

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

Proyecto Incubar

1. Antecedentes¹

A los efectos de fortalecer el sistema de atención y dar respuesta a parte de los desafíos que enfrenta el MIDES en el abordaje a la población en situación de calle, desde diciembre de 2013 hasta octubre de 2015, la Dirección de Protección Integral en Situaciones de Vulneración (DPISV) y el programa EUROSOCIAL II desarrollaron un plan de acción conjunta para la identificación de lecciones aprendidas, con el objetivo de rediseñar la política con foco en las personas en situación de calle en Uruguay.

El apoyo de Eurososocial incluyó visitas técnicas a experiencias internacionales, talleres de trabajo, elaboración de lineamientos programáticos, desarrollo de asistencias técnicas y participación en instancias de intercambio y trabajo regionales. Las visitas técnicas se desarrollaron en Inglaterra, Rumania y México y estuvieron orientadas al conocimiento de experiencias con niños, niñas, adolescentes y sus familias, y en Francia, Finlandia y con la Comisión Europea, para el conocimiento de experiencias con adultos en situación de calle.

A partir de la puesta en práctica de esta cooperación, y con el objetivo de consolidar su contribución a la mejora de las políticas públicas dirigidas a la población en situación de calle en Uruguay, desde el año 2015 la DPISV ha avanzado en el diseño de dispositivos que recojan los supuestos y evaluaciones del modelo Housing First. Asimismo, avanza también en la modificación de la oferta programática ya existente para impulsar desde la adaptabilidad de las políticas públicas implementadas desde el Mides la mejora de sus resultados con la aplicación de análisis desde la metodología mencionada.

Las políticas públicas en Uruguay presentan características de políticas de largo aliento (estrategias a largo plazo o políticas con continuidad interperíodo). Esta propuesta se basa en el cumplimiento de lo acordado en el documento *Líneas de trabajo para el fortalecimiento del sistema de atención a la situación de calle*,

¹ Para la elaboración de este documento se tomaron aportes del documento borrador para el proyecto de implementación HF de la Secretaría Técnica de la DPISV del Mides.

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

aprobado por el Mides en agosto de 2014, en el que se acordó transitar hacia la elaboración de una propuesta para la atención a las personas en esta situación que reuniera y adaptara las principales lecciones aprendidas de la experiencia internacional acerca de las alternativas a la desinstitucionalización. Para ello, a través de la cooperación de EUROSOCIAL II, se contó con el aporte de Pedro Cabrera y de Volker Büsch-Geertsema.

El modelo Housing First recibió atención en Europa por adecuarse a personas con necesidades de apoyo complejas en términos de salud mental, personas adultas mayores y jóvenes en situación de calle y porque implica la desinstitucionalización y descentralización del servicio, la normalización de las condiciones de vida y vivienda de las personas sin hogar y la individualización de los apoyos. Es una propuesta alternativa al llamado modelo progresivo de tipo escalera, que supone la necesidad de un proceso progresivo hacia el alojamiento permanente —opción en la que actualmente se basa la mayoría de los servicios en nuestro país— y que ha recibido críticas por su contribución a la reproducción de la exclusión, en el entendido de que expulsa a las personas que no logran sostener lo que se les propone en el programa. Estos modelos tienden a «administrar» o «gestionar» el sinhogarismo en lugar de buscar erradicarlo, generan estrés por las mudanzas de lo/as usuario/as entre diferentes alojamientos, implican falta de libertad y niveles estandarizados de apoyo en los diferentes «estadios» de los procesos y poco o ningún control o incidencia de los/as usuario/as en las decisiones sobre cuándo y dónde son ubicados. Además, el movimiento hacia el alojamiento independiente puede tardar años y muchos usuarios se «pierden» en el proceso, generando un efecto «puerta giratoria» y la persistencia de un grupo de «usuarios expertos» que se estanca en el sistema.

A los efectos de su actuación, la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle entiende que son personas en situación de calle aquellas que no pueden acceder a una residencia regular y se encuentran viviendo a la intemperie. Esta situación es comprendida como expresión de la vulneración de derechos de estas personas y familias, situación que se asocia a la pobreza, a la exclusión residencial y a la falta de protección social para hacer frente a acontecimientos o trayectorias problemáticas en sus vidas. Esa situación remite a un problema complejo y multicausal que pone en relación elementos estructurales y biográficos y en el que se correlacionan la vulneración de derechos y situaciones de desamparo y vulnerabilidad social, y que deriva generalmente del debilitamiento de los vínculos de las personas con las redes de apoyo primarias y comunitarias, así como con los servicios públicos universales. La situación de

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

calle, como otras situaciones de extrema vulneración, a su vez, limita el desarrollo integral de las personas y las expone a situaciones de violencia, revictimización, desamparo, deterioro en su calidad de vida y en sus condiciones físicas e intelectuales, favoreciendo la construcción de redes cuyos miembros son igualmente vulnerables.

2. Introducción al Proyecto Incubar

El sistema de atención a las personas en situación de calle ha encontrado limitaciones para promover el egreso de las personas de los dispositivos de atención. Esto se debe, por una parte, a la necesidad de mejorar las políticas preventivas y, por otra, a las restricciones inherentes a un sistema que únicamente se basa en espacios de convivencia colectiva.

La propuesta del Proyecto Incubar es una primera aproximación a la implementación de las enseñanzas del Housing First. Supone un paso intermedio entre la continuidad de un modelo progresivo hacia la consecución de metas y soluciones habitacionales y la apuesta al alojamiento independiente, en viviendas dispersas, con apoyos provistos por un equipo técnico con recursos del tratamiento asertivo comunitario.

La problemática de acceso a la vivienda en Uruguay es un tópico que excede ampliamente el universo de población que asiste el Programa de Mujeres con NNA. En datos relevados por DINEM, se destaca que para el año 2015, las formas inseguras sobre la tenencia de vivienda² en los hogares de menores ingresos llega a ser el 18,7 % del primer quintil de ingresos. Al mismo tiempo, el 28,4 % de los hogares presenta formas de tenencia de vivienda inestables en calidad de ocupantes (con permiso y sin permiso).³

El panorama se complejiza si se consideran las condicionantes sociohistóricas de las mujeres que hacen uso de los dispositivos del programa, ya que evidencian brechas simbólicas y materiales aún más grandes en términos de accesibilidad a una vivienda. Las relaciones de poder como expresión de los vínculos sociales asignan a hombres y mujeres espacios marcados por una gran desigualdad en términos de accesibilidad a trabajos de calidad y bien remunerados, así como en la distribución de la responsabilidad de las tareas de

² Ocupante sin permiso, propietario solo de la vivienda pero no del terreno.

³ Por mayor información ver: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/index.php.

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

cuidados a través de significados que legitimaron y legitiman, en el plano de lo real, una injusticia establecida.

Si se trata de familias integradas por mujeres con NNA a cargo en situación de exclusión social (étnico-racial, educacional, habitacional, etc.), no solo recae sobre la referente de familia la única responsabilidad del cuidado de esos NNA, sino que a su situación de vulnerabilidad se le suma la dificultad de tener que enfrentarse a un mercado laboral nada propicio para desarrollar espacios de autonomía. En estas condiciones, la solución habitacional tiene directa relación con los ingresos que la jefa de familia perciba, conformados principalmente por prestaciones sociales, retenciones judiciales e ingresos derivados de un mercado laboral que, como se menciona, impide a estas mujeres el acceso a empleos con remuneraciones dignas, obstaculizando la construcción de estrategias orientadas a la consolidación de una solución habitacional. En la mayoría de los casos los procesos hacia la construcción de espacios autónomos se han realizado a través del subsidio de alquiler, una medida transitoria en tiempo, y a la que no todo el universo poblacional del programa accede. Este mecanismo, único recurso institucional del programa para proveer una solución habitacional, ha alcanzado solamente a cincuenta familias en el período 2012-2018. Esto implica una gran dificultad en el diseño de estrategias orientadas a promover la salida de las familias de los dispositivos del programa hacia soluciones habitacionales más estables o permanentes.

El programa entiende que la mejora en las funciones de cuidado y crianza, el acceso a la salud integral y la educación y la mejora en la estabilidad de ingresos, con el objetivo principal de la promoción del ejercicio de derechos, son objetivos que se cumplen con la mayoría de las familias en los centros. La gran dificultad se encuentra en el acceso a una solución habitacional, con sus implicancias en el ejercicio de la autonomía y de los derechos de todos los miembros de las familias. El debate de Housing First restituye la centralidad del acceso a la vivienda en el debate del sinhogarismo al enfatizar que la vivienda no es suficiente *per se* para personas con necesidades de apoyo complejas (Büsch-Geertsema; 2014).

En el contexto del Programa se entiende que uno de los objetivos del trabajo con la familia hacia la construcción de espacios de autonomía supone un proceso progresivo hacia la toma de decisiones, para lo que es necesario que existan condiciones materiales en el marco de la matriz de protección social que habiliten opciones reales para las familias.

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

Ante esta situación se presenta el Proyecto Incubar como forma de generar alternativas para continuar con el trabajo de fortalecimiento de las familias, tanto en el ejercicio de sus derechos, como en el acceso a un espacio que permita promover la autonomía y alejar a las familias de la situación de calle.

El proyecto apunta a proporcionar soluciones habitacionales para tres familias, con máximo de 15 (quince) personas, durante 12 (doce) meses a partir del alquiler de la vivienda.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general:

- Proporcionar un dispositivo que apunte a brindar una solución habitacional a las familias en situación de calle con jefaturas femeninas, con apoyo técnico, para la generación de condiciones materiales que favorezcan la autonomía de la familia.

2.2 Objetivos específicos:

- Ampliar los mecanismos de egreso de los centros de convivencia colectiva del Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes
- Fortalecer la identificación y la satisfacción de las necesidades particulares relacionadas con el trabajo y el empleo de cada jefa de familia.
- Consolidar el sistema de cuidados de los NNA (educativos formales, no formales, redes familiares, prestaciones asociadas)
- Generar espacios de desarrollo familiar y de ejercicio de derechos para mujeres y los NNA que disminuyan los riesgos de volver a la situación de calle, fortaleciendo la gestión autónoma de la vida cotidiana.

Esta propuesta es un proyecto a los efectos de introducir mejoras y de anticipar dificultades y aciertos de la política. Se trata de generar experiencias concretas para la evaluación de un proyecto que proporcione soluciones habitacionales, con apoyo, a familias con jefatura femenina en situación de calle para su egreso del sistema de atención a personas en situación de calle del Mides.

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

3. Población objetivo

Familias usuarias de los dispositivos del Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes que hayan realizado un proceso de trabajo orientado al ejercicio de los derechos y a la disminución de los riesgos de volver a la situación de calle.

Uno de los factores que configuran el éxito de los procesos realizados por las familias en el Programa de Atención a Mujeres con NNA es la mejora en la *gestión de la vida cotidiana*. Esta categoría se construye como una herramienta para entender y evaluar aspectos de la dinámica familiar e identificar necesidades y apoyos para mejorar la situación general del núcleo.

Para esta categoría se consideran los siguientes indicadores:

- *Alimentación*: posibilidad de acceso a la alimentación adecuada.
- *Cuidado de la salud*: controles de salud, quién se encarga de los cuidados y consultas en salud, presencia de enfermedades crónicas o discapacidad, salud mental.
- *Trabajo*: posibilidad de sostener una rutina de trabajo en función de las exigencias de cuidado de los NNA, organización cotidiana en torno al trabajo.
- *Cuidado de los NNA*: espacios educativos y recreativos, quién se encarga de los traslados.
- *Administración de los ingresos*: relación entre ingresos y gastos en función de la satisfacción de necesidades.

A la luz de la categoría *gestión de la vida cotidiana* podemos diferenciar entre grupos poblacionales que han desarrollado procesos diferenciados dentro del programa, básicamente es un concepto guía que permite, por un lado, generar planes de trabajo con la familias, y por otro, identificar las fortalezas y capacidades individuales que deben potenciarse.

Las familias participantes del Proyecto Incubar estarán a cargo de una referente adulta que, con el apoyo del programa, se encuentre en condiciones de garantizar el desarrollo de la vida cotidiana de la familia en función de los indicadores descritos.

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

La tarea de selección de las familias será asumida por la supervisión del programa, en diálogo con el equipo técnico y con contemplación de lo requerido por el proyecto. Las familias que integren la propuesta deben conocer cabalmente todas las etapas del proyecto y aceptar activamente ser parte de él. Asimismo, en el proceso de entrevista se firmará un acuerdo de condiciones que incluirá una cláusula que determina que el uso del lugar de acogida es exclusivo para los integrantes de la familia que se encuentran en el Programa de Atención a Mujeres con NNA. En este dispositivo no existirá posibilidad de rotación de las familias.

4. Conformación del equipo de trabajo

Para la gestión del Proyecto Incubar, el Mides suscribirá un convenio con una organización de la sociedad civil (OSC) o una cooperativa de trabajo que estará encargada de ejecutar la propuesta técnica y de administrar las viviendas que alquilarán para este dispositivo.

La asociación contractual del Estado y la sociedad civil implica que el Estado trace la estrategia política y las OSC sean unidades ejecutoras con responsabilidad pública. Esto implica otorgar un rol importante en la implementación sin perder el rol rector de contralor de las políticas públicas por parte del Estado (énfasis en población vulnerable).

Algunos de los motivos que desde el Estado se plantean para llamar a OSC para la ejecución de proyectos se asocian a determinadas ventajas que presenta este sector y podrían englobarse en: presencia y cercanía al territorio, conocimiento de las problemáticas sociales, mayor exhibición en los procedimientos administrativos y existencia de equipos técnicos capacitados para la gestión. Al mismo tiempo, la asociación contractual permite que la sociedad civil tenga incidencia sobre la gestión del Estado, lo interpela en su funcionamiento y modo de actuar y de algún modo promueve una mejora con una en la gestión.

Desde estos espacios de trabajo se toma contacto con diversas necesidades en el plano individual, familiar o barrial comunitario, y desde este conocimiento se promueve la generación de estrategias de abordaje para aportar a una resolución.

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

La Administración evaluará los mecanismos y procedimientos a utilizar (licitación pública abreviada, licitación pública abierta, compra directa, etc.) amparados en el marco legal vigente para tal fin.

Perfil la de la OSC: deberá contar con amplia trayectoria y experiencia de trabajo con población en situación de extrema vulnerabilidad social, asimismo deberá contar con experiencia y capacidad probada en la gestión de convenios con organismos públicos y buen desempeño en la administración de fondos. Asimismo, deberá tener experiencia en la gestión de centros para mujeres con NNA, en situación de calle.

El equipo técnico estará conformado por:

- Un coordinador del área social con una carga horaria de 30 (treinta) horas semanales.
- Dos profesionales del área social con una carga horaria de 30 (treinta) horas semanales.

El equipo técnico tendrá la tarea de acompañar procesos de establecimiento de las familias en el nuevo espacio y contribuir a minimizar los problemas que puedan asociarse a la nueva situación: conflictos de convivencia, soledad, cambios en el uso del tiempo, abandono de prácticas de autocuidado, caídas en el estado de ánimo o depresión, entre otros, proporcionando apoyos psicosociales para la reducción de riesgos y daños en salud mental y para minimizar los efectos de situaciones de crisis.

El coordinador trabajará en la planificación de estrategias de intervención que promuevan el proceso de las familias que integran el Proyecto Incubar, el foco de la planificación estará en el fortalecimiento de las familias para la gestión de la vida cotidiana. Asimismo, trabajará en la generación de redes y acuerdos a nivel microterritorial y a nivel interinstitucional, con el objetivo de la consolidación de acuerdos de trabajo para efectivizar el egreso de la familia del Programa de atención a Mujeres con NNA. Tendrá a su cargo la coordinación de las reuniones de equipo y será el principal responsable del diálogo con el Programa. Aportará pautas y apoyo para asegurar la continuidad a las acciones educativas relacionadas con la coordinación con las otras instituciones públicas y privadas, así como para la intervención cotidiana del equipo de acompañamiento de las familias.

Será el/la responsable por el desempeño de todos/as los/as integrantes del equipo de trabajo, asegurando la realización de las acciones planificadas. Será quien garantice el funcionamiento adecuado el Proyecto en

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

todos sus aspectos, tanto a nivel de la intervención social, como a nivel administrativo/contable. Estará a cargo de la firma de todas las facturas de las compras realizadas con el dinero que el Mides transfiere a la OSC o a la Cooperativa de Trabajo, de acuerdo al presupuesto establecido.

El coordinador dispondrá de horas de atención telefónica con el fin de proporcionar apoyo en casos de emergencias o crisis.

Los técnicos tendrán como objetivo acompañar a las familias en la gestión de la vida cotidiana. Realizarán encuentros sistemáticos con las adultas referentes, en el espacio de acogida de la familia, a modo de darle continuidad al proceso familiar. Del mismo modo hará los acompañamientos que se entiendan necesarios, siempre asegurando la independencia de la familia en la toma de decisiones. Colaborarán en establecer redes en la comunidad en que la familia está asentada, para asegurar el acceso a los derechos y fortalecer las posibilidades de egreso de la familia del programa.

5. Metodología de trabajo

Se generará un Plan de Acción Familiar (PAF), acorde a las singularidades y particularidades de cada familia, que focalice en las siguientes dimensiones:

- 1. Habitacional.** Se trabajará junto a la familia en la búsqueda de una vivienda para alquilar por un monto de hasta \$ 15.000 (quince mil pesos uruguayos). Se considera que este monto es coincidente con las posibilidades de egreso de las familias que transitan por el programa; luego de la tramitación de la prestación del subsidio de alquiler. Asimismo, se realizará acompañamiento para la compra de mobiliario y electrodomésticos para el funcionamiento de la vida familiar. Del mismo modo que funciona el resto de los dispositivos del Programa de Atención a MNA, el monto del alquiler a dónde va a funcionar el Proyecto y el mobiliario necesario para que la propuesta sea viable será proporcionado por el Mides, a través de la organización social que gestione la propuesta.
- 2. Económica:** Con el objetivo de fortalecer el proceso familiar de egreso de la situación de calle, se hará una transferencia directa a través de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) de un monto de \$ 5000 (cinco mil pesos uruguayos) que estarán desagregados en:

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

| | |
|-----------------------|------|
| Higiene | 1000 |
| Limpieza | 1000 |
| Servicios públicos | 3000 |
| | 5000 |

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

Como en todos los dispositivos del Programa, se proporcionará el alimento necesario para el sostenimiento de la familia. Con ese objetivo se preverá una transferencia por partida alimentaria de \$ 10.000 (diez mil pesos uruguayos) para cada espacio de desarrollo familiar

3. De intervención psicosocial. A través del seguimiento y del acompañamiento de las familias por parte del equipo técnico se trabajará en tres etapas:

A) Etapa de acercamiento: a partir del primer contacto con la familia el equipo contará con dos meses para concretar las correspondientes articulaciones con el equipo del trabajo, acercamiento a las familias para dar conocimiento del proyecto, generación de acuerdos de trabajo para la salida del centro 24 horas y su posterior proceso.

B) Etapa de búsqueda de vivienda y compra de mobiliario y electrodomésticos: orientación y acompañamiento relacionados con el alquiler de la vivienda; vinculación con redes de la zona de residencia (centros educativos, centros de salud, centros de referencia a nivel comunitario, transporte y movilidad, etc.); asesoramientos en los procesos administrativos vinculados con la prestación de servicios (luz, agua, teléfono) y en la búsqueda de mobiliario y electrodomésticos acordes a las características de cada familia. Es importante mencionar que el monto para las compras será ejecutado por la OSC o cooperativa social pero las decisiones deben estar basadas en acuerdos con las familias que habitarán los espacios.

C) Inicio de proceso establecimiento de la familia en el hogar y la comunidad: según los lineamientos del programa, el equipo trabajará para facilitar el establecimiento de la familia en el espacio alquilado, aportará herramientas para el desarrollo cotidiano de la casa y colaborará con el vínculo de la familia con las redes comunitarias y el barrio en general. Se pondrá énfasis en el acceso a los derechos de todos los integrantes de la familia y se consolidarán los acuerdos establecidos en las etapas previas de abordaje.

5. Plazo de trabajo con la familia: 12 (doce) meses a partir del alquiler de la vivienda

El equipo técnico deberá planificar en el seguimiento de las familias una vez que egresen, hasta por lo menos 24 meses (la duración del subsidio de alquiler), para acompañar el retiro progresivo de los apoyos del proyecto hacia la familia (equipo técnico, transferencias reforzadas).

Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle
Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes

6. Evaluación mensual de las familias que transitan por el Proyecto Incubar

El equipo técnico deberá trabajar y sistematizar sobre las siguientes áreas de evaluación, según la metodología que se acuerde en las instancias de supervisión del Programa

- a) económica,
- b) empleo,
- c) agenciamiento a los recursos de la zona,
- d) sistema de cuidados,
- e) salud y alimentación.

Presupuesto general del proyecto

El monto total anual del proyecto es de \$3.786.610 de acuerdo al siguiente detalle:

| Costos Salariales | HS. SEM. | Nominal + Presentismo | Incidencias | Total Mensual | Total Anual |
|-----------------------|----------|-----------------------------------|-------------|------------------------|------------------|
| Coordinador | 30 | 44.734 | 9.147 | 53.881 | 646.572 |
| Técnicos Sociales (2) | 60 | 82.323 | 16.833 | 99.156 | 1.189.872 |
| | | Ap. Patronales (Coop de Trabajo): | | | 91.822 |
| | | | | TOTAL SALARIAL: | 1.928.266 |

| Costos No Salariales | | por Hogar | | Total | |
|----------------------|-------|-----------|---------|---------------------------|------------------|
| Rubros | Cant. | Mensual | Anual | Mensual | Anual |
| Equipamiento Hogar | 3 | NC | 120.600 | NC | 361.800 |
| Alquiler | 3 | 15.000 | 180.000 | 45.000 | 540.000 |
| Transferencia M1 | 3 | 15.000 | 180.000 | 45.000 | 540.000 |
| Transferencia M2 | 3 | 3.000 | 36.000 | 9.000 | 108.000 |
| Administración | NC | NC | NC | 25.712 | 308.544 |
| | | | | TOTAL NO SALARIAL: | 1.858.344 |