudios serios de cuantas situaciones se han ido resolviendo, no hay una sistematización de la información y eso no nos permite decir bueno tenemos tanta población, esta se ha resuelto, esta no se ha resuelto, que pasó con esto, el no tener la información sistematizada no nos permite sacar conclusiones serias, nos estamos manejado medio al tanteo.”*⁶⁵

La falta de sistematización de los procesos de los usuarios que han pasado por el programa es una carencia que también es visualizada por el co-coordinador de Puerta de Entrada: *“... es medio esquizofrénico este programa, nosotros como puerta de ingreso al programa tenemos tipificados los ingresos”*⁶⁶, *por género, por nivel educativo, consumo, patología psiquiátrica, pero es una foto inicial, no sabemos qué proceso hizo o si se le despertó una patología durante el proceso de refugio, que no la mostró en la entrevista inicial, eso no está tipificado, pero tampoco tenemos tipificado los egresos. Si es un egreso positivo o negativo (...) Todo eso no está sistematizado, ni explorado”*⁶⁷.

⁶⁵ Entrevista en profundidad a Directora del PASC Laura Alonzo.

⁶⁶ No se pudo acceder a esta información ya que está siendo parte de la elaboración de un documento institucional.

⁶⁷ Fragmento entrevista en profundidad a Juan Carlos Gómez, co-coordinador de Puerta de Entrada.

Sin duda esta es una de las grandes carencias del programa, el no haberse apropiado de la información sobre la población usuaria del servicio para poder rediseñar la política desde lo concreto y no desde los supuestos.

Por lo que intentaremos hacer una aproximación a la población usuaria del servicio a partir de estas fotos primarias, en el Censo del 2006 se constató que a poco más de un año de implementado el programa hacían uso de la red de refugios⁶⁸ unas 419 personas mayores de 18 años en la ciudad de Montevideo, de los cuales en los refugios pertenecientes al PAST 72.1 % eran hombres y un 27.9 % mujeres, como una media de edad de 44 años, oscilando entre los 18 y 96 años de edad.

Otro dato importante es que el 44% de los usuarios de refugios PAST declaró haber trabajado al menos una hora durante la semana anterior al relevamiento, con una media de horas trabajadas de 28.6hs, siendo las "changas" la principal actividad desempeñada representando al 46.6% y un 23.3% declaran tener una ocupación permanente.

En el 2007 fueron 1900 las personas que fueron usuarias de los refugios del PAST en todo el país, en el invierno de este año fueron atendidas 350 personas por el equipo móvil que trabaja con las personas en "calle" que no aceptan ir a los refugios⁶⁹. El Informe de Monitoreo de Ejecución del PANES⁷⁰ presentado en Noviembre de 2007, muestra que del total de la población que ingresó a los refugios un 73% se trata de casos individuales y el 27% restante de familias. El 48% de los usuarios tiene menos de 29 años, y el 67% del total son hombres⁷¹.

Los datos primarios del censo y conteo de población en situación de calle realizado el pasado 15 de setiembre arrojó que habían en la noche- madrugada del 15 y 16 de setiembre en la ciudad de Montevideo 1013 personas en situación de calle de los cuales

⁶⁸La red de refugios estaba integrada por los Refugios del PAST y los permanentes (que son los que los usuarios pagan por el albergue). Es pertinente tener en cuenta que los refugios PAST tiene un sesgo positivo hacia hombres mayores de 18 años, mientras que los permanentes ofrecen una cantidad relativamente mayor de cupos para mujeres y personas mayores de 60 años. En el informe del cual se extrae esta información las variables relevadas fueron presentadas de forma discriminada para estos dos tipos de refugios, por lo que a efectos de este trabajo solo se tomarán en cuenta los datos de los refugios pertenecientes al PAST.

⁶⁹Ver:http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan_de_atencion_nacional_a_la_emergencia_social.pdf

⁷⁰Ver:http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/6170/1/ejecucion_del_plan_de_atencion_nacional_a_la_emergencia_social.pdf

⁷¹Es de destacar que del informe que se extraen estos datos no se especifica a cuanto población pertenecen estos porcentajes, ni si los mismos son desde que se comienza a implementar el programa o solo del año 2007. De todas formas se consideró útil agregar esta información ya que da cuenta del perfil poblacional de los usuarios de refugios nocturnos.

670 pernoctaban en los refugio⁷². En el interior del país⁷³ se registraron 92 personas en calle y 139 en refugios.

Estos datos nos arrojan que la población usuaria del sistema de refugios nocturnos aumentó en un casi 60% en 5 años, si bien no podemos establecer cuantas de estas personas han permanecido desde entonces, cuantos han sido reingresos y cuantos son los "nuevos" sin techo, podemos arriesgar que la implementación del programa no ha logrado disminuir el contingente de personas en situación de calle, sino por el contrario se percibe un aumento significativo.

Por otro lado se puede señalar una marcada tendencia a que la situación de calle afecta mayoritariamente a los hombres jóvenes, los trabajadores sin trabajo de los que había Castel, que han sido excluidos del mercado de trabajo y no logran sostenerse en el tejido social a causa de sus endeblés vínculos de socialización.

⁷²Mientras que las restantes 343 personas están en calle.

⁷³En el interior el relevamiento se desarrolló en las capitales departamentales y las ciudades de más de 20.000 habitantes.

4- EL PASC DESDE LA MIRADA DE LOS DIFERENTES ACTORES.

4.1- Ingreso a la calle y refugios, similitudes y particularidades en las historias de vida.

En este punto buscaremos establecer algunos aspectos en común a partir de los relatos de los propios usuarios sobre su ingreso a la calle y a los refugios y los motivos que los mismos identifican que los colocan en esta situación, teniendo en cuenta las particularidades que cada historia de vida trae consigo.

En primer lugar debemos señalar que a diferencia de lo que se podría pensar encontramos entre los hombres jóvenes⁷⁴ usuarios de los refugios nocturnos, personas que llevan transitando en calle largo tiempo, en estas personas se logra visualizar un deterioro importante de sus condiciones físicas y sobre todo psíquicas.

Los cuales en su mayoría relatan que conocían la existencia del programa, de hecho la Brigada Calle se encarga de informar y ofrecer a las personas que están en calle la posibilidad de ingresar a un refugio, pero como manifestaba el co-coordinador de Puerta de Entrada es necesario que haya un movimiento por parte de las personas, un querer modificar su situación, cuando esto pasa , generalmente personas que han estado largos períodos de tiempo en calle acceden al dispositivo de refugios y allí comienza otro largo camino para poder efectivamente superar la situación de calle.

Así nos lo ilustra una de las personas que estuvo tres años durmiendo en la calle, *"...me quedaba en la calle, tenía unos amigos que me ayudaban, a refugio haré un poco más de un año que se me dio, porque yo era medio rebelde con ese tema, tenía miedo también, yo no quería hablar, no quería estar con la gente, no quería nada, yo tenía mi mundo aparte, no quería estar con la gente, hasta que un día decidí que no podía estar más así, me senté en Tres Cruces, en la plaza de Tres Cruces hace poco más de un año y me dije esto tiene que cambiar, no aguantaba más y es como empezar de vuelta algo así y es*

⁷⁴Entre un rango etario de 18 a 35 años.

en lo que estoy ahora ver si puedo empezar de nuevo, que me está costando mucho(...) yo me tengo que adaptar a vivir en sociedad, sino nunca voy a poder hacer nada".⁷⁵

Cuando intentamos establecer los motivos que llevan a estas personas a encontrarse en situación de calle, partiendo de nuestro marco teórico, Castel (1997) nos señala la centralidad del trabajo como inscripción privilegiada de la integración social, por lo que nuestra hipótesis inicial estaba mediada por esta idea de que la pérdida de la centralidad del trabajo era uno de los determinantes clave para pensar los procesos de exclusión por los que atravesaron estas personas para estar hoy en situación de calle.

Sin embargo al analizar las entrevistas nos encontramos con que en la mayoría de los discursos no aparece el trabajo como el factor desencadenante de su situación, en principio podríamos decir que nuestra hipótesis pierde vigencia. Pero debemos tener en cuenta que estos jóvenes tienen en común una baja escolarización⁷⁶, que no les ha permitido acceder a un mercado de trabajo cada vez más exigente, de hecho el pasaje por el trabajo ha estado mediado en todos los casos por la informalidad y la precariedad, durante acotados periodos de tiempo, esto nos lleva a que no identifiquen al trabajo como "central" en los motivos que los llevan a la situación de calle, ya que nunca fue un factor central en sus vidas.

En su mayoría no encontramos en este grupo a los "nuevos pobres en situación de calle" de los que nos habla Santadeur(2003) sino a personas que viene experimentando situaciones de pobreza generacional, son parte del "Uruguay vulnerado" (Filgueira y Lijtenstein,2006), que han absorbido el riesgo social de las sucesivas crisis y reformas por las que ha atravesado el país en los últimos 30 años. O a decir de Castel (1997) son parte de una periferia precaria, donde a diferencia de la versión anterior de la cuestión social, estos ni siquiera son explotados porque no gravitan en ningún lugar neurálgico de la sociedad.

Sin embargo si encontramos como elemento común que atraviesa de una u otra forma todas las historias de vida analizadas, la ruptura o ausencia de vínculos familiares, que están condicionados por diferentes motivos según la particularidad de cada sujeto, se

⁷⁵Entrevista 3.

⁷⁶En su mayoría tienen primaria aprobada, llegando su techo en todos los casos a ciclo básico de secundaria.

puede considerar que este es el gran factor común que condiciona el ingreso a la calle a estos sujetos.

Uno de ellos hace mención a no haber tenido una familia que cumpliera con las funciones de cuidado y protección de las que habla Miotto (1997), al decir: *"Nunca tuve una familia que me enseñara a ir por un camino derecho, siempre me crie en la "llega", siempre anduve por lugares desviados, pero no es bueno para mí, no es bueno para nadie. Pero mi familia para mí es mi madre y yo"*⁷⁷.

Por otro lado encontramos en dos de las entrevistas la ausencia de vínculos primarios, marcada fundamentalmente por la institucionalización desde la niñez, la ausencia de la referencia familiar ha sido sin duda determinante de este proceso, siguiendo a Miotto(1997) la familia es el espacio privilegiado para conformar la identidad y el sentido de pertenencia, aspectos indispensables de los procesos de socialización.

Podemos suponer que para estas personas se le es muy difícil poder llevar adelante una vida autónoma, ya que siempre han estado mediados por normas "impuestas" desde las diferentes instituciones INAU, Hospital Psiquiátrico y ahora el Refugio.

Por otro lado cuando buscamos identificar los motivos que han llevado al deterioro de estos vínculos en el resto de las situaciones analizadas, encontramos como factor común en la mayoría de los casos el consumo problemático de drogas.

En los relatos de estas personas surge claramente la relación entre el deterioro de los vínculos y el consumo de drogas:

"Antes de estar en el refugio vivía con mi pareja y mi hija, agarré para el lado del consumo y la cansé creo (...) tampoco podía ir a lo de mi madre, ni a lo de los abuelos, creo que cansé a todo el mundo".⁷⁸

"fue una decisión que tome, la decisión de ir a la calle por demasiados disgustos que le di a mi familia y no encarar una vida normal y no querer trabajar, estaba tirado al abandono, así cuatro años, ahora hace un año que estoy acá, en este refugio".⁷⁹

⁷⁷Entrevista 8

⁷⁸Entrevista 7

*"Nunca tuve una casa fija, si tuve pero cuando yo empecé con el tema de la Pasta Base mi madre decidió venderla, porque yo me mandaba muchas macanas, le robaba..."*⁸⁰

Estos son algunos de los relatos donde aparece el consumo como factor que propicia el deterioro de los vínculos familiares hasta llevar a la expulsión o retirada del hogar, donde tampoco encontramos que acudan a vínculos secundarios, quizás porque los lugares privilegiados para generar estos vínculos como lo son el trabajo y la educación han sido en su mayoría salteados o de escasa permanencia por estas personas.

Por otro lado surge como otro elemento a tener en cuenta la presencia de patologías psiquiátricas, también en un número importante de entrevistados, donde algunos han pasado por procesos de internación, en algunas de estas personas se visualizó un importante deterioro psíquico, con dificultades para recordar y orientarse en tiempo y espacio. Aquí surge una interrogante de la que no podemos dar cuenta, ¿el deterioro psíquico se puede considerar un elemento que propició el ingreso a la calle de estas personas, o es consecuencia de esta? Esta pregunta sin duda es para ser contestada por psiquiatras y psicólogos, y la respuesta será particular a cada situación, lo que sí es evidente que la callejización agudiza los procesos de deterioro psíquicos.

Desde Puerta de Entrada, lugar por el que pasan todas las personas que ingresan al programa, también es identificado lo vincular como el factor explicativo de la situación de calle: *"más allá de la privación de ingresos económicos, a mí lo que me asusta es el deterioro o la ausencia de vínculos primarios y secundarios... la soledad que traen... la pérdida de vínculos es lo determinante, ahora por qué se deterioran estos vínculos es multicausal , se puede asociar a factores que si tenemos identificados: consumo problemático, más que nada de alcohol o pasta base, las patologías psiquiátricas, violencia doméstica que en ese caso se da que tiene que retirarse del hogar"*.⁸¹

Por lo que a partir de estos relatos se identifica como el elemento común del ingreso a calle de estas personas la ausencia o deterioro de los vínculos de proximidad, que lleva a que ante una situación de crisis o vulnerabilidad estas personas no tengan

⁷⁹ Entrevista 2

⁸⁰ Entrevista 8.

⁸¹ Fragmento de entrevista a Co-coordinador de Puerta de Entrada, Juan Carlos Gómez.

vínculos sólidos a los cuales acudir y pasen a un estado de exclusión como es estar en situación de calle.

4.2- Los Refugios, estrategias de intervención hacia el egreso y la reinserción.

El proceso de ingreso al PACS

Los refugios en los que se desarrolló el trabajo de campo, son refugios para hombres solos mayores de 18 años, como ya se mencionó los mismos fueron San Vicente, A Redoblar y Por la Vida, en estos se mantuvo entrevistas en profundidad con los coordinadores y con algunos usuarios, en esta sección se busca dar cuenta de la dinámica de funcionamiento de estos refugios y de Puerta de Entrada y las particularidades que surgen en las diferentes intervenciones.

En todos los refugios los ingresos se realizan a través de la derivación de Puerta de Entrada, en donde funcionan dos programas el de Servicio y Acogida que abre sus puertas a las 15hs y es un espacio donde la gente puede bañarse, lavar ropa, cambiarse y se realizan actividades lúdicas, aunque el co-coordinador de Puerta de Entrada plantea que no existe la infraestructura adecuada para estas actividades, ni los recursos humanos suficientes y que casi toda la población se concentra frente a la televisión. El otro programa que se desarrolla es el de Orientación y Derivación, que funciona desde las 17hs en el que se trabaja con personas que llegan voluntariamente⁸², se le pide la Cédula de Identidad y se va a la base de datos, donde aparece si la persona ya estuvo en refugio, si es así tiene un número de ficha, porque ya hubo una intervención previa, por lo que a la hora de la entrevista se indaga porque está nuevamente en situación de calle y cómo fue su proceso cuando estuvo en refugios y cuando egresó de este.

⁸²Esta aclaración se realiza debido a que el pasado 6 de Julio de 2011, se promulgó una Ley que permite la internación compulsiva de la gente en situación de calle, esta medida se llevó a cabo luego que se produjeron cinco muertes por hipotermia de personas en situación de calle, hecho que generó muchas críticas desde la oposición y la opinión pública a la actuación del MIDES al respecto. Dicha ley prevé que las personas que se encuentran durmiendo a la intemperie y que se constata problemas de salud o riesgo de vida puede ser ingresada a refugio contra su voluntad, este dispositivo es llevado a cabo por el Comité Nacional de Emergencia ingresando a las personas a Plaza 5. El equipo de Puerta de Entrada se opone a esta ley y el PASC como programa no se valió de la misma para llevar adelante el ingreso de personas a refugio, continúa la Brigada calle realizando su trabajo de intentar convencer a las personas para que ingresen voluntariamente a los refugios de emergencia que se abren todos los inviernos.

Por otro lado a las personas que por primera vez piden ingreso se le hace una ficha a partir de un diagnóstico situacional, el Co-coordinador de Puerta de Entrada nos plantea que lo que se busca en este diagnóstico es *"indagar sobre cuál fue el desencadenante de la situación de calle, por qué está ahora en calle y no antes, que es lo que hace al sujeto en este punto que quede en situación de calle, después lo emergente de esa situación de calle, léase consumo problemático, patología psiquiátrica, son datos que sirven para planificar la intervención, pero lo que vemos básicamente es que hay muchos sujetos en calle que tienen techo pero lo que está deteriorado son sus redes vinculares, primarias y secundarias."*⁸³

Resulta interesante el enfoque que se plantea de los desencadenantes y emergentes de la situación de calle, aunque me lleva a preguntarme, si por ejemplo el consumo problemático o las patologías psiquiátricas no se podrían considerar desencadenantes más que emergentes y aquí volvemos al punto de la singularidad de cada situación, pero sin duda acordamos en que la ausencia o deterioro de los vínculos es un factor explicativo de las dimensiones actuales de la situación de calle.

Continuando con el proceso de ingreso a los refugios, nos explica que luego de realizadas todas las entrevistas a las 19hs. cuando abren los refugios se hacen las derivaciones, ya que luego del diagnóstico se planifica la estrategia de intervención, donde se establecen acuerdos voluntarios con los usuarios y en la medida que estos acuerdos se cumplan el mismo queda permanente en el refugio asignado.

Los usuarios se derivan a los diferentes refugios según el perfil de cada uno, aunque se nos plantea que no siempre se condice porque muchas veces no hay cupos y en estos casos se usa el sistema de refugio por una noche hasta que haya un lugar permanente, es pertinente tener en cuenta que este sistema comenzó como algo transitorio por la falta de cupos pero se fue consolidando en la medida que los cupos en los refugios permanentes⁸⁴ son insuficientes en relación con la demanda.

Los refugios permanentes del PASC funcionan los 365 días del año, en el horario de 19 a 8hs, aunque en los meses de invierno alguno de ellos abren a las 18hs. para evitar que los usuarios permanezcan en calle en las horas donde el frío es más intenso.

⁸³Entrevista a Juan Carlos Gómez, Co-coordinador de Puerta de Entrada.

⁸⁴Durante los meses de invierno se abren Refugios de Emergencia, que en el 2011 en tres refugios se albergaron a 200 personas, en estos refugios como su nombre lo dice se trabaja sobre la emergencia que genera la situación de calle, pero no se profundiza en los procesos de los sujetos para salir de esta situación.

Todos los refugios tienen cubierta la cena y el desayuno, la merienda se realiza si queda comida del día anterior, los usuarios deberían bañarse al ingresar al refugio, teniendo luego de esto un espacio para descansar, lavar ropa, en algunos refugios se realizan talleres semanales y de lo contrario queda el espacio abierto para interactuar con los otros usuarios y los integrantes del equipo técnico hasta llegada la hora de la cena, que en todos los casos existe una división de tareas, donde un grupo de usuarios se encargan de calentar y servir la cena y de las tareas de limpieza básicas del lugar.

Si bien todos los usuarios de los refugios son derivados por Puerta de Entrada, se indagó en cada uno de los refugios donde se realizó el trabajo de campo como era este proceso.

El Refugio A Redoblar tiene un cupo para 50 personas pero durante los meses de invierno lo amplían, funcionando con 40 cupos permanentes y 20 por la noche (durante el resto del año el cupo por la noche es de 10 personas), las personas en general ingresan durante un tiempo por la noche, durante este periodo la persona debe pasar diariamente por Puerta de Entrada y ambos equipos van evaluando los acuerdos que se fueron generando con el usuario, nos plantean que en este periodo se evalúan muchas cosas la búsqueda de trabajo, búsqueda de capacitación, inserción en algún Centro Diurno, dependiendo del perfil de cada uno, y en la medida que se genera un cupo permanente (porque alguien egresó) y la persona cumple con los acuerdos pautados queda permanente en ese refugio y el seguimiento pasa a realizarlo exclusivamente el refugio.

En el Refugio Por la Vida, se plantea que la dinámica de derivación se ha dado por inercia, al abrir reciben la llamada de Puerta de Entrada y en función de los lugares que tienen por una noche les mandan personas, durante el periodo que estos usuarios van por una noche se los va conociendo y cuando queda libre un cupo permanente se le pide al equipo de PE para que ingrese, aunque se plantea que no siempre es así, que a veces se decide desde PE si se dispone de lugares.

En el Refugio San Vicente, plantean que las derivaciones se realizan según los perfiles, si desde Puerta de Entrada evalúan que se van a adaptar y cumplir con las normas, aunque manifiestan que a veces aunque no coincida con el perfil, ingresan de todas formas por la noche, debido a la falta de cupos; durante el periodo que los usuarios ingresan por la noche se mantienen entrevistas y se los van evaluando y luego el equipo decide la posibilidad de permanencia, plantea que si se observa que va a ser difícil pensar

en un egreso se coordina con el equipo de Puerta de Entrada en ir estableciendo acuerdos, la Coordinadora afirma que lo importante del servicio es que haya movilidad.

Si bien en términos generales la dinámica de derivación es similar, se puede observar que en algunos refugios hay una coordinación y participación mayor en la evaluación de cada sujeto y un pensar entre ambos equipos que trabajan con el sujeto las estrategias a desarrollar con él mismo y en otros se podría ver como algo más dado desde afuera, donde la capacidad de injerencia es menor.

La población atendida

Si bien los tres refugios apuntan al mismo perfil de población sus coordinadores realizaron algunas puntualizaciones en las características de los usuarios de los mismos.

En el Refugio A Redoblar nos plantean que son hombres, mayores de 18 años y dentro de ese rango el perfil es muy diverso desde jóvenes de 18 años hasta adultos de 80 años, personas que están por primera vez en esta situación y otros con historias de 30 años en calle.

El Coordinador manifiesta que en el corriente año realizaron una planilla con el movimiento de la población y en la misma se constataba que en situación de calle no siempre el factor económico es el más importante, plantea que hay gente que está trabajando pero que continúa en el refugio durante un tiempo porque existen otras razones más allá de las económicas que no le permiten realizar una vida autónoma,

Sobre las características comunes encontradas al realizar esta sistematización, nos plantea que se visualizó básicamente personas con discapacidad intelectual o problemas psiquiátricos, el consumo problemático de drogas que "quemán" todas las redes familiares, nos plantea que en muchos de estos casos están presentes las familias, pero que estas se desbordan y no pueden hacerse cargo, ya que muchas son familias con pocas herramientas, de contextos humildes. También se encontró que había mucha gente con depresión, quizás sin problemas psiquiátricos graves, que cayeron en situación de calle que hasta que no salen de su situación no pueden conseguir trabajo, también hay un número importante de ex-policías y ex-militares, y personas egresados de INAU, que pasaron toda una vida institucionalizada.

Aquí aparecen dos aspectos que considero importante subrayar, en primer lugar es una constante en los discursos la falta de sistematización y es real que esto es así, pero

acá encontramos los aportes del trabajo de un equipo que logra establecer las características comunes de la población atendida; y el segundo aspecto es que el mismo corrobora nuestra percepción de que la variable económica no es determinante en muchos casos de la situación de calle y se vuelve a plantear el factor vincular y el deterioro de estos vínculos como factor común.

En el Refugio Por la vida, se señala que la población atendida es mayoritariamente joven, en el momento de la visita solo habían 6 personas mayores de 50 años y la mayoría tienen menos de 35, en esta población la mayor problemática identificada es el consumo problemático de PBC (Pasta Base de Cocaína).

Por su parte en el Refugio San Vicente, las edades de la población atendida es entre 18 a 50 años y un número importante de estos usuarios están en tratamiento por consumo problemático de drogas, a lo que se le suma patologías psiquiátricas (se aclara que en algunos se encuentra una de las dos problemáticas y en otros ambas), también se encuentra gente que hace mucho tiempo que está en situación de calle que no tiene un trabajo estable, "que no logran sostener la changa del domingo"⁸⁵.

Se plantea que las personas que están en tratamiento por adicciones un problema es el manejo del dinero, muchas veces no pueden manejar dinero entonces tampoco se puede pensar que logren empezar a trabajar, son procesos largos que llevan un desgaste del equipo en el acompañamiento, manifiesta: *"hay que estar cuando la recaída, hay que estar cuando le viene ganas de consumir y se quiere ir, tratar de convencerlo para que no se vaya"*⁸⁶.

En estos dos refugios aparece como la característica más marcada el consumo problemático de drogas y todo lo que este trae aparejado y las connotaciones que lleva pensar en una estrategia de salida personal por intermedio del trabajo en la medida que no haya una rehabilitación, como por ejemplo se plantea la problemática del manejo del dinero, aspecto que también es señalado por los propios usuarios que están atravesando esta situación.

Las estrategias de intervención.

⁸⁵Fragmento entrevista a Coordinadora Refugio San Vicente.

⁸⁶Idem.

A continuación se plantean como se desarrollan las líneas de intervención en cada refugio, en función de la población atendida, bajo el entendido que en cada refugio se trabaja en pro de que los usuarios superen la situación de calle y en el camino hacia ese fin se deben ir incorporando pautas, hábitos y herramientas que los fortalezca a la hora del egreso. Como ya se había planteado en cada uno de estos se trabaja de forma diferente y sin ánimo de hacer juicios de valor del trabajo de cada equipo, a lo largo de este capítulo se ha intentado ilustrar algunas de estas particularidades.

En el Refugio A Redoblar nos plantean que en la cotidianeidad se trabaja desde lo grupal y luego se realiza un trabajo individualizado, donde cada usuario pasa por una instancia de entrevista y tiene una ficha, depende de la particularidades de la historia de cada persona lo que se prioriza trabajar. Con todos se trabaja el tema de la documentación, tienen que tener la Cédula de Identidad, el Carné de Salud, el Carné de Asistencia, consideran que no puede haber una persona que esté institucionalizada en un refugio y esté indocumentada.

Se plantea que hay un alto porcentaje de personas con discapacidad, con las que se busca que se inserten a un Centro Diurno o se los vincula con PRONADIS⁸⁷ en programas de trabajo protegido. Con las personas que tienen problemas de consumo, se las orienta para que asistan a un Centro de Salud y se integren a algún grupo (Narcóticos Anónimos – Alcohólicos Anónimos), también se señala que otro aspecto en el que se hace énfasis es lo laboral, pero dependiendo de cada situación⁸⁸. Se plantea que en la intervención se busca orientarlos para la inserción en otros espacios más allá del refugio, que según el perfil logren insertarse por el trabajo o los que no pueden ser por el trabajo sea en otras instituciones diurnas.

Desde el equipo se busca acompañar los procesos de los usuarios, se da el ejemplo de los que participan en Uruguay Trabaja⁸⁹, donde se va a los lugares donde están trabajando, se mantiene contacto con el equipo que hace el acompañamiento y se busca hacer el seguimiento del proceso desde ambos equipos, con la idea que no pasen por esa experiencia y termine igual, se plantea que en general el hecho de hacer ese proceso

⁸⁷ Programa Nacional de Discapacidad, MIDES.

⁸⁸ Se da el ejemplo de que del refugio salieron sorteadas 15 personas para el proyecto de Uruguay Trabaja y en el momento de la entrevista 10 de estas personas están aún en el refugio, también se plantea que hay otros que están en el Programa Huertas de Vilardebó.

⁸⁹ En el momento de la entrevista habían 10 usuarios del refugio que estaban participando de Uruguay Trabaja.

genera cambios, porque señala que es gente que hacía años que no trabajaban formalmente o lo hacían en trabajos solitarios e informales.

En la descripción de la intervención se visualiza un manejo por parte del equipo de las redes de inserción y contención con las que cuentan los usuarios y un trabajo en pro de coordinar y articular acciones con las mismas.

En relación a los logros que se visualiza en los usuarios, en primer lugar se señala el acceso a la higiene; agrega que hay personas que llegan muy deterioradas, con años o meses de consumo y en la calle, por lo que cuando comienzan a acceder a la salud, la higiene, la alimentación se visualizan cambios importantes, también hay personas que hacen procesos muy interesantes en salud mental y también con los grupos de narcóticos y alcohólicos anónimos que para muchos funciona para mantenerlos alejados del consumo.

En el refugio Por la vida, se plantea que se busca que el refugio sea un espacio para *"revincularse desde otro lugar en la sociedad"*⁹⁰, su coordinadora relata que a los usuarios se les dice que la llegada al refugio es una especie de plataforma, que el refugio no es para instalarse o para quedarse, sino que es un lugar que pueden descansar un tiempo, recuperar ciertas cosas que han perdido como vínculos, documentación, trabajo, muchas veces salir de la adicción y si aún no lo han hecho ayudarlos a que se introduzcan en algún proyecto para poder salir de la adicción.

Se plantea que los cambios se comienzan a visualizar cuando empiezan a recuperar determinados hábitos como el bañarse, el respetar un horario. La coordinadora sostiene que en este refugio la mayor problemática es la adicción básicamente a PBC, donde se trabaja incentivándolos para que concurren a las instituciones pertinentes, desde los espacios colectivos y desde la intervención del equipo técnico se van estableciendo pautas que si las tuvieron las perdieron o nunca las tuvieron, respecto a los tratamientos se busca que "maduren" la idea y sino se les pone un plazo para que tomen la decisión. En referencia a cómo se maneja el tema del consumo desde el refugio se plantea que muchas veces consumen antes de ingresar sobre todo alcohol y depende de cada usuario y como maneje el tema del consumo si se lo deja permanecer o no.

Sobre las derivaciones, coordinaciones o seguimiento de los usuarios en las instituciones donde concurren como Centros Diurnos o los Grupos NA – AA, se plantea

⁹⁰Fragmento de entrevista a Coordinadora Refugio Por la Vida.

que no se realizan: *"van por su cuenta, ya cuando llegan ya conocen el Centro Diurno o entre ellos se avisan, nosotros no hemos hecho derivaciones, los contactos se dan de forma más displicente, quizás de forma más sencilla"*⁹¹.

Se podría considerar esta una debilidad del trabajo del equipo o quizás el que ellos mismos se procuren los espacios de integración puede funcionar como forma de incentivar la autonomía, pero no se puede realizar esta afirmación en la medida que no contamos con una sistematización de los egresos positivos de los diferentes refugios.

En el Refugio San Vicente también se plantea que las intervenciones se desarrollan en función de lo que surja en la entrevista inicial, comenzando por la documentación y los aspectos vinculados a la salud. Luego dependiendo de cada historia de vida que aspectos le interesan priorizar a la persona, se plantea que en algunos casos puede ser el volver al núcleo familiar, en otros se debe comenzar trabajando por el tema de la adicción y que la familia se pueda acercar, en otros casos es potenciar para que puedan salir a trabajar y preparar todo lo que la búsqueda de trabajo implica.

Nos plantean que el ingreso al refugio lleva un periodo de adaptación a la convivencia y a las normas, pero que poco a poco van incorporando hábitos como el bañarse (que es obligatorio) y empiezan a sentirse mejor, considera que el tener un lugar donde bañarse, comer, donde están acompañados, los hace sentirse "protegidos", esto lleva a que de a poco empiecen a cambiar otras cosas que a la larga, en algunos casos permiten el egreso.

Aquí como en el Refugio A Redoblar, también aparece como parte de la dinámica de intervención las coordinaciones con las instituciones médicas en las que los usuarios están en tratamiento, para ir siguiendo su evolución, se da el ejemplo de las personas que están en tratamiento por adicciones en el Portal Amarillo. Asimismo se plantea que muchas veces las respuestas institucionales son muy lentas, donde hay situaciones que necesitan respuestas inmediatas, pone como ejemplo los pacientes psiquiátricos y las dificultades para coordinar con el Hospital Vilardebó cuando una persona se descompensa, o la falta de respuestas más acordes a las necesidades de este perfil de población como las Casas Asistidas.

La coordinadora plantea que el objetivo del refugio es apoyarlos para que egresen y puedan sostener el egreso pero afirman que con esta población es difícil porque no

⁹¹Idem.

existe el sostén familiar, ni de amigos y tampoco hay respuestas institucionales para este perfil de población.

Aquí aparece la intención de coordinar acciones e intervenciones con otras instituciones y las dificultades que en la práctica se genera, particularmente con el Hospital Vilardebó, este señalamiento también lo hace el Co-coordinador de Puerta de Entrada, quien marca su preocupación por la falta de coordinaciones existentes: *"No hay una coordinación aceptada que nos permita levantar un teléfono, decir de donde somos y la situación como la evaluamos y yo entiendo que todas las emergencias están desbordadas, pero creo que hay cuestiones de voluntad política en cuanto a la mesa interinstitucional y en torno a decisiones, cupos o que quede un referente interlocutor en las instituciones que evalúen la situación (...) hay muchas salvedades en los intersticios porque cada programa quizás aisladamente funciona bien, pero cuando empiezan a superponerse los ámbitos, donde tiene que haber coordinaciones, donde tiene que haber una preocupación por aquella persona que no tiene a donde ir porque ya deterioró sus vínculos o por la ausencia de los mismos, vos no puedes apostar a que esa sea la primer cama que tenés que vaciar, cuando en realidad tenés que hacer un trabajo de coordinación y de asegurarte que esa persona no se va a descompensar y volver a ingresar, porque si no es algo cíclico y iatrogénico"*⁹².

Por otro lado Laura Alonzo Coordinadora general del programa, no solo no visualiza inconveniente, sino que valora positivamente como se llevan a cabo las coordinaciones con las instituciones de salud, *"estamos en coordinación permanente con los Asistentes Sociales de los Hospitales de Salud Pública, del Vilardebó, entonces se ha formado una red donde nos informan, nosotros articulamos, derivamos"*⁹³.

También es pertinente destacar que en la órbita del MIDES funciona la Mesa Interinstitucional de Situación de Calle que está integrada por representantes de la IMM, la Junta Nacional de Drogas, INAU, MVOTMA, Ministerio del Interior con un representante de la Policía Comunitaria, ASSE y un representante de Salud Mental, INDA, BPS y el PASC. A la que Alonzo la describe como: *"Es una mesa que puede parecer poco ejecutiva, sin embargo ha llevado a unificar criterios en las modalidades de atención y que el programa empiece a ser visto como uno solo desde los distintos lugares, además de fomentar las*

⁹²Fragmento de entrevista a Co-Coordinador de Puerta de Entrada, Juan Carlos Gómez.

⁹³Fragmento de entrevista a Directora del PASC, Laura Alonzo.

*articulaciones bilaterales, pero hay cada 15 días una puesta en común de las dificultades que se han presentado y como se pueden resolver desde los distintos lugares. ¡Funciona, no son dos horas de conversación burocrática, funciona!*⁹⁴.

Estas diferentes miradas sobre cómo se desarrollan las coordinaciones y el trabajo interinstitucional, nos lleva a suponer que en término de pensar la política puede ser ejecutiva la mesa interinstitucional, pero cuando los diferentes ámbitos deben de articular y coordinar por cuestiones concretas de los usuarios resulta más difícil que estas se lleven a cabo con la misma fluidez.

Otro aporte que señala la Coordinadora del PASC sobre las estrategias de intervención del programa son la prevención y el seguimiento, plantea que estas líneas de intervención no tan visibles, en referencia a la prevención señala que son las acciones que se realizan para evitar que las personas lleguen a estar en situación de calle, planteando: *"a modo de ejemplo gente que va a ser desalojada o que tienen alguna patología están por quedar en calle, la familia la están por expulsar y nos avisan, se atiende, se trabaja, se coordina"*⁹⁵. Estas acciones son efectuadas por el equipo central del PASC, el Equipo Móvil y la Brigada Calle, así como lo que tiene que ver con acompañar el egreso y promover los egresos cuando las personas consiguen trabajo, plantea que se hacen articulaciones con el MVOTMA para ver la posibilidad de un subsidio para alquiler o de una pensión y se los continúa acompañando en este proceso.

Sobre estas *"puntas no visibles del programa"* como sostiene Alonzo, parece tampoco ser visibles para los equipos que trabajan cotidianamente con los usuarios del programa ya que cuando se indagó sobre los egresos no se plantea como un recurso tenido en cuenta. Y aquí me cabe preguntarme ¿Cómo se realizan estas articulaciones sin pasar por los equipos que cotidianamente trabajan en función del egreso de los usuarios?

El egreso buscando la reinserción sociocultural y laboral

En este apartado lo que se busca es dar cuenta de los procesos de egreso y como es visualizado el objetivo del programa de lograr la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle, por los diferentes actores.

⁹⁴Idem.

⁹⁵Idem.

En esta línea en el Refugio A Redoblar consideran que un egreso es positivo cuando la gente alcanza niveles de autonomías suficientes, que logran sostenerse 6 u 8 meses sin reingresar y los que no reingresan al programa. Se plantea que hay personas que han estado muchos años en calle, mucho tiempo en refugio, con consumo problemático de drogas durante mucho tiempo y que han logrado sostenerse sin reingresar; desde el equipo se realiza un seguimiento de estas situaciones⁹⁶ y señala que hay ex-usuarios que tienen el espacio como referencia, *"pasan 2 o 3 veces por semana a saludar, que cuando tienen que tomar alguna decisión importante vienen a charlar o igual vienen a pedir una fruta, son personas que tienen el lugar como referencia y cuando esta medio mal dice mira que vuelvo y ahí se intenta sostener y se hace un seguimiento medio formal"*⁹⁷

Es interesante ver como para algunas personas que pasaron por el programa este sigue siendo un espacio de referencia, que es posible trabajar desde el egreso para evitar en última instancia el reingreso al programa.

En referencia al objetivo de la reinserción sociocultural y laboral, el coordinador del Refugio A Redoblar plantea que él considera que se logra, quizás no en los resultados esperados, pero si hay gente que hace el proceso, considera que esto: *"no depende tanto del programa, sino de lo que traiga la persona. Las personas que logran reinsertarse de verdad o vincularse desde un lugar más sano con el laburo y todo eso, es porque tienen otras cuestiones, cuestiones propias que traen en su mochila y que los habilitan a eso"*.⁹⁸

Acá aparece la idea de capital social o de activos con los que cuentan las personas para sortear las dificultades, sin duda los recorridos que las personas han hecho antes de encontrarse en situación de calle y las razones que los colocaron en esta situación van a ser determinantes a la hora de buscar superarla.

En el Refugio Por la Vida se plantea que los egresos positivos se producen generalmente cuando tienen el vínculo familiar bien arraigado y si la persona tiene adicciones que lleve un tiempo sin consumir. Se plantea que a veces no es por intermedio del trabajo que se genera el egreso ya que muchas veces consiguen un trabajo que les

⁹⁶Se plantea que los seguimientos se están realizando por iniciativa del equipo, que no se pide en el convenio ONG -PASC pero que al equipo lo hace porque lo considera importante. Plantea que la idea es poder incluirlo en el próximo convenio ya que es una tarea a las que se le dedica horas de trabajo y se están registrando las intervenciones.

⁹⁷ Fragmento de entrevista a Coordinador del Refugio A Redoblar.

⁹⁸ Idem.

permite egresar, pero enfatiza que si el vínculo familiar no está fortalecido y aún hay adicciones generalmente se producen reingresos, plantea que en estos casos el equipo procura que no se produzca el egreso hasta estar bien establecidos, pero agrega que son adultos y deciden que van a hacer y a donde van a ir.

"Uno sabe que es corta la vuelta que más tarde o más temprano van a estar de vuelta, que es hasta que les dé una fisura y se consuman todo y el hecho de no tener la familia que los contengan, entonces la contención somos nosotros, es el equipo y cuando se van, quedan nuevamente desmembrados"⁹⁹.

En relación a la posibilidad de lograr la reinserción socio cultural y laboral, nos plantea que es relativo, hay personas que lo logran, pero insiste en que lo que "recupera" a la persona es la familia, que desde el refugio se pueden lograr cosas, pero el vínculo familiar es el infalible y desde el refugio se trabaja para restablecer ese vínculo.

La ruptura de los vínculos familiares ha dado cuenta a lo largo de este trabajo de las razones que llevan a gran parte de las personas a encontrarse en situación de calle, por lo que como se plantea aquí podemos pensar que es a través de la re vinculación con estos que se puede avizorar el mejor escenario hacia la reinserción social, pero siempre pensándolo desde la imagen de familia contenedora y unida que pareciera no es la de la mayoría de estas personas.

En esta línea en el refugio San Vicente nos plantean que los egresos positivos se dan generalmente en el caso de las personas que quedan en situación de calle por el consumo problemático de drogas cuando vuelven con sus familias y han sostenido un tratamiento por varios meses, donde se coordina con la institución donde está concurrendo y se sabe que está cumpliendo con el tratamiento.

También son egresos positivos las personas que han hecho un proceso que les ha permitido conseguir trabajo, sostenerse con el 3 o 4 meses y piensa que va a poder seguir afuera sosteniéndose con su trabajo, se plantea que en algunos casos se coordina con la Casa de Medio Camino San Esteban, donde hacen un periodo previo de 6 meses y después egresan definitivamente del programa.

⁹⁹ Fragmento de entrevista a Coordinadora del refugio San Vicente.

En referencia a las personas que reingresan, se plantea que el equipo prefiere que las personas que ya estuvieron en el refugio, si vuelven al circuito no sea al mismo refugio, porque al ya haber trabajado con esa persona consideran que esta ya conoce la dinámica de trabajo y se quedan sin herramientas de intervención para trabajar, por lo que los reingresos solo se permiten una vez, como forma de poder ver que pasó en el afuera, que fue lo que fueron a probar y no funcionó.

En referencia a la reinserción sociocultural y laboral, la coordinadora de San Vicente lo visualiza como un objetivo muy amplio, y sostiene que se logran objetivos parciales, como la inserción en un Centro Cultural, donde manifiesta que la mayoría de los usuarios van pero esto no significa estar reinsertos culturalmente y en referencia a lo laboral plantea que cuando egresan la mayoría egresan con trabajo, pero a los trabajos que ellos pueden acceder no son bien remunerados y esto muchas veces no les permiten egresar rápidamente¹⁰⁰, debido a que tienen poca capacitación¹⁰¹ lo que genera una dificultad para poder acceder a mejores puestos de trabajo.

En referencia a esto considera que faltan respuestas en torno a capacitación y acceso al trabajo para esta población, plantea que las experiencias que han tenido los usuarios del refugio en Uruguay Trabaja, no han sido muy positivas ya que luego que se termina vuelven a quedar en la misma situación, sostiene que no ha funcionado (al menos para estos usuarios) como un trampolín para acceder o permanecer en el mercado de trabajo.

Acá aparece la idea de darle a los usuarios otras herramientas que los habiliten a salir de la situación de calle, la mayoría de ellos acarrean un rezago educativo que no los habilita a acceder a buenos puestos de trabajo, la "mochila" de la que nos hablaba el coordinador del Refugio A Redoblar, donde en muchos casos no tiene las herramientas suficientes para enfrentarse a un mercado de trabajo excluyente, por lo que se debería de pensar en programas que acompañen la estadía en los refugios habilitando la reinserción laboral.

Como se visualizó en los relatos de los coordinadores, no todos los egresos son positivos, si bien no tenemos información sobre los procesos pos-egreso salvo de las

¹⁰⁰ Plantea que a los trabajos que acceden más comúnmente son en Empresas de limpieza, Guardias de Seguridad, Carga y descarga.

¹⁰¹ "hay algunos que tienen otra capacitación y han podido, que tienen incluso formación terciaria, que han podido acceder a otras cosas obviamente por su formación, pero el promedio es primaria y segundo año sin culminar de secundaria." (Fragmento de entrevista a Coordinadora del Refugio San Vicente.)

personas que reingresan, el referente de Puerta de Entrada nos informa que desde el 2006 a esta parte han pasado por Puerta de Entrada 6000 personas, si el censo de 2011 nos arroja que a la fecha hay entre los usuarios de refugio y las personas que permanecen en la calle 1013 personas en situación de calle, nos cabe preguntarnos qué ha pasado con las restantes 5000 personas que han pasado por el programa.

En principio se podría evaluar como positivo que hay 5000 personas que estuvieron en situación de calle y ya no lo están, pero en realidad esto no nos garantiza que se haya logrado la re-inclusión esperada, ya que no se sabe que procesos hicieron, observándolo desde el punto de vista de la ciudadanía, deberíamos cuestionarnos si han logrado efectivizar sus derechos, porque el hecho que no estén en situación de calle no nos garantiza que no estén viviendo otras condiciones de precariedad.

Por su parte la coordinadora del PASC reconoce que los objetivos del programa no se están logrando en la medida de lo deseado, *"no estamos muy cerca, estamos caminando hacia, pero no estamos muy cerca de la meta que nos planteamos respecto a la cantidad de servicios y a la calidad de atención brindada"*¹⁰².

Y en referencia a lograr la reinserción sociocultural y laboral de los sujetos, plantea que depende de cada una de las personas y del proceso de cada persona, de sus condiciones físicas y psíquicas. Plantea que hay muchas situaciones que si se resuelven, pero que hay otras que no, respecto a estas considera que se debería estar más atentos; que haya un seguimiento de los procesos, que las situaciones en los refugios no se transformen en situaciones crónicas:

*"el estar en un refugio tiene que ser algo transitorio, no podemos tener usuarios que están tres años en un refugio, porque entonces hay algo que no está funcionando bien, hay un equipo técnico que no está haciendo un trabajo adecuado porque los refugios no son soluciones habitacionales, si lugares transitorios para contribuir a que las personas tengan su lugar.... entonces creo que hay muchos casos donde se resuelve y se trabaja bien y son una solución porque operan de trampolín, de la calle al refugio, la contención y después de ahí a construir un camino propio que no pasase por la calle; pero hay muchas situaciones que no están bien trabajadas desde lo persona cada caso"*¹⁰³.

¹⁰² Fragmento de entrevista a Directora del PASC, Laura Alonzo.

¹⁰³ Idem.

Respecto a esto, la misma sostiene que las organizaciones que gestionan los refugios han estado trabajando "muy solas", acá aparece señalada una debilidad desde la coordinación del programa, también señala que a su entender el horario del refugio conspira en contra de los procesos y los tiempos de trabajo de los equipos técnicos y por último señala la falta de sistematización del programa que no permite realizar una evaluación con fundamentos en datos concretos, retomando las palabras de Alonzo: *"no hay estudios serios de cuantas situaciones se han ido resolviendo, no hay una sistematización de la información y eso no nos permite decir bueno tenemos tanta población, esta se ha resuelto, esta no se ha resuelto, que pasó con esto, el no tener la información sistematizada no nos permite sacar conclusiones serias, nos estamos manejado medio al tanteo"*¹⁰⁴.

A lo largo de este trabajo se ha marcado esta debilidad del programa, la falta de información no permite llegar a conclusiones fundadas, y es sobre esta no información que se lleva a cabo la política, tomando decisiones sobre las modificaciones y reformulaciones del programa desde el mundo de los supuestos.

4.3. Los refugios desde los usuarios.

Se pretende culminar este capítulo desde los aportes vivenciales de los propios sujetos en situación de calle, en función de cómo ellos han vivido el tránsito por los refugios, las herramientas que consideran que estos les brindan para salir de la situación de calle y algunas consideraciones sobre los aspectos que a su entender debería de tomar en cuenta la política social.

En primer lugar se debe señalar que en todos los casos se considera positivo el servicio del refugio, desde algunos se valora esencialmente el no estar en calle y tener un espacio donde cubrir sus necesidades básicas (alimentación, techo, abrigo, baño), mientras que otros también señalan la importancia de estar acompañados por un grupo de pares en situaciones similares y el espacio de "escucha" que brindan los equipos.

"Me ha ayudado a tener un ritmo de vida normal, una disciplina, un horario de entrada, un horario de salida, el compañerismo...antes de estar en la calle, drogándome, chupando frío, mojándome o haciendo cualquier otra cosa, toda la vida yo creo que el

¹⁰⁴ Idem.

*cambio es bueno, que me ayudó, compartimos con los compañeros, comemos, tengo un teléfono, puedo llamar a mi hijo, puedo mirar tele, si tengo un problema se lo comunico a la educadora y tenemos un diálogo y te ayuda, yo siento que es una ayuda*¹⁰⁵.

En este relato aparece el tema de la reconstrucción de hábitos, en personas que han estado mucho tiempo en calle el volver a incorporar ciertas pautas y establecer una rutina, muchas veces no es fácil, pero para otros las normas son vistas como un peso difícil de llevar en el día a día, al decir de Romero *"El refugio no es neutro ni gratuito simbólicamente, y es representado como un espacio social que limita, que priva, que impone a través de un conjunto de normativas y reglas que muchos no pueden sostener"* (2006: 30).

En este sentido un usuario plantea, *"lo que no me gusta es estar acá adentro es que tenes un horario para entrar, un horario para salir, es feo, no es vida, para mí no es vida, para muchos puede ser"*¹⁰⁶.

Acá se puede ver, cómo las mismas pautas que para algunos son vistas como una limitación, a otros los ayuda a generar cierto orden perdido durante el periodo en calle, asimismo para las personas que tienen un consumo problemático de drogas puede llegar a ser visto como un espacio de rehabilitación: *"yo lo tomo a esto además que como un refugio, como un centro de rehabilitación, acá no podes venir tomado, no podes venir drogado, ellos se dan cuenta de eso, entonces yo lo veo por ese lado me ha ayudado"*¹⁰⁷

Así vemos como el pasaje por el refugio es vivido de diferente manera por los usuarios, dependiendo de las razones que lo colocan en la situación actual y de cómo van realizando el proceso.

Hay quienes lo vivencian como un espacio de contención, ya que aquí encuentran la contención que perdieron al verse obturada la relación con el vínculo familiar; *"ellos son mi familia ahora, los que están todos los días, nos escuchan, cuando están hablando conmigo me prestan atención a mí, tratamos de buscar soluciones, buscamos trabajo también en el diario a veces. Ahora vamos a coordinar los horarios a ver si puedo ir a salud mental también, yo les comento lo que me pasa y ellos tratan de plantearme algo, está bueno eso"*¹⁰⁸

¹⁰⁵Entrevista 2.

¹⁰⁶Entrevista 1.

¹⁰⁷Entrevista 2.

¹⁰⁸Entrevista 6.

La búsqueda de trabajo es una constante en los discursos, sin embargo entre los entrevistados encontramos pocas personas que efectivamente estuvieran trabajando al momento de la entrevista, una persona en Uruguay Trabaja y otra que trabaja en una empresa de fletes, pero sostiene que la remuneración que recibe no le alcanza para enfrentar los costos de vida fuera del refugio, *"me gustaría conseguir otro laburo pero al no tener estudios para poder conseguir algo mejor, porque para mí hoy por hoy si no tenes un estudio no sos nadie en la vida, para mí, es mi punto de vista, porque ganas un sueldo de \$5000, en una pensión pagas 3 o 4 y que te queda nada, no te queda ni para la comida"*¹⁰⁹.

Como ya se mencionó y como sostiene esta persona la poca capacitación con la que cuentan, la mayoría de ellos obtura la posibilidad de acceder a puestos de trabajo de mejor calidad, hay otros usuarios que manifiestan hacer "changas" esporádicamente lo cual tampoco habilita una superación de la situación actual.

También ahí algunos usuarios que vienen atravesando situación de consumo, donde el trabajo no es visto como una posibilidad en la medida que no tengan una rehabilitación, que en la mayoría llevan un largo periodo de tiempo, *"Por el momento yo trato de recuperarme, de alejarme de los vicios de a poco, para ver si algún día puedo madurar mentalmente, madurar y poder tener un laburo legal, poder juntar la plata y alquilarme algo, tener una vida normal con mi pareja y mi gurí. Pero primero tengo que desintoxicarme yo, agarrar un laburo ahora es al pedo. No me quiero mentir a mí mismo, si pasé 8 meses sin consumir, laburando y fui y me drogué igual, robé, ahora que llevo 2 meses, no. Mi familia está bien, si yo trabajo agarro \$4000, \$5000 que hago no pago alquiler en el refugio, no pago nada, agarro la plata y que hago son muchos años de adicto, yo consumo de gurí, tengo 29 años, yo ya se más tarde o más temprano voy a encontrar una excusa, te peleas con alguno, algo y arrancas, ya no me miento más a mí mismo, yo estoy enfermo no me voy a mentir. Yo soy adicto a las drogas y primero me tengo que recuperar."*¹¹⁰

Por otra parte muchos de ellos tienen incorporada una rutina diaria de dependencia con ciertos servicios que brinda la ciudad, algunos en pro de generar un proceso de cambio en estas personas y otros como espacios propios de la calle en los que

¹⁰⁹Entrevista 1.

¹¹⁰Entrevista 9.

transitan diariamente, generándose en estos el proceso de "habitación" del que habla Ciapessoni (2007)

Algunos de los servicios a los que relatan concurrir son el Centro Cultural España (el cual pueden acceder a una biblioteca, cine, escuchar música), Centro Diurno DAR (para personas en tratamiento psiquiátrico), Grupos de Narcóticos y Alcohólicos Anónimos, Comedor de INDA, Programa de Nocaut a las Drogas, también está dentro de la rutina diaria la entrega de currículos y algunos se ven regularmente con familiares (madre o pareja) en lugares públicos. Mientras están los otros espacios que ayudan a pasar las horas para volver al refugio; estos son las plazas y la terminal de ómnibus:

*"Salimos antes de las 8 de la mañana, encaramos y vamos con algunos chiquilines tomando mate, algunas veces salimos con algún curriculum y damos unas vueltas, primero vamos a la Plaza de los Bomberos, nos sentamos a tomar mate o pasamos por Mac Donald a tomar un café, siempre que se puede y después dar alguna vueltita, entregar formularios, después a eso de 10y30, 11 de la mañana vamos al Cultural de España, miramos una película, escuchamos música, antiguamente iba al comedor de INDA a comer, pero muchas veces me llevo comida, lo que sobra de la noche anterior en un bols y no voy al comedor, entonces pasamos la mayor parte de la tarde en el Cultural de España o la Mediateca que tenés cine, escuchas música y tenés biblioteca, lees y todo eso, eso cuando no estoy trabajando, luego volver de vuelta a la plaza y esperar la hora de entrar que son las 7 de la tarde, entramos nos pegamos un baño, lavas ropa, hacemos la limpieza del cuarto, miramos el informativo, comemos y nos dormimos y al otro día lo mismo...Hoy en realidad no fui al Cultural de España porque no sabía si estaba abierto entonces hice plaza todo el día, Bomberos, Cagancha, Entrevero, Independencia, Entrevero, Cagancha y Bomberos."*¹¹¹

"En el correr de la mañana cuidar algún coche para hacer alguna moneda para comer algo, para fumarse algún faso. Al mediodía comedor de INDA, después en la tarde a volar, a lagartear por ahí tirados en la plaza todo el día, después si se rescata una moneda fumamos un faso, vamos al ciber, a veces me encuentro con mi vieja que me da algo para comer, me tira una moneda y después a las 7 para acá, miro tele, quizás me acuesto un

¹¹¹Entrevista 2

rato, jugamos al ajedrez, al truco con los gurises, después esperar la hora de la comida, comer y acostarse hasta mañana”¹¹²

Estos son algunos ejemplos de como en el relato que los usuarios hacen de su vida cotidiana aparece la adaptación a una rutina de vida que pareciera en pocos momentos incluir alguna acción que sea en pro de superar la situación actual, por el contrario hay una habituación a la situación de calle, esto no depende exclusivamente de lo que brinde o no el espacio del refugio sino del reconocimiento de la situación en la que se encuentra el propio sujeto y que haya una intención de modificarla, más allá que cuando esto pasa muchas veces las soluciones no son fáciles de alcanzar.

“Alguna cosa las tenemos que hacer nosotros, tenemos que avanzar, porque en todo no te van a ayudar... pero alguna cosa la tenés que buscar vos, moverte vos, como el trabajo...yo creo que así está bien porque si te pones a ponerle lujos, porque nosotros a veces nos quejamos que tenemos que levantarnos a las 6 o que tendría que abrir más temprano, pero tantos lujos no nos pueden dar porque si no es como una casa, sino estamos todo el día metidos acá adentro y no hacemos nada, porque agarramos costumbre sino, para mi es así”¹¹³

En referencia a como los usuarios ven el programa en términos generales y que cosas consideran que se deberían incluir, se encontraron aportes interesantes que vale la pena tenerlos en cuenta.

“Capacitación laboral, un trabajo de 6 horas de 8 de 14 y bueno porque no todos tenemos donde irnos, porque no es fácil ganar \$7000 y pagar un alquiler de \$4000 y que haces, como vivís, vamos a decir la verdad no es fácil, fácil para el que estudió y que se lo merece, pero para nosotros que tomamos un camino errado y queremos volver al camino que debe ser no es fácil, porque con \$7000 se te va la guita, yo por ese lado no veo que te den una mano, esta bárbaro que nos den este lugar, pero vos decís estas manteniendo gente, le están dando de comer, pero sino nos tendrían a todos en la calle y sino estoy acá estaría acostado enfrente, en algún lado nos van a ver y ese es el espejo del estado, es el espejo del gobierno la gente tirada en la calle, entonces nos tiene que tener en algún lado, y ta; tampoco nos van a dar una casa lógicamente, pero un trabajo si nos podrían dar, o

¹¹²Entrevista 8.

¹¹³Entrevista 5.

*sea que se organice algo para darle trabajo a la gente que está en los refugios a la gente que está en la calle*¹¹⁴.

Otro usuario plantea: *“Por ejemplo que el MIDES y la Intendencia hagan un proyecto laboral para que algunos nos podamos ir antes, que el MIDES haga un proyecto de trabajo, que ellos nos comunican y quizás algunos ya nos vamos con trabajo, no tenemos que andar golpeando puertas a ver si nos toman, ese es uno de los temas yo siento que a veces nos falta apoyo. Yo veo que a veces el MIDES se queda en algunas cosas que se pueden hacer, me entendés. Que serían buenas, para nosotros y para ellos para el equipo. Talleres de estudio, para todos en general, oficio que hagan, que el que se tenga que ir se vaya con trabajo para poder pagar una pensión. Yo quiero que me entiendas, porque a algunos compañeros les ha pasado en los meses que estoy, tú te vas o te echan del trabajo nadie está libre o la empresa se va yo que sé y entonces de repente el compañero termina acá de vuelta, porque no puede pagar, no tiene plata y de repente vuelve, entonces yo creo que falta mucho de eso, hay mucha cosa que no se atienden.*¹¹⁵

En términos generales lo que los usuarios ven como ausencia en el programa y en las acciones que se deberían hacer para acompañar el dispositivo de refugio, encontramos la capacitación y programas laborales, nada muy alejado de lo que yo puedo evaluar al hacer una lectura de este programa, la reinserción sociocultural y laboral no se genera tan solo cubriendo las necesidades básicas, hay otros derechos que se les están siendo vulnerados a estas personas y que no están siendo atendidos por la política pública.

¹¹⁴Entrevista 2.

¹¹⁵Entrevista 3.

REFLEXIONES FINALES

Este apartado no es más que una manera de sintetizar algunas de las reflexiones, que a lo largo del trabajo se fueron marcando, al ir exponiendo las miradas de los diferentes actores sobre el programa, sin pretender llegar a conclusiones acabadas sobre el tema, ya que es necesario seguir repensando como se manifiesta la situación de calle en nuestro país para lograr una eficiente intervención sobre la misma.

En su desarrollo se buscó analizar cómo incide la política social de atención a la situación de calle en sus beneficiarios, en función de su objetivo general: "la reinserción sociocultural y laboral de las personas en situación de calle", por lo que nos replanteamos la pregunta que nos hicimos en el título de este documento. ¿Desde el Programa de Atención a la Situación de Calle, se genera la reinserción o la asistencia?

En principio, vale aclarar que estos dos componentes de la política, con los que jugamos en función de opuestos, no lo son en sí mismos, ya que esta política tiene un componente netamente asistencial y es necesario que así sea cuando se brinda un servicio básico de subsistencia, el problema radica en que si la asistencia no es acompañada por promoción de derechos, corre el riesgo de convertirse en asistencialismo.

El programa en términos generales brinda las condiciones básicas necesarias para la subsistencia (techo, alimentación y abrigo), estos son los servicios que conforman la base de los refugios y los que permiten en primera instancia que las personas no mueran de frío o hambre a la intemperie y si bien son parte de los derechos sociales de todo ser humano, no son suficientes para generar ciudadanía, deben generarse las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos, sino se corre el riesgo de que estas personas se enquisten en su situación actual de dependencia a lo dado, generándose la habituación de la que nos hablaba Ciapessoni o la cronificación de la situación de calle.

Así es que más allá de las condiciones de subsistencia que habilitan los refugios, el programa apunta a la promoción de derechos a través del trabajo de los equipos técnicos, pero como se constató en las diferentes entrevistas, el mismo se particulariza según la

impronta que cada equipo de trabajo le da, ya que no se cuentan con directivas claras desde el PASC de cómo debe llevarse adelante este trabajo.

Esto genera una de las grandes debilidades del programa, la falta de criterios comunes en la ejecución cotidiana del servicio, que se materializa por ejemplo en que quizás no se tengan los mismos criterios para considerar que un egreso es positivo o negativo, cuando se amerita una suspensión o una expulsión, esto lleva a que se corra el riesgo que los usuarios que son itinerantes, es decir, que ingresan y egresan asiduamente del programa, jueguen con la flexibilidad o la rigidez en las normas que los diferentes refugios les ofrecen.

Por otro lado esto trae aparejado que depende de las particularidades del refugio al cual es asignado el sujeto, las posibilidades que va a tener para resolver su situación, ya que se pueden visualizar en algunos criterios más asistenciales y en otros más promocionales.

Asimismo, en la medida que se pretenda realizar una evaluación seria del programa, no sería posible si no se manejan los mismos criterios, si bien es necesario un trabajo desde las particularizaciones, ya que cada persona vive su situación actual y llegó a ésta por diferentes razones, la falta de criterios comunes no genera una intervención integral y eficiente, parecería ser este uno de los grandes desafíos de la reformulación del programa.

Por otro lado al analizar la evolución que ha tenido la política de atención a la situación de calle, se pudo observar un cambio sustantivo entre el Plan Invierno, que se generó como un programa meramente asistencial y emergencial, a su sucesor PAST, que buscó ampliar su cobertura en cuanto cantidad y calidad de servicios brindados, procurando superar su carácter meramente asistencial, sin embargo, aún no se denotan cuáles han sido las innovaciones que presenta el actual PASC, ya que no se cuenta con material bibliográfico al respecto y los actores involucrados parecen no visualizar por el momento grandes modificaciones, más allá de la que proporciona el cambio de denominación del mismo.

En los casi 6 años de implementación del programa no se ha contado con un real monitoreo y evaluación del programa que habilite la planificación de la intervención, por

lo que la reformulación del mismo no se puede avizorar hacia donde apunta, por lo que podríamos conjeturar que las mismas se realizan en base a supuestos y no sobre los datos que la realidad por la que atraviesan los usuarios del programa les podría brindar.

La coordinadora del programa nos plantea que este cuenta con dos aristas no visibles: la prevención de la situación de calle y el seguimiento de los egresos, este trabajo se realiza desde la oficina central del programa, vale repreguntarnos ¿por qué no son visibles ni siquiera para los equipos que trabajan en los diferentes dispositivos del programa?, ¿por qué ellos no cuentan con este recurso al pensar en sus estrategias de intervención? El programa parece funcionar de forma aislada a los demás recursos necesarios para habilitar a los sujetos a superar la situación de calle y también cada servicio que conforma el programa funciona de esta forma. ¿Por qué no se está pudiendo conformar el programa como una totalidad?

Si bien la coordinadora del PASC, reconoce que los equipos han venido trabajando en solitario, sin el acompañamiento necesario desde la órbita de la dirección del programa, lo que lleva a la consecuente falta de criterios comunes de intervención, no parece haber - en los hechos - una modificación sustantiva de esta situación.

El trabajo en solitario también es visualizado por los coordinadores de los refugios a la hora de desplegar las estrategias de intervención, ya que pareciese que en el trabajo cotidiano se hace muy difícil la articulación con otros servicios o recursos necesarios para llevar adelante la política.

Muchos de estos servicios coexisten en el entramado de políticas sociales, pero más allá de los intentos que la mesa interdisciplinaria puede realizar, los mismos se visualizan como programas o políticas aisladas sin articulación, los cuales intervienen sobre la realidad de un mismo sujeto que debe ser visualizado en su integralidad.

En este punto se vuelve a caer en el riesgo de que el programa se limite a la asistencia, ya que si el dispositivo de refugios no se articula con otras políticas (salud, capacitación, trabajo, soluciones habitacionales a largo plazo) es muy difícil que se genere la reinserción a la que apunta el programa.

Cuando se plantean las posibilidades de egreso, el tema es abordado en función de la "mochila", activos o capacidad de resiliencia con la que cuenta cada sujeto (a la que hacen referencia los actores entrevistados) de esta forma la superación de la situación de calle queda sujeta a las posibilidades y cualidades individuales de cada sujeto, por lo que la intervención que se puede realizar sobre esa realidad parece no tener gran peso y la política pierde su razón de ser. Por el contrario, ¿no deberíamos de pensar en una política integral que contemple las particularidades de los sujetos, sin adjudicarles la responsabilidad de afrontar individualmente los costos de la exclusión social?

En algunos de los discursos de los sujetos aparece el cuestionamiento a la política pública, al plantear que se deberían generar programas de capacitación y trabajo, aquí surge por parte de estos la intención de no quedarse en una posición inmóvil y de conformidad con lo dado y al mismo tiempo hay un reconocimiento y apropiación de sus derechos, se están reconociendo como parte de una sociedad y por tanto siendo conscientes de su lugar como ciudadanos y en el intento de ejercer dicha ciudadanía ,se plantea la necesidad de una política no asistencial sino promocional de sus capacidades.

De esta manera la reformulación del programa debería estar basada en repensar en qué medida el mismo habilita el ejercicio de derechos, superando la exclusión y la fragmentación de la intervención, poder pensar al sujeto desde su integralidad, el cual es vulnerado en sus derechos de vivienda, trabajo, capacitación, alimentación, salud. Ya que se tiene la convicción de que no solo garantizando la subsistencia se puede pensar en superar la exclusión sino a partir de generar condiciones de igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

En el proceso de investigación se identificó que ha habido un aumento significativo de las personas en situación de calle desde el comienzo de la implementación del programa y un giro en los motivos que resultan explicativos de dicho fenómeno. Como se planteó a lo largo de este documento, la pérdida de la centralidad del trabajo no parece ser la explicación inmediata de los motivos que llevan a estos jóvenes a encontrarse en situación de calle, sino la ausencia o deterioro de sus soportes relacionales, que no los habiliten a permanecer en el tejido social, esto es mediado en su gran mayoría por el consumo problemático de drogas, la discapacidad y las patologías psiquiátricas.

Por lo que cabe preguntarnos:

¿Cómo repensar la política desde lo vincular?

¿Cómo generar igualdad de oportunidades de acceso al trabajo a personas sin capacitación?

¿Cómo implementar una política de inclusión desde el derecho a la salud?

¿Cómo fortalecer a estas familias vulnerables?

¿Cómo generar la reinserción de personas que no han estado insertas en las instituciones básicas de socialización?

Sin duda estos aspectos marcan una situación de alerta para repensar la política pública en general, donde estos determinantes que resultan explicativos de la situación de exclusión para estos jóvenes en situación de calle deben estar contemplados, si se pretende una real re-inclusión en el tejido social.

BIBLIOGRAFIA

- Abraham, Adriana. "La población en situación de calle. Un nuevo desafío para el trabajo social." Revista de Trabajo Social Año XVI Nº26. 2002. Ed. EPPAL
- Baráibar, Ximena. "Articulación de lo diverso : lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el trabajo social". Revista Servicio Social y Sociedad, N° 59. 1999
- Baráibar, Ximena. Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social. Tesis de Maestría en Servicio Social. Universidad Federal de Rio de Janeiro. Brasil. 1999. (Disponible en Biblioteca de FCS)
- Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós, Bs. As, Argentina 1997.
- Castel, Robert. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?. Ed. Manantial. Bs. As., Argentina. 004
- Castel, Robert. Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial. En: Carpio, Novacovsky (Comp.) De igual a igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales. Ed. FCE, SIEMPRO, FLACSO. Sao Paulo, Brasil. 1999.
- Chouhy Gabriela. "Personas en situación de calle o sin techo: privaciones residenciales y trayectorias". Tesis de Grado. Lic. Sociología. FCS – UDELAR. 2006. (Disponible en Biblioteca de FCS).
- Celiberti, Ariel; Hein, Alberto: "Ay qué dura está la calle...". Apuntes para la sistematización del trabajo realizado con las personas en situación de calle en los inviernos 2000 y 2001. (Cipfe) Mimeo.
- Ciapessoni, Fiorella. "Hombres que quedaron en la calle: un acercamiento a las bases que fundamentan su realidad". Tesis de Grado. Lic. Sociología. FCS – UDELAR. 2006. (Disponible en Biblioteca de FCS).
- Ciapessoni, Fiorella. "De refugios y calle: la construcción de identidades en hombres sin domicilio". En: De Martino, Morás (Comp.). Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual. Ed. Cruz del Sur, Montevideo, Uruguay. 2007.
- Ciapessoni, Fiorella; Ureta, M. Ximena: "Hombres que quedan en situación de calle. Las perspectivas desde la experiencia". 2007. Mimeo.

- Courtoisie; Da Costa. "La atención a la emergencia social. Informe sobre los primeros meses del PANES en el Uruguay". En: Cuadernos del CLAEH nº91. 2005
- Duschatzky, Silvia (Comp.). Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad., Ed. PAIDOS., Bs As, Argentina. 2000.
- Filgueira, Carlos; Filgueira Fernando. El largo adiós al país modelo: Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Ed. Arca. Montevideo. 1994.
- Filgueira, Fernando; Lijtenstein, Sergio. La izquierda y las políticas sociales desafíos y encrucijadas. En: Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en el Uruguay. Instituto de Ciencias Políticas, FCS, UDELAR. Ed: Banda Oriental. Montevideo. 2006.
- Iriarte, Alicia. Derechos ciudadanos y políticas sociales. Reducción de las desigualdades construcción de ciudadanía como objeto de políticas sociales. En: Revista Regional de Trabajo Social. N°25. Ed: Eppal. Montevideo. 2011.
- Kymlicka, Will y Wayne J. Norman. "El retorno del ciudadano: una revisión crítica de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". En: Cuadernos del CLAEH Nº 75. Montevideo. 1996.
- Laurell, Asa Cristina. Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En: Birgianni; Montañós (Comp.) Las políticas sociales hoy. Ed: Cortez editorial. San Pablo, Brasil. 2000.
- Mallo, Susana; Serna, Miguel. "Las promesas incumplidas de las reformas estructurales: democracia y exclusión". En: El Uruguay desde la sociología. Comp. Enrique Mazzei. FCS. DS. UDELAR, Montevideo. 2003
- Marshall, T. H. Ciudadanía y Clases Sociales. Ed. Alianza Editorial. Madrid, España. 1998
- Midaglia, Carmen. La ciudadanía social en debate. En: Gioscia, Laura (Comp.) Ciudadanía en tránsito. Ed: Banda Oriental, Montevideo. 2001
- Midaglia, Carmen. La izquierda y las políticas sociales. En: Las claves del cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005. Serie Política Viva. Ed. Banda Oriental, Montevideo. 2005.
- Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo ES SIGNIFICADO POLITICO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL URUGUAYO. EN: Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez : acumulaciones, conflictos y desafíos. Coord. Mancebo, Narbondo. Ed. Fin de siglo; FCS-ICP; CLACSO, Montevideo 2010.

- Miotto, Regina. 1997. Familia e Serviço Social. Contribuições para o debate. In: Serviço Social e Sociedade, nº 57. Ed: Cortéz, Sao Paulo, 1997.
- Mirza, Christian. Políticas sociales en tiempo de crisis. En: Temas de trabajo social: debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. DTS – FSC – UDELAR. 2001.
- Monteverde, Gerardo. "Medidas urgentes frente a la situación social. Diagnostico y propuestas". PNUD, CLAEH, Montevideo, 2002.
- Moreira, Constanza. Desarrollo, política y desigualdad en Uruguay: una perspectiva de largo plazo. En: Serra, Miguel (Comp.) Pobreza y (des)igualdad: una relación en debate. Ed: Clacso, Montevideo, 2010.
- O'Donnell, Guillermo; Tokman, Victor. Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos. Ed. Paidós. Bs. As., Argentina. 1999
- Pastorini, Alejandra. Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites de la categoría "concesión-conquista". En: Montañón, Carlos (Comp.) Las políticas sociales hoy. Cortez editorial San Pablo, Brasil. 2000.
- Pereira, Potyara. La política social en el contexto de la seguridad social y el Welfare State: la participación de la asistencia social. En: Montañón, Carlos (Comp.) Las políticas sociales hoy. Cortez editorial San Pablo, Brasil. 2000.
- Pérez, María Jimena. "Aproximación al análisis de un programa de emergencia: el plan invierno". Tesis de Grado. Lic.Trabajo Social. FCS – UDELAR. 2005. (Disponible en Biblioteca de FCS).
- Romero, Sonia (Coord. Inv). Jóvenes "sin techo". Programa de Antropología y Salud. FHCE - 2005-2006. (Disponible Biblioteca de FHCE)
- Rosanvallon, Pierre. La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Editorial Manantial, Buenos Aires. 1995.
- Vasconcelos, Eduardo. Estado y políticas sociales en el capitalismo: un abordaje marxista. En: Birgianni; Montañón (Comp.) Las políticas sociales hoy. Ed: Cortez editorial. San Pablo, Brasil. 2000.
- Viana, Martín. "La vida en los refugios: una caracterización de la situación de exclusión.". Tesis de grado, Licenciatura en Sociología, FCS – UDELAR. 2009. (Disponible en Biblioteca de FCS).

- Wacquant, Laiu. Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Ed. Manantial. Bs. As., 2001.

Fuentes Documentales:

- Ceni, María Fernanda; Ceni, Rodrigo; Salas, Gonzalo: "Caracterización socioeconómica de las personas con privaciones habitacionales: Un abordaje de los usuarios de la red de refugios de Montevideo". Instituto de Economía -FCEA. Serie Documentos de Trabajo DT 04/08. 2007. www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT04-08.pdf. 22/12/09
- Censo y conteo de personas en situación de calle 2011. Resumen ejecutivo. www.presidencia.gub.uy.
- "Consejo Nacional de Políticas Sociales. Balance y Perspectivas 2005-2009". www.mides.gub.uy
- De la Emergencia a la Equidad. Las Políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales. 2009. www.mides.gub.uy.
- Gordon, Sara. Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos? Disponible: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/gordon.pdf>.
- Memoria Anual MIDES – 2006. www.mides.gub.uy
- Mides. Plan de Equidad. Ed.IMPO.
- "Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES 2005-2007)". www.mides.gub.uy
- "Presentación de los resultados del programa construyendo rutas de salida". www.mides.gub.uy.
- Primer Censo y Censo de personas en citación de calle en la ciudad de Montevideo. www.mides.gub.uy.
- Santandeur, Alain. "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. 2003 (Mimeo)
- www.mides.gub.uy
- www.parlamento.gub.uy.