



Ministerio
de Desarrollo Social



LA CALLE NO ES UN LUGAR PARA VIVIR

Primera Estrategia Nacional
sobre Situación de Calle

Sistematización del proceso participativo
**“Hacia la 1era. Estrategia Nacional
para el abordaje integral de la Situación de Calle”**

Más Comunidad



**Ministerio
de Desarrollo Social**

Sistematización del proceso participativo
“Hacia la 1era. Estrategia Nacional
para el abordaje integral de la Situación de Calle”

Ministerio de Desarrollo Social

Marzo, 2026

Índice

EL PROCESO PARTICIPATIVO	2
OBJETIVOS	3
MÉTODO	3
SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO	4
ALCANCE Y DELIMITACIÓN DE LA SISTEMATIZACIÓN	5
MÉTODO DE LA SISTEMATIZACIÓN	5
1. Puntos de partida	5
2. Recuperación del proceso	6
2.1 Línea de tiempo del proceso participativo	6
2.2 Síntesis de los insumos generados	7
1. Análisis de situación	7
2. Categorización de las problemáticas	16
3. Líneas de acción	17
3. Puntos de llegada	20
REFERENCIAS	21

Sistematización del proceso participativo
“Hacia la 1era. Estrategia Nacional
para el abordaje integral de la Situación de Calle”

El proceso participativo

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se convocó a elaborar una estrategia nacional integral, que refleje la heterogeneidad de trayectorias de vida de las personas y que permita abordar las múltiples y complejas causas de esta problemática.

Entre agosto de 2025 y febrero de 2026, en todos los departamentos del país se realizaron encuentros participativos de diverso tipo: instancias abiertas de convocatoria amplia, instancias temáticas sectoriales, mesas interinstitucionales de políticas sociales, instancias desarrolladas en dispositivos de atención del Ministerio, espacios de diálogo con organizaciones sociales y colectivos de personas con experiencia de vida en situación de calle.

A través de distintas técnicas participativas se produjeron insumos que permiten reconstruir el proceso vivido desde la perspectiva de quienes participaron. Se desarrollaron en total 40 encuentros, de los que formaron parte alrededor de 2000 personas. Como producto de este ciclo de trabajo se presentan en este documento las bases para implementar una estrategia nacional integral de abordaje a la situación de calle.

La situación de calle debe abordarse desde una ética del reconocimiento y la dignidad humana. Promover un proceso de planificación participativa no es solo una opción metodológica, sino una exigencia ética: implica reconocer que quienes viven esta situación de calle deben ser protagonistas de los procesos de transformación que les afectan.

Esta ética se basa en el reconocimiento recíproco, en el respeto a los saberes y trayectorias de vida de las personas en situación de calle, a las formas de organización barrial, al derecho a la voz y a la palabra. El compromiso consiste en impulsar procesos que fortalezcan la autonomía colectiva y no en reproducir relaciones de dependencia. En contextos de exclusión extrema, como el de la situación de calle, este compromiso se traduce en generar espacios en los que las personas puedan construir vínculos, autonomía, ejercer ciudadanía, dialogar y proponer acciones para abordar la problemática.

Esta estrategia se construye a partir de la palabra de quienes se encuentran en situación de calle, de los equipos que trabajan cotidianamente en los distintos dispositivos de atención, de las organizaciones de la sociedad civil que los gestionan, de la sociedad civil organizada, colectivos, asociaciones, sindicatos, academia, así como representantes de instituciones de distintos niveles de gobierno.

A lo largo del proceso participativo formaron parte de los encuentros actores de diversa procedencia: personas en situación de calle participantes de refugios y de distintos dispositivos

del Ministerio de Desarrollo Social, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en convenio con el Ministerio, organizaciones civiles independientes, estudiantes universitarios, académicos, militantes políticos, vecinos y vecinas no asociados, representantes de consejos vecinales, de municipios y de intendencias departamentales, así como también instituciones gubernamentales del nivel nacional, como ASSE, BPS, ANEP, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Instituto Nacional de Bienestar Animal - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Presidencia (Sistema Nacional de Emergencias).

Objetivos

Objetivo general: Generar apropiación de la problemática por parte de la sociedad y la asunción de compromisos para su abordaje.

Objetivo específico 1: Identificar e implicar a actores sociales e institucionales para el desarrollo de la Estrategia Integral en cada región y departamento del país.

Objetivo específico 2: Generar encuentros para desarrollar insumos a través de metodologías participativas para el diseño de la Estrategia Integral para el abordaje de la situación de calle.

Objetivo específico 3: Sistematizar los insumos generados y presentar líneas de acción elaboradas.

Método

El desarrollo del proceso en cada territorio siguió una secuencia lógica de tres momentos, que se traducen a tres bloques de intercambios entre los participantes.

Momento 1 - Análisis de situación y diagnóstico participativo. Identificar acuerdos, discrepancias y aportes sobre la problemática, sus causas y sus consecuencias.

Momento 2 - Categorización. Validación del análisis y categorización de las problemáticas identificadas.

Momento 3 - Desarrollo de líneas de acción. Formular y describir qué implica desarrollar líneas de acción que aborden las problemáticas identificadas, consignar plazos, recursos y los actores responsables de liderar su implementación.

Se generaron diversos tipos de encuentros, cada uno de ellos con el objetivo de generar aportes a una estrategia nacional desde las experiencias, trayectorias y saberes locales de cada territorio.

En el caso del interior del país, en cada encuentro se desarrolló la secuencia metodológica completa, generando insumos para el análisis de situación a nivel departamental, la priorización de problemas a abordar y la propuesta de líneas de acción ajustadas a las problemáticas identificadas. Cada encuentro duró entre 4 y 6 horas.

En el caso de Montevideo esta secuencia lógica se desarrolló a lo largo de meses a través de diversos encuentros. En primer lugar, encuentros participativos para generar el análisis de situación, luego una serie de encuentros en los que se realizó la categorización y priorización de problemáticas y, por último, encuentros en los que se desarrollaron propuestas de líneas de acción para problemáticas identificadas.

Las técnicas de trabajo utilizadas tienen sustento en las metodologías de Educación Popular y la Psicología Comunitaria. La metodología empleada permitió desarrollar un diagnóstico participativo, recibir y elaborar propuestas, así como también tomar contacto con la dimensión vivencial de la problemática por parte de las personas en situación de calle.

En cada encuentro se conformaron mesas de trabajo dividiendo a los participantes en grupos de aproximadamente 10 personas. La composición de las mesas de trabajo era muy heterogénea: personas en situación de calle, técnicos/educadores de los refugios, integrantes de sociedad civil organizada, academia, representantes de organismos públicos (ministerios, intendencias), ciudadanía interesada en participar.

Cada mesa de trabajo contó con una persona con un rol de moderación, que facilitaba el intercambio y que contaba con una guía para estructurar las actividades y el tiempo. La moderación buscó propiciar los aportes de cada participante, desde la escucha y el acompañamiento, evitando emitir opiniones o aportes sobre lo que el grupo trabajaba, sino que a través de distintos tipos de intervenciones generó un clima de trabajo, de respeto y de escucha, en donde las personas participantes se sintieran cómodas para aportar, en un espacio donde se valore su aporte y su voz.

A su vez, una de las principales funciones de la moderación era promover el registro sistemático de lo que el grupo producía a través de las técnicas propuestas y el diálogo espontáneo. En cada momento de cada uno de los encuentros, desde la moderación se enfatizó la importancia de asegurar que todo se pudiera registrar en papelógrafos dispuestos en cada una de las mesas de trabajo.

Cada persona que ejerció el rol de moderación contó con una guía para moderar la mesa de trabajo, la cual describe las técnicas utilizadas en cada momento de cada encuentro (objetivos, materiales, consignas). Debido a que las personas que ejercieron este rol forman parte del equipo departamental del Ministerio de Desarrollo Social, se logró que la propuesta tuviera un mismo método y técnicas, con las impronta y modos de trabajo propios de cada localidad en la que se trabajó. Cada uno de los equipos departamentales, a su vez, contó con el apoyo y acompañamiento de un equipo central del ministerio que coordinó el proceso participativo a lo largo de los meses.

Sistematización del proceso participativo

Sistematizar implica un proceso en que se busca organizar la información resultante de un proyecto. Se concibe como una herramienta para producir conocimiento a partir de la práctica, reconociendo a las personas participantes como sujetos activos en la generación de sentido y no solo como fuentes de información (CEPEP, 2010; Jara, 2018).

La sistematización de experiencias se inscribe en la tradición de la educación popular, en la cual el conocimiento se construye en el diálogo entre la práctica y la reflexión colectiva. No se trata únicamente de registrar o describir lo ocurrido, sino de reconstruir el proceso vivido para producir aprendizajes que orienten la toma de decisiones y la acción futura (Jara, 2011).

Desde esta perspectiva, la participación no es un complemento metodológico del diseño de políticas públicas, sino un componente constitutivo de su legitimidad y eficacia. La sistematización permite visibilizar los saberes, experiencias y lecturas del mundo producidas en los encuentros participativos, promoviendo procesos de democratización del conocimiento y fortalecimiento del poder social (Eizaguirre et al., 2004).

Alcance y delimitación de la sistematización

El proceso de sistematización abarca los encuentros mantenidos en el marco del *Proceso Participativo – Hacia la 1era Estrategia Nacional Integral de Abordaje a la Situación de Calle*, convocados por el Ministerio de Desarrollo Social entre el mes de agosto y febrero de 2026. Se desarrollaron 20 encuentros en el interior del país y 20 en Montevideo.

Método de la sistematización

Los pasos que guían el proceso de sistematización son: (1) puntos de partida -preguntas que guiaron el proceso-, (2) recuperación del proceso y síntesis de insumos generados, (3) puntos de llegada -conclusiones-.

Como insumos se toma todo lo producido a lo largo del proceso participativo:

- Papelógrafos y producciones colectivas de los encuentros.
- Actas, relatorías y síntesis de los encuentros.
- Documentos realizados por funcionarios del Ministerio que participaron de los encuentros.
- Aportes de organizaciones, colectivos y personas participantes.

1. Puntos de partida

Se plantearon una serie de preguntas que funcionaron como guía durante el proceso participativo, tanto para planificar los encuentros como para poder sistematizar los insumos que surgieron a partir de la participación. Están organizadas en tres ejes:

1.1 Análisis de situación

1. ¿Qué se entiende por “situación de calle”?
2. ¿Cuáles son los factores que se identifican como causas de la situación de calle?
3. ¿Qué características presenta la situación de calle y los abordajes actuales?
4. ¿Qué actores están involucrados y cuáles podrían involucrarse de otro modo?

1.2 Categorización

¿Cómo se agrupan las problemáticas identificadas?

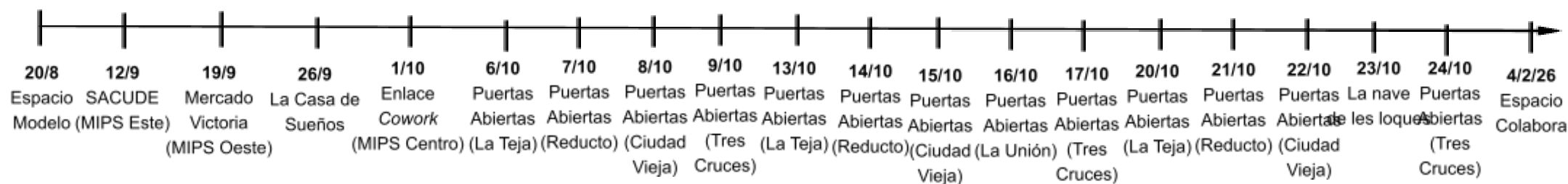
1.3 Líneas de acción

1. ¿Qué líneas de acción se pueden desarrollar para abordar las problemáticas identificadas?

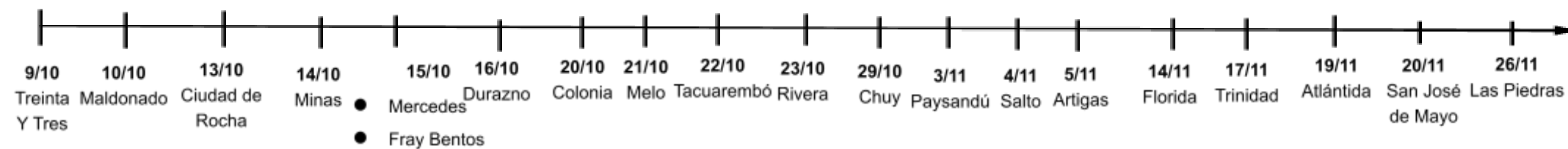
2. Recuperación del proceso

2.1 Línea de tiempo del proceso participativo

Montevideo (agosto, 2025 – Febrero, 2026)



Interior (Octubre – Noviembre, 2025)



2.2 Síntesis de los insumos generados

La información recabada se organiza en torno a las preguntas que orientaron el proceso: (1) análisis de situación, (2) categorización, (3) líneas de acción. A continuación, se presenta la reconstrucción sistemática, estrictamente basada en los insumos que se mencionaron anteriormente.

1. Análisis de situación

1.1 ¿Qué es la “situación de calle”?

En los distintos encuentros se propuso elaborar una definición de la situación de calle, de manera que se pueda generar una descripción que integre distintas experiencias y puntos de vista, y así lograr delimitar sus implicancias y posibles abordajes. Como resultado, se destaca un extendido acuerdo de que la situación de calle excede ampliamente a la falta de una solución habitacional.

La situación de calle conlleva, en primer lugar, mucho dolor y una gran tristeza por parte de quienes se encuentran o han atravesado esta situación. Una vivencia de aislamiento, de gran vulnerabilidad que implica diversas pérdidas, reiteradas y acumuladas, de vínculos afectivos, redes familiares y comunitarias, así como de autonomía asociada a la pérdida de vivienda, trabajo, de acceso a servicios de salud y educación.

Se describe vivir en situación de calle como la falta de “un lugar donde poder desarrollarse por sí mismo”, la falta de un lugar donde no sean “otras personas las que te dicen lo que tenés que hacer y cuándo”. Vivir en situación de calle se asocia con la imposibilidad de realizar actividades vinculadas a necesidades e intereses propios, entre las que se destacan actividades laborales, vinculadas a la salud y al bienestar, como el ocio y la recreación. Se destaca la vivencia de estar constantemente experimentando “la urgencia por vivir” que implica no saber dónde comer, qué comer, dónde dormir. “La calle es sinónimo de violencia, desesperación, desamparo, sufrimiento”.

A su vez, se describe que las personas en situación de calle se enfrentan a problemáticas vinculadas a la xenofobia, la estigmatización y criminalización, así como el narcotráfico, explotación sexual, discapacidad, violencia ejercida por la comunidad y también por las instituciones, entre otras. Esto se suele relatar a través de hechos que reflejan hostilidad por parte de los/as vecinos/as, discursos de odio, aunque también se destaca la solidaridad con la que muchos vecinos/as y organizaciones acompañan y ayudan a las personas en situación de calle.

En reiterados intercambios se consideró necesario ampliar la definición de “situación de calle” para reconocer la heterogeneidad de perfiles y trayectorias entre las personas que se encuentran en esta situación. Se espera que la ampliación del concepto permita generar una mayor diversidad de abordajes y de respuestas concretas, así como establecer estrategias de prevención y atención diferenciadas según la diversidad de la población en situación de calle, incorporando una mirada que permita reconocer las particularidades de las trayectorias de cada persona.

Se problematizó en reiteradas ocasiones la idea de la situación en la calle como “destino”. Es decir, la idea de la calle como un lugar donde “terminan” las personas, ya que deja a las personas que se encuentran en esa circunstancia en un lugar donde nada pueden hacer, y tampoco las organizaciones e instituciones que se involucran. En su lugar, se planteó la necesidad de entender a la situación de calle como una circunstancia, una transición en la que las propias personas en situación de calle pueden “poner de uno”, y la sociedad y las instituciones gubernamentales

apoyar y fortalecer sus procesos y aportar materialmente con servicios, principalmente de salud y trabajo.

También se presentó la idea de la situación de calle como una experiencia que profundiza procesos de exclusión social que se presentan en varias dimensiones que se cruzan entre sí: problemas de salud, salud mental y consumo problemático, exigencias de requisitos laborales, egresos de instituciones (INAU, INISA) y reinserción social luego de la privación de libertad, violencia intrafamiliar, violencia barrial (asociada al narcotráfico). A estas dimensiones se le agregan los riesgos y sufrimientos propios de habitar la calle, tanto en la intemperie como en centros de atención (refugios) y sus déficits, así como también en los tiempos y recorridos -largos, arduos, traumáticos- para salir adelante y superar la situación.

Lo que más se destaca asociado a la situación de calle son los problemas de consumo y la falta de acceso a servicios de salud mental orientados a la rehabilitación.

1.2. ¿Cuáles son los factores que se identifican como causas de la situación de calle?

En los diversos intercambios en los que se debatió acerca de las causas que llevan a que las personas se encuentren en situación de calle se concluye que son múltiples, y que es la acumulación junto con algunos factores detonantes las que determinan esta situación. Se identifica la presencia de factores que, si bien no son causantes, se presentan como disparadores. Algunas de las causas se asociaron con la salud, el trabajo, la vivienda, factores relacionales-comunitarios, institucionales y estructurales.

Factores asociados a la salud

- *Barreras de acceso en el sistema de salud.*

Se plantea que existen múltiples obstáculos para acceder al sistema de salud que pueden estar vinculados causalmente a la situación de calle: dificultades de movilidad, esperas prolongadas, discriminación, que desalientan la demanda de atención. En particular, durante la privación de libertad se señala escaso acceso a los servicios de salud.

El acceso a la atención en salud, especialmente en situaciones de crisis de salud mental, resulta limitada e insuficiente. La demora en las respuestas agrava los cuadros clínicos y aumenta el riesgo de ruptura de procesos de cuidado y acompañamiento.

- *Falta de acceso a servicios de salud mental.*

La insuficiente disponibilidad de servicios de salud mental, tanto ambulatorios como residenciales, restringe las posibilidades de atención sostenida.

El consumo problemático de sustancias, en muchos casos asociado a trastornos de salud mental, constituye un factor central en las trayectorias de vida de las personas en situación de calle, lo cual a su vez dificulta el acceso y sostenimiento de dispositivos de protección social.

Los dispositivos de tratamiento disponibles no siempre cuentan con la capacidad, flexibilidad o continuidad necesarias para dar respuesta a la diversidad de situaciones, especialmente cuando se combinan con exclusión social y falta de vivienda.

- *Ausencia de tratamiento sostenido en salud mental.*

La discontinuidad en los tratamientos, producto de barreras institucionales o condiciones de vida inestables, impide la consolidación de procesos de recuperación y aumenta la probabilidad de recaídas y cronificación.

Factores asociados al trabajo, empleo protegido y generación de ingresos

- *Falta de empleo formal y problemas de acceso al empleo.*

La dificultad para acceder a empleo formal constituye un factor central en muchas de las trayectorias de las personas en situación de calle. La falta de ingresos estables limita la posibilidad de sostener gastos como alquiler, alimentación y transporte, generando trayectorias de exclusión que se agudizan en contextos de crisis económica o desempleo prolongado. Se señala frecuentemente que la precarización laboral impide el acceso a derechos laborales y expone a situaciones de pérdida de vivienda ante cualquier contingencia.

- *Alcance de políticas de empleo protegido y formación para el trabajo.*

Las políticas de empleo protegido y capacitación laboral son percibidas como insuficientes en cobertura y adecuación a los perfiles de las personas en situación de calle. En muchos casos, los programas existentes no contemplan trayectorias laborales interrumpidas o intermitentes, necesidades de acompañamiento sostenido, la importancia de vincular las trayectorias laborales y de formación con los procesos de salud. Se entiende que lo anterior restringe la efectividad de los programas como herramientas de inclusión.

En particular, se observa la ausencia de capacitación y formación para el empleo en las cárceles.

- *Condiciones económicas que dificultan sostener procesos.*

La inestabilidad económica dificulta la continuidad de procesos de acompañamiento, tratamiento o inserción laboral. La imposibilidad de cubrir gastos asociados (transporte, alimentación, alquiler) interrumpe trayectorias que requieren continuidad para consolidarse.

Factores asociados a la vivienda

- *Políticas de vivienda.*

La insuficiencia de políticas habitacionales integrales y sostenidas limita las respuestas estructurales frente a la situación de calle. Esto es identificado como una causa, y sobre todo como un factor que impide la salida definitiva de la situación de calle.

- *Falta de acceso o precariedad de vivienda.*

Las condiciones de vivienda inestables, precarias o informales, generan situaciones de hacinamiento, desalojos o pérdida de vivienda. Se identifica que la precariedad habitacional suele preceder y facilitar la situación de calle.

- *Pérdida de vivienda a partir de desplazamientos forzosos.*

Los desalojos, relocalizaciones forzadas u otros procesos de desplazamiento, sin alternativas habitacionales adecuadas, generan rupturas abruptas en las trayectorias residenciales y pueden derivar directamente en la situación de calle.

- *Pérdida de vivienda tras medida judicial vinculada a Violencia Basada en Género.*

Las medidas de protección a las víctimas de violencia basada en género pueden implicar la salida del hogar sin que existan soluciones habitacionales asociadas, generando una medida judicial que expone a las personas implicadas a situaciones de extrema vulnerabilidad.

- *Falta de cupos de vivienda con apoyo.*

La escasez de dispositivos de vivienda con acompañamiento limita las posibilidades de sostener procesos de autonomía, especialmente para personas con problemáticas de salud mental, consumo problemático o trayectorias institucionales.

Factores relacionales y comunitarios

- *Pérdida de redes de contención, familiares y comunitarias.*

La ruptura de vínculos familiares y comunitarios marca la falta de apoyo afectivo y material ante situaciones de crisis, llevando a ser una de las causas más frecuentes de la situación de calle. Conflictos, situaciones de violencia, consumo problemático o privación de libertad deterioran o quiebran estos lazos, generando aislamiento social y debilitando los soportes afectivos y materiales.

- *Violencia familiar.*

La violencia intrafamiliar se presenta como un factor expulsivo del hogar, especialmente en niños, niñas, adolescentes, que llevan a institucionalizaciones que luego derivan en la situación de calle.

- *Violencia basada en género.*

Se relata que situaciones de violencia basada en género generan desplazamientos forzados, que se profundizan cuando no existen respuestas adecuadas que articulen protección y vivienda con autonomía económica.

Factores institucionales

- *Procesos de institucionalización sin proyecto de egreso ni acompañamiento posterior.*

Se señala frecuentemente que muchas personas en situación de calle han estado institucionalizadas en distintas etapas de su vida, presentando serios desafíos para lograr reinsertarse o insertarse en la sociedad luego de su egreso. Esto se señala tanto para instituciones que acogen personas menores de edad (INISA; INAU) como para el INR.

Lo que se señala como problemático, además de las condiciones en que las personas se encuentran institucionalizadas, es la falta de proyecto de egreso, y la preparación asociada a los procesos de inserción posterior, teniendo especialmente en cuenta que las personas allí institucionalizadas pasan prolongados períodos sin tomar contacto con servicios básicos y derechos como vivienda, salud, trabajo y educación.

Se observa no solo la falta de responsabilidad de las instituciones a la hora de fomentar que las personas generen un proyecto de vida para su egreso de la institución, sino que tampoco se logra generar un acompañamiento durante el egreso.

Esto repercute especialmente en áreas señaladas anteriormente, como acceso a la salud, a oportunidades de empleo, falta de redes de contención, entre otros.

- *Falta de coordinación y articulación entre instituciones.*

Se señala que las instituciones actúan de manera fragmentada y aislada unas de otras, sin compartir información, sin planificación conjunta ni tampoco coordinación y articulación de sus programas.

Esta falta de coordinación y planificación conjunta, a su vez, genera por parte de las instituciones la ausencia de una mirada integral de las personas y sus trayectorias de vida, impidiendo un abordaje integral de las problemáticas que atraviesan las personas en situaciones de vulnerabilidad.

- *Violencia institucional.*

Las experiencias de maltrato, discriminación o expulsión en instituciones públicas generan desconfianza y alejamiento de los dispositivos de protección social, lo cual profundiza la vivencia de aislamiento y deslegitima las posibles respuestas que se puedan desarrollar desde las políticas públicas.

- *Falta de políticas de migración internacional e interna.*

Se plantea que no existen políticas consolidadas de acogida, regularización, acceso a empleo, vivienda y redes comunitarias para las personas migrantes (internacionales o nacionales).

En el caso de la migración internacional, las personas que Uruguay recibe suelen atravesar algunas barreras administrativas (documentación, validación de títulos universitarios, acceso al mercado formal de trabajo) y la ausencia de redes de apoyo, lo cual aumenta los riesgos de encontrarse en situación de calle. En la migración interna, especialmente asociadas a zafras de diversas industrias, la falta de dispositivos de orientación y acompañamiento puede derivar en trayectorias de precarización que aumentan los riesgos preexistentes.

- *Pobreza estructural y desigualdad socioeconómica.*

La situación de calle se ubica en contextos de pobreza estructural y profundas desigualdades socioeconómicas. Estas condiciones estructurales limitan las oportunidades de acceso a derechos básicos y generan acumulación de desventajas a lo largo del ciclo de vida, aumentando el riesgo de exclusión social.

1.3. ¿Qué características presenta la situación de calle y sus respuestas actuales?

Si bien existen diferencias entre la realidad de algunos departamentos y regiones del país, se presentan algunos denominadores comunes. Se observa un aumento en la cantidad de personas en situación de calle en todos los departamentos, caracterizada principalmente por el deterioro en la salud de las personas y la exclusión y se valora que en el actual abordaje las herramientas con las que se acompaña a las personas no son las adecuadas.

Respecto a la falta de adecuación en el abordaje, se refiere principalmente a la estacionalidad (asociado al Plan Invierno) y al foco en la contingencia, sin incorporar mecanismos preventivos ni propuestas de superación consolidadas.

Caracterización de la situación de calle actual

- *Deterioro en la salud.*

La principal característica que define a la situación de calle actualmente es el deterioro en la salud de las personas. Si bien se hace referencia principalmente a trastorno por consumo problemático y trastornos mentales severos y persistentes, también se plantean problemas en la salud física.

En algunos casos se plantea que estos problemas de salud se encuentran entre las causas de encontrarse en situación de calle, y generalmente se presentan como consecuencias de encontrarse en esta situación sin recibir atención ni acceso a tratamientos adecuados por parte de profesionales de la salud.

- *Movilidad e itinerancia en Montevideo*

En Montevideo se destaca que muchas personas cuentan con la posibilidad de permanencia en refugios. Sin embargo, también existe un grupo considerable de personas que tiene que solicitar cada noche un cupo para lograr ingresar a un refugio. Debido a que no siempre se logra otorgar cupos en un mismo refugio, se registra una itinerancia considerable entre refugios, así como también entre refugios y la intemperie: personas que algunos días utilizan los refugios, otros días pernoctan a la intemperie.

- *Movilidad en el interior.*

En el interior del país también se observa una importante movilidad, asociada frecuentemente a las zafas de algunas industrias, aunque también a otros motivos.

En algunos departamentos se expresa la idea de que “no hay personas en situación de calle en este departamento”, sino que vienen de otros departamentos. Esta idea se problematiza en el marco del intercambio, arribando generalmente a la conclusión de que la situación de calle se caracteriza por una importante movilidad de las personas y que, sin importar su origen, es importante poder brindar asistencia.

En la región Litoral Norte del país (Artigas, Salto, Paysandú) se mencionan, asociadas a la situación de calle, la zafa de la caña de azúcar, la de la minería y la zafa citrícola. Se relata que durante y luego de las zafas, algunas personas no consiguen una solución habitacional y recurren a los refugios nocturnos de estos y otros departamentos.

En la región Litoral Sur (Río Negro, Soriano, Colonia) se relata que en los meses posteriores a las diferentes zafas del Litoral Norte recibe en los refugios a las personas que trabajaron o que no pudieron conseguir trabajo.

Tanto en el Litoral Norte como en el Litoral Sur se plantea como particularidad la migración de personas provenientes desde Argentina: personas que saben que “del lado uruguayo” hay refugios a los que pueden acudir, y luego siguen migrando hacia otros departamentos.

En la Región Norte (Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó) se plantea como particularidad la movilidad asociada a la frontera con Brasil.

En la Región Este se observa una importante movilidad asociada a la temporada turística durante el verano, en torno a Punta del Este y balnearios de Rocha.

- *Diversidad de perfiles y trayectorias.*

Si bien la marcada falta de acceso a servicios de salud, vivienda y trabajo pueden ser el común denominador de la población en situación de calle, esta circunstancia no responde a un único perfil homogéneo.

Se observa una creciente heterogeneidad en términos de edad, género, trayectorias laborales, situaciones migratorias, condiciones de salud y recorridos institucionales. Conviven personas con trayectorias prolongadas en calle con otras de ingreso reciente; varones solos, mujeres con y sin hijos, personas con discapacidad, LGBTI+, personas migrantes internas e internacionales, jóvenes egresados de sistemas de protección y personas recientemente liberadas del sistema penitenciario.

Esta diversidad desafía y vuelve poco eficientes a las respuestas estandarizadas y exige políticas diferenciadas, capaces de reconocer trayectorias de vida diversas y acumulaciones de vulnerabilidad. La heterogeneidad implica que las estrategias deben combinar abordajes estructurales con intervenciones específicas según perfil y momento del proceso, exigiendo así a las diversas instituciones gubernamentales a coordinar en conjunto una estrategia integral de abordaje.

- *Criminalización.*

La criminalización de la pobreza y de la situación de calle en particular se plantea como una característica presente en el abordaje actual, cuando se recurre a herramientas con lógica punitiva. Se plantea que este enfoque desplaza el problema, sin brindar una atención adecuada y sin resolver sus causas estructurales.

A su vez, se plantea que este abordaje agrava la situación, produciendo mayor ruptura con las instituciones públicas, generando desconfianza hacia el Estado, agravando las trayectorias de exclusión al aumentar el estigma y la discriminación hacia las personas en situación de calle.

- *Estigma y discriminación.*

Algo que caracteriza el escenario desafiante actual es la percepción social que recae sobre las personas en situación de calle. Percibidos como sujetos externos a la comunidad, fuera del “nosotros”, no reconocidos como “vecinos”.

Esto está ligado a procesos de estigmatización y deshumanización que refuerzan la exclusión social, que involucra tanto a medios de comunicación como a ciertos abordajes por parte del Estado.

Las personas son frecuentemente percibidas a través de estereotipos vinculados a la delincuencia, la peligrosidad o incapacidad, lo que afecta sustancialmente el acceso a empleo, educación, vivienda y servicios públicos en general.

La falta de reconocimiento de las personas como parte del tejido social limita abordajes que tengan como horizonte a la integración social y favorece respuestas punitivas y cortoplacistas.

- *Personas sin sostén ni redes de contención.*

Una característica reiteradamente señalada es la soledad y la ausencia o fragilidad de redes familiares y comunitarias. La ruptura de vínculos, el deterioro de relaciones o la migración sin redes de apoyo dejan a las personas sin alternativas de alojamiento temporal o contención emocional.

Esta pérdida de apoyo social y redes de contención incrementa el riesgo de exclusión y cronificación de la situación de calle. En este sentido, no se trata únicamente de una carencia material, sino también relacional, que impacta en la capacidad de sostener procesos de inclusión e integración social.

- *Exposición constante a riesgos.*

La vida en calle implica exposición permanente a riesgos físicos, psicológicos y sociales: condiciones climáticas extremas, violencia interpersonal, abusos, conflictos territoriales, explotación, deterioro de la salud y victimización.

La circunstancia de vivir en situación de calle no solo agrava problemáticas preexistentes, sino que genera nuevas vulnerabilidades, profundizando trayectorias de exclusión.

- *Sin acceso a higiene y descanso.*

La falta de acceso regular a espacios de higiene personal y descanso adecuado afecta la salud física y mental, la autoestima, la posibilidad de inserción laboral y, en última instancia, de proyectarse más allá de la circunstancia de estar en situación de calle. Dormir en la vía pública o en condiciones precarias impacta directamente en la salud.

La imposibilidad de mantener condiciones básicas de higiene constituye una barrera adicional para acceder a empleo, servicios y dispositivos institucionales, reproduciendo círculos de exclusión.

- *Dificultades para sostener procesos debido a falta de acompañamiento adecuado.*

Las personas en situación de calle suelen requerir intervenciones sostenidas en el tiempo, integrales y coordinadas. Sin embargo, la falta de acompañamiento personalizado y continuo dificulta la permanencia en tratamientos de salud, programas de empleo o procesos de acceso a vivienda.

Si bien se detectan dificultades para establecer contacto y generar vínculo con las personas en situación de intemperie para que acudan a los servicios de asistencia, una vez que las personas forman parte del sistema de protección social identifican que no reciben acompañamiento adecuado para lograr desarrollar procesos de mediano y largo plazo, principalmente vinculados a su salud mental (tratamiento para trastorno por consumo problemático) e inserción en el mercado laboral.

Esto señala las limitaciones del enfoque asistencial y de emergencia, frecuentemente caracterizado por intervenciones fragmentadas y de corto plazo (Plan Invierno, refugio

nocturno), y orienta a que se logre impulsar y fortalecer abordajes basados en el acompañamiento centrado en las personas, que logren reconocer y potenciar las capacidades y fortalezas de las personas.

- *Dificultad para acceder a refugios y dispositivos de protección social.*

Existen barreras formales e informales para el acceso a refugios y otros dispositivos: cupos limitados, requisitos, normas de convivencia, horarios restrictivos o experiencias previas negativas.

Estas barreras desincentivan el uso de los centros de atención, especialmente en personas con consumo problemático, trastornos de salud mental o experiencias previas de institucionalización prolongada. La adecuación de los dispositivos a la diversidad de perfiles resulta un desafío central para ampliar el acceso efectivo.

- *Problemas de convivencia entre participantes, comunidad y equipos.*

Se relata que es frecuente que en los centros de atención se presenten tensiones y conflictos entre participantes, así como conflictos con vecinos o dificultades en la relación con los equipos de trabajo.

Esto refleja la falta de equipos capacitados para gestionar conflictos, y la posibilidad de indagar en estrategias de mediación comunitaria con vecinos.

- *Falta de datos actualizados de las distintas dependencias estatales.*

Se plantea como la carencia de información para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas adecuadas a la magnitud y características de la problemática.

Caracterización del abordaje actual

Existe consenso en que las respuestas estatales son insuficientes y fragmentadas, centradas en la emergencia y no en la construcción de soluciones estructurales y duraderas.

Se encuentra como principal limitación la centralidad que tiene el Ministerio de Desarrollo Social, el cual no dispone de recursos y competencias suficientes para abordar los aspectos centrales que caracterizan actualmente a la problemática de la situación de calle: salud, vivienda, trabajo, entre otros.

Se espera de los distintos organismos públicos no solo acciones coordinadas, sino un diseño integral de soluciones que reflejen las distintas dimensiones de la problemática.

Se observa la insuficiencia de políticas preventivas que eviten que las personas se encuentren en situación de calle (principalmente en materia de vivienda y empleo), así como la falta de acceso a servicios de salud.

Las respuestas centradas en el corto plazo generan dependencia por parte de los participantes, quienes frecuentemente se encuentran únicamente en un rol de asistidos, salvo excepciones, sin la posibilidad de generar proyectos de vida a partir de sus intereses y capacidades.

- *La centralización en un único organismo (MIDES).*

La concentración de la mayor parte de la respuesta en el Ministerio de Desarrollo Social ha permitido consolidar capacidad operativa, pero también ha generado una sobrecarga institucional y un fuerte sesgo en el abordaje, sin la posibilidad de generar respuestas integrales y estructurales, que incluyen a la vivienda, el acceso a la salud, trabajo, educación, entre otros. Frecuentemente se expresa la necesidad de corresponsabilidad de otros organismos, especialmente en vivienda, salud, empleo.

- *Falta de atención adecuada en salud.*

Diversos actores señalan que el acceso a atención sanitaria -particularmente a salud mental y tratamiento de consumo problemático- resulta insuficiente o poco adaptado a las necesidades de las personas en situación de calle.

Las barreras principales incluyen tiempos de espera prolongados, dificultades para acceder a atención inmediata en crisis, escasa articulación entre dispositivos de salud y servicios sociales.

- *Homogeneización en las respuestas.*

Se identifica una tendencia a utilizar el refugio nocturno como respuesta predominante frente a una diversidad creciente de perfiles y trayectorias. Esta homogeneización no contempla diferencias en edad, género, problemáticas de salud mental, consumo, trayectorias institucionales ni situaciones familiares.

Esto se percibe así principalmente en el interior del país, donde no se desarrollan respuestas especializadas. En Montevideo, si bien se valora la diversidad de dispositivos especializados (cuidados, personas mayores, mujeres con NNA), se señala que son insuficientes y que hay largas listas de espera.

Se señala como limitaciones que no permiten la convivencia de parejas o incluso de madres y padres con hijos.

- *Falta de coordinación entre instituciones y recursos, fragmentación de propuestas.*

La fragmentación entre organismos (salud, vivienda, trabajo, justicia, infancia) dificulta la construcción de trayectorias integrales de egresos institucionales. Las intervenciones suelen operar en paralelo, sin planificación conjunta ni intercambio de información.

- *Discontinuidad de las políticas, programas estacionales o de emergencia*

La fuerte asociación entre política pública y contingencia climática refuerza una lógica de emergencia que, si bien es necesaria, no sustituye el desarrollo de una estrategia de mediano y largo plazo, que logre contemplar factores estructurales.

La estacionalidad de las respuestas dificulta la continuidad de procesos y transmite un mensaje implícito de que la situación de calle es un fenómeno temporal y no estructural.

- *Precarización de trabajadores y del servicio que se brinda.*

La calidad del servicio que brindan los centros de atención se percibe estrechamente vinculada a las condiciones laborales de los equipos que trabajan allí. Se señala precarización contractual, rotación frecuente de equipos y falta de formación.

Esta situación impacta directamente en la calidad del acompañamiento y en la estabilidad de los vínculos con las personas que participan, comprometiendo la legitimidad de las respuestas que se desarrollan.

Se considera que el acompañamiento personalizado lo brindan los técnicos especializados, y que los equipos de centros nocturnos no están capacitados o que no cumplen realmente la función de educadores.

- *Centros sin técnicos, Centros de Atención Técnica sobrecargados.*

La ausencia de técnicos en algunos centros nocturnos limita la identificación de necesidades específicas y la derivación oportuna a otras respuestas (salud, vivienda, empleo).

Paralelamente, los Centros de Atención Técnica (CAT) se encuentran sobrecargados, dificultando el seguimiento personalizado y reduciendo la capacidad de planificación estratégica. Esta asimetría genera cuellos de botella institucionales y retrasa procesos de egreso.

1.4 ¿Qué actores están involucrados y cuáles podrían involucrarse de otro modo?

En consonancia con la necesidad de ampliar la definición y lo que implica la situación de calle actualmente, también se presenta el reconocimiento de una gran diversidad de actores que deberían estar implicados para abordar la situación de calle.

Si bien se entiende que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es uno de los actores competentes y quien debe llevar adelante una estrategia integral para abordar la situación de calle, se considera que no debería ser el único en dar respuesta, y que otras instituciones deberían tener la misma implicación.

Se entiende que la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), como el Ministerio de Salud Pública (MSP), deberían dar respuesta a las demandas planteadas relacionadas a la salud mental y al consumo, las que se referencian como problemáticas principales. Se destaca también la necesaria participación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) en la respuesta a soluciones habitacionales.

También se identifica como otro actor clave al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), con la finalidad de generar oportunidades de formación y capacitación para que las respuestas permitan sostener la continuidad laboral en el tiempo.

Otro actor mencionado es el Ministerio del Interior (MI) y la necesidad de mejora en la intervención en los procedimientos realizados en el marco de la implementación de la Ley de Faltas.

Se valoró relevante la participación del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para abordar la trayectoria de vida de las personas una vez egresadas de la institución, con el propósito de asegurar la continuidad y el seguimiento interinstitucional de cada situación. En este mismo sentido, también se consideró relevante la participación en la Estrategia del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

Se resalta a su vez, la urgencia de articular con otros actores como la Secretaría Nacional de Drogas (SND), la Secretaría Nacional de Deportes (SND), y demás instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con el fin de generar un abordaje integral de la situación. Entre organizaciones sociales se mencionan ollas populares, merenderos, así como también organizaciones vecinales.

Además de ser mencionadas las instituciones y sus competencias asociadas a aspectos clave en el abordaje que desarrolle la Estrategia Nacional, se considera esencial la coordinación entre las instituciones y la generación de instancias de participación directa de las personas en situación de calle en el ámbito del diseño y coordinación de políticas.

2. Categorización de las problemáticas

En distintas instancias del proceso participativo se logró generar conjuntos de problemáticas identificadas. Es decir, se elaboró una clasificación de las problemáticas asociadas a la situación de calle, que en este se consolidan en una clasificación que permite estructurar las distintas líneas de acción que se formularon posteriormente.

1. **Salud:** acceso a servicios de salud.
2. **Trabajo:** empleo y formación para el trabajo.
3. **Vivienda:** acceso y prevención de pérdida de la vivienda.
4. **Integración social y comunitaria:** redes familiares y comunitarias (conflictos con vecinos), violencias intrafamiliar, de género, institucional.

5. **Coordinación interinstitucional:** mirada integral de trayectoria de vida, centralización de políticas en un único ministerio, respuestas especializadas (salud mental y consumo, vivienda, adultos mayores, discapacidad), reinserción social post-penitenciaria, egreso de sistema de protección.
6. **Dispositivos de atención:** conformación de los equipos de los centros de atención, condiciones laborales, recursos e insumos materiales; acceso a refugios, homogeneidad de las respuestas, acompañamiento de trayectorias vitales.

3. Líneas de acción

En numerosos encuentros se logró plantear líneas de acción para abordar las problemáticas identificadas en la etapa de diagnóstico.

Muchas de las líneas de acción surgidas en el proceso participativo coinciden con acciones que el Ministerio de Desarrollo Social y otros organismos ya vienen desarrollando, con distintos grados de avance.

Estas líneas de acción son el principal insumo para desarrollar una estrategia nacional de abordaje integral a la situación, las cuales se complementan con acciones en curso y proyectadas por parte del Ministerio de Desarrollo Social, alineadas con las propuestas enmarcadas en el proceso participativo.

Estas líneas de acción están organizadas en torno a las categorías que surgen del propio proceso participativo.

Salud

- *Garantizar la continuidad asistencial: prevención, tratamiento hospitalario/ambulatorio y seguimiento.*
- *Evaluación permanente de salud mental y física en los centros de atención.*
- *Facilitar el acceso de las personas en situación de calle a centros de salud y servicios de salud.*
- *Desarrollo de propuestas deportivas, artísticas, ocio, recreación.*
- *Crear dispositivos de atención a consumo problemático que se articulen en un proceso continuo entre etapas de desintoxicación inmediata, rehabilitación -centro de rehabilitación- y reinserción -medio camino-).*
- *Generar protocolos de atención y de seguimiento para personas en situación de calle por parte de las instituciones asistenciales de salud.*
- *Abordaje interdisciplinario en puerta de entrada en centros de atención.*
- *Generación de casas “medio camino” de salud mental, casas asistidas, como alternativa a refugios.*
- *Abordar Salud Mental en los refugios.*
- *Se plantea la idea de pensar a los refugios dentro de una red más amplia de servicios de salud, educación y trabajo. “Que los refugios sean parte de una red de contención”.*
- *Generar más dispositivos específicos: salud mental, adicciones.*
- *Servicio de emergencia (ambulancias) que lleguen rápido a los refugios.*
- *Descentralizar dispositivos de salud mental en los barrios.*
- *Implementar estrategias y dispositivos que aseguren la salud integral de las personas en situación de calle.*

Trabajo y educación

- *Brindar capacitaciones, cursos, talleres para la formación para el empleo y la inserción en el mercado laboral.*
- *Centros diurnos con talleres y cursos para la reinserción educativa y laboral, con prioridad a participantes de refugios, egresados de cárceles y usuarios de centros de rehabilitación.*
- *Fortalecer programas de trabajo protegido (Accesos, Uruguay impulsa, etc.), con cupos especiales para participantes de refugios.*
- *Habilitar espacios para compartir conocimiento y trayectoria de personas que están o estuvieron en situación de calle y han logrado insertarse en el mercado laboral.*
- *Generar fuentes de empleo privadas (incentivos económicos) y públicas (pasantías en empresas públicas) con equipos técnicos que ofrezcan seguimiento y acompañamiento. Horarios reducidos y progresivamente ir aumentando horarios.*
- *Promover la coordinación entre equipos técnicos y empleadores que contratan a personas en situación de calle.*
- *Generar acuerdos con MTSS, INEFOP y MEC para acreditación de saberes.*
- *Potenciar INEFOP y unificar proyectos de formación técnica y oficios con otras instituciones que brinden formaciones/capacitaciones.*
- *Fortalecer propuestas de talleres en Ciudadela, ampliando las áreas en las que trabaja.*
- *Promover revinculación educativa formal, propiciando finalizar ciclos educativos.*
- *Generar bolsas de trabajo entre intendencias y MIDES, a disposición para empresas.*
- *Generar programas de empleo protegido específico para personas liberadas del sistema penitenciario.*
- *Generar mecanismos para el acompañamiento en la inserción laboral.*
- *Ampliar la duración de los programas de empleo protegido a un año.*
- *Generar bolsa de trabajo para quienes tuvieron la experiencia del trabajo protegido.*
- *Incentivar que se generen grupos organizados de participantes de refugios para generar proyectos o cooperativas de trabajo.*

Vivienda

- *Diversificar las políticas habitacionales haciendo foco en la prevención, acceso y/o permanencia en la solución habitacional de las personas en situación de calle.*
- *Fortalecer el trabajo conjunto entre instituciones para dar respuestas ajustadas a las trayectorias.*
- *Garantizar acompañamientos y seguimientos sostenidos en los procesos de prevención, acceso y permanencia.*
- *Generar una sistematización de los recursos, convenios y acuerdos vinculados a los servicios de vivienda pública.*
- *Fortalecer y aumentar la cobertura de subsidios de alquiler.*
- *Estimular la conformación de grupos para viviendas colectivas.*
- *Generar programa de viviendas accesibles.*

Integración social y comunitaria

- *Transversalizar información entre sistemas de salud, protección social, vivienda, trabajo y seguridad social, educación.*
- *Reforzar el trabajo en territorio con centros de referencia comunitaria.*
- *Priorizar el acceso a la cultura y a la atención en salud mental, rápida y de calidad.*

- *Sensibilizar a la comunidad a través de campañas en medios de comunicación y redes sociales.*
- *Campaña de sensibilización, que atienda la indiferencia, la discriminación, la promoción de la empatía.*
- *Trabajo de los vínculos familiares y comunitarios, manejo de la frustración.*
- *Organización colectiva por parte de participantes.*
- *Mejorar la convivencia en el entorno del centro de atención.*
- *Abordar el consumo problemático con abordaje familiar*
- *Actividades que estén dirigidas a integrar personas en situación de calle con vecinos/as del barrio, generar y fortalecer redes de apoyo comunitario, generar sentido de pertenencia en todos los involucrados.*

Coordinación interinstitucional

- *Generar protocolos para egresos y acompañamiento post-egreso de instituciones (INR, INAU, INISA).*
- *Creación de mesas interinstitucionales con participación de Estado, intendencias, municipios, organizaciones de la sociedad civil y comunidad.*
- *Sensibilizar a funcionarios del Estado a través de formaciones y capacitaciones.*
- *Reuniones o mesas interinstitucionales específicas por situación de calle.*
- *Fortalecer los centros de atención actual.*
- *Incorporar propuestas de capacitación en huerta y carpintería.*

Dispositivos de atención

- *Generar centros diurnos en el interior y escalar la propuesta en Montevideo.*
- *Refugios con técnicos capacitados, que puedan derivar y acompañar al participante, según sus necesidades.*
- *Desarrollar propuestas socioculturales y deportivas con las personas que participan del refugio.*
- *Incorporar figura del “referente par” a equipos de trabajo de los refugios.*
- *Fortalecimiento y formación continua y específica a los equipos de trabajo de los refugios.*
- *Generar espacios permanentes de participación en los refugios.*

Estas líneas de acción producidas en el marco del proceso participativo son el principal insumo para el desarrollo de la estrategia nacional para el abordaje integral de la situación de calle. A partir de estas líneas de acción que surgen del diálogo y la discusión entre la diversidad de actores que formó parte del proceso, se realiza una valoración de cuáles ya forman parte de la propuesta programática del Ministerio de Desarrollo Social y de otros actores, cuáles son viables para desarrollar durante 2026, y cuáles quedarán disponibles para ser retomadas una vez consolidada la Estrategia nacional.

3. Puntos de llegada.

Las conclusiones del proceso participativo y su sistematización son base para la elaboración de la Primera Estrategia Nacional para el Abordaje Integral de la Situación de Calle y las Acciones contenidas en el documento “La calle no es lugar para vivir”.

Referencias

- CEPEP. (2010). *La sistematización de experiencias: un método para impulsar procesos emancipadores*. Fundación Editorial El perro y la rana.
- Chávez-Tafur, J. (2006). *Aprender de la experiencia: una metodología para la sistematización*. Asociación ETC Andes, Fundación ILEIA.
- Eizaguirre, M., Urrutia, G., & Askunze, C. (2004). *Guía para la sistematización de experiencias de transformación social*.
- Jara, O. (2011). *Para sistematizar experiencias*.
- Jara, O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*.