

4.

Informe general y sintético con énfasis en las políticas públicas implementadas. Principales problemáticas y políticas públicas asociadas a la situación de calle, y algunas propuestas

Elaborado por *Equipo Trayectorias*
Udelar, abril de 2025



Intendencia
Montevideo



Convenio Intendencia de
Montevideo y la Asociación
Profundación para las Ciencias
Sociales

Producto 4

**Informe general
y sintético con énfasis
en las políticas públicas
implementadas.**

**Principales
problemáticas
y políticas públicas
asociadas a la situación
de calle, y algunas
propuestas.**

Elaborado por *Equipo Trayectorias**,
Udelar, abril de 2025.

Intendencia de Montevideo

Departamento de Desarrollo Social

Intendente de Montevideo

Ec. Mauricio Zunino

Directora Departamento de Desarrollo Social

Psic. Soc. Rosa Quintana

Directora División de Políticas Sociales

Lic. Viviana Santín

**Equipo Programa de Atención a Personas
en Situación de Calle**

T.S Marta Suanes

T.S Dora Inocente

T.S Fabiana Rodríguez

Mag. Silvia Goncalvez

Diagramación

Lateral Diseño

* El equipo de la Universidad de la República está integrado actualmente por: Dr. Sebastián Aguiar (FCS), Dra. Noelia Correa García (FPsico), Prof. Gerardo Sarachu (SCEAM), Dr. Marcelo Rossal (FHCE), Dra. Fiorella Ciapessoni (FCS), Dra. Natalia Montealegre (SCEAM), Profa. Cecilia Matonte (SCEAM), Arq. Eloisa Ibarzabal (PIM), Téc. Tacuabé González (FMED), Lic. Sofía Lans (FCS), Lic. María Zino (FCS), Dra. Valeria España (FIC), Mag. Santiago Zorrilla de San Martín (FCS) y Dra. Soledad Camejo (FCS). Para actividades puntuales se cuenta con la participación de los expertos internacionales: Dra. Jorgelina Di Iorio, Dr. Santiago Bachiller y Dr. Ignacio Eissmann.

Reconocemos y agradecemos especialmente a Carolina Cosse, Mercedes Clara y Tamara Paseyro quienes, desde sus respectivos roles como Intendente, Directora de Desarrollo Social y Directora de Políticas Sociales respectivamente hicieron posible la investigación, priorizando y destacando las políticas enfocadas a esta población.

Edificio Sede, Intendencia de Montevideo
Av. 18 de Julio 1360, CP 11.200 Montevideo
Teléfono +598 1950 - Interno 8729
<http://montevideo.gub.uy>
Montevideo, abril 2022

Índice

5	Prólogo
7	Presentación
8	El problema
8	1. Los números
9	2. Las causas
10	3. La intemperie
10	4. Los refugios
11	5. Alternativas habitacionales y acceso a la vivienda
12	6. El sistema de salud
13	7. El trabajo y los recursos económicos
14	8. La convivencia
16	Las propuestas
16	1. La prevención: tener más cuidados
17	2. Atender la emergencia
18	3. La organización y la trenza como rutas de salida
18	4. Vida en común
19	5. Contar con todas y todos
20	6. Sistemas para una política posible

Prólogo

Este libro es fruto de encuentros. Encuentros que interpelan y resultan de una necesidad compartida: avanzar en la comprensión de la realidad de las personas que viven en la calle, para construir caminos de salida, dignidad, protección de derechos y convivencia. Mirar Montevideo desde allí.

El encuentro entre la Intendencia de Montevideo y una realidad dolorosa y persistente, que daña vidas, rompe lazos, deshumaniza, nos lastima como sociedad. Una realidad que exige políticas integrales, coordinadas, diversas, flexibles, sensibles a la complejidad de las trayectorias de vida de las personas y con capacidad de respuestas. Una realidad que no admite respuestas fragmentadas ni soluciones de corto plazo; que requiere reflexión, compromiso y acciones sostenidas desde todos los niveles del Estado y los distintos actores sociales.

El encuentro con el colectivo NITEP —*Ni Todo Está Perdido*—, integrado por personas que comparten la experiencia de vivir en la calle en primera persona, y se organizan en torno a una lucha común, con aportes y propuestas que cuestionan, exigen y enriquecen las políticas públicas. Escuchar esas voces fue y es imprescindible; NITEP se ha convertido en un actor clave de este caminar.

El encuentro con la Universidad de la República, a través del equipo *Trayectorias* de la Facultad de Ciencias Sociales, con quienes compartimos la preocupación por esta realidad y el desafío de una alianza de trabajo capaz de generar acción y reflexión, en pos de nuevos conocimientos y aportes a la política pública. La mirada crítica, el análisis y el acompañamiento comprometido de la academia nutren este proceso colectivo y ayudan a avanzar en el Programa de Atención a personas en situación de calle, un programa de la Intendencia de Montevideo que vela por una ciudad que garantice derechos y convivencia.

De estos encuentros nace el Consejo Consultivo de Calle: un espacio de diálogo y articulación, pensado para fortalecer las políticas públicas, el trabajo interinstitucional y la acción conjunta con distintos actores involucrados en el tema: Intendencia, Municipios, Ministerios, Cecoed, Defensoría de vecinos, Udelar, organizaciones sociales, NITEP, entre otros. Este Consejo busca sostener y ampliar una forma de construir políticas públicas desde el encuentro, la escucha, el intercambio, la diversidad de saberes y experiencias.

Este libro es fruto del hacer. De abrir puertas: cinco centros diurnos, programas laborales, de acceso a la salud, acompañamiento a NITEP y sus distintas iniciativas, encuentros territoriales en distintos municipios para promover espacios de sensibilización y participación, y otros tantos intentos, que nos permiten afirmar que este libro es también fruto de muchos aprendizajes. El hacer, con sus luces y sus sombras, junto a la evaluación continua y la reflexión colec-

tiva sobre las líneas de trabajo y las políticas existentes, nos permitió aprender, para seguir avanzando.

Este libro nos invita a compartir algunos de esos aprendizajes. El equipo de Trayectorias, junto a NITEP, abordan aquí dimensiones clave para pensar y actuar sobre la realidad de las personas que viven en calle y las dinámicas sociales e institucionales que violentan y profundizan el problema. El primer capítulo se enfoca en el trabajo, presenta experiencias que permiten vislumbrar caminos posibles de inclusión laboral. El segundo capítulo trata la salud colectiva, a través de relatos y acompañamientos que muestran cómo se viven, se sufren y se transforman los procesos de salud en estos contextos. El tercer capítulo aborda el tema de la vivienda, analiza las experiencias en dos casas colectivas impulsadas por integrantes de NITEP, explorando el valor de la vida comunitaria como alternativa real. El cuarto capítulo profundiza en las principales problemáticas y políticas públicas que abordan el problema, y propone líneas de acción que recogen los aprendizajes y desafíos pendientes.

Este libro no pretende cerrar debates, sino abrirlos. Es una invitación a mirarnos como sociedad en este espejo deshumanizante, y activar todas las fuerzas y herramientas disponibles, de todos los actores posibles. Una invitación a zurcir este tejido social roto con todas las voces, para seguir pensando y construyendo políticas integrales con capacidad de respuesta, ante esta realidad que no puede esperar. La transformación social es posible en el encuentro de saberes y experiencias, en las rendijas que permiten que la creatividad y capacidad de los colectivos organizados irrumpen en las dinámicas institucionales para construir desde ahí nuevos recorridos.

Mag. Mercedes Clara

Presentación

Con un convenio entre la IM y la Facultad de Ciencias Sociales como piedra fundacional, a partir de 2018, desde un equipo universitario integrado por docentes de diferentes disciplinas (antropología, trabajo social, sociología, psicología, medicina, comunicación, derecho) venimos trabajando acerca de las desigualdades y conflictos en torno a la situación de calle. Hemos obtenido varios proyectos académicos, realizado algunas publicaciones y llevado adelante muchas actividades: organización de seminarios, ponencias en congresos, cursos de grado, de educación permanente y posgrado y otras. Participamos en algunas redes internacionales relevantes y hemos tenido contacto con expertos y expertas de distintos países.

En este período hemos hecho más de 100 entrevistas en profundidad, conocemos los datos cuantitativos, hemos analizado la prensa, estudiado los antecedentes nacionales e internacionales y, en particular, acompañamos cotidianamente al colectivo Nitep de personas en situación de calle, con quienes hemos organizado encuentros, talleres, cuatro investigaciones participativas y espacios de debate semanales.

Este texto busca presentar, en forma muy sintética, algunos elementos de diagnóstico y una serie de propuestas en relación a la política pública sobre la situación de calle. Es uno de los cuatro informes previstos en la renovación del convenio de setiembre de 2024 entre la IM y la Facultad de Ciencias Sociales y está siendo elaborado desde entonces. Junto a Nitep hemos trabajado especialmente en problemáticas de salud, vivienda y trabajo, con consideraciones que se presentan más extendidamente en los tres informes anteriores, basados en sendas investigaciones participativas.

El documento se divide en dos partes. En la primera parte se comienza con una síntesis de los números actuales y de las causas que conducen a la calle. Luego se profundiza en dos situaciones, la intemperie y los refugios, que presentan especificidades importantes. Tras ello se analizan las hebras de la trenza que articula los elementos sustantivos para “salir de la calle”: las alternativas habitacionales, el acceso a la salud, y al trabajo y los recursos económicos. Finalmente, se plantean algunos elementos respecto a la problemática de la “convivencia”, central en el debate sobre la situación de calle.

En la segunda parte se abordan conjuntos de propuestas, vinculadas 1) a la prevención; 2) a la atención de la emergencia; 3) al potencial del entrelazamiento de políticas de salud, trabajo y vivienda y de la organización de las personas; 4) al papel de todas y todos; 5) a la mejora de la convivencia, y, finalmente, se esbozan seis componentes de un sistema posible para implementar desde la política pública en el corto plazo.

El problema

1. Los números

Uruguay tiene buena información cuantitativa, pocos países han hecho tantos relevamientos oficiales. Se realiza un conteo una noche de invierno y se aplica una encuesta que permite conocer bastantes aspectos. Pero estos datos tienen algunas complejidades:

- a) No se consideran numerosas zonas; por ejemplo, en barrios no céntricos sólo se recorren un par de calles, no se cuentan los parques, y no se releva el interior del país.
- b) Solo se aplica el formulario de encuesta a quienes esa noche de invierno están durmiendo en la calle en lugares relativamente visibles. Posiblemente el núcleo más duro de la población. Generalizar la información aportada por esas personas, y aplicar los datos obtenidos a todas las personas en calle es erróneo.

Según el relevamiento de ese año, en 2023 había 2.750 personas en situación de calle, prácticamente una mitad en intemperie y otra mitad en refugios. Además, 1.500 en centros de 24 horas, y 300 en otras soluciones habitacionales.

En 2006 había menos de 800 personas, contando intemperie y refugios, de modo que el número se ha, por lo menos, triplicado, creciendo en cada medición pese a las intenciones (el gobierno anterior prometió terminar su gestión con cero personas en la calle).

Por otra parte, que dos tercios de las personas censadas en 2023 tanto en refugios como a la intemperie no lo hayan sido en ediciones anteriores indica que la población cambia rápidamente y que quedan muchas personas sin contar. En un pedido de informes realizado por el diario *El Observador*, más de 11 mil personas utilizaron ese año refugios y otras políticas específicas para personas en situación de calle.

El relevamiento arroja que crece la proporción de personas que cayó en calle con más de 30 años (la mitad de las personas), y que el 75% de las personas están viviendo en intemperie tienen más de 30 años, lo que contraviene la idea de que se trata mayormente de personas jóvenes.

Un tercio de las personas relevadas tiene ascendencia afro, en una sobrerrepresentación muy indicativa. El número de mujeres es mayor en cada relevamiento, eran más del 12% en 2023.

2. Las causas

Los análisis causales son necesarios y, aunque difíciles por la complejidad de las circunstancias, resultan centrales para una prevención efectiva.

Entre quienes pernoctaban a la intemperie en la noche de invierno en que se hizo el relevamiento, el 42% dicen que en su caso la causa fue una ruptura de vínculos, 36% manifestó como causa consumo de drogas; como es sabido un 50% de ellos estuvo preso alguna vez, y, de este último porcentaje de personas, la mitad son reincidentes. Pero antes, un 25% estuvo en el INAU, y antes una proporción mayor nació en hogares pobres.

Algunas condiciones de salud mental, el consumo problemático de sustancias, las cárceles (9.600 egresos en 2024) o el sistema de amparo a la infancia y adolescencia son todos factores asociados a la llegada a la calle. Estamos investigando este tema. Encontramos algunos aspectos clave, en el marco de una heterogeneidad que es preciso destacar.

- a) En la mayoría de los casos aparecen trayectorias habitacionales precarias: asentamientos, casas prestadas, casas de familiares, trayectorias laborales también precarias y situaciones familiares de pobreza.
- b) Las propias instituciones, las experiencias de las personas en ellas, también son factores causales. Los sistemas que se encargan de remediar las secuelas son insuficientes, y cuando fallan generan efectos traumáticos. Así en el INAU, o experiencias con la policía, o en internaciones por drogas o salud, o la cárcel.
- c) En un sentido similar, las pensiones por discapacidad son bajísimas, el baremo en ocasiones injusto; tanto como los cuidados en casos de violencia doméstica, el seguro de desempleo o la jubilación mínima, o la cobertura para trabajadores informales, son claramente insuficientes.
- d) En las entrevistas surgen la violencia en el hogar en la infancia y el abuso como elementos muy generalizados. Comprender la situación de calle como el resultado de esas experiencias traumáticas puede contribuir a la desestigmatización y la reparación. Solo 20% tiene contacto con sus padres.
- e) La trayectoria más usual implica “una seguidilla”, donde se “apilan” dos o tres factores cualesquiera: ruptura con la pareja, accidentes, problemas de salud mental, huida de la casa, pérdida de trabajo, violencia doméstica, consumo problemático, estadía en la cárcel o instituciones, pérdida de familiares, problemas en el barrio. Las personas, ya en condiciones de vulnerabilidad en su hogar, reciben una serie de golpes, tras los que caen en calle.

3. La intemperie

Resulta particularmente problemática la situación de las personas que pernoctan a la intemperie, que implica enormes riesgos y daños. Se ha extendido a varias ciudades, a barrios donde antes no existía.

Es importante señalar que la intemperie suele ser una opción temporal en un circuito que cuenta con otras alternativas precarias: los refugios, las pensiones, viviendas de allegados. También, que las personas que utilizan el sistema de refugios se encuentran a la intemperie, durante el día. Existen siete centros diurnos, todos relativamente recientes.

El relevamiento de una noche de invierno proporciona buena información respecto al núcleo más duro de la población; algunos datos se han difundido fuertemente: seis de cada diez personas relevadas consumieron pasta base. Un 36% está en tratamiento de salud mental y 20% estuvo internada por salud mental. Un 52% trabajaba como cuidacoches. Un 42% sólo culminó la educación primaria. También, un 21% dice recibir apoyo de vecinos.

Se trata de un tema cada vez más relevante en la opinión pública, más tematizado en el debate político, más importante cotidianamente para las personas. Es, objetivamente, ineludible afrontarla, desde la esfera política y desde la sociedad, una situación que desafía el imaginario social uruguayo.

Entre la población en general, un 75% de las personas aprueba la Ley de Asistencia obligatoria, y la Ley de Faltas fue apoyada por todos los partidos políticos. Son sin embargo medidas superficiales: no hay forma consistente de aplicarlas. Ficcionalizan soluciones, pero se trata de circuitos institucionales trancos, experiencias que no prosperan, que alimentan la distancia de las personas en situación de calle y de los vecinos con las instituciones, y les generan frustración.

Existe una importante violencia entre personas, y hacia ellas por parte de la policía, de bocas de narcotráfico para quienes presentan consumo problemático y de grupos de personas organizadas. Son muy frecuentes los comentarios de odio en medios de comunicación y redes sociales.

4. Los refugios

El sistema de refugios ha sido la principal respuesta estatal, una política asistencial de atención a las expresiones más extremas de la situación de calle; el crecimiento del número de personas que acuden indica que éstas no han podido ser mitigadas.

Es una respuesta emergencial con poca articulación con el sistema de protección social. Cada gobierno ha ensayado cambios en su constitución, pero no se han podido mitigar problemas intrínsecos a este tipo de respuesta.

- a) Limitada e insuficiente cantidad de recursos materiales y recursos humanos que se hace visible en la calidad de los bienes, los insumos disponibles y los servicios brindados. La higiene, chinches en las camas y el tipo de comida ofrecida han sido objeto de denuncias recurrentes.
- b) Gestión precaria e irregular de los recursos humanos, con contratos a término, dependientes de organizaciones civiles o cooperativas que también tienen convenios a término y salarios que no siempre son cobrados en tiempo debido.
- c) Las condiciones para el desarrollo de las tareas tienen efecto en la disponibilidad para acciones de “acompañamiento”, vinculadas a objetivos a mediano y largo plazo “positivos y sustentables”, como indican los pliegos, que pasan a ocupar un lugar secundario en la administración cotidiana de los desbordes y las exigencias administrativas.
- d) Formas de intervención pensadas en el corto plazo. Posibilidades limitadas de gestionar procesos efectivos de disposición de recursos estatales vinculados a la salud, la vivienda y el trabajo.
- e) Organización violenta, lo que pareciera ser muy difícil de evitar por parte de los operadores de la política. El ingreso “al sistema” es pidiendo un cupo tras un ritual de ingreso que no asegura un lugar la noche siguiente. Se debe transitar un proceso opaco para ser aceptado de forma “permanente”. A la organización y disposición precarias se suma la convivencia forzada y condiciones no negociadas a las que hay que adaptarse.

Durante el último quinquenio hubo una tendencia a reducir los refugios nocturnos, acompañada por un proceso de desprofesionalización de la tarea, fuerte reducción de recursos humanos y del acompañamiento técnico.

5. Alternativas habitacionales y acceso a la vivienda

Una característica de la política del pasado periodo fue que se potenciaron los centros 24 horas incrementando su número, buscando una mejor focalización, reduciendo el hacinamiento. En 2024 implican a más de 1500 personas.

El 26 de abril de 2023 se transformaron 30 refugios nocturnos en centros 24 horas con un cupo de 12 personas. Esto implicó una reducción de más de la mitad de las personas en esos refugios. A los efectos de cubrir los cupos cesantes, se procedió a ampliar los cupos en refugios nocturnos de 30 a 40 personas complicando aún más las condiciones para los procesos de intervención que se declaran explícitamente en la política. Por otra parte, no fueron claros los criterios para la selección de las personas que pasaron al sistema 24 horas. Es necesario evaluar los resultados de este proceso. Varias de las carencias planteadas para los refugios se extrapolan a “los 24 horas”: la limitación de recursos,

higiene, alimentación, la tercerización de la gestión en condiciones desbordadas, la escasa disposición de recursos estatales.

Se desarrollaron, de forma piloto, otras alternativas: la compra de viviendas junto al MVOT (que tras anunciarse varias veces e ir disminuyendo el número (iniciativa que se demoró; comenzó a concretarse a finales de 2024); los apoyos al alquiler; el apoyo al pago de pensiones; los hoteles para madres con hijos; las viviendas con apoyo. Estos proyectos muy específicos implican una fuerte selectividad. Las viviendas con apoyo son las que cuentan con más cupos, 544 entre viviendas “dispersas”, “colectivas” y “conglomeradas”, La mayoría de los cupos, estos 544, consisten en contenedores de 18 m2, compartidos por dos personas, instalados en un complejo en el Municipio F y gestionados por ONG.

Hemos acompañado, tras un largo proceso de acumulación, debate y desarrollo de propuestas, el proceso de consecución y puesta en marcha de dos casas colectivas para integrantes de Nitep, gestionadas por la ONG Obsur. Un informe específico aborda la situación. Tienen un costo igual al de un refugio, para un número similar de personas, mejoran los cuidados y el estado de salud, los consumos, el estado de ánimo, la búsqueda de trabajo. Con sus enormes complejidades asociadas a la convivencia de varias personas distintas y que no eligieron vivir juntas compartiendo cocina, ambientes, espacios, representan alternativas mucho más dignas.

Housing First tiene buenos antecedentes internacionales. Las aplicaciones locales han tomado el nombre pero no han considerado la política en forma integral. Una investigación de FADU (Bustillo y Moreno, 2024) subraya este extremo. Por otra parte, la dificultad de acceso a la vivienda de calidad, con condiciones dignas e integrada en la ciudad es un problema que atraviesan decenas de miles de personas en todo el país.

6. El sistema de salud

Muchas personas presentan problemas crónicos y un enorme deterioro en su salud. Las personas van a las instituciones y estas no dan abasto. Cuando los temas no se atienden se incrementa la gravedad. Cuando se atienden irregularmente, también.

Hemos realizado un trabajo de varios años de acompañamiento a los cuidados y a la salud colectiva junto al colectivo Nitep. Un informe específico aborda la situación. Se destacan una serie de barreras al acceso, fuertes dificultades para dar cuenta de las soluciones necesarias para obtener tratamientos, valiosas narrativas de autocuidado, acompañamiento y referencias entre pares.

En el profuso anecdótico de las personas se destacan también una serie de incongruencias y fallas relevantes, aunque aparecen algunas experiencias positivas en espacios como el Hospital Maciel o el Hospital de Clínicas. Aparece así

mismo una gran dificultad para la atención de los problemas de salud mental y de consumo problemático de drogas.

En muchos casos para pedir hora se debe concurrir presencialmente, debiendo disponer de tiempo y transporte. Las instituciones son expulsivas, como consecuencia de una fuerte hostilidad en el acceso a la atención y de tiempos de demora largos para personas que tienen dificultades en sostener la espera. No se entiende la espera, que debe ser contemplada y abordada como una parte de la atención.

La falta de atención en salud mental se agrava por la medicalización, ya que no hace foco en las causas sino en los síntomas, adormecidos con la medicación. Esto genera, además, otros problemas en salud asociados al uso excesivo, como la farmacodependencia, la abstinencia derivada de la falta de la medicación cuando no se puede acceder a ella o el aletargamiento y los problemas de memoria asociados a la medicalización psiquiátrica, que refuerzan las dificultades para salir de la situación de calle.

Para acceder a centros de cuidado del Programa de Atención a Personas en Situaciones de Calle (PASC) las personas deben ser usuarias de ASSE. En caso de que el prestador de salud sea una mutualista, la persona está obligada a cambiar a ASSE para el ingreso al centro, y pierde así el seguimiento de su médico tratante.

La relación de los refugios, los centros diurnos y los 24 horas con el sistema de salud debería ser mucho más fluida. Por otra parte, son extendidas las dificultades en el acceso a la historia clínica.

Las alternativas de tratamiento para usos problemáticos, patologías duales y salud mental son escasas, opacas, poco reguladas, poco evaluadas, poco accesibles. Este es un problema que afecta a decenas de miles de personas en todo el país.

7. El trabajo y los recursos económicos

La obtención de un trabajo remunerado en forma adecuada y vinculado al sistema de protección es el único camino de salida sustentable para la mayoría de las personas en situación de calle.

Un 45% de quienes dormían a la intemperie la noche del relevamiento busca trabajo. Pero las alternativas laborales son en general informales, temporales, precarias e insuficientes ya se trate de trabajo protegido, emprendedurismo o autogestión.

Los Jornales solidarios y el Plan abc son programas valiosos pero acotados en el tiempo y en los sueldos, y las exigencias impuestas disminuyen el valor de la iniciativa. Los formatos de trabajo protegido deben incluir alternativas de cuidado y acompañamiento, y prever su integralidad y la continuidad de los procesos.

Las remuneraciones, tanto de estas propuestas laborales como de las transferencias, no son suficientes. Además, los apoyos estatales se interrumpen ante otras contrataciones o el inicio del proceso de salida de la calle.

Hemos acompañado durante varios años la “trinchera de trabajo” de Nitep y distintos procesos laborales: dos emprendimientos autogestivos (Panitep e Hilo y aguja), dos experiencias de trabajo protegido (asociadas a la limpieza y mantenimiento de baños públicos) y una cooperativa social. Uno de los informes específicos aborda en profundidad estos procesos. Aparecen varios aprendizajes:

- a) El acompañamiento que parece funcionar mejor es a demanda y combinando la atención a la salud mental, a consumos problemáticos y el seguimiento cotidiano en lo que requieren las oportunidades.
- b) La gestión debe considerar la complejidad de las propuestas y problemas de adaptación, irregularidades, inconvenientes en el desarrollo de la tarea.
- c) Existe una tendencia a la selectividad, que a la vez que comprensible introduce algunas complejidades.
- d) Las organizaciones que intermedian y las instituciones, sin pretenderlo, generan exclusiones o efectos negativos que pueden prevenirse o minimizarse.
- e) Las alternativas asociadas al desarrollo de emprendimientos y las autogestivas también necesitan acompañamiento, apoyo económico y social, capacitaciones.

La insuficiencia de ingresos asociados al trabajo, de las transferencias económicas y la dificultad para obtener un trabajo digno y estable es, de cualquier modo, una situación que atraviesan decenas de miles de personas en todo el país.

8. La convivencia

Es cierto que hay una fuerte demanda social por “sacar las personas de la calle”, y que el asunto ha adquirido centralidad en el debate público y los medios. Entre los principales “problemas de convivencia” asociados a la situación de calle se mencionan:

- a) la sensación de inseguridad;
- b) los problemas de higiene: basura, necesidades fisiológicas en el espacio público;
- c) los ruidos y sonidos molestos;
- d) la apropiación de espacios públicos;
- e) afectación a la circulación;
- f) la afectación “estética”, el “espectáculo”;
- g) una sensación de “injusticia”, de que “no hay derecho”.

Pero solo tratar el tema con responsabilidad llevará a soluciones. De otro modo, se impulsan respuestas cortoplacistas que agravan el problema y el rechazo a las políticas sociales focalizadas por ineficaces.

El sistema de “denuncias” invernal ha sido una vía de comunicación que algunas personas valoran y que puede mejorarse. Pero la Ley de Faltas y la Interacción compulsiva no funcionan con coherencia.

Es de enorme importancia cambiar el modo en que se habla públicamente de la situación de calle; revisar el “enmarcado” con que las autoridades actúan cuando generalizan datos erróneamente o cuando problemas estructurales como la limpieza, el consumo de drogas y las dificultades para convivir se remiten a esta población. El enfoque con que se ha abordado alimenta la visión social preponderante del problema, atravesada por discursos de odio, plasmada en fenómenos como la arquitectura hostil, en los comentarios a las notas de prensa que hablan del tema, y se ingresa así en un círculo vicioso de exclusión social que obstaculiza la convivencia.

Afrontar esta serie de asuntos requiere, por el contrario, apuntar a un círculo virtuoso, que mejore la prevención, atienda de otra manera la emergencia, capaz de consolidar las rutas de salida, de paliar los inconvenientes de convivencia, y que implique a la ciudadanía y a los actores sociales, de modo de generar un nuevo sistema de atención, más eficiente y claro.

Las propuestas

1. La prevención: tener más cuidados

Es clave detener la velocidad con que aumenta la cantidad de personas en situación de calle. Para minimizar la tendencia al crecimiento de esta problemática la prevención es central. Algunas líneas de prevención necesaria son:

- a) Pensar los “egresos” del sistema de protección (cárcel, INAU, también violencia doméstica, tratamientos; los programas de apoyo laboral, de transferencias y de los propios refugios).
- b) Atender los procesos de tránsito en las instituciones y su potencial efecto iatrogénico. Lidar con la situación de calle es mucho más caro que tener más cuidado. Deben establecerse alertas tempranas y sistemas de acompañamiento.
- c) La infancia y la adolescencia son momentos de alto riesgo. Cuanto antes se tenga una experiencia de calle más difícil será la salida. También, los procesos de transición a la adultez.
- d) Es necesario un enfoque de género y de diversidad sexual.
- e) Hay que reparar. Muchas personas necesitan apoyo: tras desempleo, tras accidentes, en contextos de salud mental. Los montos de las pensiones y las transferencias no son suficientes para permitir salir de la calle.
- f) Es evidentemente necesario mejorar las políticas de atención a consumos problemáticos, a problemas de salud mental, a problemas crónicos de salud.
- g) Acerca de la situación en otras localidades, por ejemplo en ciudades del interior, es central la atención a personas con discapacidad.

En los egresos de la cárcel, el INAU, de los refugios, es preciso hacer seguimientos a largo plazo y continuar los acompañamientos. Pero también en todos los niveles: hacer puentes cuidados con “pacientes sociales” en los distintos hospitales del país sobre todo en el Vilardebó o en la Colonia, para brindar salidas de alta con vivienda y cuidado. El refugio no puede ser una alternativa. Lo mismo cuando las personas salen de comunidades terapéuticas, el refugio no puede ser una opción: es preciso diseñar planes de trabajo y vivienda que sustenten el siguiente paso para la recuperación de las personas. Luego de una desintoxicación, de unos meses de adquisición de herramientas, se precisa estabilidad habitacional y laboral para la recuperación.

2. Atender la emergencia

Es necesario encontrar formas de acercarse a personas a la intemperie, alentarlas para que se integren en procesos que permitan establecer vínculos de confianza.

Es preciso mejorar pero también reducir la modalidad de refugios nocturnos, donde se recrean la mayor cantidad de elementos de estigmatización y violencia, e implementar acciones que reduzcan la violencia que suscitan distintos aspectos de su funcionamiento. Generar un sistema de asignación de cupos que reduzca las horas de espera y los obstáculos para recibir una respuesta de emergencia. Se debe pensar en un sistema diferente del ensayado hasta el momento. El ingreso a un refugio no puede actuar en forma independiente al resto de las instituciones que brindan protección y cuidado. Hay que tener una mirada sistémica de los diferentes dispositivos y establecer mecanismos de coordinación institucional que funcionen de manera efectiva. Es importante mantener un lugar que atienda la demanda de personas que solicitan un lugar donde dormir, pero proponer que esta opción sea la mínima frente a otras más contenedoras. Salir de la cárcel, del INAU, de un hospital o cualquier otra institución debería tener en todos los casos resuelta la forma en que la persona llegará y el espacio en el que se le recibe.

Resulta evidente la importancia de centros diurnos.

En los refugios y los 24 horas es necesario coordinar procesos de acompañamiento que habiliten vínculos hospitalarios. Para esto es fundamental redefinir los roles dentro de los centros y componer espacios de cuidado tanto para quienes desarrollan tareas remuneradas como para quienes asisten a los refugios.

Fomentar procesos de formación y acompañamiento para educadores y cuidadores en refugios, centros diurnos, 24 horas y otras soluciones habitacionales.

Establecer mecanismos claros para el trabajo en red por del equipo técnico. Construir canales de comunicación entre equipos técnicos, el Mides y otros ámbitos y recursos públicos. Notoriamente, mejorar la disposición y articulación de recursos estatales vinculados a salud, alternativas habitacionales y trabajo.

No todas las personas tienen las condiciones para la “autonomía”. Se debe revisar la condición de corto o mediano plazo. El cuidado no debe tener una finalización teórica.

Construir propuestas de gestión participativa: el modelo de vigilancia jerárquica y tutelar atenta contra los procesos de apropiación. Estimular procesos de colectivización de necesidades y la gestión comunitaria entre quienes son destinatarias/os de las acciones. El enfoque individual contribuye de forma negativa en las posibilidades de su abordaje.

Promover la formación de un sujeto político que denuncie y reclame sus derechos.

3. La organización y la trenza como rutas de salida

Junto a Nitep hemos visto que son muy relevantes los resultados que se logran con la organización. Las personas que integran en forma estable el colectivo y muchas de las que pasaron por él han salido de la emergencia, y se integraron en distintas iniciativas, que surgieron y se fueron construyendo en estos años, acompañados.

Otro ejemplo interesante es la Cooperativa social Avanzar. ¿Por qué se sostiene Nitep?

¿Por qué se sostiene Avanzar? Porque hay una apuesta social y política, recursos puestos a disposición y trabajo dedicado. Equipos multidisciplinarios y articulación entre distintas instituciones. Esto produce grados de reciprocidad aumentando los logros porque hay cambios palpables y significativos para las y los compañeros.

El apoyo a la asociación entre personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, por afinidades, para vivir o trabajar o acompañarse, y crear programas con equipos multidisciplinarios que acompañen estos procesos es un camino no necesariamente más caro que los refugios de emergencia o los 24 horas.

También es central una implicación completa de la persona, considerar la cultura, la política, el esparcimiento, como asuntos fundamentales. Pero establecer una trenza virtuosa entre vivienda, salud y trabajo es indisociable y conforma el único vehículo para transitar hacia la salida.

En torno a estas tres hebras es necesario desarrollar políticas que trasciendan al Mides, tanto focalizadas (ventanilla única para la salud, alternativas habitacionales, transferencias económicas, plan abc y jornales solidarios, emergencias de salud mental y de consumo problemático) como universales (ASSE, acceso a la vivienda, acceso al trabajo, eventualmente un tipo de renta básica).

El Mides solo puede dar alternativas paliativas, insuficientes, transitorias, como si fuera la trayectoria natural para las personas en situación de calle obtener por sí mismas a corto plazo una vivienda y un ingreso decentes.

Los fuertes problemas en cuanto a acceso digno a la vivienda, a la salud, al trabajo, son experiencias cotidianas para muchas personas. Se comprende la necesidad de mejorar la situación en las cárceles, la atención a los consumos problemáticos, la atención a la salud mental de las personas. La situación de calle, como problema, representa una oportunidad para legitimar la importancia de consolidar estas políticas universales.

4. Vida en común

La Ley de Faltas y la de Atención obligatoria fueron acordadas por la mayor parte del sistema político. Esto implica que debería existir un acuerdo en mejorar los circuitos, actualmente truncos, que asocian la expulsión de las

personas con la protección social. La mera expulsión es inconducente. Deben existir alternativas.

El teléfono de “denuncias” permite establecer vínculo con vecinos. Debe mantener una buena respuesta y ser resignificado como teléfono de “protección social”.

Es necesario mejorar fuertemente tanto la calidad del servicio de emergencia como el establecimiento de vínculo desde las instituciones, solo esto va a permitir que se elija dejar la intemperie y pasar al sistema de refugios o de alternativas habitacionales.

Localizar puntos estratégicos: Ciudad Vieja, Cordón norte, Aguada, Tres Cruces, para establecer centros nocturnos y diurnos. Contemplar los enclaves territoriales de los centros de acogida. Habilitar procesos de intercambio con la comunidad para fomentar una convivencia no expulsiva. Facilitar la movilidad de las personas.

Es preciso complejizar el debate:

- a) Mejorando la comunicación pública de las causas que llevan a la calle y optimizando el sistema de protección y acceso a vivienda, salud y trabajo.
- b) Las propias personas en situación de calle organizadas en Nitep y espacios similares son excelentes comunicadoras, voces políticas incómodas pero necesarias.
- c) Desasociar a la policía de la situación de calle sería beneficioso. Esto da lugar a acercamientos con menos violencia y menos estigmatización.

Y simplificar la comunicación de un nuevo plan de trabajo. Se reiteran políticas emergenciales como el sistema de refugios, el Plan Invierno o los Centros 24 horas. Tener una vivienda permite un uso distinto del sistema de salud, y protege.

Es necesario establecer un sistema que trascienda la atención de la emergencia y que permita cambiar la tendencia a su crecimiento. Mediante el monitoreo de riesgos previo. Disminuyendo la desvinculación. Generando permanencia y alternativas habitacionales, con apoyo al acceso a trabajo y salud para las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo. Promoviendo el acceso a la vivienda. Mejorando el acceso universal a cuidados de salud mental y tratamientos de consumo problemático.

5. Contar con todas y todos

La idea de que todas y todos somos responsables de la situación de calle y podemos aportar desde nuestro lugar no es compartida o comprendida por una mayoría de las personas. Pero Uruguay tiene toda una tradición en involucrar a los afectados en la gestión de la política.

Resulta desafiante, pero se deben generar las condiciones para instrumentar planes que vinculen la situación de calle con el barrio para afrontar las necesidades en forma colectiva.

Apoyar a vecinos que ayudan a personas en situación de calle, que son contactos relevantes.

Es preciso poner a disposición de la mano de distintos actores institucionales y sociales la información de los servicios, beneficios y acceso a recursos para las personas en situación de calle o riesgo de estarlo.

Han sido relevantes las iniciativas de sindicatos, organizaciones y actores locales que proporcionen alternativas, y pueden ser ejemplos valiosos en este momento. El Sunca, Fucvam, el Pit Cnt, podrían ser parte de la solución.

También es importante que se pueda contar con la Udelar para analizar la situación en profundidad, evaluar alternativas, aportar mediante pasantías o actividades de extensión y en particular:

- a) Fomentar la formación específica en las licenciaturas que se asocian con el tema.
- b) Generar instancias de capacitación para las personas que trabajan en el sistema y propiciar vasos comunicantes entre ellas.

En otro sentido de “contar con nosotras y nosotros”, es preciso mejorar los relevamientos. Aplicar el formulario a personas en refugio y en otras alternativas habitacionales. Realizar análisis multivariados de la información disponible. Analizar trayectorias: investigar los registros para entender dónde se enquistan los procesos de salida o dónde colapsan los recorridos luego de salir de la calle.

La preocupación pública por la temática en todo el país permite acordar que son necesarias medidas más potentes, porque ningún gobierno ha podido disminuir la tendencia al incremento de personas en situación de calle.

6. Sistemas para una política posible

Es importante dar una respuesta clara a las personas y a la población en general que, basada en lo que existe, trascienda el sistema de refugios de emergencia y oriente la política pública hacia la prevención, la emergencia y sea capaz de proponer rutas de salida, buscando conectar las políticas focalizadas y las universales y la situación de calle con elementos que la trascienden y deben ser abordados con urgencia; en particular la accesibilidad al tratamiento de consumos problemáticos y al acompañamiento en salud mental y también en cuanto a acceso a la vivienda, al trabajo y la salud. Interinstitucional, debe implicar a Mides, Intendencias, ASSE, MVOT, MIN y JND. A modo de ejemplo:

SEIS SISTEMAS	DESCRIPCIÓN	
1. Atención a la emergencia	Orientado a personas que pernoctan a la intemperie. Sistema de refugios de emergencia con equipos técnicos e infraestructura mejorados, con una puerta de acceso clara, gestión de cupos más eficiente, permanencia más sencilla, respeto a las cosas de las personas, procesos de cogestión, acompañado de incremento de centros diurnos y espacios de higiene, paradores nocturnos de referencia y un sistema móvil que busca establecer lazos y ofrecer alternativas, mientras permanentemente ofrece acceso a cada uno de los otros.	
2. Alternativas habitacionales	Orientado a personas en atención a la emergencia. A partir de los centros 24 horas, los hoteles y similares y las viviendas con apoyo, que progresivamente incrementan su número, mejoran su infraestructura y su personal, procesos colectivos de cogestión, se establece una mayor permanencia, acceso a propuestas de trabajo protegido y apoyo económico, a una ventanilla focalizada de atención a la salud, a formación y a espacios colectivos de esparcimiento y consumo y producción culturales.	
3. Vivienda primero	Acuerdo con MVOT e Intendencias. Tres modalidades, con acompañamiento, acceso a trabajo protegido y apoyo económico, a ventanilla focalizada de atención a la salud, a formación y a espacios colectivos, de esparcimiento y culturales. Costo por persona similar a las alternativas habitacionales.	Orientado a personas que pernoctan a la intemperie. Proyecto piloto, emulando las iniciativas de HF en Estados Unidos, Canadá, Brasil y Finlandia
		Orientado a personas en alternativas habitacionales y riesgo de calle. Viviendas colectivas, generalizando el modelo de gestión y acompañamiento ya existente, con procesos colectivos de cogestión.
		Orientado a personas en alternativas habitacionales y riesgo de calle. Proyecto piloto de viviendas en pequeños grupos, familiares o individuales.
4. Atención al consumo problemático	Acuerdo con JND y ASSE. Orientado a personas que demanden. Dos modalidades. Con internación y etapa ambulatoria, asociada de ser necesario a los demás sistemas	Chacras. Regulación y creación. Formación (operadores terapéuticos, cocina, agroecología)
		Internación y tratamiento ambulatorio. Espacios grupales, atención clínica basada en evidencia.
5. Atención a salud mental	Orientado a personas que demanden. Acuerdo con ASSE. Internación y seguimiento ambulatorio con equipo técnico. Conexión con los demás sistemas en caso de que sea necesario.	
6. Atención a los tránsitos y prevención	Orientado a instituciones, personas que demanden. Interinstitucional. Apoyo a los tránsitos y egresos de distintas instituciones de protección social (Mides, INAU, MIN, Intendencias). Análisis de riesgo. Alertas tempranas. Enfoque territorial. Monitoreo, acceso a los demás sistemas. Acompañamiento, acceso a trabajo protegido y apoyo económico, a ventanilla focalizada de atención a la salud, a formación y a espacios colectivos, de esparcimiento y culturales.	



ESPACIO
INTERDISCIPLINARIO
UDELAR



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY