Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

Enero, 2020

Responsables del documento: Mag. Juan Pablo Labat[1], Soc. Fanny Rudnitzky[2] y Soc. Thomas Evans[3].

[1] Director de la DINEM.
[2] Asistente técnica de la División de Evaluación de DINEM.
[3] Asistente técnico de la División de Evaluación de DINEM.

Contenido

Introducción 3

1. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA 3

1.1. Del Problema Social a la Política 3

1.2. El problema llamado situación de calle. Heterogeneidad, multidimensionalidad y complejidad del fenómeno. 9

1.3. Cómo definirlo 11

1.4. Comparación con otros países 14

1.5 Presentación de la División Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle 16

2. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA URUGUAYA 19

2.1. ¿Qué hacemos para conocer el problema? 19

2.2. La cuantificación del problema y sus características 20

2.2.1. Tamaño y evolución del fenómeno. 20

2.2.2. Diferentes perfiles de situación de calle. 25

3. TRAYECTORIAS DE SALIDA DE LOS REFUGIOS 30

3.1. Valoraciones sobre los refugios. 31

3.2. Procesos de salida de los refugios 33

Síntesis y consideraciones finales 37

Documentos consultados 40

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer un panorama general sobre el fenómeno denominado "situación de calle", a partir de exponer y poner en contexto los resultados de los estudios que viene desarrollando desde hace algunos años la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

Teniendo en cuenta que se trata de una temática por demás compleja, el análisis de la problemática de situación de calle demanda múltiples abordajes, métodos de investigación y fuentes de información. Es en este contexto que la DINEM ha puesto en práctica el desarrollo de diferentes metodologías para aportar mayor nivel de profundidad al conocimiento de las características y procesos asociados al fenómeno.

Además de exponer parte de los resultados de estos estudios, este documento se propone ubicar la problemática social en un contexto más amplio, como lo es su relación con la matriz de protección social y algunas características de la evolución de la misma en las últimas décadas. Un punto de partida que orienta este trabajo proviene de la idea de que la falta de cobertura sistémica ante ciertos riesgos sociales, para determinados sectores de la sociedad, se materializa en una acumulación intergeneracional y/o accidental de privaciones de distinta entidad. Ésta, produce a su vez situaciones sociales de exclusión multidimensional que se manifiestan en fenómenos complejos que requieren de nuevas conceptualizaciones. Uno de ellos es lo que llamamos la situación de calle o *sinhogarismo*.

En tal sentido el documento intenta: 1. presentar y definir el problema social de la situación de calle en el contexto de gestión e implementación de las políticas sociales. 2. Presentar una caracterización de las personas en situación de calle en Uruguay que se manifiesta deformas muy complejas. 3. Analizar los procesos relacionados a las formas de salidas de la situación de calle y presentar algunas consideraciones sobre la experiencia en los refugios de ex usuarios de los programas del MIDES.

1. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Del Problema Social a la Política

Sobre la construcción del problema o fenómeno "situación de calle", un primer aspecto consiste en poder distinguir el problema social respecto al problema de la gestión de la política. Un enfoque que resulta pertinente para analizar el vínculo entre problemas sociales y problemas de política pasa por conceptualizar y ordenar las políticas de bienestar social en relación con los problemas, ya que, en última instancia, un problema social enuncia, en cierto sentido, una ausencia en las políticas de bienestar sumado a la no inclusión o inclusión precaria en el mundo del trabajo.

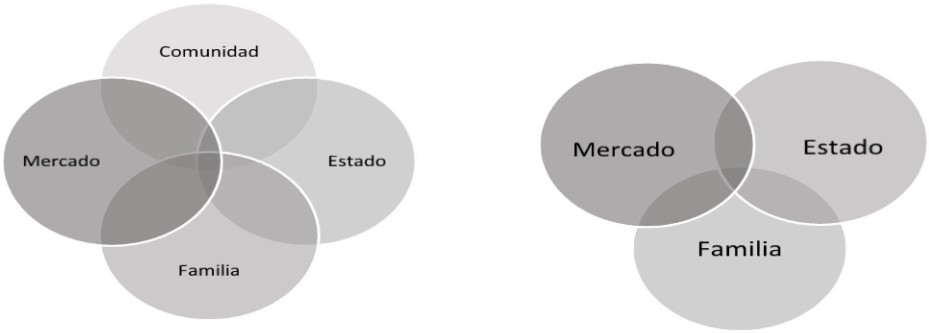
Uno de los planteos teóricos clásicos para el análisis de los regímenes de bienestar es la propuesta por Gosta Esping-Andersen[4],que también retoman otros autores, en la cual se identifica la provisión de bienestar como un producto de tres esferas de acción: el Estado, la familia y el mercado; donde se considera que entre las tres producen los satisfactores a las necesidades socialmente determinadas, y se proveen los elementos de promoción y protección social que precisan los individuos a lo largo de su vida.

[4]Esping Andersen, G.(1993)

En el mismo sentido se puede considerar que América Latina tiene sus particularidades que sugieren reelaborar esos conceptos[5] y parece pertinente identificar a la comunidad[6], como un actor sustantivo junto a la familia el Estado y el mercado.

Más allá de las distintas opciones que definen los marcos para presentar el problema es necesario reconocer que hay un conjunto de esferas o espacios de acción que eventualmente se solapan y que se articulan en la producción de bienestar, como se muestra en el esquema siguiente.

Esquema 1. Esquema conceptual sobre la provisión de bienestar social



Fuente: DINEM

En la actualidad el análisis de las políticas sociales suele enmarcarse en una perspectiva conocida como "Enfoque de Derechos", el cual es apoyado por las Naciones Unidas, y tiene una extensa y variada bibliografía[7]. Desde este enfoque, el Estado debe ser el garante de los derechos de todas las personas, cometido que desarrolla a través de la implementación de iniciativas públicas que brinden y regulen la provisión de bienes y servicios a la población.

La descripción y conceptualización de la matriz de protección social, desde la perspectiva de derechos implica un ejercicio de clasificación y ordenamiento de los elementos de la protección social que brinda o regula el Estado y que proveen todas las esferas consideradas.

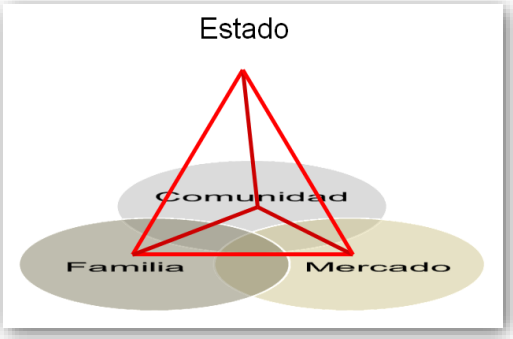
[5] Consultar: Gough y Wood, (2004); Martínez Franzoni, (2008)
[6] La referencia a la comunidad es un sentido amplio, y alude a espacios de participación comunal, ONGs, y otras formas organizativas no estatales.
[7] Naciones Unidas (2006, 2012 y 2015).

Esquema 2. Esquema conceptual sobre el Enfoque de Derechos

Fuente: DINEM

La responsabilización del Estado por los distintos resultados sociales, contenida tácita o explícitamente en este enfoque, es una consideración de orden político que lleva implícito el carácter jerárquico que la política le da al Estado y que se expresa a la hora de hacerlo responsable de las situaciones que se producen en la sociedad, incluso a través del desempeño de cualquiera de las otras esferas, incluyendo el mercado, la comunidad o la familia.

Esquema 3. Esquema conceptual sobre la provisión de bienestar social con el Estado como responsable de los desempeños sociales



Fuente: DINEM

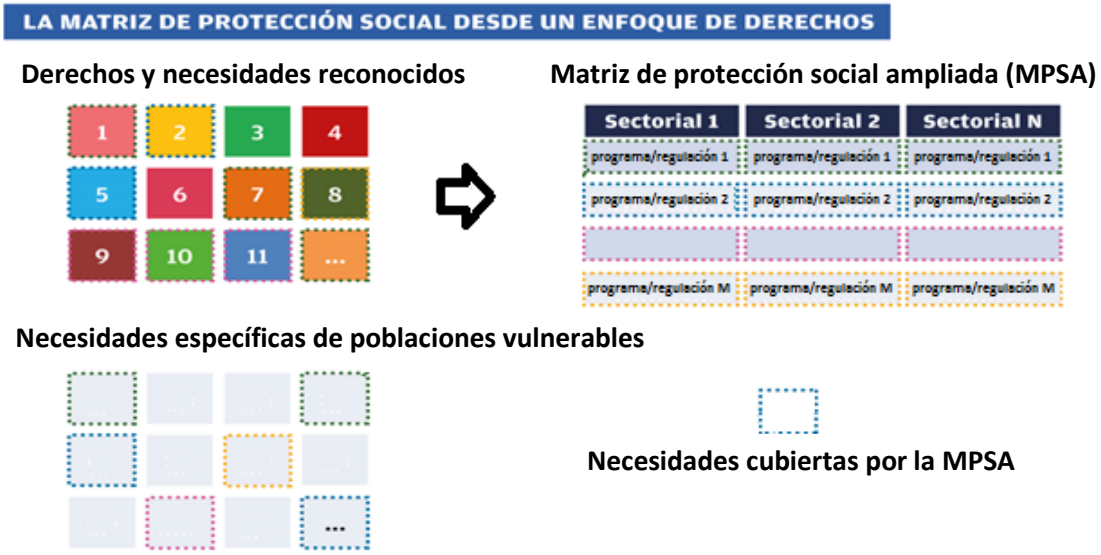
Avanzando en la idea del enfoque de derechos, podemos ver que la provisión de bienestar ofrecida por el Estado se organiza como una matriz de protección social ampliada que incluye todos los procesos de reglamentación y regulación de la actividad de todas las esferas de producción de bienestar, a través de distintos efectores que producen bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de las personas, incluyendo, los sistemas de salud, de educación, el mercado de trabajo, el cuidado, etc.

Podemos definir entonces una matriz de protección social ampliada, como el conjunto de programas y regulaciones, que se instituye dentro de organismos del Estado y proveen en forma directa o indirecta, según especialidades funcionales, distintos bienes, servicios o regulaciones en la provisión de los mismos, que se da en cualquiera de las esferas.

Este desarrollo nos permite acceder a un nivel de análisis más específico en el que pueden identificarse los derechos o necesidades que están cubiertos y los que no lo están, o lo están en forma parcial, o incluso diferenciada según estratos.

En este nivel de análisis es posible identificar grupos poblacionales o estratos socio territoriales que presentan distintos grados de cobertura de los derechos y necesidades socialmente reconocidas. Desde este clivaje también podemos encontrar sectores de la población que tienen distintas estructuras de riesgos; y necesidades particulares con distinto nivel de cobertura y protección, como es el caso de las personas en situación de calle. Este ejercicio de discriminación nos permite observar la correspondencia realmente existente entre las necesidades de distintos sectores de la población, que deberían ser satisfechas para lograr un efectivo ejercicio de derechos, y su relación con la oferta de bienestar producida por la sociedad en sus distintas esferas.

Esquema 4. Matriz de Protección Social desde un Enfoque de Derechos.



Fuente: DINEM

El ejercicio de aplicar este tipo de análisis al estudio de problemas sociales está implícito en varios estudios que se han realizado desde la DINEM en los que se ha observado cómo algunas prestaciones tienen un cierto rendimiento en ciertas poblaciones y estratos sociales y no en otros (transferencias, emprendimientos entre otros), cuál es la dimensión general o particular de algunos problemas de cobertura (pertinencia y adecuación) , que posibilidades tienen de éxito cierto tipo de intervenciones y en qué medida (contexto y suficiencia), entre otras. Asimismo, los estudios señalan cómo la institucionalidad del Estado, e incluso la institucionalidad que induce el Estado en la sociedad civil, tiene un comportamiento disímil en sus rendimientos según estratos socio territoriales.

Estos hallazgos van en consonancia con los de otras investigaciones de la Universidad de la República[8] y de estudios de DINEM[9], donde se remarca que nos encontramos frente a una matriz de protección social con debilidades a la hora de hacer efectivo el cumplimiento de

[8] Consultar: Leopold et al (2015) Disponible en: http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/75540/1/cercanias-y-jovenes-en-red.-las-trayectorias-de-inclusion-como-estrategias-de-integracion-social.-2015.pdf

[9] Por ejemplo: evaluaciones de los programas Cercanías (2014) y Jóvenes en Red (2015), entre otras.

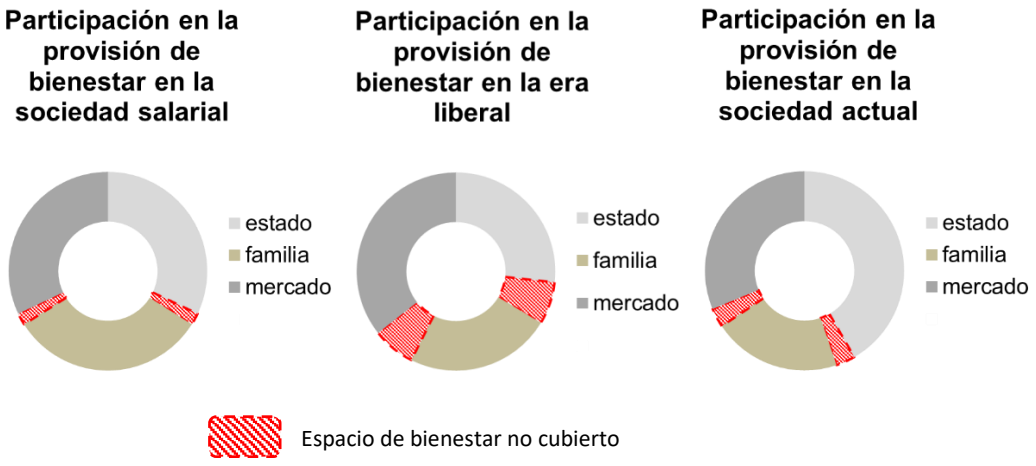
ciertos derechos, cuando esos derechos deben ser ejercidos por poblaciones que están lejos de la "media poblacional" en términos de condiciones socioeconómicas, género, raza y edad, geográficas, de salud, educativas, entre otros activos sociales.

Lo que se observa, en definitiva, es la existencia de un problema estructural de capacidades de la matriz de protección social ampliada en relación a la satisfacción de necesidades socialmente reconocidas como válidas para el ejercicio pleno de derechos. Dentro de ese déficit estructural hay una situación de desigualdad multidimensional consolidada que presenta el no acceso al ejercicio de derechos o derechos no reconocidos que suponen una acumulación de riesgos y daños sistemáticos originados a partir de un conjunto de procesos sociales que se dan a lo largo del tiempo y que se ve agudizado fuertemente en los sectores más vulnerables o pobres.

La dimensión histórica

La historia de la provisión de bienestar en Uruguay proviene de lo que algunos autores denominan "sociedades salariales" (Castel, 1997), incompletas o precarias para el caso latinoamericano, y característico de las sociedades occidentales de mediados de siglo XX, donde la provisión del bienestar se repartía entre el Estado, la Familia y el Mercado, con una participación sustantiva del pilar contributivo dentro del Estado y un aporte marginal del pilar no contributivo, y que cubrían, en buena medida, los riesgos y las necesidades históricamente determinada.[10]

Esquema 5. Cambios en la participación en la provisión de bienestar en Uruguay



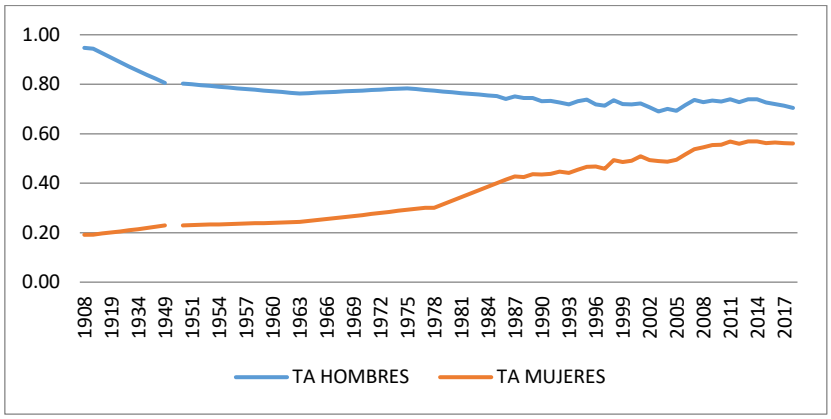
Fuente: DINEM

Luego de esa etapa que fue hasta los años sesenta, comienza un proceso liberal que durará cerca de cincuenta años, donde las capacidades del Estado en cuanto a provisión y regulación del bienestar, o de las acciones sociales que determinan el bienestar, se vieron reducidas en forma significativa. Esta etapa en parte también coincide con cambios sociodemográficos que pudieron tener impactos significativos en la provisión del bienestar por parte de las familias vinculados a la reducción de los hogares y la mayor salida de la mujer al mercado laboral. Tal como se observa en el Gráfico 1, la tasa de actividad de las mujeres está por debajo de 20%

[10] En el esquema siguiente se prescinde de la esfera de la comunidad a los efectos de clarificar el análisis y dado que el análisis de dicha dimensión implicaría un esfuerzo que supera el alcance de este trabajo

principios del SXX (19% en 1908) y por encima del 50% en la actualidad (56% en 2018). Estos cambios implicaron desequilibrios en la provisión de bienestar producidos por los cambios en las capacidades familiares y del Estado, los cuales no necesariamente fueron contrapesados por el mercado y la comunidad. En especial el papel del mercado, que hubiera sido el actor relevante desde una perspectiva liberal, no estuvo a la altura de las circunstancias, por la razón de que la rentabilidad de la producción de bienestar solo es significativa en ciertos estratos sociales.

Gráfico1. Tasa de actividad por sexo



* La tasa de actividad se define como: población económicamente activa/población en edad de trabajar

Fuente: Fleitas y Roman, IECON- Udelar en base a diversas fuentes[11]

El proceso de traspaso de las responsabilidades hacia las familias (familiarización), que son quienes cargan en última instancia con la provisión de bienestar cuando las restantes esferas fallan, fue un proceso perverso que condujo a quienes menos activos tenían a intentar solucionar los problemas más difíciles que otros arreglaban en parte en el mercado o en las estructuras corporativas del Estado. Así, se produjo un proceso de acumulación intergeneracional de desventajas y pérdida de activos que condujo a una situación social que ha sido –y es aún– difícil revertir, aunque no sea un problema del sector mayoritario de la población.

En los últimos años, en Uruguay encontramos una nueva expansión de la acción del Estado, tanto en la provisión como en la regulación de bienes y servicios, y un cambio significativo en una parte de la comunidad (sociedad civil y en particular ONGs), en buena medida inducido o acompañado por el Estado.

Las reformas de la Salud, la expansión y diversificación de la oferta educativa, el Sistema de Cuidados y un conjunto de políticas asistenciales y promocionales, junto a la regulación del mercado de trabajo y otras políticas activas y pasivas de empleo y seguridad social son ejemplos claros de los esfuerzos que viene realizando el Estado uruguayo para cubrir parte de

[11] 1908:Tasa de actividad por sexo y edades, Pereira y Trajtenberg (1966): cuadros 63 y 64; 1963, 1975, 1985: Población económicamente activa y Población total por sexo y edades. Censos de población de CELADE (1990); 1996: Población económicamente activa y población total, micro datos del Censo de 1996; 1908-1949: Estructura de la población total, sexo y edades: Pereira y Trajtenberg (1966): cuadros 55 y 56; 1950-1996: Estructura de la población total, hombres y mujeres, edades. CEPAL/CELADE (2000); 1908-1996: Población total, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

la provisión de bienestar que demandan los hogares de hoy para la satisfacción de las necesidades.

Situación de calle

Dentro de las políticas asistenciales y promocionales que se mencionan se pueden inscribir distintas acciones programáticas orientadas a trabajar con un fenómeno mundialmente creciente denominado "sinhogarismo", que en Uruguay se conoce como "situación de calle" y al que se dedica el resto del documento.

Más allá de las definiciones operativas o conceptuales que se puedan hacer sobre el tema, luego de muchos estudios de diversa entidad es claro que el fenómeno llamado "situación de calle" es un estado dentro de un proceso que se explica por la acumulación sistemática de problemas y desventajas que emergen como resultado de un ejercicio de derechos que no ha sido resuelto por el Régimen de Bienestar, que engloba al Estado, las familias, los mercados y las comunidades, y que sólo puede encontrar soluciones en la medida que se logren alinear esfuerzos en las distintas esferas para tales fines.

1.2. El problema llamado situación de calle. Heterogeneidad, multidimensionalidad y complejidad del fenómeno.

El problema llamado "situación de calle" entonces, pude entenderse en gran medida, como un resultado de la falta de cobertura sistemática ante el no acceso al ejercicio de derechos que produce ciertos riesgos sociales y la acumulación intergeneracional y/o accidental de privaciones de distinta entidad, y la no inclusión o inclusión precaria en el mercado de trabajo que produce situaciones sociales de exclusión multidimensional que se manifiestan en fenómenos complejos. El fenómeno de situación de calle o sinhogarismo es una problemática compleja y que se presenta a nivel mundial. Existen distintas perspectivas sobre los factores y determinantes del fenómeno, ninguna de ellas es concluyente, aunque sí hay acuerdo en que se trata de un fenómeno multicausal. En ese sentido, se pueden reconocer algunos factores en particular que permiten explicar y/o comprender las razones que llevan a una persona a estar en dicha situación. En grandes líneas se pueden distinguir factores de tipo macro o estructural, institucionales, vinculares e individuales[12].

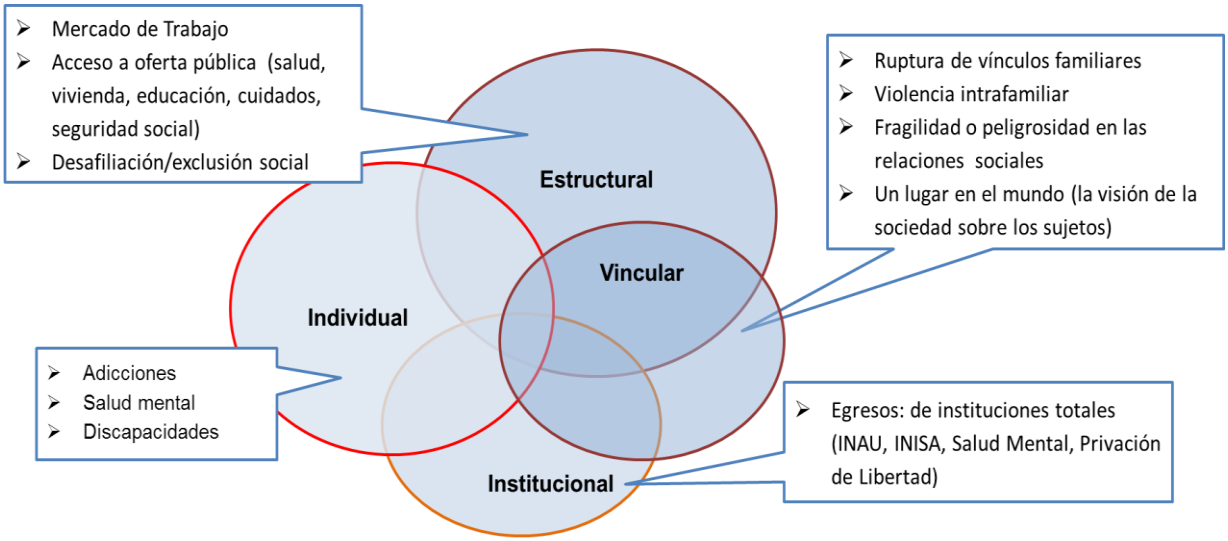
- Nivel macro o estructural: en este nivel se ubican los factores vinculados a los elementos estructurales referidos a las situaciones de distribución de la riqueza, el mercado de trabajo (falta de oportunidades, precariedad y exclusión), la segregación residencial, la estructura del mercado de vivienda, la legislación social, entre otros, relacionados a procesos de desafiliación social más extensos.
- Nivel institucional: refiere principalmente a las trayectorias en instituciones totales (de cuidado, salud o penitenciarios) y los procesos de egreso de las mismas. Aquí se encuentran los grupos institucionalizados tales como personas privadas de libertad que ya han cumplido sus condenas, jóvenes que egresan del Instituto del Niño y el

[12] Algunos de estos factores son mencionados en otros trabajos (Cabrera y Rubio, 2008; Ciapessoni, 2009; entre otros).

Adolescente del Uruguay (INAU), o personas que salen de internaciones por salud mental.

- Nivel vincular: En este nivel de análisis, se pone el foco en la fragilidad o debilidad de las redes sociales de las personas que acaban en situación de calle. Aquí se encuentran específicamente la presencia de violencia familiar, abusos sufridos durante la niñez, y frágiles vínculos cercanos (familia, amigos), peligrosidad en relaciones sociales.
- Nivel individual: el nivel individual se encuentran atributos, que más allá de cómo se originan, se encuentran en los sujetos específicamente, a saber: consumo problemático de sustancias, problemas de salud, discapacidades físicas, entre otros.

Esquema 6. Factores asociados a la situación de calle



Fuente: DINEM

Los cuatro niveles descritos deben ser entendidos en el marco de procesos que, de acuerdo a las trayectorias vitales de las personas, pueden expresarse en mayor o menor medida como factores explicativos para la situación de calle. En general, el proceso que lleva a una persona a estar en situación de calle implica la combinación de más de un factor. En este sentido, puede entenderse que las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, son un factor muy relevante para entender y explicar las trayectorias en situación de calle, pero que no se trata de un elemento que explique por sí mismo la complejidad del fenómeno.

En este sentido, en algunas investigaciones[13] se diferencian aquellos factores que son de *riesgo* y que pueden incrementar las chances de estar en situación de calle, pero que no son motivos directos de encontrarse en dicha situación, de aquellos que pueden operar como *disparadores* de la situación de calle, es decir, aquellos motivos que directamente generaron que la persona quede en tal situación. En ocasiones un mismo factor puede operar en una trayectoria como factor de *riesgo* y en otras como el *disparador* (por ejemplo, el desempleo, consumo problemático de sustancias, ruptura de vínculos, entre otros).

[13] Por ejemplo, en Fitzpatrick, 2005; Mayock&Corr, 2013, entre otros.

A modo de hipótesis, un elemento que en el caso uruguayo parece tener un peso importante en la actualidad, refiere al factor vincular, donde entran en juego ruptura de vínculos familiares, violencia intra-familiar, fragilidad o peligrosidad de las relaciones sociales. Esto último, es un asunto que ha cobrado un protagonismo creciente en el país, que sucede especialmente en personas egresadas de privación de libertad, que no pueden volver a sus barrios, porque hay peligrosidad en sus relaciones sociales (por ejemplo, por amenazas o ajustes de cuenta). Estos fenómenos han sido poco estudiados por la literatura nacional e internacional, por lo que es pertinente profundizar en futuros estudios.

Hasta aquí se intentó brindar un panorama general para explicar o entender cuáles son los principales determinantes del fenómeno el problema de situación de calle. A continuación, plantearemos una breve discusión sobre las formas de delimitarlo y cuantificarlo.

1.3. Cómo definirlo

Una discusión central sobre el fenómeno refiere al alcance de su definición, la cual puede ir desde una definición reducida (sin techo) a una amplia (incluyendo personas que se encuentran en viviendas precarias, inestables o inseguras). La diversidad de abordajes teóricos y formas de categorizar a las poblaciones en situación de exclusión residencial ha sido señalada en varias investigaciones como uno de los asuntos centrales de las políticas sociales orientadas a esta población. Las investigaciones en la materia resaltan la importancia de caracterizar a la gama de situaciones que se pueden desprender del concepto "sin hogar" o "en situación de calle" para pensar políticas que ofrezcan respuestas específicas a cada una de ellas.

De acuerdo a Ciapessoni (2009), en grandes líneas, pueden distinguirse dos grupos de definiciones sobre el fenómeno de exclusión residencial, por un lado i) una *definición estricta* que contemple únicamente a aquellas personas que duermen a la intemperie y en refugios nocturnos destinados para esta población[14]. Este enfoque se alinea con el objetivo de evitar que otras situaciones de necesidad de vivienda se vean comprendidas bajo el término "sin hogar" y evitar así que los límites de la problemática pierdan sentido específico y, ii) una definición *amplia,* que incluya, además de los primeros, a quienes atraviesan una situación "vulnerable" en torno a la vivienda y corren *"*riesgos*"* de quedar en "situación de calle". Se considera en este caso a personas residiendo en pensiones, instituciones médicas o penales, hoteles económicos, casas de familiares o amigos (por tiempo determinado), también a quienes atraviesan situaciones de violencia doméstica o de otro tipo y quienes habitan en condiciones deficientes e inadecuadas de vivienda, con consecuencias directas sobre su salud.

Haciendo una adaptación al contexto uruguayo de la tipología que maneja la FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar)[15], podemos identificar al menos 5 grupos que o bien se encuentran en situación de calle, en riesgo de estarlo, o en situaciones de vulnerabilidad respecto a la vivienda.

- Sin techo: la persona no tiene alojamiento de ningún tipo, vive en un espacio público.
- En refugios: la persona vive centros de atención a personas en situación de calle

[14] Esta es la definición que se ha asumido desde el MIDES para la intervención e investigación asociada.

[15]Se creó la clasificación ETHOS (Tipología Europea de Sin Hogar y Exclusión Residencial), compuesta por las categorías: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada (FEANTSA, 2008).

- Vivienda insegura: la persona vive bajo amenaza severa de exclusión por desalojo, arrendamiento precario o violencia doméstica.
- Vivienda inadecuada: vive en asentamientos ilegales, en vivienda no apta para su habitabilidad según la normativa, o donde existe una situación de hacinamiento.
- Institucionalizados: se encuentra en instituciones totales (cárcel, hogar para NNA, internado por salud mental)[16].

Por un lado tenemos la población "sin techo", que de acuerdo al último conteo de personas en situación de calle realizado en 2019 (MIDES-DINEM, 2019b), habían 1043 personas en Montevideo. Es lo que podemos llamar la "foto de un día". Este tipo de conteo es relevante en la medida permite tener un orden de magnitud del problema en un momento dado. Asimismo es un insumo para orientar la política para de atención sincrónica del fenómeno.

Por otra parte, también es relevante considerar una mirada diacrónica que permita no sólo ver la "foto de un día", sino una "película" de un período determinado. Si observamos los registros de atención de Equipo Móvil[17], en los últimos 7 años (período 2012-2018[18]), vemos que se atendió a 7.000 personas aproximadamente, de los cuales la amplia mayoría fueron contactados en la calle propiamente.

Si extendemos la definición, incluyendo la población que asistió a los refugios, es decir, sumamos las personas en intemperie con los que están en los refugios, en base al conteo de 2019, se encuentran 2038 personas en situación de calle en una noche. Sin embargo, en el período 2006-2018 aproximadamente 20.000 personas pasaron al menos una noche en los refugios. Es decir, existen 19.000 personas que no están en los refugios. A su vez, se sabe por un estudio que está en curso sobre ex usuarios de refugios (MIDES-DINEM, 2019)[19], que la mayoría no falleció ni volvió a la calle. Esto deja entrever que puede existir un resultado invisibilizado de la política y que debe ser analizado con mayor profundidad. Más adelante se explora la heterogeneidad de las trayectorias de salida de los refugios.

En el caso de *vivienda insegura*, se dan situaciones que afectan a amplios sectores de la población y que implica riesgos de tener que dejar la vivienda, como ser la violencia de género

[16] Si bien esta categoría está incluida en la de "sin vivienda" en la clasificación de FEANTSA, se entiende conveniente distinguirla de los casos que se encuentran en refugios, ya que los procesos de desinstitucionalización en Uruguay exigen un análisis destallado y específico. A su vez, si bien la dimensión de la vivienda es fundamental para comprender el fenómeno, no se trata de la única que puede estar incidiendo en estar en una situación de desventaja o de riesgo respecto a la situación residencial de las personas.

[17] Ver definición en el apartado 1.5.Presentación de la División Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle.

[18] Los registros de atención de Equipo Móvil en el SMART, comienzan en 2012.

[19]Uno de los propósitos del estudio sobre ex usuarios es poder identificar en qué condiciones sociales se encuentran las personas que se fueron de los refugios. También están entre los objetivos generales de dicho estudio, analizar los procesos de "entrada" y de "salida" de los refugios.

(127.000 casos según la encuesta de violencia basada en género y 35.000 denuncias anuales[20]) o la tenencia insegura de vivienda: 275.000 personas[21].

En el caso de *vivienda inadecuada* se encuentran situaciones de viviendas precarias o indignas. A través de algunos indicadores relevados por la Encuesta Continua de Hogares, se puede cuantificar estas situaciones considerando carencias en las siguientes dimensiones: asentamiento, calidad de la vivienda, hacinamiento, allegamiento. En total unas 475.000[22] personas se encuentran en estas situaciones.

Por otra parte, teniendo en cuenta la alta prevalencia de trayectorias de institucionalización en la población en situación de calle, vale considerar a esta población como un grupo de riesgo. Teniendo en cuenta los procesos de desinstitucionalización anuales, se encuentra que existen unos 6000 egresados de cárcel por año[23], 400 egresos de INAU y 400 del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA).

Como puede observarse, tomar una definición u otra, puede implicar hablar ya no sólo de fenómenos que pueden ser diferentes cualitativamente, sino que pueden involucrar a diferentes tamaños de población. Teniendo esto en cuenta, una definición ampliada difícilmente sea lo suficientemente pertinente para la atención directa de personas en situación de calle, aunque sí podrían ser relevantes para la prevención, la reducción de riesgos y sostenibilidad de las salidas de la situación de calle y también para garantizar el cumplimiento de derechos.

El siguiente esquema pretende graficar a la vez que dimensionar cuantitativamente las categorías recién expuestas. Dentro de la pirámide se presentan las cuatro grandes categorías propuestas por la FEANTSA (2008) y se incluye aparte las situaciones de desinstitucionalización como otra categoría a analizar.

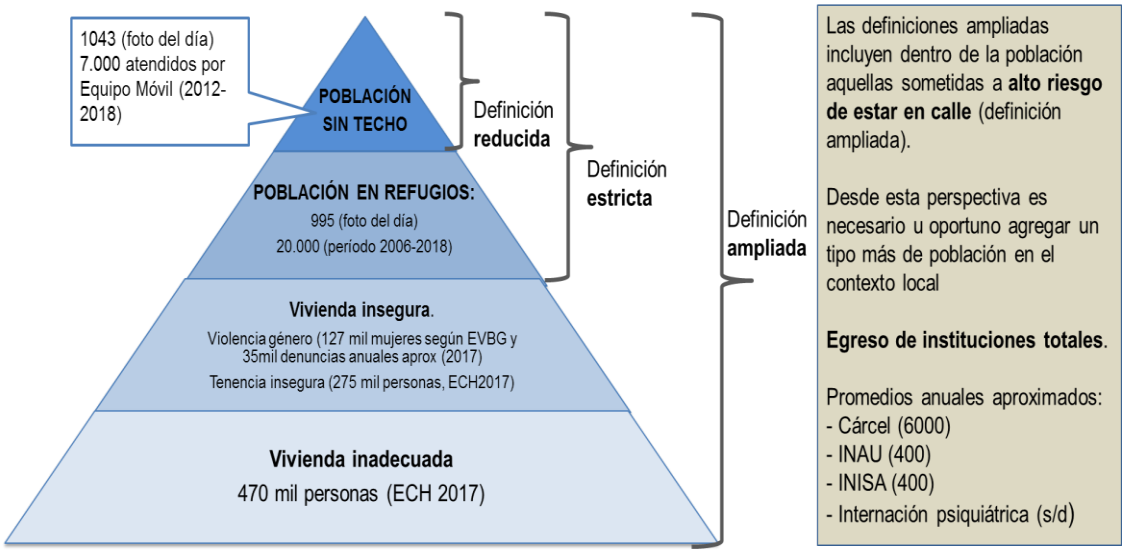
[20] Encuesta nacional de violencia basada en género y generaciones año 2013. Informe de Resultados, disponible en:
http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/33876/1/resumen_de_encuesta_mides.pdf

[21] Esto incluye las siguientes situaciones: ocupante sin permiso del propietario; propietario de la vivienda (y la está pagando) pero no del terreno; propietario de la vivienda pero no del terreno. Fuente: ECH, 2017.

[22] Fuente: ECH, 2017.

[23] Es importante mencionar que este promedio de egresos de cárcel presenta un importante incremento en los últimos meses.

Esquema 7. Diferentes formas de delimitar el fenómeno[24]



Fuente: DINEM

Las diferencias que hay entre las mediciones transversales ("foto del día") con las longitudinales (período más amplio) ponen en evidencia que el problema de la situación de calle no es un problema únicamente de "stock", donde las mismas personas permanecen de una forma prolongada, sino en gran medida se asemeja a un "flujo" de personas que pasan por dicha situación, más allá de que como se verá más adelante, una parte minoritaria de esta población tiene una trayectoria más bien permanente. Estas dos formas de aproximarse al fenómeno (foto – película) supone reconocer simultáneamente dos problemas diferentes, aunque claramente relacionados, y de necesaria comprensión y acción desde la política.

1.4. Comparación con otros países

La falta de consenso a nivel internacional sobre cómo precisar y conceptualizar el fenómeno, va de la mano con las diferentes formas que hay de medirlo. A su vez, no todos los países y sus ciudades aplican las mismas técnicas e instrumentos para su medición. Esto hace que sea difícil encontrar parámetros comparables entre los países (OCDE, 2017).

Los relevamientos realizado en Uruguay desde el MIDES se han centrado en personas sin techo y personas en refugios (DINEM 2006; 2011; 2012; 2016; 2019b). Es importante señalar cómo los objetivos de los relevamientos han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Inicialmente lo que se buscó fue tener una estimación de la cantidad de personas en calle (2006, 2011), luego (2016, 2019) se sumó como objetivo conocer qué características tenían; sus trayectorias individuales y también la evolución general del fenómeno (en cantidad y características). Esta ampliación gradual de objetivos, buscó profundizar en lo que ya se conocía a la vez que recoger información de la cual no se tenían datos previos. Para esto se ha trabajado concomitantemente con datos primarios (censos, encuestas y entrevistas) junto con el uso de

[24] En la "foto del día" de refugios (995 casos), no se incluyen los casos de personas durmiendo en refugios del Programa Mujeres con NNA. Más adelante se presenta una breve caracterización de esta población.

registros administrativos (internos a MIDES –SMART[25]– y externos Intendencia y Ministerio del interior)[26].

Uno de los tipos de medida utilizadas con mayor frecuencia (tanto a nivel local como internacional), consiste en contabilizar la cantidad de personas que se encuentran en intemperie y/o utilizando refugios. A través de la técnica de *point in time*[27]se contabilizan los casos en un período de tiempo puntual (generalmente en una noche o cantidad de días específicos). La siguiente tabla compara la tasa de personas en situación de calle (intemperie) cada 10 mil habitantes en diferentes ciudades y países. Se comparan conteos en intemperie que utilizaron la misma técnica (*point in time*).

Vale señalar que algunos aspectos previos que pueden limitar la comparabilidad. Por un lado el tiempo: algunos de estos relevamientos son anteriores al último que elaboró la DINEM (2019) para el caso de Montevideo. Considerando que el fenómeno de situación de calle es creciente en muchos países del mundo (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2018), se puede estar subestimando la situación actual de algunas ciudades. Por otra parte, la calidad y metodología de los relevamientos puede variar entre los países[28], a modo de ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires fueron realizados dos conteos en 2019, arrojando cada uno cifras muy dispares[29].

Como puede observarse en la siguiente tabla, Montevideo se encuentra en un nivel medio en el contexto internacional, con una tasa de 7.6 personas en situación de calle cada 10 mil habitantes. Se observa también que tanto en ciudades de países de bajos ingresos, ingresos medios e ingresos altos, tienen tasas de personas en situación de calle superiores a las de Montevideo.

[25] Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites

[26] Vale decir que una de las limitaciones de la mayoría de los relevamientos, es la concentración de estos estudios sobre Montevideo aunque como muestra el censo 2011 (que fue realizado en todo el país), se trata de un fenómeno esencialmente Montevideano.

[27]Es la técnica mayormente utilizada para los conteos de personas en situación de calle. Consiste en el levantamiento de la información (conteo) en determinado período de tiempo acotado.

[28] Si bien todas se centran en la técnica de *point in time*, algunos la aplican en más de una jornada. Los horarios y los criterios de selección de las zonas a recorrer, también pueden ser diferentes.

[29] El relevamiento oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, reporta una cantidad de personas en situación de calle (intemperie) notoriamente menor al censo realizado por organizaciones sociales (1146 vs. 4394).

Tabla 1. Tasa de personas en situación de calle cada 10.000 habitantes

Ciudad, país	Tasa calle cada 10 mil hab.	Año relevamiento	Fuente
Los Ángeles, EEUU	**68,1**	2019	"Conteo de desamparados del gran área de Los Ángeles 2019", Gobierno de California
Adelaide, Australia	**32,1**	2017	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)
San Juan, Puerto Rico	**22,6**	2015	Applied Survey Research (ASR). Santa Clara County Homeless Census and Survey (2015)
Río de Janeiro	**22,6**	2016	Alcaldía de Río de Janeiro
Tshwane, Sudáfrica	**21,4**	2011	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)
Buenos Aires, Argentina (OSC's)	**15,2**	2019	Censo Popular de Personas en Calle realizado por OSC's
Paris, Francia	**13,6**	2018	Alcaldía de Paris
Bogotá	**13,3**	2017	"Censo de habitantes de la calle", DANE-Dto. Administrativo Nacional de Estadística
Nevada del sur, EEUU	**10,4**	2015	Nevada Regional Planning Coalition. Homeless Census & Survey.
Montevideo	**7,6**	2019	Ministerio de Desarrollo Social
Ciudad de México	**7,6**	2017	Diagnóstico poblacional de las poblaciones callejeras
San Pablo, Brasil	**6,1**	2015	Prefeitura Sao Paulo
Barcelona, España	**5,9**	2018	Ayuntamiento Barcelona
Chicago, EEUU	**5,8**	2017	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)
Bengaluru, India	**4,5**	2011	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)
Edmonton, Canada	**4**	2016	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)
Buenos Aires, Argentina (oficial)	**4**	2019	Dirección General de Estadística y Censos de la ciudad, Gobierno de Buenos Aires (2018)
Glasgow, Escocia	**2**	2016	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)
Madrid, España	**2**	2018	Ayuntamiento Madrid
Londres, Inglaterra	**1,4**	2018	OSC "Shelter"
Manchester, Inglaterra	**1**	2017	Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2018)

Fuente: Cálculo DINEM en base a las fuentes especificadas en la tabla

1.5 Presentación de la División Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle

A partir de 2015 el MIDES reestructura las líneas de acción que –ya desde 2005– venía dando para atender esta problemática. Esta reestructura tuvo un componente organizativo interno a la vez que supuso un reordenamiento de los servicios de manera de diferenciar modos de atención para adecuarlos a las diferentes situaciones de calle y perfiles de población asociados.

A partir de esa fecha, las distintas estrategias de atención mediante albergues –parciales o de tiempo completo– que hasta el momento constituían un único programa pasan a clasificarse en tres diferentes: (a) Calle, (b) Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes, y (c) Cuidados. Estos tres programas se complementan con mecanismos de captación, acompañamiento y derivación de la población en situación de calle (los cuales se describirán más adelante). Estas distintas líneas programáticas se consolidan bajo la égida de la División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle –dependiente de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración–.

Dicha División tiene como cometido generar un sistema que atienda a personas en situación de calle, en riesgo de estarlo o que hayan pasado esta situación, con el fin de promover el egreso o salida de estas situaciones a la vez que reducir las probabilidades de retorno, a través de diversas modalidades de atención. Se prestan servicios que procuran la captación, contención e inclusión social, apoyándose en un abordaje multidisciplinario que colabore en la adquisición de hábitos de la vida cotidiana, cuidados de salud y recuperación de redes sociales. Esta estrategia opera a través de centros de diferentes modalidades para la atención de distintos perfiles poblacionales que están en situación de calle.

Programas

A continuación se presentan los tres programas de la División de Coordinación de Programas a Personas en Situación de Calle de manera conjunta ya que comparten los mecanismos de funcionamiento y el objetivo general de "promover el ejercicio de derechos y la autonomía de las personas en situación de calle"[30]. Se explicitan los perfiles de atención de cada uno.

i) Calle:

Calle es un programa de inclusión social dirigido a personas en situación de calle de 18 años y más, que desarrolla acciones tendientes a la restitución de derechos vulnerados. El programa brinda atención directa y personalizada a personas en situación de calle principalmente a través de centros nocturnos. Se prestan servicios que procuran la captación, contención e inclusión social, apoyándose en un abordaje multidisciplinario que colabore en la adquisición de hábitos de la vida cotidiana, cuidados de salud y recuperación de redes sociales. [31]

ii) Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes (NNA):

Es un programa de abordaje familiar en situaciones de extrema vulneración de derechos que condicionan la posibilidad de contar con un espacio de desarrollo familiar autónomo en mujeres con niños, niñas y adolescentes. Brinda atención directa y personalizada a las familias bajo la modalidad de centros 24 horas.[32]

iii) Cuidados:

El programa Cuidados brinda albergue y estadía transitoria cuidados y acompañamiento, en centros diurnos o 24 horas, en el desarrollo de las acciones cotidianas a personas en situación de calle o que no cuentan con las condiciones necesarias para la atención integral de su salud[33] (MIDES, Repertorio de programas sociales, Ficha del programa Atención a personas que requieren cuidado).

Dispositivos de captación y derivación en zona metropolitana:

En los tres programas se comparten los siguientes dispositivos de captación y derivación de personas. Estos dispositivos tienen la función de valorar la situación y en caso de corresponder, de tener cupos, habilitar el ingreso a alguno de los programas mencionados.

[30] Fuente: Repertorio de Programas Sociales del MIDES.
[31] Fuente: Guía de Recursos – MIDES 2019
[32] Fuente: Guía de Recursos – MIDES 2019
[33] Fuente: Repertorio de Programas Sociales del MIDES.

- ✓ **Puerta de entrada**

Es el centro en el que se evalúa la situación de las personas que solicitan ingresar en los programas mencionados (sea por primera vez o para reingresar). En el caso que la persona presente las condiciones para acceder a algunos de los programas y atendiendo a su perfil, se la deriva a un centro, sea de forma permanente o puntual (por una noche).

- ✓ **Equipo Móvil:**

Es el dispositivo central de captación, derivación y seguimiento con funcionamiento todos los días del año. El equipo recoge los reportes de personas en situación de calle para su captación y derivación a centros. Se organiza en varias recorridas diarias por Montevideo y en atención telefónica y presencial en el edificio central del MIDES. Además, mantiene seguimientos y coordinaciones intra e interinstitucionales para las personas en situación de calle que no ingresan a los centros.

- ✓ **Puerta de entrada - Ley de Faltas:**

Tiene como objetivo recibir a las personas conducidas por el Ministerio del Interior y realizar un diagnóstico y derivación a un centro. Funciona en el marco de la aplicación de la Ley de Faltas desde setiembre de 2014.[34]

- ✓ **Call Center:**

Es una línea telefónica gratuita (0800 8798) mediante la cual la población puede dar aviso de personas en situación de calle. A partir de este contacto, el equipo de operadores del Call Center se encarga de evaluar la situación y, en caso de que corresponda, envía al Equipo Móvil al lugar para derivar el caso a un centro de atención o a la institución que corresponda.

En síntesis, la estrategia general de atención a la población en situación de calle se constituye en el trabajo articulado de los 3 programas (Calle, Mujeres con NNA y Cuidados) con los dispositivos de captación y derivación (Puertas de entrada, Equipo Móvil y Call Center).

Esta estrategia tiene incorporada un sistema informático que permite la gestión de los "cupos cama"[35] de manera común, transversal, y en tiempo real. Así, los dispositivos de derivación (Puertas d e entrada y Equipo móvil) utilizan esta información para la gestión de los cupos y consecuentes derivaciones, a la vez que permite vincular la información de los usuarios de los centros con otras prestaciones sociales. Esto último posibilita conocer las prestaciones con que cuenta la población, gestionar lo necesario e incluso hacer el seguimiento de la gestión que cada centro realiza de acuerdo a los objetivos de los programas.

[34] En agosto de 2013 se modificó la Ley Nº 19.120, que en su capítulo III regula las faltas y normas sobre la conservación de los espacios públicos. En el artículo 368 se establece que quien ocupase espacios públicos o privados usados como públicos, acampando o pernoctando será trasladado por el Ministerio del Interior a una dependencia del MIDES para recabar su identidad y ofrecer una alternativa a su situación

[35] Lugares disponibles a nivel específico de cada uno de los centros de los programas (refugios).

2. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA URUGUAYA

2.1. ¿Qué hacemos para conocer el problema?

Analizar problemas como la situación de calle requiere de múltiples abordajes, de variados métodos de investigación y distintas fuentes de información, que permitan distinguir dentro de las mismas manifestaciones sociales del problema, la existencia de varios factores distintos.

A lo largo del tiempo (desde 2006), la DINEM ha ido consolidando y desarrollando diversos sistemas de información. Particularmente en el tema situación de calle, Uruguay cuenta con un caudal de información que no es frecuente de encontrar en otros países de la región (sucesivos conteos, desarrollo de los registros administrativos, aproximaciones cualitativas, encuestas y articulación con investigaciones académicas) y puede estar en similar o mayor grado de desarrollo que en países con mayores recursos.

En ese marco, pueden identificarse tres grandes áreas de trabajo de la DINEM sobre el fenómeno situación de calle: análisis de la oferta (los dispositivos de atención a personas en situación de calle), análisis de la demanda (el fenómeno social en sí), articulación con otros actores (academia, organismos públicos, gestores y analistas internacionales).

Respecto al análisis de la oferta se han implementado diferentes instrumentos:

- El MIDES desarrolló el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART). A través de este sistema se puede contar con información sobre las acciones de los diferentes dispositivos de atención a personas en situación de calle. A su vez, es una herramienta que sirve directamente para la gestión de los cupos en los refugios mediante el pasaje diario de lista de asistencia.
- Entre 2011 y 2016 se realizaron diagnósticos de situación y capacidades de los centros de atención a situaciones de calle (2011-2016).
- Se implementó un sistema de registro y georreferenciación de llamadas recibidas por Call Center.

Respecto al análisis de la demanda, se han desarrollado diferentes estudios, combinando técnicas e instrumentos diversos:

- Reportes e informes de seguimiento de las intervenciones de SMART.
- Conteos de personas en situación de calle (2006, 2007[36], 2011[37], 2016[38], 2019[39]).
- Encuestas a personas en situación de calle: intemperie 2016; refugios 2017; intemperie 2019.

[36] Conteo de situación de calle en niños, niñas y adolescentes (Infamilia, 2007).
[37] Disponible en: http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61613/1/informe-final-del-censo-y-conteo-de-personas-en-situacion-de-calle.pdf
[38] Disponible en: www.dinem.mides.gub.uy
[39] Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/noticias/20190524.%20Presentaci%C3%B3n%20para%20prensa%20%28CENSO%20CALLE%202019%29%20%281%29.pdf

- Estudio sobre ex usuarios de refugios (encuesta, entrevistas y registros administrativos).
- Trayectorias de asistencia a refugios (registros administrativos).
- Estudios de trayectorias de usuarias del Programa de Mujeres con NNA (2012 y 2015).

Algunos de los resultados de estos estudios ya fueron mencionados (conteos y reportes de intervenciones de SMART) y otros se presentarán más adelante.

Finalmente, la DINEM trabaja o ha trabajado en el estudio sobre situación de calle en articulación con otros actores externos al MIDES como ser: investigadores académicos, CEPAL, PNUD, INE, OPP y expertos extranjeros.

2.2. La cuantificación del problema y sus características

2.2.1. Tamaño y evolución del fenómeno.

2.2.1.1 Medidas transversales: conteos de personas en situación de calle.

A la fecha, en Uruguay se han realizado cinco conteos oficiales de personas en situación de calle, cuatro de ellos incluye personas que pernoctan en intemperie o en centros/refugios del MIDES (MIDES-DINEM 2006, 2011, 2016 y 2019) y el restante consistió en un relevamiento para dimensionar la situación de calle de niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) (MIDES-Infamilia, 2007)[40].

En el primero conteo oficial (2006)[41], realizado únicamente en Montevideo, se detectaron un total de 739 personas en situación de calle–de las cuales 320 pernoctaban en la vía pública–, mientras que en el año 2011[42], ampliando la medición al país entero –en el marco del censo de población realizado por el INE–, se llegó a 1274 personas, de las cuales 437 pernoctaban en la calle[43], de las cuales 84 se encontraban en el interior del país, lo que muestra la concentración del fenómeno en Montevideo. En los conteos realizados en 2006 y 2011 se procedió únicamente a registrar algunas características básicas y observables de la población en calle (sexo, tramo de edad, ubicación tenencia de pertenencias o no y si la permanencia en calle era acompañada o no). En estos dos conteos, la información se recogió sin tener contacto directo con las personas ni consultándolas directamente, sólo por observación.

Por su parte, en los conteos de 2016[44] y 2019[45] (el último realizado a la fecha) se incorporó, además del conteo con metodología similar a la de los anteriores (léase, sin contacto directo), una instancia voluntaria de entrevista con las personas en situación de calle.

[40] Como antecedente de este último se debe mencionar un conteo realizado por la OSC Gurises Unidos que tuvo como objetivo dimensionar la cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Si bien no se trata de un conteo oficial, es el primer antecedente de conteo realizado en el país.
[41] La noche del 25 de octubre de 2006.
[42] 16 de setiembre de 2011.
[43] 353 personas se encontraban en Montevideo.
[44] Montevideo, 21 de junio 2016.
[45] Montevideo, 9 de abril de 2019.

En 2016 fueron relevadas 556 personas en situación de calle en Montevideo. Si a estos casos se le suman aquellos que estaban la noche del relevamiento en los centros de atención nocturnos (1095 personas), se contabiliza un total de 1651 personas en situación de calle.

En el último relevamiento (Montevideo, 2019) se contabilizaron 1043 personas pernoctando en la intemperie. Si se suman las personas que pernoctaron esa noche en los centros de atención del programa Calle (995 personas), se obtiene un total de 2038 personas en situación de calle.

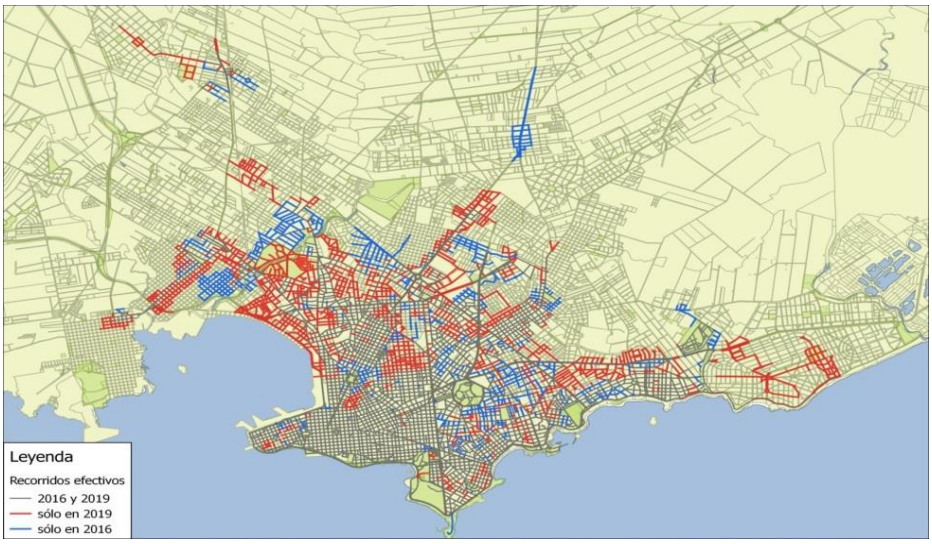
Es de destacar que los sucesivos conteos no son estrictamente comparables, debido a diferencias en la metodología de relevamiento, lo cual debe ser considerado al momento de interpretar los resultados. En cada edición se fueron incorporando cambios con el objetivo de no solo mejorar la captación (cantidad relevada) del fenómeno, sino además conocer las características, perfiles, trayectorias y opiniones de esta población.

En efecto, conteo a conteo se han ido ampliando las zonas de relevamiento anterior y se ampliaron las estrategias para captar el fenómeno con mayor precisión. A partir del conteo 2016 se amplió el horario de recorrida y se relevaron personas que se encontraban circulando y respondieron que pernoctarían en calle. Este ejercicio resulta novedoso en relación a la estrategia empleada en otros países, donde habitualmente se contabilizan solo a las personas avistadas en situación de pernocte. En 2019, además, se contabilizaron personas que se encontraban consumiendo sustancias psicoactivas al momento del conteo, siempre que confirmaran que dormirían en calle. Esta población no había sido contabilizada en 2016 dado que se evitó el contacto directo por razones de seguridad de los equipos de campo. A su vez, un cambio sustantivo en el conteo 2019 es que éste se realizó en otoño (9 de abril), mientras que los anteriores se habían realizado en épocas más frías. Este factor es clave a la hora de interpretar los datos, dado que la situación de calle en intemperie tiene un importante componente estacional, disminuyendo en los meses más fríos del año[46].

A modo de ejemplo, el siguiente mapa muestra los registros de las zonas recorridas en los conteos de 2016 y de 2019. En esta última edición se recorrieron 919km. El total de metros recorridos, en comparación con 2016, aumenta un 18,91%.

[46] Lo inverso ocurre en refugios, donde en los meses fríos aumenta la demanda y los cupos disponibles.

Mapa 1. Registro de zonas recorridas en conteos 2016 y 2019 de personas en situación de calle.



Fuente: DINEM

Tomando en cuenta las diferencias mencionadas, y limitando la comparación a aquellos casos que fueron relevados en similares condiciones, en comparación con el conteo del año 2016, en 2019 la población en situación de calle (intemperie y centros de atención) muestra un aumento del 18%. En el largo plazo, a pesar de los cambios metodológicos, se observa un aumento gradual de la población en calle.

Tabla 2. Cantidad de personas en situación de calle en Montevideo (conteos 2006, 2011, 2016 y 2019).

Tipo de situación	2006	2011	2016	2019
Intemperie	320	353	556	1043
Centros MIDES	419	670	1.095	995
Total	739	1.023	1.651	2038

Fuente: DINEM

2.2.1.2. Medidas longitudinales: registros de períodos ampliados de los dispositivos de atención

Cantidad de personas contactadas y/o atendidas por Equipo Móvil

Como se mencionó anteriormente, desde que existen registros en el sistema SMART de la atención de Equipo Móvil, en el período 2012-2018 se han contactado y/o atendido unas 7.000 personas aproximadamente.

A continuación, se presenta información relativa a la cantidad de personas que tienen registros en el sistema (SMART) en el período 2014-2018[47]. Previo a ello, algunas consideraciones a tener en cuenta para la correcta interpretación de los datos:

- ✓ Los datos presentados para cada año son personas únicas, por lo tanto no se deben sumar los valores en el período 2014-2018, ya que se duplicarían casos.

[47] A partir de 2014 se cuenta con datos más precisos en los registros del SMART.

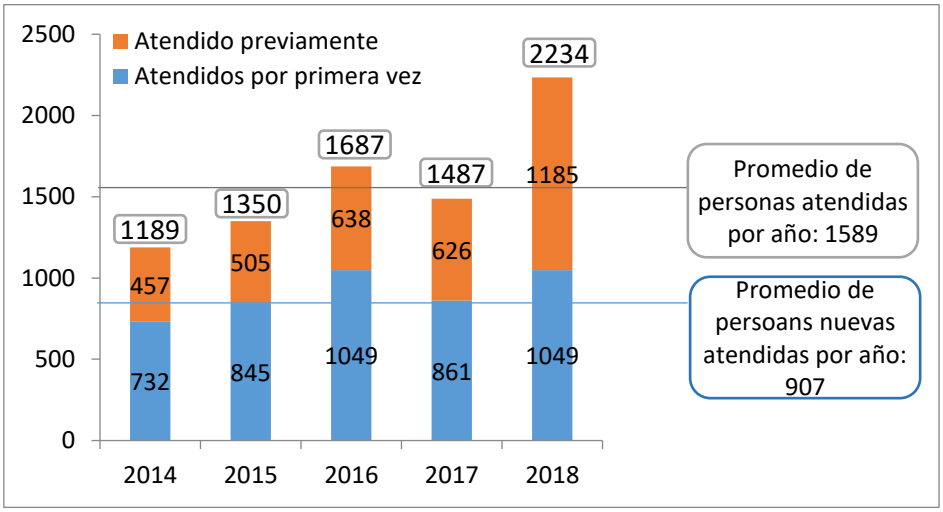
- ✓ Los registros ingresados por Equipo Móvil no corresponden exclusivamente a personas en situación de calle, ya que incluye consultas y asesoramiento a personas que se acercan al edificio central del MIDES por temas vinculados a empleo, alimentación, traslados al interior del país, entre otros[48].
- ✓ Se debe tener en cuenta que a lo largo de los años se ha mejorado significativamente en la cantidad y calidad del registro mediante capacitaciones acerca del registro de la información en el sistema que han recibido los técnicos de Equipo Móvil (y de los demás dispositivos de la División), por lo que los datos no debieran interpretarse como un aumento relacionado únicamente a la cantidad de personas en situación de calle; sino que debieran de contemplarse aspectos relacionados al incremento de la cantidad y calidad del registro.
- ✓ Relacionado a lo anterior, se ha aumentado la cantidad de recursos humanos de Equipo Móvil, lo que hace posible ampliar coberturas de atención y en consecuencia, de registros. El siguiente gráfico (Gráfico 2) reporta la cantidad de personas contactadas por Equipo Móvil con registro en el sistema, para cada año[49].

En el siguiente gráfico se presentan las cantidades de personas atendidas por año por el Equipo Móvil, distinguiendo si se trata de casos que son atendidos por primera vez, o que ya tenían intervenciones anteriores. El promedio total de personas atendidas en el período presentado es de 1.589 por año. El promedio de personas atendidas por primera vez por Equipo Móvil cada año es de 907, mientras que el promedio de personas atendidas por año que ya contaban con intervenciones previas es de 682 casos.

[48]Actualmente, por la forma en la que se realiza el registro en el sistema, no se puede distinguir fácilmente cuántos registros responden a consultas de personas que se acercan al MIDES y son atendidas por técnicos de Equipo Móvil, pero que no se encuentran en situación de calle, de aquellas que sí efectivamente son población objetivo del dispositivo. Si bien la amplia mayoría de los datos que se registran en el sistema son de personas en situación de calle, se han identificado situaciones que son registradas de esta forma y no corresponde. Se tiene prevista una solución a este problema, en el marco del proyecto de reestructura del sistema de información de la División Calle en el que se está trabajando.

[49] Para el cálculo de los datos presentados, se tomaron como referencia las Bitácoras utilizadas por Equipo Móvil a partir del año 2014. Las Bitácoras son el instrumento de registro con el que cuenta Equipo Móvil para dar cuenta de las acciones y/o los datos que considere pertinentes en el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART), de las personas con las que toman contacto. Se trata de un formulario en el que se registra la fecha, un campo abierto para la descripción de lo que el/la técnico/a que se crea pertinente y el nombre del técnico que registra la información. Cabe agregar que las Bitácoras se encuentran ligadas a cada una de las intervenciones de Equipo Móvil registradas en el sistema.

Gráfico2. Cantidad de personas contactadas/atendidas por Equipo Móvil de la División Calle 2014-2018.

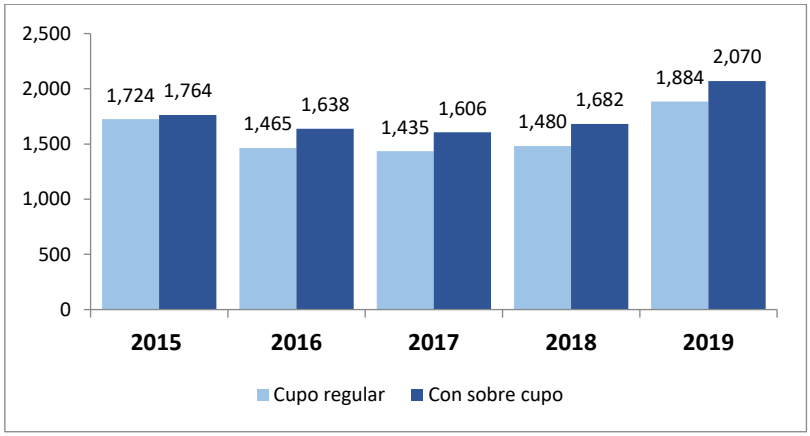


Fuente: DINEM.

Cantidad de personas atendidas en Centros de atención

A continuación, se analiza la evolución de la cantidad de personas atendidas por los centros de atención de los tres programas de la División Calle del MIDES[50]. Previo a ello, el siguiente gráfico presenta la cantidad de cupos disponibles en los centros de atención de la División Calle del MIDES[51]. El promedio de cupos en el período 2015-2019 es de 1.598 cupos regulares y 1.736 con sobre cupo[52]. Como puede observarse, entre 2015 y 2017 hubo una disminución en la oferta de cupos, que a partir de 2018 comienza incrementarse, hasta llegar en 2019 a la mayor cantidad de oferta de cupos.

Gráfico3. Cantidad de cupos de la División Calle 2015-2019.



[50] Programa Calle, Cuidados y Programa de atención a mujeres con NNA.

[51] Los departamentos en los que hay oferta de centro de atención de la División Calle del MIDES son: Canelones, Maldonado, Montevideo y San José.

[52] Los centros del Programa Calle y algunos del Programa para Mujeres con NNA, suman algunos cupos (en promedio 3 cupos por centro), para hacer frente a la mayor demanda existente en los meses de mayor frío (de mayo a octubre). También se suman centros de contingencia. En el año 2019 se abrieron tres centros de contingencia con capacidad para 100 personas en total. Además en este año también se abre una nuevo tipo de albergue, con una modalidad de vivienda colectiva con 40 cupos.

Fuente: 2015 a 2018 DINEM; 2019 datos reportados por el programa

La tabla que se presenta a continuación (Tabla 3) da cuenta de la cantidad de personas que asistieron a centros de atención de la División Calle en el período 2014-2018. Para cada uno de los años, se calculó la cantidad y proporción de nuevos usuarios que se acercan a los dispositivos de la División Calle; es decir, la cantidad de usuarios que no tienen registros previos en los dispositivos de captación, derivación y atención de la División.

Tal como se observa en la tercera columna de la Tabla 3, año a año, en promedio, cerca de un tercio de los cupos de refugios son ocupados por nuevos usuarios que se suman a los que ya venían haciendo uso de estos servicios. En términos absolutos, también en promedio, esto implica alrededor de 1500 plazas ocupadas por nuevos usuarios. Esta movilidad en la ocupación de los cupos da cuenta de lo dinámico del fenómeno.

Tabla 3. Cantidad de personas que asistieron a centros de atención de la División Calle 2014-2018.

	Total personas	Nuevos usuarios en la División (*)	Nuevos usuarios en la División (%)	Usuarios con registros previos en la División (**)	Usuarios con registros previos en la División (%)
2014	5066	2191	43,2	2875	56,8
2015	5011	1774	35,4	3237	64,6
2016	4707	1480	31,4	3227	68,6
2017	4336	1318	30,4	3018	69,6
2018	4119[53]	1459	35,4	2660	64,6

Fuente: DINEM

2.2.2. Diferentes perfiles de situación de calle.

Si bien el estar en situación de calle pone en evidencia una situación de vulnerabilidad social, un aspecto central del fenómeno es su heterogeneidad y multidimensionalidad. Esto refiere no solamente a las causas, sino también a los factores que caracterizan a las poblaciones y las vivencias dentro de la situación de calle. En este sentido, pueden observarse diferencias en sus características personales, trayectorias biográficas, situación de salud, de ingresos, entre otros.

Más allá de que en las trayectorias de algunas personas es frecuente el pasaje intermitente entre refugios e intemperie, existen diferencias cuando se analizan las características según subpoblaciones y programas: (a) intemperie y refugios, (b) los diferentes programas, (c) diferentes trayectorias de uso de los refugios.

(a) Diferencias entre intemperie y refugio

Las diferencias en el perfil de las personas en situación de calle es clara entre quienes pernoctan a la intemperie y quienes asisten a los centros de atención. En comparación a la población de los refugios[54], la población de intemperie presenta mayor nivel de masculinización (91% vs 78%) y menor promedio de edad (38 años en promedio en calle y 46

[53] Tener en cuenta que a partir del segundo semestre del año 2018 se comienza a tener registro en el sistema de las personas que asisten a los dispositivos de emergencia (Hilar).
[54] Se compara características de población en intemperie con la de los refugios del Programa Calle.

en refugios). En intemperie una mayor proporción de personas trabajan (63% vs. 47%) y tienen menor nivel educativo con respecto a las encuestadas en los centros.

Asimismo, como se observa en la siguiente tabla, en intemperie se menciona más Al consumo problemático de sustancias ("adicciones") como motivo de la situación de calle y las personas declaran mayores niveles de consumo problemático de sustancias que en refugios (59% vs 15%[55]).

Con respecto a antecedentes de institucionalización encontramos en intemperie una proporción mayor de experiencias de privación de libertad (52% vs 24%) y mayor proporción de personas que declaran tener problemas de salud mental, o haber recibido tratamiento, en refugios que en intemperie (45% vs. 37%).

Tabla 4. Características de las personas en refugios (2017) y en intemperie (2019).

INTEMPERIE	Dimensión	REFUGIOS
91%	% varones	78%
media: 38 años	Edad	media: 46 años
Vínculos (53%), Adicciones (29%)	Motivos de ingreso a calle	Ingresos (56%), Vínculos (49%)
media en años: 4,2	Tiempo en calle	media en años: 3,2
media en años: 25	Edad de ingreso a calle	media en años: 39
53% superó primaria	Nivel educativo	58% superó primaria
63% trabaja	Trabajo	41% trabaja
16% recibe ayuda de vecinos	Redes comunitarias	12% recibe ayuda de vecinos
60% está en contacto	Redes familiares	64% está en contacto
59% consume a diario	Consumo de sustancias	15% consume a diario
52%	Ex PPL	24%
37%	Problemas de salud mental	45%

Fuente: Censo de personas en situación de calle 2019 (intemperie) y Encuesta de usuarios de refugios 2017, ambos desarrollados por DINEM

Tal como se mencionó al comienzo de este trabajo, además de los riesgos clásicos, como la falta de empleo, las personas en situación de calle enfrentan una serie de riesgos específicos como el consumo de sustancias, el egreso de instituciones totales o los problemas de salud mental. Esto representa un desafío en materia de protección social, en tanto que implica desarrollar nuevos instrumentos de protección que permitan hacer frente a estas nuevas estructuras de riesgos.

Privación de libertad, indagatorias y victimización

Como se mostró, un fenómeno presente en las trayectorias de las personas en situación de calle es el pasaje por experiencias de privación de libertad. De acuerdo a registros del Ministerio del Interior (MI), el 33% de las personas en situación de calle cuenta con antecedentes de procesamiento. Esta cifra asciende al 52% entre las personas que se

[55] Debe tenerse presente que por las propias normas de los centros puede estar implicando por un lado, un sesgo de "autoselección" (quienes tienen consumo problemático no asisten), y por otro lado, sesgo en respuestas "deseables" o "correctas" al momento de ser encuestado en el refugio.

encuentran en intemperie (de los cuales el 76% fueron con privación de libertad) y cae al 21% entre usuarios de los refugios (de los cuales 64% fueron privados de libertad).

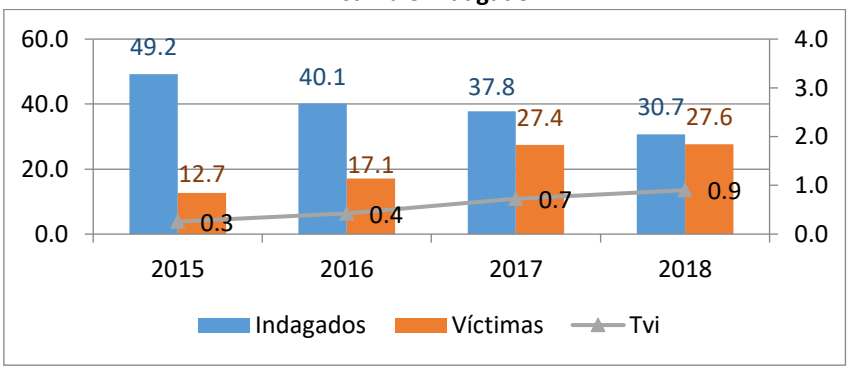
Asimismo, casi la totalidad de las personas en situación de calle (100% de las que están en intemperie y 93% de los de refugios) tienen al menos una anotación en el registro policial. Las personas que se encuentran en intemperie tienen en promedio 4.4 anotaciones en el año 2018. Este promedio es menor para aquellas personas que se encuentran en refugios (2.0). Es importante mencionar que estas anotaciones incluyen procesos administrativos que no implican una indagatoria como acusado[56], y hay también, anotaciones que ubican a las personas como víctimas de algún delito.

A continuación se presentan una serie de gráficos que permiten observar la proporción de personas que tienen anotaciones en el registro policial en calidad de víctimas y la proporción de personas que tienen anotaciones en este registro en calidad de indagadas. Además se presenta el ratio entre la cantidad de registros como indagados y la cantidad de registros como víctimas (Tvi).

En el gráfico 4 se presenta esta información para las personas encontradas a la intemperie en la noche del conteo 2019. En los gráficos 5 y 6 se reporta esta información para quienes en esa noche se encontraban en los refugios del Programa Calle y quienes estaban en centros del Programa Mujeres con NNA, respectivamente.

Como se observa en el gráfico 4, el 31% de las personas registradas en el conteo de intemperie, tuvieron alguna anotación como indagadas en el registro policial durante el 2018; 27,6% tuvieron alguna anotación como víctimas en este mismo período. Estas cifras arrojan un ratio de 0,9 (es decir, por cada 10 registros como indagado, hay 9 registros como víctima). Resulta de interés señalar que este cociente crece año a año en el período considerado.

Gráfico 4. Porcentaje de personas en intemperie con anotaciones en registro policial según sea como víctima o indagado

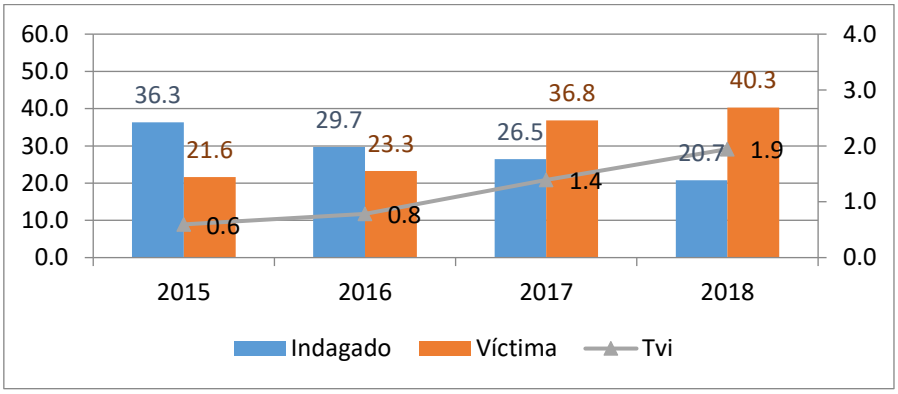


Fuente: DINEM-MIDES con base en registros del SGSP-MI

[56] Por ejemplo, anotaciones en calidad de denunciante, testigo del evento o testigo de la actuación administrativa. Asimismo, existe un porcentaje importante de las anotaciones (15%) caratuladas como "constancia policial", sin que se pueda determinar a qué tipo de suceso refieren. Estos casos no se incluyen en los gráficos que se presentan a continuación.

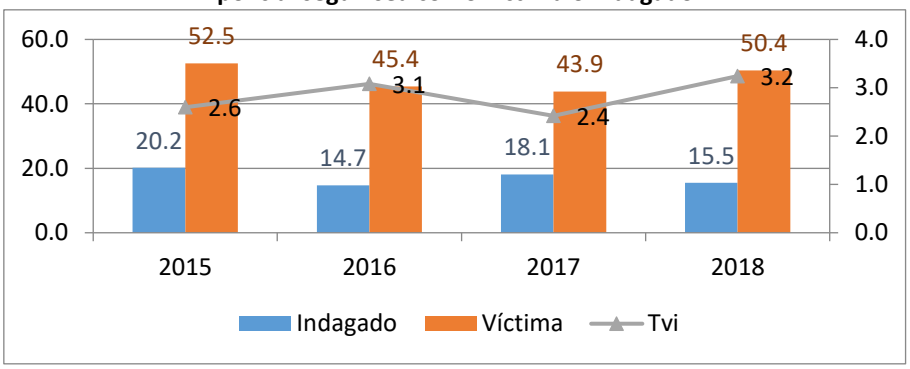
El gráfico 5, muestra que el nivel de victimización es aún mayor en las personas que se encontraban en refugios: para personas del Programa Calle, el ratio se ubica en casi 2 eventos registrados en calidad de víctima por cada indagación, y si se consideran a las mujeres con niños, niñas y adolescentes, para 2018 este valor supera a 3 anotaciones como víctima por cada registro como indagado.

Gráfico 5. Porcentaje de personas en refugios de calle con anotaciones en registro policial según sea como víctima o indagado



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros del SGSP-MI

Gráfico 6. Porcentaje de personas en refugios para mujeres con NNA con anotaciones en registro policial según sea como víctima o indagado



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros del SGSP-MI

En síntesis, la incidencia de antecedentes penales, de registros policiales, de indagatorias y de ratio víctima/indagado, muestra que la población encontrada en intemperie tiene un perfil con un mayor volumen de eventos policiales que la del refugio. Para ambas poblaciones, es creciente la proporción de eventos como víctima en relación a las anotaciones como indagado, lo cual podría estar hablando de un incremento en la exposición al riesgo de la población en situación de calle tanto de desarrollar conductas en conflicto con la ley o ser víctima de éstas.

(b) Diferentes perfiles entre los programas.

Dentro de los centros de atención se encuentran distintos perfiles en las características de las personas y en el tipo de uso que hacen del servicio. Los beneficiarios del Programa Calle muestran un perfil más coincidente con el de las personas que pernoctan a la intemperie,

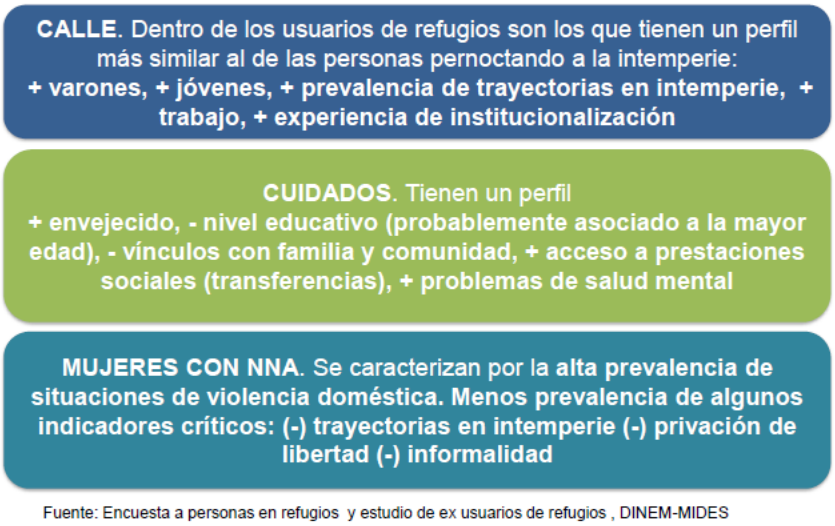
mientras que en Cuidados y Mujeres la vulnerabilidad está más marcada por aspectos vínculados a las dimensiones de salud y violencia respectivamente.

Quienes asistieron a centros de Cuidados y Mujeres con NNA declaran haber pernoctado a la intemperie en un 30% y 39% respectivamente, mientras que de los asistentes a centros del Programa Calle, este porcentaje llega al 70%. A su vez, los porcentajes de personas con trayectorias de privación de libertad en el Programa Calle duplican a Cuidados y cuadriplican a Mujeres con NNA.

Cabe destacar que si bien las usuarias de los refugios para mujeres con NNA presentan un perfil de vulnerabilidad diferente al de los varones usuarios del programa calle, ambas poblaciones presentan un cúmulo de problemáticas que los ubican en situaciones de desventaja social, lo que en algunos estudios se denomina "Múltiples y Graves Desventajas" (Ciapessoni, 2019). Entre los varones en refugios se destacan como factores de vulnerabilidad la mayor incidencia de: trayectorias en intemperie, problemas de salud mental, consumo problemático y trayectorias de institucionalización. Entre las mujeres en refugios, prima la exposición a situaciones de violencia doméstica, en muchos casos asociada a la dependencia económica.

En una mirada de largo plazo, ambas poblaciones (usuarios de refugios de calle y usuarios de refugios para mujeres con NNA) comparten el haber transitado por situaciones adversas desde la infancia. Un estudio cualitativo con ex usuarios de refugios evidencia que para la mayoría de los casos, la infancia aparece signada por situaciones de ausencias o alta volatilidad de los vínculos familiares, violencia familiar y/o precariedad económica.

Esquema 8. Características de los beneficiarios del Programa Calle, Cuidados y Mujeres con NNA.



Fuente: DINEM

(c)Trayectorias de asistencia en refugios

Los tiempos de permanencias en refugios muestran diferentes situaciones. A grandes rasgos, observamos que estas personas tuvieron tipos de trayectorias de asistencia a los centros muy diferentes, que pueden ser categorizadas en: "crónicas", "alta asistencia", "baja asistencia" y "excepcionales".

Durante el período 2014-2017, de un total de casi 10 mil personas que asistieron a los refugios, más de 2000 utilizaron el servicio de manera *excepcional* –en promedio 5 días a lo largo de todo el período, no volviéndose a vincular–. Por otro lado, más de 4000 personas tuvieron una asistencia de 3 meses en promedio (*baja asistencia*) en el mismo período. Mientras que alrededor de 2600 usuarios asistieron en promedio 9 meses (*alta asistencia*). Finalmente 2000 personas pernoctaron en los centros de manera casi permanente (asistencia *crónica*) en los cuatro años de estudio. Por lo tanto, más de la mitad de los usuarios tienen una estadía relativamente corta en el refugio. También se observó que el 35% presenta una trayectoria intermitente por los centros, es decir, vuelven a pernoctar en un refugio luego de haberse desvinculado temporalmente de éstos.

Tabla 5: Tipología según trayectoria en centros calle

	Usuarios	%	Asistencia promedio en meses (al menos una vez en el mes)	Asistencia promedio en días
Crónicos	1908	19,1	27	646
Alta asistencia	2667	26,7	10	190
Baja asistencia	3470	34,8	3	49
Excepcionales	1935	19,4	1	5
Total	9980[57]	100,0	9	192

Fuente: DINEM

Al analizar los factores de riesgo asociados a los tipos estadías en los centros (baja asistencia vs. alta asistencia), se observó que las estadías más largas en centros de atención (en particular la población "crónica") se vinculan positivamente a la edad de la persona, las problemáticas de salud y estar en tratamiento por consumo de sustancias o problemas de salud mental. Por otra parte, la motivación al cambio como la proyección a irse del refugio y la búsqueda de trabajo se asocian positivamente con las trayectorias de baja asistencia en el refugio.

3. TRAYECTORIAS DE SALIDA DE LOS REFUGIOS

Una de las características de la situación de calle, es su carácter dinámico. Una muestra de ello se constata al observar que en el período 2006-2018 pasaron aproximadamente 20.000 personas por los refugios. De ellos, la gran mayoría ha dejado de asistir a los centros y no retornó a la calle[58]. Esto que pareciera en parte ser un resultado invisibilizado de los refugios, merece su atención específica para dar cuenta de las condiciones que se dan en el marco de las salidas de los refugios.

En ese marco, la DINEM se encuentra actualmente elaborando una investigación sobre trayectorias de ex usuarios de refugios[59]. Dicho estudio cuenta con tres grandes componentes

[57] Se quitan del análisis 1.053 por ser observadas sólo en los extremos del período de observación, ya que se considera que lo observado no da cuenta fehacientemente de su trayectoria.
[58] También se sabe por registros administrativos que no han fallecido.
[59] Se define como ex usuario aquellas personas que llevan como mínimo 6 meses sin retornar a refugios.

o fuentes de información: análisis de registros administrativos (del SMART y del SIIAS[60]); encuestas y entrevistas.

En el marco de la estrategia cualitativa se realizaron 72 entrevistas en profundidad a ex usuarios de los programas Calle y Mujeres con NNA.

El abordaje cuantitativo se realizó a partir de 205 encuestas telefónicas a una muestra de ex usuarios de los programas Calle, Mujeres con NNA y Cuidados. Se tomó como marco muestral los registros administrativos del programa, a partir de los cuales se seleccionó una muestra aleatoria. Sin embargo, los datos deben interpretarse con cautela, debido a que la tasa de respuesta fue baja[61]. El análisis de las respuestas muestra sesgos por sexo, edad, año de utilización del refugio y tenencia de información en registros administrativos. Estos sesgos pueden explicar en parte por el empleo de encuesta telefónica. Esta técnica puede favorecer el acceso a las personas que se encuentren más integradas al sistema de protección social, ya que son más fáciles de ubicar y contactar. Es decir, la validez externa del estudio es débil aunque su valor está en permitir una aproximación empírica al fenómeno de egresos de la situación de calle.

El estudio de la problemática de calle a partir de esta triangulación de técnicas y fuentes, resulta un enfoque novedoso tanto en relación a los antecedentes regionales como a los de otros países.

A continuación se presentan algunos resultados preliminares, referentes a la valoración de experiencia en los refugios, los factores y procesos relacionados a las salidas y las trayectorias posteriores.

3.1. Valoraciones sobre los refugios.

Las valoraciones de las personas que han hecho uso de los refugios son heterogéneas. En la encuesta a ex usuarios de refugios se les solicitó que evalúen diferentes ítems de los centros, como ser: infraestructura, alimentación, vínculo con otros usuarios, relacionamiento con técnicos, comodidad e higiene. Existe, en general una valoración positiva de los distintos ítems de los refugios, siendo la “atención” y el “relacionamiento con los técnicos” los que cuentan con mayor proporción de valoraciones positivas (85%), y el de la “infraestructura” el que cuenta con menos valoraciones positivas (71%).

Por otro lado, de las entrevistas a ex usuarios se desprenden valoraciones que en general son positivas pero al indagar con mayor profundidad se observa cierta heterogeneidad. El hecho de poder contar con un espacio donde pernoctar, comer e higienizarse, es valorado prácticamente en todos los relatos, ya que de no estar esa posibilidad, gran parte de los casos hubieran estado en la intemperie. En estas situaciones, los refugios aparecen como un lugar donde estar y sobrellevar esa crisis personal, contando con cierta contención psicológica y

[60] El Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) es una iniciativa que permite el intercambio de información entre diferentes organismos del Estado, para mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión.

[61] En la encuesta telefónica a ex usuarios, de los 970 casos de la muestra se consiguió contactar509 casos (53%) que se corresponden con el ex usuario o alguna persona que lo conocía. Mientras que del restante 47% no se logró contacto o información. En total fueron contactados y encuestados 205 ex usuarios (21% de la muestra).

emocional –este es uno de los aspectos que más frecuentemente emerge de los relatos-, a la vez que poder contar con elementos básicos de subsistencia.

Otro de los elementos valorados es el asesoramiento para generar condiciones de búsqueda de empleo (armado de currículum, nexo con empleadores, orientación para búsqueda). En algunos casos se menciona como otro elemento positivo, cuando el refugio opera como un facilitador para el acceso a determinados derechos básicos como ser: documentación, prestaciones, o sistema de salud. Por último entre los aspectos positivos, algunos entrevistados destacan el compromiso de los funcionarios.

Como contracara, algunos entrevistados (cuantitativamente pocos casos) mencionan tratos discrecionales de algunos funcionarios, tanto en Puerta de Entrada como en refugios. Esto refiere a, lo que desde sus propios relatos califican como, falta de compromiso de los funcionarios, malos tratos (verbales), no respeto a normas básicas de los refugios por parte de los funcionarios, o tratos expulsores[62] en Puerta de Entrada.

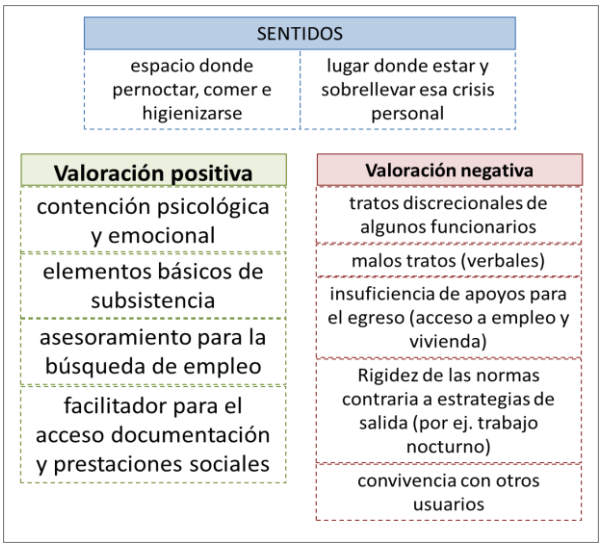
Otro elemento que es mencionado como un aspecto a mejorar refiere a la insuficiencia de apoyos para el egreso, reflejados principalmente en el acceso a empleo y vivienda. En efecto, aunque en general los ex usuarios valoran positivamente los refugios, no identifican que la atención y las prestaciones recibidas en el refugio sean los elementos decisivos en sus procesos de salida de la situación de calle. Incluso en algunos casos se menciona que las propias normas de funcionamiento del refugio pueden resultar contraproducentes al desarrollo de estrategias de salida independiente (son incompatibles por ejemplo, con los empleos nocturnos).

Por otra parte, la convivencia con otros usuarios, muchas veces con hábitos y problemáticas diferentes, es para muchos de los entrevistados un elemento negativo en relación a su estadía en los refugios. Los robos entre usuarios es otro elemento que se presenta en los relatos como factor negativo para la convivencia en los centros. Este aspecto también es mencionado como motivo de no asistencia a los refugios por parte de aquellas personas que se encuentran en la intemperie (MIDES 2016b y 2019b).

Vale destacar que independientemente de que las personas puedan tener valoraciones negativas sobre los refugios, 3 de cada 4 encuestados señalan que volverían a refugio en caso de ser necesario.

[62] Por ejemplo, largas esperas, cuestionamiento por parte de los funcionarios de la adecuación del perfil del solicitante, entre otros.

Esquema 9. Valoraciones de los refugios por parte de ex usuarios de los centros



Fuente: DINEM en base a entrevistas a ex usuarios de refugios

3.2. Procesos de salida de los refugios[63]

A partir de los resultados de la encuesta de ex usuarios, se clasificaron como "positivos" o "negativos" los motivos de salida del refugio. Los factores vinculares, de ingresos y acceso a vivienda, entre otros, fueron catalogados como positivos, en el sentido de que refieren al desarrollo de nuevas oportunidades para construir una vida fuera del refugio. Contrariamente, factores como inseguridad, problemas de convivencia, no acuerdo con reglas, o retorno a la calle, fueron catalogados como negativos, en tanto que el egreso del refugio se produce por un malestar con la institución más que por la presencia de un proyecto de vida fuera del refugio. Esta clasificación es ilustrativa a grandes rasgos, no obstante como se verá más adelante en las entrevistas a ex usuarios, no todos los egresos asociados a factores positivos devienen en el acceso a condiciones de vida adecuadas. Específicamente en aquellos casos que salen del refugio por motivos asociados a la recomposición de los vínculos es frecuente que las condiciones de vida fuera del refugio sean precarias y se sostengan en arreglos residenciales inestables o inseguros.

76,9% de los encuestados mencionan factores de salida positivos. Dentro de estos, la mejora de activos (38,8%) y la recomposición de vínculos (33,8%) son los tipos de factores más frecuentemente mencionados. Contrariamente, 25,4% de los encuestados refieren a aspectos negativos. Cabe destacar que los porcentajes no suman 100 debido a que un mismo encuestado podía nombrar más de una respuesta positiva o negativa.

[63] Previo a la publicación de este trabajo, se presentaron los resultados de una tesis de maestría en sociología sobre trayectorias de salida de situación de calle en Uruguay, que utilizó gran parte del material empírico elaborado en el marco del estudio cualitativo de trayectorias de ex usuarios (Evans, 2019). Aquí se incorporan parte de sus hallazgos y se retoman algunas referencias bibliográficas que se plantean en dicho antecedente.

Tabla 6. Motivos de salida de los refugios

Motivo de salida del refugio	%
Mejoría de ingresos	37,9%
Subsidio alquiler	0,9%
Recomposición de vínculos	19,3%
Nueva pareja	8,3%
Apoyo familia / amigos	6,2%
Termina tratamiento salud	4,3%
Inseguridad en el centro	9,4%
Problemas de convivencia en el centro	9,1%
No acuerdo con reglas	4,2%
Vuelve a la calle	2,7%
Otros	22,6%

Mejora de activos 38,8%

Mejora de relaciones 33,8%

76,9% positivo

25,4% negativo

Fuente: Encuesta a ex usuarios de refugios, DINEM-MIDES

Las categorías no son excluyentes, los totales no suman 100

El análisis de las entrevistas permitió un mejor entendimiento de los procesos de salida de los ex usuarios de refugios. En base a las categorías propuestas por Evans (2019), se identificaron tres tipos de procesos salidas de los refugios:

Salida con apoyo de redes primarias: el proceso de salida se sustenta principalmente en el apoyo de familiares, amigos y otros conocidos. Este tipo de salida es el más frecuente entre los ex usuarios entrevistados. Los ***vínculos*** de las personas parecen ser (así como sucede con los procesos de entrada en situación de calle) uno de los elementos que más lugar tiene en los procesos de salida de los refugios. En la mayor parte de los casos el apoyo es ofrecer un lugar donde habitar, sea éste permanente o transitorio. El arreglo residencial que caracteriza estas situaciones es de ***allegado*** en una vivienda. También se observa que en varios de estos casos la salida del refugio se precipita por problemas o conflictos dentro del centro. Es decir, en aquellos casos donde la salida del refugio emerge por ***situaciones problemáticas***, los entrevistados acudieron a sus lazos sociales para no quedar en la intemperie o no continuar una trayectoria en refugio que venía siendo vivida como problemática. La nueva situación residencial y condiciones de vida de los entrevistados que atravesaron este tipo de salida es variable. En algunos casos, encuentran en su nuevo hogar un lugar de apoyo, pero en otros retornan a una condición crítica (por la habitabilidad de la vivienda, por la conflictividad en los vínculos, etc.).

Salida independiente: este tipo de salida se basa fundamentalmente en un proceso autónomo donde las personas logran salir del refugio, de acuerdo a sus relatos, sin apoyos externos. Esto se da por ejemplo, en los casos que logran conseguir por sus propios medios mejorar sus ***ingresos***, acceder a un empleo, a una ***vivienda***, o mejorar una problemática de salud. Los entrevistados que atraviesan este tipo de salida son quienes más destacan el rol de su autodeterminación y ***resiliencia*** para salir de situación de calle. A diferencia de las personas que tienen una salida dependiente de los vínculos, estos casos en términos generales, presentan trayectorias y condiciones menos problemáticas, por ejemplo, presentan menos prevalencia de problemas de salud mental y adicciones.

Salida con apoyos institucionales: en estos casos las rutas de salida se basan principalmente en apoyos otorgados por el Estado u otras instituciones. Esto se da por ejemplo en los casos que acceden a subsidio de alquiler (en el caso de las ex usuarias del Programa de Mujeres con NNA) y/o transferencias monetarias (TUS, AFAM, Asistencia a la vejez, Pensión discapacidad). Este tipo de salida es la que presenta menor cantidad de casos, lo cual evidencia que aún queda un margen para avanzar en políticas públicas que promuevan procesos de salida de la situación de calle basados en acceso a prestaciones sociales. Además, plantea el desafío de pensar nuevos instrumentos de política que permitan atender a la estructura de riesgo específica de este grupo poblacional.

Esquema 10. Relación entre tipos de ruta de salida y dimensiones asociadas (*).

Tipo de salida / Dimensión	Apoyo de redes primarias	Con apoyos institucionales	Independiente
Vínculos			
Vivienda allegado			
Accede a vivienda propia			
Resiliencia, deseo			
Problemas centro			
Mejora ingreso			
Deja consumo			
Se va a otra institución			

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.
(*)El tamaño de la letra refiere al peso (cuanti y cualitativo) de las dimensiones en las entrevistas. Color verde significa una asociación fuerte y el amarillo asociación moderada.

Condiciones de vida luego de la salida del refugio

Un primer elemento a remarcar, es que si se toma la definición estricta de situación de calle, prácticamente la totalidad de los entrevistados tuvo una salida de esa situación, no retornaron a la intemperie, ni a los refugios. Esto por una parte, puede entenderse como un resultado del pasaje por los refugios, en el entendido de que no existir estos dispositivos de albergue, varias personas hubieran pernoctado en intemperie, con las dinámicas, condiciones y consecuencias que puede implicar. A su vez, para algunos casos el pasaje por los refugios fue visto como un lugar donde comenzar de nuevo o tomar impulso para superar diversas adversidades. Por otra parte, desde la visión de algunos ex usuarios las salidas responden más a factores que son externos a lo que se los ofrece desde la política: se fueron por motivación propia; por la mejora de ingresos y/o nuevos empleos, o aquellos que se fueron a hogares previamente constituidos por sus redes primarias.

Respecto a las condiciones de vida luego de las salidas, al momento de ser entrevistados, los ingresos monetarios suelen ser inestables y/o bajos, y los empleos informales y/o de baja calificación. Inclusive, sucedieron casos que al momento de ser contactados para ser entrevistados, las personas consultaron por posibilidades de acceder a un empleo. Algo menos de la mitad de las personas entrevistadas se encontraba realizando algún tipo de actividad remunerada, algunos de ellos a través de un empleo formal y otros, a través de actividades informales e inestables. Por otro lado, algunos casos se encontraban desocupados.

Finalmente, se observa que una cantidad considerable de los entrevistados, se encontraban económicamente inactivos, esto se da con los casos que presentan problemáticas de salud, edad avanzada y aquellos que no buscan trabajo por otras razones (por ejemplo, por cuidados de menores).

Estos datos son similares con los resultados de la encuesta realizada a ex usuarios. Los datos de la misma indicaron que el 52% estaba realizando algún tipo de tarea remunerada. Los tipos de actividades y tareas realizadas son diversas y en su mayoría se declaran tareas poco calificadas o empleos precarios como ser vendedor ambulante, mantenimiento y limpieza, cuidacoches, entre otras.

Profundizando con las entrevistas, se observa que aún aquellos que se encuentran con un trabajo formal, lo hacen en tareas de baja calificación y por tanto, con salarios bajos. Esto se presenta en los casos de personas que trabajan en empresas de seguridad, servicios de limpieza, entre otros.

Vinculado a que la ruta de salida más frecuente es la de *dependiente de redes primarias* con acceso a vivienda como *allegado*, y que las condiciones de ingresos y laborales, son en general vulnerables, ello impacta directamente en las situaciones residenciales en que se encontraban las personas al ser entrevistadas. En general, se trata de arreglos habitacionales inestables, provisorios y/o precarios. Tanto de la encuesta como de las entrevistas, se tiene información que permite tener un panorama básico sobre las situaciones y condiciones de vida de las personas luego de dejar se asistir a los refugios. Al, respecto, se observa que:

- La mayoría reside en una vivienda particular (75%). El 15% en pensiones y el restante 10% en otras situaciones (hospitales, cárcel, iglesia, vuelve a refugio, vuelve a calle).
- Si bien pareciera haber cierta estabilidad residencial (mayoritariamente están –hace un año o más- en viviendas y piensan continuar en éstas al menos en un corto plazo), aquellos que viven en vivienda lo hacen mayoritariamente (2 de cada 3) como “allegados” de otras personas (familiares, parejas, amigos/conocidos, otros).
- En cuanto a la situación laboral, el 52% declara trabajar en las actividades laborales diversas. En su mayoría se declaran tareas poco calificadas o empleos precarios como ser vendedor ambulante, mantenimiento y limpieza, cuidacoches, entre otras.

Las vulnerabilidades de las condiciones de vida, deben ser leídas considerando que más allá de las especificidades y heterogeneidades de estas poblaciones, el análisis de las trayectorias biográficas muestra que predominan orígenes sociales con infancias adversas (en términos de condiciones materiales y vinculares), trayectorias de empleo precario e inestable, bajos niveles educativos, problemáticas de salud y dificultades en el acceso a vivienda digna, que condicionan la calidad de vida de estas personas.

En relación con la definición *estricta* de situación de calle (intemperie y refugios), podemos sostener que los ex usuarios tienen una salida de esa situación. Si tomamos una definición más amplia esa afirmación se relativiza, ya que las personas se encuentran en general, en condiciones de vulnerabilidad social, considerando trabajo precario, desempleo, bajos ingresos, problemas de salud y condiciones de vivienda. Es decir que las clásicas estructuras de riesgo (empleo, salud, vivienda) acompañan a esta población a lo largo de sus vidas, sin cambiar sustantivamente luego de haber pasado por los refugios.

Consideraciones preliminares del estudio de trayectorias de ex usuarios

En los testimonios de los entrevistados los refugios se muestran como dispositivos de atención fundamental para mitigar un momento crítico de la vida como lo es encontrarse sin hogar. De no existir esta respuesta, la alternativa para la mayoría hubiera sido permanecer en la intemperie.

Los resultados que alcanza la atención de los refugios se concentran en la capacidad de apoyo a nivel psicosocial, reflejada en la contención emocional y la orientación para desarrollar proyectos personales (como buscar trabajo, superar una adicción, acceder a beneficios de la oferta pública).

La motivación o la búsqueda personal de la salida de la situación de calle es mencionada por la mayoría de los ex usuarios como una condición necesaria y fundamental para el logro de la salida. En este proceso subjetivo es donde los equipos de los refugios pueden tener un margen de incidencia, apoyando a los ex usuarios, muchos de los cuales entienden al refugio como un lugar para transitar una crisis personal.

Esta dimensión psicosocial es central de atender y es valorada por los entrevistados. No obstante, como ya se ha señalado en múltiples oportunidades por parte de investigadores de la DINEM[64] y de la UDELAR[65] centrarse únicamente en esta dimensión implica el riesgo de responsabilización de las personas para el logro de metas cuando otras dimensiones más materiales (que son centrales para entender por qué la persona está en situación de calle) no están siendo atendidas. Este riesgo de responsabilización también puede ser reducida a los equipos técnicos que trabajan directamente con las personas. Si bien tanto equipos como usuarios de los refugios tienen su margen de acción y responsabilidad, las desventajas sociales que se presentan –como vimos- en las personas que se encuentran en situación de calle no responden o asocian sola ni principalmente a los márgenes de acción de estos actores.

La oferta brindada puede ser considerada como parcial, considerando la complejidad de las necesidades de las personas (vulnerabilidad de larga data, salud, víctimas de violencia, consumo etc.) y lo limitado de los recursos del programa que tiene un margen de acción acotado sobre dimensiones más estructurales como el trabajo o la vivienda.

Síntesis y consideraciones finales

El trabajo se propuso ofrecer un panorama general de la situación de calle en Uruguay en base a los diferentes estudios elaborados por la DINEM y el análisis de otras fuentes empíricas y teóricas que analizan el tema a nivel internacional. El enfoque del documento es de una perspectiva amplia sobre el fenómeno, de modo de poder incluir en el análisis, diferentes elementos que se relacionan con esta compleja problemática social.

El Estado uruguayo ha promovido una mejora generalizada en la producción, regulación y garantía de bienestar, cubriendo espacios donde en otros períodos históricos la familia y el mercado tuvieron un rol de mayor presencia. Las reformas de la Salud, la expansión y diversificación de la oferta educativa, el Sistema de Cuidados y un conjunto de políticas asistenciales y promocionales, junto a la regulación del mercado de trabajo y otras políticas

[64] Por ejemplo: evaluaciones de los programas Cercanías (2014) y Jóvenes en Red (2015), entre otras.
[65] Leopold, S. et al. (2015).

activas y pasivas de empleo y seguridad social son ejemplos claros de los esfuerzos que viene realizando el Estado uruguayo para cubrir parte de la provisión de bienestar que demandan los hogares hoy para la satisfacción de las necesidades del siglo XXI. Dentro de las políticas asistenciales y promocionales que se mencionan se pueden inscribir distintas acciones programáticas orientadas a trabajar sobre el fenómeno de situación de calle.

Sin embargo, existen aún aspectos de mejora de la matriz de protección social, que se expresan por ejemplo en la existencia de grupos de población que requieren consideraciones de política particulares (por ejemplo, los privados de libertad, personas con consumo problemático de sustancias y personas con problemas de salud mental). La información presentada también pone en evidencia la necesidad de políticas generales que aborden los aspectos más estructurales: mercado de trabajo, ingresos y acceso a vivienda.

Algo que quedó en evidencia es que el Estado uruguayo (MIDES) cuenta con un sistema de información que permite conocer el tamaño cuantitativo del fenómeno de situación de calle, su evolución y principales características, así como los procesos que atraviesan las trayectorias de las personas que pasan por la situación de calle. El volumen de información es importante y en algunos casos implementando técnicas y metodologías con pocos antecedentes a nivel internacional (por ejemplo, el estudio de ex usuarios y la modalidad de conteo de personas en situación de calle estableciendo contacto con ellas).

Uno de los principales aspectos a considerar, es que no existe una única forma de conceptualizar el fenómeno de situación de calle o sin hogarismo, sino que pueden encontrarse definiciones reducidas (intemperie y refugios) o definiciones amplias (incluyendo problemáticas de vivienda insegura, vivienda inadecuada o que atraviesan procesos de desinstitucionalización). Incorporar una definición ampliada, permite poner en cuestión no sólo a las personas que se encuentran en la situación de “daño”, sino también aquellas que están en situación de vulnerabilidad y riesgo social, y comenzar a problematizar los mecanismos que la desencadenan.

Otra forma de ampliar la mirada sobre el fenómeno refiere a la incorporación de un enfoque longitudinal para su estudio. Desde una mirada transversal, el conteo de personas en situación de calle en una única noche, da cuenta de un fenómeno relativamente acotado en términos cuantitativos (2.038 en intemperie o refugios, conteo 2019). Pero, si incorporamos una mirada longitudinal y observamos la cantidad de personas que son atendidas por algún dispositivo de la División de Calle del MIDES, encontramos que se trata de un fenómeno que involucra mayor cantidad de personas: 20.463 en el período 2006-2018.

También desde el punto de vista cualitativo la situación de calle supone una altísima complejidad dado el nivel de vulneración de la población y multidimensionalidad de la misma, en particular los que se encuentran en intemperie. Un aspecto característico del fenómeno es la multicausalidad, donde entran en juego factores estructurales, institucionales, vinculares e individuales. Asimismo, algunos factores operan más como *riesgo y estructuración* (por ejemplo: condiciones de vivienda precarias, bajos ingresos, etc.) y otros más como

disparadores de la situación de calle (por ejemplo: un problema familiar, perder un trabajo, un exceso de consumo de sustancias, haber sufrido violencia, etc.).

En el caso de las personas encuestadas por relevamientos de DINEM, se observa que la insuficiencia de ingresos y/o desempleo, la ruptura de vínculos y el consumo problemático de sustancias, son los principales disparadores que motivan la situación de calle. La insuficiencia de ingresos/pérdida de trabajo, es el principal motivo mencionado por las personas encuestadas en los refugios. Mientras que la ruptura de vínculos es el más mencionado por las personas encuestas en intemperie.

Del análisis de entrevistas a ex usuarios se constatan las mismas razones que en las encuestas, y se observa que en ocasiones algunos factores (ejemplo, una separación de pareja, ruptura de vínculo con familia) dispara la situación de calle, aunque previamente ya existían otros factores de riesgo (bajos ingresos, pobreza, bajo nivel educativo, problemas de salud mental, abusos en la infancia, problemas de consumo, hacinamiento, entre otros). En muchos casos, estos procesos se desencadenan como "crisis personales" de los individuos, en contextos de dificultades de acceso a vivienda, ingresos insuficientes y ruptura de vínculos, y se conjugan con una baja autoestima, depresión y/o consumo problemático de sustancias.

Más allá de ciertas características de la población (signadas por la vulnerabilidad social), existen heterogeneidades entre los diferentes grupos de poblaciones en situación de calle: intemperie vs. refugios; trayectorias crónicas vs. baja asistencia; diferencia entre los propios programas de la División Calle.

Al analizar las trayectorias de salida de ex usuarios de refugios, se desprende que la mejora en ingresos, inserción laboral, apoyo de redes primarias, el acceso a vivienda y predisposición al cambio (buscar trabajo, proyectarse salir del refugio) son factores relacionados y clave para las salidas.

Asimismo, se observa que los refugios se muestran como dispositivos de atención fundamental para mitigar un momento crítico de la vida como lo es encontrarse sin hogar. De no existir esta respuesta, la alternativa para la mayoría hubiera sido permanecer en la intemperie. Un primer resultado a mencionar, es el no retorno a la intemperie ni a los refugios de estas personas. Respecto a las condiciones de vida luego de las salidas, al momento de ser entrevistados, los ingresos monetarios suelen ser inestables y/o bajos, y los empleos informales y/o de baja calificación. Esto pone en evidencia dos elementos: la fragilidad de las salidas sostenidas, que pueden dejar de serlo en la medida de que las condiciones de vida se encuentran signadas por múltiples vulnerabilidades. El otro elemento refiere a la necesidad de respuestas a nivel de políticas que atiendan dicha multiplicidad.

La multidimensionalidad del fenómeno situación de calle pone en evidencia que no es posible abordar esta problemática desde una única sectorialidad específica. Particularmente se observan respuestas insuficientes en materia de vivienda, trabajo y salud. En este sentido es importante definir acciones integradas para atender las problemáticas vinculadas al fenómeno, atendiendo a las especificidades que puedan constatarse entre las subpoblaciones.

Los resultados también sugieren la necesidad de continuar profundizando el trabajo con ex-privados de libertad, personas con consumo problemático de sustancias y/o con problemas de salud mental. Se trata de tres tópicos que revelan debilidades en la matriz de protección social y que requieren consideraciones de política particulares en especial cuando operan asuntos vinculares entendidos en un sentido amplio sobre otras dimensiones de lo social.

Finalmente, y pese al desarrollo de los sistemas de información sobre situación de calle, sigue presente la necesidad de continuar avanzando en el estudio y análisis de este fenómeno, de manera de continuar construyendo insumos –no sólo genéricos sino con importante nivel de detalle y especificidad- que permitan continuar mejorando las respuestas desde las instituciones públicas a esta problemática.

Documentos consultados

Busch-Geertsema, V.& Fitzpatrick, **S.** (2018): *"Ending Street Homelessness in the Vanguard Cities: Draft Proposals on Definition and Measurement".* Documento de trabajo del Institute of Global Homelessness (IGH), Chicago.

Cabrera, J. y Rubio M.J. (2008): "*Las personas sin hogar, hoy".* Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Castel, R. (1997):*"La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado"*. Paidós, Buenos Aires.

Ciapessoni, F.(2009):*"Ajustes y desajustes: debates conceptuales sobre las poblaciones sin domicilio*". En: El Uruguay desde la Sociología VII. Depto. de Sociología- FCS, UdelaR.

——— (2019): *"Situación de calle en Montevideo: necesidades y desafíos"* en Aguiar et al. (coord.) *"Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad".* Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Intendencia de Montevideo. Fundación Friederich Ebert. Editorial La Diaria. Montevideo

Esping Andersen, G.(1993): *"Los tres mundos del estado del bienestar",* València: EdicionsAlfons El Magnànim, España

FEANTSA (2008): *"Europeanreport FEANTSA housing. El papel de la vivienda en el Sinhogarismo*". Alojamiento y ExclusiónresidencialTemaanual 2008. ReporteEuropeo.

Fitzpatrick, S. (2005):*"Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective"*, Housing, Theory and Society, 22:1, 1-17, DOI: 10.1080/14036090510034563.

Mayock y Corr (2013):"*Young People's Homeless and Housing Pathways: Key findings from a 6-year qualitative longitudinal study"*. Department of children and youthaffairs. Dublin.

Gough, Ian y Wood, Geof, (2004):"*Welfare regimes: linking social policy to social development"*. Paperpresented at theConference [sn].

Leopold, S. et al (2015):*"Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*" en Cuadernos de Ciencias sociales y políticas sociales 2, Universidad de la República, Facultad

de Ciencias Sociales, Montevideo.

Martínez Franzoni, J. (2008). *"Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias"*. Instituto de Investigaciones Sociales. Costa Rica.

MIDES- DINEM (2006): "Primer Conteo y Censo de personas ensituación de calle y refugios de Montevideo 2006". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

——— (2011): "Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

——— (2015): "Cartilla de Recursos del Estado. Relevamiento de organismos nacionales". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

——— (2016a): "Trayectorias de las usuarias del Programa de Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

——— (2016b): "Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle". Conferencia de prensa, 21 de setiembre de 2016. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

——— (2017b): "Presentación de resultados de relevamientos a Poblaciones en situación de calle (intemperie 2016 y refugios 2017)" Presentación realizada en el marco del espacio de articulación "Mesa Interinstitucional de Calle". Diciembre 2017. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Inédito.

——— (2019): *"Estudio de trayectorias de ex usuarios de centros nocturnos del Programa Calle y de Mujeres con NNA."* Diciembre 2017. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Inédito.

——— (2019b): "Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle". Conferencia de prensa, 30 de mayo de 2019. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

MIDES (DINEM-DNPS) y OPP (AGEV) (2017): "Sistematización de las políticas públicas en el abordaje de la problemática de la situación de calle" Versión borrador. Inédito.

MIDES- INFAMILIA (2007): *"Estudio de dimensionamiento de la situación de calle de niños, niñas y adolescentes"*. INFAMILIA, MIDES.

Naciones Unidas (2006): *"Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo".* Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

——— (2012): *"Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación".* Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

——— (2015): *"Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015".* Disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/70/1

OCDE (2017): *"Homeless population"*- Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, OCDE. Disponible en: http://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf