

Evaluación Proyecto piloto “Incubar”

Ministerio de Desarrollo Social

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

División Evaluación¹

Documento de trabajo N° 63

Montevideo, Uruguay

Febrero, 2020

¹ Documento elaborado por Fanny Rudnitzky y Thomas Evans.

Contenido

I.	Resumen ejecutivo	3
II.	Introducción	5
III.	Breve de descripción de la División Calle	6
	3.1. Programa de atención a mujeres con NNA	7
	3.2. Proyecto Incubar	10
IV.	Antecedentes de estudios sobre trayectorias de usuarias del Programa de Mujeres con NNA ...	11
	4.1. Estudio de Trayectorias de las usuarias del programa Atención a mujeres con NNA	11
	4.2. Estudio de ex usuarios de la División Calle	12
V.	Propuesta de evaluación: objetivos, metodología y trabajo de campo	13
	5.1. Objetivos de la evaluación	13
	5.2. Metodología	13
	5.3. Trabajo de campo	14
VI.	Principales resultados	14
	6.1. Descripción del proyecto	14
	6.1.1. Origen y antecedentes	14
	6.1.2. Problemática a la que responde	16
	6.1.3. Objetivos.....	19
	6.1.4. Población objetivo	19
	6.1.5. Instrumentos de política.....	21
	6.2. Marco institucional y recursos	21
	6.2.1. Marco institucional.....	21
	6.2.2. Presupuesto.....	22
	6.2.3. Recursos humanos.....	24
	6.3. Implementación	25
	6.3.1. Selección de las familias	25
	6.3.2. Breve descripción de las familias y sus trayectorias previas.	26
	6.3.3. Estadía de las familias en los centros	28
	6.3.4. Ingreso a Incubar y primeras etapas del proyecto	30
	6.3.5. Estrategia de trabajo y condiciones de vida en la vivienda particular.....	34
	6.3.6. Proyección del egreso y perspectivas a futuro de las familias	40
	6.3.7. Valoraciones del dispositivo Incubar	42
VII.	Reflexiones finales.....	42
VIII.	Documentos consultados	46

I. Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación del Proyecto Piloto Incubar, una estrategia del Programa de Atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) de la es División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle (de aquí en más División Calle) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), centrada en la promoción del acceso a la vivienda particular.

El estudio se propone describir el funcionamiento del proyecto y valorar su potencial y limitaciones como respuesta alternativa a los centros de convivencia colectiva para abordar la atención a las Mujeres con NNA en situación de calle.

Para ello se desarrolló una metodología mixta que combina análisis cualitativo de documentos y entrevistas a referentes MIDES, equipo técnico y referentes de las familias participantes del proyecto, con un análisis cuantitativo de registros administrativos del programa de Atención a Mujeres con NNA.

Incubar se propone brindar soluciones habitacionales y apoyo técnico a familias de jefatura femenina en situación de calle, a efectos de aportar condiciones materiales que favorezcan la autonomía de la familia.

El proyecto se dirige a familias usuarias de los centros de convivencia colectiva que forman parte del Programa de Atención a Mujeres con NNA y que tengan probadas capacidades para la gestión de la vida cotidiana.

Las familias participantes del proyecto reciben subsidio de alquiler y de servicios del hogar, transferencias monetarias mensuales, una transferencia por única vez para la compra de equipamiento para el hogar y apoyo de un equipo técnico que acompaña a las familias a través de su tránsito por el proyecto. Una vez concretada la mudanza, la participación de las familias en Incubar es de un año.

El piloto surge en 2018 inspirado en el modelo Housing First, un paradigma de intervención que prioriza el acceso a la vivienda como principal herramienta para abordar la situación de calle. En este sentido, implica una innovación en relación a las principales líneas de trabajo de la División Calle, que se centran fundamentalmente en la modalidad de centros de convivencia colectiva.

Incubar emerge en un contexto de crecimiento de la cantidad de personas beneficiarias del programa de Atención a Mujeres con NNA, y viene a dar respuesta a algunas limitaciones asociadas al egreso de los centros de convivencia colectiva:

- Cerca de 1 de cada 4 de las personas usuarias de los centros, permanecen por períodos (no necesariamente consecutivos) mayores a 12 meses.
- En muchos casos las familias que egresan de los centros lo hacen hacia condiciones de vida muy precarias que las ponen en riesgo de volver a situación de calle en un futuro. Los apoyos institucionales para acceder a una solución habitacional son escasos y no se adaptan a las características de las familias beneficiarias del programa.

-
- La convivencia con otras familias en los centros, todas en condiciones de vulnerabilidad, suele ser problemática y va en detrimento de las posibilidades de las familias y los equipos técnicos de sostener procesos de trabajo.

Según registros de División Financiero Contable de la Dirección General de Secretaría del MIDES, el costo mensual per cápita de Incubar es de 22.651 pesos, menos de la mitad que el costo mensual per cápita de los centros 24h del programa que es de 49.904 pesos.

Respecto a la implementación del proyecto, pueden identificarse tres etapas. La primera es donde equipo técnico del proyecto, integrado por dos técnicos y una coordinadora, comienza su acercamiento a las familias mientras estas están residiendo en los centros. El proceso de trabajo en esta etapa se centra en conocer y forjar un vínculo con la familia, buscar la casa para la mudanza y preparar a la familia para el egreso del centro.

La vivienda es elegida por la familia con el apoyo del equipo técnico. Una dificultad que mencionan todos los entrevistados en relación a la búsqueda es que muchas inmobiliarias se negaban a alquilar una propiedad al MIDES. Las tres familias accedieron a casas en buen estado y adecuadas al número de integrantes de las familias. En uno de los casos, la casa comenzó a presentar problemas de habitabilidad tras la mudanza.

Una vez concretada la mudanza a una casa particular, comienza una segunda etapa, donde el equipo técnico desarrolla estrategias de acompañamiento específicos para cada familia. En esta etapa emerge como un elemento clave de la intervención el trabajo sobre el vínculo con las familias. Incubar permite el desarrollo de una forma de vínculo que habilita la emergencia y el trabajo sobre dimensiones de la vida familiar que no llegan a emerger en el contexto de los centros de convivencia colectiva. Empleo, economía doméstica, cuidados, vínculos y dinámicas familiares son las dimensiones de trabajo más mencionadas por todos los entrevistados.

Tras su ingreso al proyecto, las familias reportan mejoras tanto en las condiciones materiales de existencia (como por ejemplo, disponibilidad de un espacio propio o aumento en sus ingresos por las transferencias) como en las condiciones subjetivas de existencia (como por ejemplo, reconocimiento de las referentes adultas como capaces de gestionar los procesos familiares en forma autónoma). Estas transformaciones contribuyen a una mayor autonomía de la familia.

Transcurrido un año luego de la mudanza comienza la tercera etapa, donde está previsto el egreso del proyecto, con un seguimiento de 6 meses del equipo técnico. Se prevé que al momento del egreso del programa la familia pueda aspirar a un subsidio de alquiler de MVOTMA o alcanzar alguna otra solución habitacional estable. Sin embargo, no queda claro que estas alternativas puedan concretarse en el caso de estas familias. Si bien las familias lograron grandes avances en términos de sus capacidades para la gestión de la vida cotidiana, estos logros operan como sostén necesario, pero no suficiente, para consolidar algunas transformaciones en el campo más duro del bienestar, como es la sostenibilidad de la vivienda o el acceso a un empleo de calidad.

A modo de reflexiones finales, se observó que Incubar cuenta con el potencial de generar importantes mejoras en las condiciones de vida de las familias participantes. Esto, sumado a

sus menores costos per cápita en relación a los centros 24h, vuelven a este proyecto una alternativa complementaria, viable y deseable para trabajar con algunas de las usuarias de los centros.

Además de la mejora en las condiciones de vida de las familias, Incubar también se asocia a una ampliación de los márgenes de acción del equipo técnico para poder apoyar los procesos familiares. La posibilidad de las familias de contar con un espacio propio permiten al equipo técnico trabajar desde una distancia desde la que pueden abordar cuestiones asociadas a los vínculos y dinámicas familiares, que difícilmente pueden trabajarse en contextos de convivencia colectiva donde gran parte de la tarea de los técnicos se concentra en el control de las normas de la convivencia.

Los beneficios de Incubar en relación a los centros de convivencia colectiva son notorios. No obstante, el estudio evidencia dos grandes desafíos a considerar a la hora de avanzar en la ampliación del proyecto. Estos desafíos se relacionan con el ingreso y el egreso de Incubar, y por tanto se vinculan con el proyecto pero también con el contexto en el que este se desarrolla.

El proyecto está pensado para familias usuarias de los centros 24h del programa, que hayan realizado algún proceso de trabajo y alcanzado ciertos logros en materia de gestión de la vida cotidiana. Aunque esta selectividad puede ser contraria a los principios de Housing First que inspiran el proyecto, del estudio emergen tres argumentos para mantener esta definición de población objetivo.

- La mayoría de las familias (75%) que hacen uso de los centros 24h no requiere de una intervención de 12 meses como la que propone Incubar, dado que logran egresar del programa en períodos más cortos.
- No todas las familias que están en los centros cuentan con capacidades desarrolladas para la gestión de la vida cotidiana. Otorgar vivienda a estas familias podría poner en riesgo el cumplimiento de los derechos de los NNA.
- Incubar se plantea como una solución a la problemática de situación de calle, no como una solución a la problemática de vivienda, ampliamente extendida en el país. El pasaje por los centros 24h del programa es una forma de garantizar que el proyecto llegue a su población objetivo, y no termine captando una demanda vinculada a la precariedad habitacional.

El otro gran desafío de Incubar se vincula a la promoción de egresos que no impliquen una precarización de las condiciones de vida de la familia. Las características restrictivas del mercado de vivienda y los niveles salariales de las usuarias del proyecto vuelven necesario articular con otras sectoriales de política, como vivienda o trabajo, para poder proyectar alternativas de inserción social sostenibles.

II. Introducción

En los últimos años el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración (DNPISV), ha diseñado, implementado y modificado diferentes dispositivos de atención a la situación de calle. Uno de los dispositivos de más reciente implementación es el Proyecto piloto Incubar que forma parte del programa Atención a Mujeres con NNA, de la División Calle.

Este estudio se enmarca en una serie de investigaciones que desde hace algunos años viene realizando la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES² con la finalidad de conocer con mayor nivel de profundidad los procesos y características del fenómeno de situación de calle³. Estos trabajos evidencian que se trata de un fenómeno con nivel alto de complejidad y heterogeneidad en las trayectorias de las personas que atraviesan dicha situación.

Incubar brinda una solución habitacional particular y dispersa, apoyo económico y apoyo psico-social a familias que previo a ingresar al proyecto residían en Centros 24h del programa de Atención a mujeres con NNA. Esta estrategia de abordaje con foco en el acceso a la vivienda particular es novedosa dentro de la División Calle (y, en general, entre las respuestas que a desde el Estado se dan a la situación de calle), cuya principal respuesta al problema de calle hasta el momento ha sido a través de centros de convivencia colectiva.

La propuesta del Proyecto Incubar se enmarca en una línea de acción de creciente aplicación a nivel internacional que es Housing First. Esta modalidad prioriza el acceso a la vivienda como paso previo necesario para el trabajo sobre los factores que afectan al sinhogarismo, y viene mostrando buenos resultados para la atención de algunos perfiles en particular de las personas en situación de calle (Gaetz, 2014, entre otros).

Como experiencia piloto, se hace pertinente analizar e identificar fortalezas y debilidades del proceso de implementación de Incubar, a la vez que analizar las potencialidades y limitaciones del proyecto en las diferentes dimensiones sobre las que se propone incidir.

A continuación se presentan cinco secciones que organizan la información a presentar. En primer lugar se expone una breve descripción de la División Calle del MIDES y en particular del diseño del Proyecto Incubar. Seguidamente se presentan algunos hallazgos de antecedentes de estudios sobre trayectorias de usuarias del programa de Atención a Mujeres con NNA. Luego se plantean los objetivos de la evaluación y la estrategia metodológica desarrollada. La siguiente sección es la más extensa, ya que es donde se exponen los principales resultados de la evaluación, subdividida en ejes temáticos: i) origen, fundamentación y objetivos; ii) el marco institucional y recursos; iii) implementación y resultados. Finalmente, se exponen algunas reflexiones a la luz de los hallazgos y su relación con los antecedentes.

III. Breve de descripción de la División Calle

La estrategia general de la División Calle para la atención a la población en situación de calle deviene del trabajo articulado de los programas de atención y los dispositivos de captación y derivación. Esta División cuenta con tres programas de atención: Calle, Cuidados, y Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes. Cada uno de estos programas presenta su especificidad pero en los tres casos un componente sustantivo de su oferta consiste en brindar albergue en

² Por ejemplo, trayectorias de usuarias del Programa de Mujeres con NNA (2016); censos de personas en situación de calle (2016 y 2019); estudio de trayectorias de ex usuarios de refugios (2019), entre otros.

³ Retomando las definiciones de los estudios anteriores, se entiende por situación de calle el hacer uso de refugios y/o pernoctar a la intemperie.

centros de convivencia colectiva. El Programa Calle está orientado a personas adultas que se encuentren en situación de calle y ofrece atención directa y personalizada principalmente a través de centros nocturnos⁴. El programa Cuidados, se orienta a personas que al momento de la derivación sean usuarias de algún dispositivo de la División, y que requieran cuidados o se encuentran en proceso de recuperación o con patologías crónicas y no cuenten con las condiciones necesarias para la atención integral en salud. El programa brinda albergue, estadía transitoria, cuidados y acompañamiento, en centros diurnos o 24 horas. Finalmente, el Programa de Atención a Mujeres con NNA se dirige a núcleos familiares de jefatura femenina que se encuentran en situación de vulneración de derechos y no cuentan con un espacio habitacional que les permita un desarrollo familiar seguro y autónomo.

Además de estos programas, la División Calle cuenta con cuatro dispositivos de captación en zona metropolitana: Puerta de entrada, Puerta de entrada-Ley de faltas, Equipo móvil y Call Center. Los dispositivos de puerta de entrada evalúan la situación de las personas que solicitan ingresar a alguno de los programas de la División y si corresponde se las deriva al programa correspondiente según su perfil. En el caso de puerta de entrada-Ley de faltas, recibe, evalúa y deriva a las personas conducidas por el Ministerio del Interior que son retiradas de la calle por la aplicación de la Ley de Faltas⁵. El Equipo Móvil, por su parte, es un dispositivo central de captación, derivación y seguimiento. Se organiza en varias recorridas diarias por Montevideo y en atención telefónica y presencial en el edificio central del MIDES. Finalmente, el 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, deriva al Equipo Móvil.

3.1. Programa de atención a mujeres con NNA

El Programa de atención a Mujeres con NNA es una estrategia de abordaje familiar frente a situaciones de extrema vulnerabilidad que imposibilitan a mujeres con NNA contar con un espacio de desarrollo familiar autónomo. El programa cuenta con una demanda incremental que proviene de familias que atraviesan situaciones de violencia de alto riesgo, insuficiencia de ingresos, hábitat profundamente degradados, problemas de salud, o los adultos referentes no cuentan con los activos necesarios para generar las condiciones de desarrollo favorables para los NNA (adultos con trastornos psiquiátricos o consumo problemático de sustancias).

La principal respuesta del programa para hacer frente a esta problemática han sido los centros 24h. Estos dispositivos funcionan en diferentes modalidades de atención según las posibilidades de autonomía de los núcleos familiares:

- Centros 24 horas: orientados a los núcleos familiares que no cuentan con la necesaria autonomía y necesitan asistencia para las actividades cotidianas. En el centro las familias trabajan con un equipo social de acompañamiento.

⁴ En una proporción minoritaria existen, dentro de este programa, alternativas de 24 horas y centros diurnos, aunque la amplia mayoría de centros está destinado a centros nocturnos.

⁵ Ley 19120 artículo 14.

- Centros medio camino: dirigido a aquellas familias que cuentan con ciertas fortalezas que les permiten sostener las dinámicas de la vida cotidianas y de convivencia en el centro y se encuentran próximas al egreso del programa. Las beneficiarias deben aportar una cuota para los costos fijos de funcionamiento y resolver en forma autónoma la alimentación. Son atendidos por un equipo social de acompañamiento de menor intensidad.
- Centro de estadía transitoria: Dirigido a familias que cuentan con recursos suficientes para sostener un egreso en el corto plazo, pero que necesitan acompañamiento para efectivizar esta salida. Deben aportar un ingreso fijo destinado al mantenimiento del centro y resolver autónomamente los temas de cuidados de NNA.

Esta clasificación de las modalidades de atención se basa en un modelo de escalera, según el cuál las familias deben cumplir ciertas capacidades de gestión de la vida cotidiana y de ingresos para poder acceder a las modalidades asociadas a mayor grado de autonomía para las familias.

Además de los centros de convivencia colectiva, en los últimos años el programa implementó una modalidad de atención basada en otorgar un subsidio de alojamiento transitorio en hoteles. Esta modalidad, denominada Hilar, surgió como una alternativa de contingencia para cubrir la demanda de familias de jefatura femenina en situación de vulnerabilidad habitacional, inició en noviembre de 2018 y presentó un crecimiento exponencial durante 2019.

Finalmente, una tercera línea de trabajo del programa la constituye el Proyecto piloto Incubar, que brinda subsidio de alquiler en viviendas particulares acompañado de otros apoyos económicos y psico-sociales.

A diciembre de 2019, el Programa Atención a mujeres con NNA contaba con 16 centros 24h, contrataba habitaciones en 5 hoteles por el proyecto Hilar, y subsidiaba, a través de la cooperativa de trabajo encargada del proyecto, el alquiler de tres viviendas particulares por el proyecto Incubar.

De acuerdo a los registros generados en las listas de asistencia cargadas en el SMART⁶, entre 2014 y 2019, el Programa de Atención a mujeres con NNA atendió a 3436 personas (incluyendo adultos y NNA), esta cifra representa el 24% de las personas que pasaron por alguno de los dispositivos de atención de la División Calle en el período.

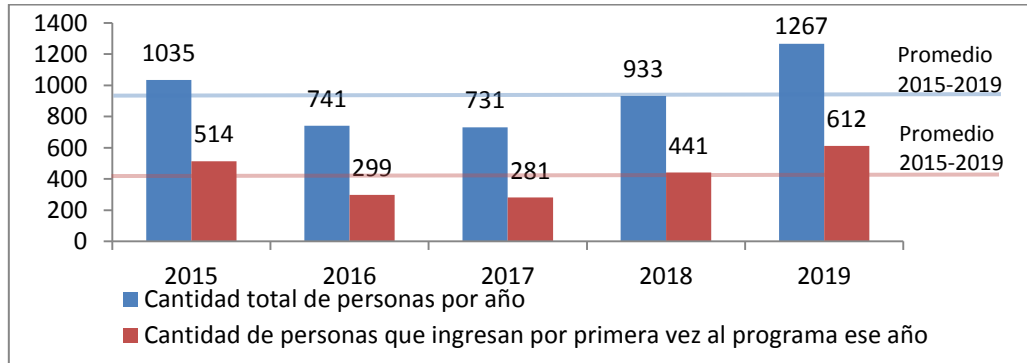
En los años para los que disponemos de datos de nuevos usuarios, 2015 a 2019⁷, el programa atendió en promedio 430 nuevos usuarios por año, que sumados a los que venían usando los servicios de años anteriores, generó un promedio de 940 personas atendidas anualmente. La tendencia en materia de ingresos y total de personas atendidas en el período ha sido

⁶ El Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) es un sistema de registros del MIDES, que permite un rápido acceso a los datos personales de quienes pernoctan en refugios noche a noche.

⁷ No se presentan datos de nuevos usuarios para 2014 dado que recién a partir de ese año se cuenta con lista de asistencia registrada en SMART.

descendente hasta 2017 y ascendente en los años posteriores, registrándose aumentos en 2018 y en 2019.

Gráfico 1. Cantidad de personas atendidas por año y cantidad de nuevos usuarios que ingresaron cada año en los centros de Mujeres con NNA



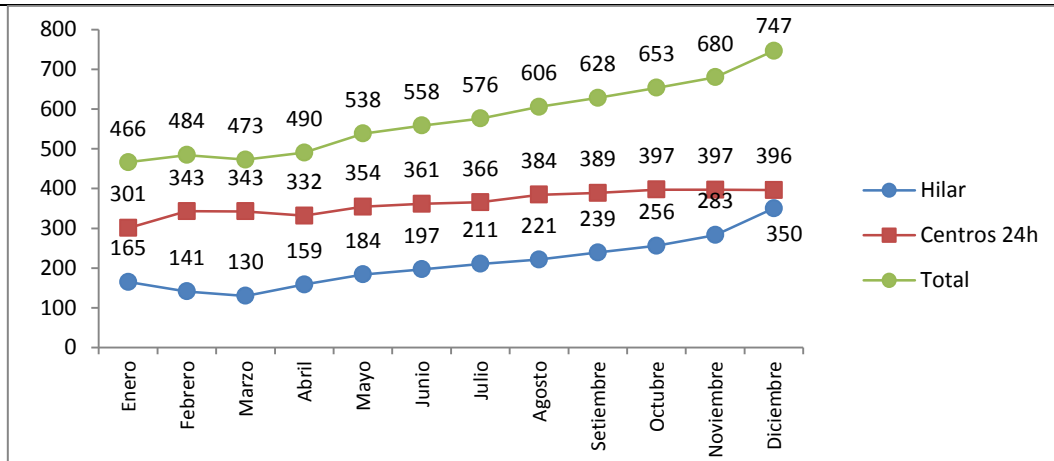
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SMART

A efectos de estimar la cantidad de personas albergadas por noche en alguno de los dispositivos del Programa y su evolución reciente, se calculó el promedio diario de personas que pernoctaron en centros y hoteles para cada mes del 2019⁸. El promedio de personas atendidas diariamente por el programa crece un 60% entre enero y diciembre de 2019, pasando de 466 a 747 personas. Este crecimiento se concentra principalmente en los hoteles de Hilar, donde entre enero y diciembre la cantidad promedio de personas atendidas por noche creció un 112%, pasando de 165 a 350 personas.

Este crecimiento en la cantidad de personas atendidas por el programa no necesariamente puede explicarse por un aumento de la demanda, sino que también puede estar reflejando una mayor capacidad de captación de parte del programa.

Gráfico 2. Promedio de personas atendidas diariamente por el Programa de Atención a mujeres con NNA según mes del año 2019

⁸ En el caso de los centros 24h se cuenta con registros de asistencia diarios, aunque para algunos días del año no se cuenta con los registros de todos los centros. En el caso de los hoteles de Hilar, los registros de asistencia son menos frecuentes y hasta octubre de 2019 no se realizaban con una frecuencia estandarizada. Para poder aproximar la asistencia promedio a cada centro/hotel se definió hacer un promedio de asistencia diario para cada mes del año contando solo aquellos días para los que se tiene registro y asumiendo que son representativos de todos los días del mes. Además, para dos meses del año se imputó el promedio de asistencia diario de dos hoteles de Hilar, dado que no se contaba con ningún registro de asistencia de ese mes. La imputación se realizó promediando el promedio de asistencia del mes anterior y del mes posterior. La asistencia total para Hilar, para Centros 24h y para el total del Programa se definió como la sumatoria de la asistencia promedio de cada centro/hotel.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SMART

3.2. Proyecto Incubar

Incubar es un proyecto es un proyecto piloto de acompañamiento, apoyo y orientación a familias en dispositivos singulares (vivienda), como forma de brindar una respuesta alternativa a la convivencia colectiva para núcleos familiares. Acceden a este proyecto familias en situación de calle usuarias de los centros 24h del Programa de Atención a Mujeres con NNA. Comenzó a implementarse a fines de 2018 y se centra en un abordaje integral de la situación de calle a través de brindar una solución habitacional particular para cada familia, apoyo económico a través de transferencias y apoyo psico-social, durante (al menos inicialmente) un lapso de 12 meses.

La propuesta del Proyecto Incubar es una primera aproximación a la implementación de las enseñanzas del Housing First que priorizan el acceso a la vivienda como paso previo necesario para el trabajo sobre los factores que afectan al sinhogarismo.

Según se establece en el documento de diseño, el proyecto se crea con el objetivo de *“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.”*

Incubar utiliza tres tipos de instrumentos de política: subsidio de alquiler y servicios del hogar, transferencias monetarias a las familias y apoyo psico-social.

La población objetivo del proyecto son familias usuarias de los centros 24h del Programa de Atención a Mujeres con NNA 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, y hayan logrado avances en relación a la gestión de la vida cotidiana.

Incubar cubre actualmente a 3 familias (un total de 12) que a través del proyecto accedieron a soluciones habitacionales particulares y dispersas.

Al momento en que se escribe este informe, la División Calle está trabajando en el inicio de un proyecto “Incubar 2”, con características similares a esta primera experiencia de Incubar. El nuevo proyecto va a ofrecer vivienda particular a 7 familias usuarias de centros 24h para mujeres con NNA, pero en este caso las viviendas van a estar todas ubicadas en un mismo complejo habitacional, que fue conveniado con el proyecto Fincas de la Intendencia de Montevideo.

IV. Antecedentes de estudios sobre trayectorias de usuarias del Programa de Mujeres con NNA

Dentro del MIDES, la división de evaluación de la DINEM realizó dos estudios donde se analizaron las trayectorias de mujeres en situación de calle. En 2015 realizó una investigación sobre las Trayectorias de las usuarias del programa Atención a Mujeres con NNA (DINEM, 2016) y entre 2018 y 2019 elaboró un estudio sobre las trayectorias de los ex usuarios/as de centros de la División Calle (DINEM, 2019).

4.1. Estudio de Trayectorias de las usuarias del programa Atención a Mujeres con NNA

La primera investigación tuvo como objetivo conocer los perfiles de las usuarias del programa Atención a Mujeres con NNA, para lo cuál se exploró en sus trayectorias de vida y sus dinámicas y vinculaciones dentro y fuera de los centros. El estudio se desarrolló con una estrategia cualitativa a través de entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a usuarias, equipos técnicos y educadores/as de los centros.

El estudio constató que las usuarias de los centros conforman una población atravesada por múltiples vulneraciones de derechos y con perfiles heterogéneos en sus características y trayectorias. Se identificaron 3 perfiles de usuarias tipo. El perfil 1 identificó a mujeres con trayectorias prolongadas o intermitentes en centros de la División Calle y con experiencias de institucionalización previa. Son mujeres que presentan, con mayor frecuencia, problemas de consumo de sustancias, de salud mental o discapacidad y cuentan con una capacidad de agencia limitada y escasa experiencia laboral. El perfil 2 comprende a mujeres con trayectorias habitacionales inestables, que han recurrido en forma intermitente a los centros de la División Calle. No presentan problemas de consumo, patología psiquiátrica o discapacidad, pero la complejidad de sus trayectorias diezma sus posibilidades de un ingreso sostenido al mercado laboral, así como el desarrollo de una vida autónoma. El perfil 3 está conformado por mujeres que han ingresado recientemente a los centros, y que en general perciben su estadía en el programa como una solución transitoria a su situación presente. Estas mujeres suelen tener una inserción laboral más estable.

A partir de la consideración de estos perfiles de población, se pone de manifiesto que las demandas a atender por parte del programa son diversas y es necesario considerar dicha heterogeneidad para el diseño de los objetivos y metodologías de intervención. Específicamente en relación a las posibilidades de egreso del programa, los diferentes perfiles identificados señalan la existencia de situaciones muy diversas que requieren diferentes tipos

de apoyos para lograr una salida que les habilite una mejora en sus condiciones de vida. Estas estrategias deben contemplar tanto la dimensión material como la psico-social.

La dimensión material se encuentra muy relacionada a la inserción laboral y el acceso a vivienda. En relación al mercado de trabajo, las oportunidades que existen para las poblaciones atendidas por el programa suelen ser escasas, precarias o mal pagas. También son escasas las posibilidades de acceso a vivienda digna y segura. Si bien el programa ofrece, a través del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), subsidios de alquiler, según explican algunos técnicos, esta prestación no se adecúa con los perfiles de población que se atienden en los centros. Tanto la vivienda como el trabajo son dos dimensiones que escapan a la órbita de intervención directa del programa, pero su importancia para un egreso favorable de las familias da la pauta de la importancia de desarrollar intervenciones que contemplen la articulación y el diseño de estrategias conjuntas con otras sectoriales de política como vivienda o trabajo.

Por otro lado, la dimensión psico-social refiere a los hábitos y competencias personales, que hacen a las capacidades de desarrollo personal y familiar. Para los equipos técnicos se vuelve imprescindible el trabajo en cuestiones que hacen a lo cotidiano, como ser: la higiene, pautas de crianza, orden, capacidad de adquirir responsabilidades y desarrollar una vida autónoma.

4.2. Estudio de ex usuarios de la División Calle

Entre 2018 y 2019 la DINEM realizó una serie de investigaciones sobre las trayectorias de los ex usuarios/as de centros de la División Calle, para entender los procesos de salida del programa. Estas investigaciones contaron con un componente de análisis de registros administrativos, un componente de encuesta y un componente de entrevistas en profundidad a ex usuarios/as.

Este trabajo pone en evidencia que la permanencia en los centros es heterogénea y dinámica, y que si bien, la mayor parte logra tener una salida del sistema, lo hace en condiciones que se caracterizan en general por la vulnerabilidad social, en términos de ingresos, trabajo, vivienda, salud, y lazos sociales. La ruta de salida más frecuente se basa en apoyo de redes primarias a través de las que se accede a una vivienda, en general en calidad de *allegado*. Habitualmente, se trata de arreglos habitacionales inestables, provisorios y/o precarios. A la precariedad habitacional suelen sumarse condiciones de ingresos y laborales también precarias. Particularmente, en el caso de las mujeres con NNA que ingresaron al programa por situaciones de violencia doméstica, se encontraron varios casos donde el egreso aparece asociado a la recomposición del vínculo con el agresor, situación que acarrea un riesgo asociado al sostenimiento o reaparición de la situación de violencia.

En relación a su pasaje por los centros de la División Calle, los entrevistados valoran la posibilidad de haber accedido a éstos en un momento crítico de sus vidas. Mencionan los apoyos recibidos en el plano psico-social, y destacan la contención emocional y la orientación para desarrollar proyectos personales (como buscar trabajo, superar una adicción, acceder a beneficios de la oferta pública). Los apoyos recibidos en el plano psico-social no encuentran un correlato en el plano material, donde la oferta del programa es muy acotada. Este desbalance en ambos planos acarrea cierto riesgo de responsabilizar a la persona por su situación sin contemplar las condiciones materiales asociadas a la situación de calle. Si bien tanto equipos

como usuarios de los refugios tienen su margen de acción y responsabilidad, las desventajas sociales que se asocian a encontrarse en situación de calle no responden sola ni principalmente a los márgenes de acción de estos actores.

El estudio concluye que la oferta para la atención a la situación de calle, es funcional para paliar la situación de las personas sin hogar, pero presenta ciertas limitaciones para promover una salida de calle sostenida y con condiciones de vida que garanticen cierta estabilidad y nivel de bienestar necesarios para el desarrollo autónomo.

V. Propuesta de evaluación: objetivos, metodología y trabajo de campo

5.1. Objetivos de la evaluación

La evaluación de Incubar surge a partir de una demanda de la coordinación del programa Atención a Mujeres con NNA. Tras intercambiar acerca de los propósitos y el grado de avance del proyecto se acuerda desarrollar una evaluación cualitativa orientada a: describir el funcionamiento del proyecto Incubar y valorar su viabilidad como respuesta alternativa a los centros de convivencia colectiva para abordar la atención a las mujeres con NNA en situación de calle. En términos específicos, la evaluación se propone:

- Describir los propósitos, población objetivo, inserción institucional, recursos humanos y gestión del proyecto.
- Describir los costos y estructura de costos del proyecto y de los centros 24h.
- Describir los cambios en la calidad de vida de las familias participantes (en relación a su experiencia en centros 24h) en las dimensiones: vivienda, trabajo e ingresos, gestión del hogar, relaciones intra familiares, cuidado de los NNA, acceso a salud, acceso a educación, integración social y bienestar subjetivo de la madre y de los niños.
- Explorar las proyecciones de egreso de las familias participantes del proyecto y valorar la viabilidad sostener condiciones materiales de vida adecuadas luego del egreso.
- Identificar fortalezas y debilidades en el desarrollo del programa en las dimensiones descritas previamente.

5.2. Metodología

Para alcanzar estos objetivos se desarrolló una estrategia que combinó análisis cuantitativo de registros administrativos, análisis documental y análisis de entrevistas a los actores del programa. Esta estrategia procuró contrastar y complementar información proveniente de diferentes fuentes. Específicamente se realizó:

- Análisis cuantitativo de los registros administrativos del programa de Atención a Mujeres con NNA.
- Análisis documental de: los documentos de diseño del proyecto Incubar, informes contable del proyecto y de los centros 24h, informes bi-mensuales de la supervisión y registros administrativos cualitativos de las trayectorias en el programa de las familias participantes. Los documentos de diseño analizados fueron proporcionados por la

coordinación del programa y los informes contables fueron proporcionados por la división Financiero Contable de la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

- Análisis de entrevistas semi-estructuradas realizadas al coordinador del Programa para mujeres con NNA, al supervisor de Incubar, al equipo técnico a cargo de la gestión del proyecto y a las referentes adultas de las familias participantes.
 - Se desarrollaron pautas específicas para el coordinador del programa, el supervisor y el equipo técnico de Incubar, pero en los tres casos se abordaron los siguientes ejes temáticos: propósito, objetivos y metodología de intervención; marco institucional, recursos humanos y supervisión; características de la Implementación del programa; consideraciones globales sobre implementación y resultados
 - En el caso de las mujeres beneficiarias, la pauta de entrevista abordó los siguientes temas: trayectoria en centros de la División Calle; proceso de ingreso a Incubar; valoración y descripción del proceso de trabajo con el equipo de Incubar y del Centro 24h previo a la mudanza y una vez en la casa particular; valoración general de Incubar; proyección a futuro.

5.3. Trabajo de campo

Las entrevistas se realizaron en diciembre de 2019, aproximadamente a un año del comienzo de la implementación. Los referentes institucionales del MIDES (coordinador programa de Atención a mujeres con NNA y supervisor Incubar) fueron entrevistados en el Ministerio y el equipo técnico de la OSC encargada de la gestión de Incubar fue entrevistado en el local de la OSC en una entrevista colectiva. Las tres mujeres referentes de las familias usuarias del programa fueron entrevistadas en sus hogares. En los tres casos, todos o algunos de los hijos se encontraban presentes en las casas al momento de la entrevista, en un caso se encontraban en la misma habitación donde se realizó la entrevista y en los otros dos en habitaciones separadas. En total se realizaron 6 entrevistas. Todos los entrevistados se mostraron abiertos a aportar información.

VI. Principales resultados

6.1. Descripción del proyecto

6.1.1. Origen y antecedentes

Según se consigna en el documento de diseño del proyecto, los primeros antecedentes conceptuales para la concepción de Incubar se remontan a la cooperación entre la DNPIV del MIDES y el programa EUROSOCIAL II de la Unión Europea⁹, desarrollada entre diciembre de

⁹ Es un programa de la Comisión Europea para la cooperación entre Europa y América Latina. Su objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones. Fuente: <http://eurosocial-ii.eurosocial.eu/es/pagina/el-programa>

2013 y octubre de 2015. El Coordinador del programa de atención a mujeres con NNA explica que es a partir de esta cooperación que se incorpora en la dirección una visión bibliográfica y de praxis asociada a la atención bajo la modalidad de Housing First.

El modelo Housing First surge en Estados Unidos en la década del `90 como alternativa para reducir el sinhogarismo en personas con necesidades complejas, específicamente surge asociado a personas con problemas de salud mental o de consumo de drogas. En la actualidad este modelo está siendo utilizado por muchos países europeos y es promovido por organismos internacionales asociados a la reducción del sinhogarismo, como FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), el IGH (Institute of Global Homelessness) y el Canadian Observatory on Homelessness (COH). Algunos autores remarcan que se trata de la modalidad de intervención sobre el problema situación de calle, para la cual existe el mayor cuerpo de evidencia sobre su buen funcionamiento (Gaetz, 2014, entre otros).

Según FEANTSA (2016) los principios del modelo Housing First son: la vivienda como derecho humano, la posibilidad de elección y control de éstas por parte de las personas usuarias, la separación de la vivienda, la orientación a la recuperación, la reducción del daño, el compromiso activo sin coerción, la planificación centrada en la persona, y el apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario. Estos principios repercuten en un modelo de abordaje que da lugar a la desinstitucionalización y a la mejora de las condiciones de vida y de vivienda de las personas en situación de calle.

Housing First es un modelo de intervención que cuestiona el tradicional abordaje de la situación de calle a partir de una lógica de “escalera” donde la persona debe ir cumpliendo una serie de metas progresivas para acceder a una vivienda independiente (FEANTSA, 2016). Este paradigma de abordaje, basado en la lógica de “escalera”, es el que guía la mayor parte de la oferta de atención a la situación de calle de la División Calle, y se plasma claramente en la clasificación de los tipos de centros, a los cuales las personas pueden ir accediendo según su grado de avance en relación a ciertas metas pautadas. Sin embargo, desde la propia División Calle se viene problematizando esta lógica de funcionamiento y buscando estrategias alternativas al modelo de escalera. Esto puede verse reflejado con el diseño del proyecto Incubar.

De acuerdo al documento de diseño de Incubar, el proyecto *“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”*. Esta idea es reafirmada por el Coordinador del programa Atención a mujeres con NNA quién explica que Incubar parte de la premisa de *“quitar el foco de la responsabilidad del sujeto, quitar del medio, o por lo menos hacer menos hincapié, en los sistemas meritocráticos para poder llegar a tener una vivienda”*.

Cabe destacar que junto con Incubar, la División de calle viene desarrollando otro proyecto también basado en la perspectiva de Housing First. Se trata del proyecto Alzaibar, que forma parte del Programa Calle y ofrece una solución de vivienda colectiva permanente para usuarios

de centros que presentan necesidades complejas y una trayectoria prolongada dentro del sistema de los centros del programa.

6.1.2. Problemática a la que responde

Egreso de los centros

Tradicionalmente, en sus diferentes programas, la División Calle ha priorizado un modelo de respuesta basado en centros de convivencia colectiva, que suelen ser conocidos como “refugios”. Este tipo de respuesta, se muestra en gran medida funcional para un grupo de usuarios que luego de estadías acotadas logran conseguir una solución habitacional alternativa. No obstante, presenta limitaciones en la promoción del acceso a soluciones habitacionales estables e independientes, principalmente para aquellas que se encuentran por períodos más largo dentro de los centros.

En el estudio de ex usuarios de centros de la División Calle (DINEM, 2019), se evidenció que para la mayoría de los ex usuarios las trayectorias de salida se sustentan en el acceso a soluciones habitacionales inestables, a las que habitualmente acceden a través de redes sociales, y que en muchos casos los posicionan en lugar de *allegados* a la vivienda. Particularmente en el caso de las mujeres que experimentaron violencia de género previo a su ingreso al centro, también se constató que en algunos casos el egreso se vincula al retorno con la pareja agresora. En menor medida se registraron salidas sostenidas en una mejora de las condiciones económicas personales o salidas sostenidas en apoyos estatales para el acceso a la vivienda. Estas dos vías se asocian a un logro de mejores condiciones de vida post egreso.

También en el estudio de ex usuarios, se evidenció que entre los ex usuarios de los diferentes programas de la división calle, las ex usuarias del programa de Atención a mujeres con NNA, eran quienes presentaban mayor incidencia de egresos sostenidos con apoyo estatal, específicamente a través del acceso al subsidio de alquiler del MVOTMA. Esta prestación es valorada positivamente para quienes accedieron a ella, sin embargo, para muchas usuarias entrevistadas los criterios de acceso al subsidio no resultaban del todo claros. De acuerdo a sus relatos, las formas de trabajar pueden variar según la OSC que gestione al centro, ya que si bien existen criterios generales, es en los centros donde se define la implementación en sí (acceso al beneficio y plan de trabajo asociado)¹⁰.

A su vez, según explica el Coordinador del programa Atención a mujeres con NNA, son pocas las familias que cumplen con los requisitos exigidos para acceder al subsidio de alquiler. Éste requiere un mínimo de ingresos per cápita que no alcanzan la mayoría de las familias del programa, dado que la inserción laboral de las mujeres cabezas de familia suele ser precaria, sea por la informalidad, inestabilidad y/o bajos ingresos. Al respecto, señala que entre 2012 y

¹⁰ Este aspecto, la impronta de la organización y equipo técnico encargado de ser el efector final de distintos programas sociales, ha sido señalado en múltiples evaluaciones como un aspecto a atender por parte de la gestión de los programas. Esto, conjuntamente con la natural distancia que implica la traducción de los criterios generales a las definiciones de las prácticas específicas, debe ser atendido, de manera tal de reducir los márgenes de (in)acción o (in)definición que se entiendan perjudiciales para la población beneficiaria o para la implementación del diseño que supone tal o cual programa social.

2018 fueron unos 50 los subsidios de alquiler entregados. Esta cifra resulta baja considerando que entre 2014 y 2018 pasaron por el programa 3436 personas conglomeradas en unas 1100 familias¹¹.

Poder proyectar líneas de salida sostenidas para el programa de Atención a mujeres con NNA es señalado como una prioridad por su coordinador, quién explica que la demanda de alojamiento para familias con jefatura femenina viene creciendo y esto ha llevado a la consolidación de respuestas que fueron pensadas como de emergencia, como el Proyecto Hilar, que hoy contiene a cerca de la mitad de la población atendida por el programa.¹² Este crecimiento pone la alerta en la necesidad de proyectar soluciones habitacionales permanentes y liberar cupos de los centros 24h para atender la demanda creciente.

El problema de la salida de los centros de convivencia colectiva también es abordado en el documento de diseño de Incubar, dónde se plantea que los modelos basados en este tipo de centros han recibido críticas, dado que por su lógica de escalera *“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.”*.

El análisis de los registros administrativos del programa reafirma esta preocupación en cuanto a las salidas. Si bien la mayoría de las usuarias de centros 24h para mujeres con NNA permanecen en ellos durante un tiempo acotado y no regresan una vez que se desvinculan, muchas presentan trayectorias prolongadas en los centros, volviéndose “usuarias expertas” o con trayectorias intermitentes, dando la pauta de que en muchos casos este tipo de respuesta no es eficiente para terminar con la problemática del sinhogarismo.

A efectos de generar un indicador que permita dimensionar la duración de las estadías de las familias en los dispositivos del programa se definió calcular la cantidad de meses (consecutivos o no) en que las familias tuvieron al menos algún registro de asistencia a alguno de los dispositivos del programa¹³. Esta forma de estimar la permanencia de las familias en el programa presenta un escenario de máxima, en tanto que una familia que tenga registro en dos meses diferentes, no necesariamente pasó dos meses en el programa, sino que pudo haber pasado un único día en cada mes.

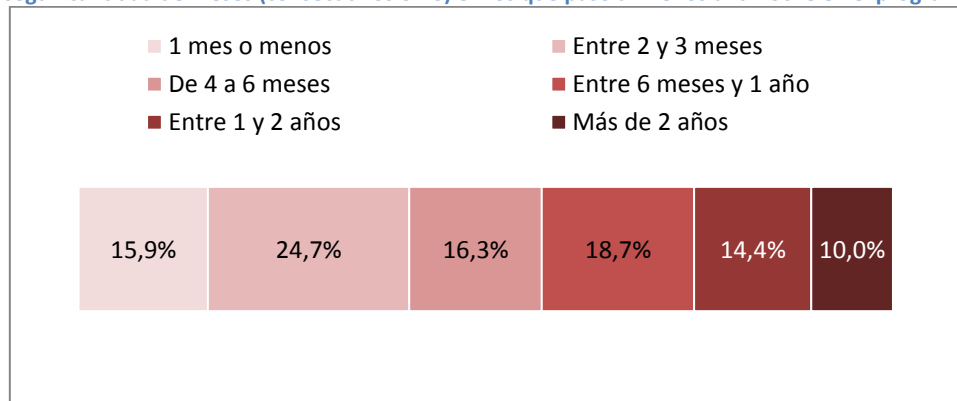
Considerando el período 2014-2019, 16% de las personas que pasaron por el programa lo hicieron durante un mes o menos. En términos acumulados el 57% tuvo una estadía de 6 meses o menos. No obstante, un 25% de las personas que pasaron por el programa tienen registro de asistencia en al menos 12 meses. Dando la pauta de que para un grupo considerable de familias el sinhogarismo se instala como problema de largo plazo.

¹¹ Estimación propia en base a datos de SMART.

¹² Para más información de la evolución de personas atendidas por el programa según modalidad de atención ver apartado 2.2.

¹³ Se optó por esta estrategia y no por la suma de la cantidad de días en que las personas tienen registro de asistencia dado que como se explicitó en la nota al pie anterior, los registros de asistencia diario cuentan con algunas faltantes de información que pueden llevar a sub-estimar las estadías, particularmente en el dispositivo Hilar.

Gráfico 3. Distribución porcentual de los usuarios de dispositivos del Programa de Atención a mujeres con NNA según cantidad de meses (consecutivos o no) en los que pasó al menos una noche en el programa.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SMART

Características de la vida en los centros

Además de la consolidación de procesos de salida sustentables, otro problema asociado a los centros de convivencia colectiva, refiere a sus limitaciones para conformarse como un espacio adecuado para el desarrollo de la vida familiar. Según se establece en el documento de diseño de Incubar, las respuestas basadas en centros de convivencia colectiva han recibido críticas en tanto que *“(...) 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.”* Esta crítica al modelo de centros 24h es reafirmada por el Coordinador del programa, quién sostiene que este tipo de centros operan como una institución total y como tal *“no deja de ser bastante violenta en términos mesocráticos para pensar que las mujeres tienen que vivir su vida de la forma en que los técnicos les tienen que decir, para seguir pensando en esta lógica de modelo tutelar.”*

Otra de las limitaciones del dispositivo refiere a las propias lógicas de la convivencia colectiva, y cómo estas pueden convertirse en una nueva problemática que se suma a las que ya traía la familia que ingresa al centro en una situación de vulneración. *“Uno de los grandes problemas de nuestra población es eso, es mismo la convivencia colectiva, los mismos dispositivos donde los estamos llevando a vivir, por decirlo de alguna manera”,* explica el supervisor de Incubar. Aún más, las problemáticas derivadas de esa convivencia impiden el desarrollo de procesos de trabajo con las familias. Como explica el supervisor de Incubar: *“Muchas veces lo que se trabaja en los centros son esos problemas grupales, las tareas, ‘porqué está sucio, quién se comió la comida, y te terminás como ahogando en cosas triviales, que no te dejan desarrollar el trabajo, el famoso ‘proceso’ que le llamamos (...) el proceso se ve truncado por problemas de convivencia y se termina trabajando convivencia, convivencia y convivencia”.* Los problemas de convivencia en los centros son un elemento que también emergió en el discurso de los entrevistados en estudios anteriores (DINEM 2016 y 2019)¹⁴. En particular, en el caso de las

¹⁴ Problemas de convivencia son, también, una de las principales razones que esgrimen los adultos en situación de intemperie para no asistir a refugios.

mujeres con NNA, se destacaba la presencia de conflictos entre mujeres adultas vinculados a discusiones o peleas entre sus hijos.

6.1.3. Objetivos

En el documento de diseño del proyecto se define como objetivo de Incubar brindar soluciones habitacionales y apoyo técnico a familias de jefatura femenina en situación de calle, a efectos de aportar condiciones materiales que favorezcan la autonomía de la familia.

En los discursos del coordinador del programa de atención a mujeres con NNA, del supervisor y del equipo técnico de Incubar, existe acuerdo en que el dispositivo apunta a brindar condiciones materiales, a través del acceso a vivienda particular dispersa, para promover el desarrollo autónomo de las familias.

Desde el equipo técnico se señalan como objetivos específicos el fortalecimiento de las capacidades familiares y de las capacidades de cada integrante de la familia. Se entiende este fortalecimiento como la continuación de un proceso de trabajo que las familias ya venían desarrollando en los centros. Una óptica similar aporta el supervisor del programa, quien señala dentro de los objetivos específicos empoderar a las mujeres y brindar condiciones adecuadas para el desarrollo de los NNA.

El coordinador del programa apunta también como emergentes esperados de Incubar, el desandar algunos procesos de segregación urbana, a partir de cortar con el estigma asociado a la vida en centros de convivencia colectiva y fomentar la integración social de las familias en sus barrios de residencia.

En el documento de diseño se señalan como objetivos específicos:

- *“Ampliar los mecanismos de egreso de los centros de convivencia colectiva del Programa de Atención a Mujeres con NNA.*
- *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.”.*

6.1.4. Población objetivo

Incubar está dirigido a familias que residan en centros 24h del programa de Atención a mujeres con NNA y que hayan realizado un proceso de trabajo a partir del cual hayan generado ciertas capacidades necesarias para la gestión de la vida cotidiana.

Según se establece en el documento de diseño de Incubar, el concepto de gestión de la vida cotidiana es utilizado como concepto guía dentro de los centros a efectos de poder *“generar*

planes de trabajo con las familias, identificar fortalezas y capacidades que deban potenciarse”.

Las dimensiones que conforman la categoría de gestión de la vida cotidiana son:

- *“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.”* (Documento de diseño de Incubar, 2018).

Explica el coordinador del programa que la gestión de la vida cotidiana es un requisito excluyente para poder participar de Incubar, en tanto que es la única garantía que el programa puede tener de que al mudarse a una vivienda particular el bienestar de los niños no va a ser vulnerado: *“Sería sí como un requisito por el simple hecho de tratar de no vulnerar más los derechos de esos niños (...) Necesitamos que por lo menos, sepamos que esa mujer tiene presente que sabe cocinar esto, que va a poder ir a un supermercado y priorizar determinado tipo de alimentación, etc.”.*

No existe una estimación de la cantidad de familias que entrarían dentro de la categoría de población objetivo del programa. Desde la perspectiva del coordinador del programa, Incubar no es una solución viable para todas las familias que hoy residen en los centros, porque no todas tienen desarrolladas las capacidades necesarias para la gestión de la vida cotidiana. En ese sentido, el pasaje por los centros se vuelve un requisito necesario para poder participar de Incubar en tanto que permite trabajar y llegar a un diagnóstico acerca de si las familias tienen las capacidades necesarias para para participar del proyecto.

El coordinador del programa señala la tensión entre un modelo que promueva la autonomía familiar y garantice la vivienda como un derecho y un modelo de lógica más tutelar que exija ciertos logros para el acceso a la vivienda. No obstante, reafirma la apuesta a mantener ciertos controles sobre la familia previo al otorgamiento de la vivienda, en tanto se entiende que la prioridad es garantizar que los niños no se expongan a situaciones de vulnerabilidad, y que esto puede ser mejor controlado en los centros que en viviendas dispersas. Esta idea también es reafirmada por el supervisor, que si bien entiende que gran parte de las familias que hoy residen en los centros 24h podrían participar de Incubar, añade que en algunos casos, por ejemplo cuando la adulta referente presenta patologías psiquiátricas *“sería como hasta negligente que haya familias con esas características, dejarlas en una casa sola, digamos, sin un equipo apoyando más fuerte.”.*

Otro argumento que justifica la necesidad de que las familias usuarias de Incubar hayan pasado previamente por un centro de convivencia colectiva, refiere a generar mecanismos que permitan controlar la demanda de Incubar. Que el acceso a vivienda provisto por Incubar esté únicamente accesible a familias que estén residiendo en los centros 24h previene que el proyecto termine atrayendo a un contingente de población que habita en viviendas precarias o

inseguras pero que no se encuentra propiamente en situación de calle, según la definición de la División Calle. *“Si vos transformás esta política en una política de dar vivienda como sería de esta manera, corremos el riesgo de que se aumente la demanda exponencialmente, más de lo que ya se viene haciendo”*, explica el coordinador. De allí la importancia de que este proyecto se conjugue con otras políticas de mejora de la vivienda y prevención de la pérdida de techo.¹⁵

6.1.5. Instrumentos de política

Incubar utiliza tres tipos de instrumentos de política:

- Subsidio de alquiler y servicios del hogar. El subsidio de alquiler no puede superar los \$15.000, además se brinda un subsidio de máximo \$4000 para el pago de los servicios de la vivienda como energía eléctrica (UTE) o agua (OSE).
- Transferencias monetarias a las familias. Las transferencias consisten en tickets alimentación de INDA (\$10.000 mensual) y Tarjeta Uruguay Social (TUS) (\$5.000 mensual). Además se otorga por única vez, una transferencia de \$40.000 para la compra de muebles y equipamiento para el hogar. Según el caso, estas transferencias pueden sumarse a otras con las que ya cuente la familia (por ejemplo Asignaciones Familiares).
- Apoyo psico-social. El apoyo psico-social se brinda a través de la intervención de un equipo técnico conformado por dos profesionales del área social y una coordinadora. Este equipo es el encargado de gestionar el programa bajo la supervisión del Programa de Atención a Mujeres con NNA.

6.2. Marco institucional y recursos

6.2.1. Marco institucional

El proyecto Incubar forma parte del programa de Atención a mujeres con NNA que depende de la División Calle de la DNPISV del MIDES. Para la ejecución del proyecto se hizo un llamado a licitación, que fue ganada por la Cooperativa de Trabajo “Plataforma”.

Según se establece en el documento de diseño del proyecto, la asociación contractual con la sociedad civil implica *“que el Estado trace la estrategia política y las OSC sean unidades ejecutoras con responsabilidad pública”* y se fundamenta en las ventajas de la sociedad civil en relación a: *“presencia y cercanía al territorio, conocimiento de las problemáticas sociales, mayor flexibilidad en los procedimientos administrativos y existencia de equipos técnicos*

¹⁵ Desde la División Calle se define como personas en situación de calle a aquellas personas que pernoctan en refugios o pernoctan a la intemperie. Esta definición contempla las situaciones extremas asociadas al fenómeno, pero desde organizaciones como FEANTSA se proponen definiciones más amplias, que además de las situaciones mencionadas (sin techo y sin casa) contemplan como parte de la problemática de la situación de calle a la vivienda insegura y a la vivienda inadecuada. Según estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Continúa de Hogares 2017 son 275.000 las personas con tenencia de vivienda insegura y 470.000 las personas con vivienda inadecuada. Además habría que contabilizar las personas en situación de vivienda insegura por violencia doméstica. Según la Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones del 2017 son 120.000 las personas que declaran estar expuestas a situaciones de violencia doméstica.

capacitados para la gestión". El trabajo con la sociedad civil es una práctica afianzada en el MIDES en general y en la división Calle en particular, que ejecuta por esta vía la gestión de los centros de convivencia colectiva. Para el caso de Incubar, el documento de diseño prevé que la OSC o Cooperativa de trabajo seleccionada quede encargada de la propuesta técnica y de administrar las viviendas que se alquilan para las familias.

Según explica el coordinador del programa: *"Como [Incubar] surge como un piloto, el dinero no surge de la planificación, no estaba dentro de la planificación que se hizo anual, entonces surge como un dinero de apoyo."*

En materia de articulación con el resto de la oferta pública, el programa tiene acuerdos a nivel intra-MIDES con el programa Tarjeta Uruguay Social y con INDA, que provén la TUS y los tickets alimentación que reciben las familias. Por fuera del MIDES, el programa de Atención a mujeres con NNA articula con el MVOTMA para que aquellas familias que egresen del programa puedan acceder al subsidio de alquiler que ofrece esta cartera, siempre que cumplan con los requisitos económicos establecidos para ello, que como se planteó previamente no es una situación frecuente entre las personas que llegan a la División de Calle. No existen otros acuerdos a nivel programático específicos para Incubar.

Según explica el coordinador, originalmente se apostó a generar un diálogo con el MVOTMA para que las familias que egresen de Incubar puedan acceder a una solución habitacional más estable que el subsidio de alquiler, que tiene un plazo de 36 meses. No obstante, según entiende esta apuesta fracasó: *"Incubar, como piloto, tiene esta lógica de ser de 12 meses, apostando al diálogo con el Ministerio de Vivienda para conseguir soluciones habitacionales definitivas. La solución habitacional definitiva, por lo que yo entiendo, al día de hoy fracasó, ese diálogo fracasó."*

En relación a la articulación interinstitucional, el coordinador expresa que avanzar en este camino es una necesidad a futuro para poder ampliar la respuesta a una problemática que requiere un abordaje intersectorial: *"Y si me preguntas a futuro (...) me gustaría que la Dirección Nacional [de Protección Integral en Situaciones de Vulneración] pudiera hacerse más carne de lo que implica este dispositivo para poder tener un interlocutor más válido que mi persona en el Ministerio de Vivienda. Digo un interlocutor de más peso, en términos de alianzas políticas (...) si no hay voluntades políticas de poder anexar una política con otra, vivienda con desarrollo social, trabajo con desarrollo social, digamos, estaríamos loopeando sobre nosotros mismos."*

A nivel operativo, una de las integrantes del equipo técnico explica que aunque no haya un marco preestablecido para las coordinaciones, el equipo busca las organizaciones de referencia de las zonas donde están asentadas las familias de Incubar, se presenta y consulta acerca de la oferta disponible.

6.2.2. Presupuesto

Una de las ventajas que presentan los programas que promueven el acceso a la vivienda, respecto a aquellos que atienden el problema de situación de calle en refugios, es que suelen

ser menos costosos. Esto se confirma en el caso de Incubar, que tiene un costo aproximado de \$22.600 mensuales por cupo/persona. Este presupuesto incluye: alquiler de la vivienda; servicios públicos; mobiliario para las viviendas; transferencias (TUS y tickets alimentación), salario de funcionarios de las OSC y gastos administrativos.

Mientras que el caso de los centros de atención 24h¹⁶, este costo es aproximadamente de \$49.900. Este presupuesto incluye: alquiler del local; artículos de higiene personal; artículos de limpieza; mantenimiento edilicio y equipamiento del centro; insumos para la elaboración de alimentos; servicios públicos; talleres y actividades de recreación y capacitación; emergencia móvil; cuidado de equipos; imprevistos; actividades de fin de año; transporte; salario de funcionarios de las OSC y gastos de administración.

Es decir, grosso modo, Incubar, tiene un costo que equivale aproximadamente a la mitad del que tiene el servicio de atención ofrecida en refugios. No obstante, es importante recordar que mayoritariamente, las personas que pasan por los centros 24h lo hacen por períodos que no alcanzan a superar los 6 meses, por lo cual el gasto para atender la situación de estas personas, puede ser menor del que implicaría su participación en Incubar, que prevé una participación de 12 meses.

La siguiente tabla muestra comparativamente los costos asociados al proyecto Incubar y a los centros de atención 24h del Programa para mujeres con NNA. En las filas 3 a 6, se hace una proyección, a modo de ejercicio hipotético de los costos para atender a 400 y a 200 personas durante un año en cada dispositivo. Como puede observarse, si incubar se ampliara a 400 cupos, los costos totales por año, serían aproximadamente US\$3.500.000 menos, de los que implican los centros de atención 24h, y si Incubar se ampliara a 200 cupos serían aproximadamente US\$1.700.000 menos.

Cuadro 1. Costos estimados de Incubar y de los centros 24h del programa Atención a Mujeres con NNA^{17 18}.

Tipo de atención	Centros 24 hrs - 30 cupos	Incubar
Costo mensual por cupo (pesos)	49.904	22.651
Costo anual por cupo (pesos)	598.850	271.809
Escenario 1: Costo anual 400 cupos (pesos)	239539911	108723680
Escenario 1: Costo anual 400 cupos (USD)	6303682	2861149
Escenario 2: Costo anual 200 cupos (pesos)	119769956	54361840

¹⁶ Esta comparación es con los centros de atención 24h, que tienen 30 cupos por centro.

¹⁷ Todos los costos están expresados a julio 2019. Fuente: División Financiero Contable de la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

¹⁸ Dólar calculado a \$38 pesos uruguayos.

Escenario 2: Costo anual 200 cupos (USD)	3151841	1430575
--	---------	---------

Fuente: elaboración propia en base a datos de la División Financiero Contable de DIGESE del MIDES.

6.2.3. Recursos humanos

En el documento de diseño del proyecto se establece que la OSC o Cooperativa de trabajo deberá contar con *“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.”*

Estos criterios son reafirmados por el Coordinador del programa, que al señalar los motivos por los que se seleccionó a la cooperativa de trabajo que actualmente gestiona el proyecto, destaca su amplia experiencia de varios años gestionando centros de la división, tanto para adultos solos, como para Mujeres con NNA, su capacidad argumentativa y su buena gestión de las rendiciones contables a Auditoría.

Acorde a lo que se establece en el documento de diseño del programa, el equipo de trabajo quedó conformado por una coordinadora con una carga horaria de 30hs semanales y una dupla de profesionales del área social, en este caso, un psicólogo y una trabajadora social, también con una carga horaria de 30hs semanales cada uno.

La valoración que realiza el coordinador del programa sobre el trabajo desarrollado por el equipo técnico es favorable: *“Al día de hoy, de las personas que se seleccionó, te pudo decir que la dupla, estoy super contento con la dupla, me parece que entendieron o por lo menos tienen como una visión inclusive hasta crítica con el dispositivo”*. Se verá más adelante que las familias también mantienen una opinión sobre el trabajo del equipo técnico.

En cuanto a la relación entre la carga horaria asignada al equipo técnico y la carga de trabajo requerida por el proyecto, el coordinador del programa señala que la asignación de horas ha sido algo excesiva para el trabajo con tres familias: *“El actual [ratio de horas por familia] es muy alto, estamos una dupla para tres familias, 30hs, es altísimo, lo que pasa que lo pensamos del lugar del prejuicio, pensamos que las mujeres iban a precisar un montón de gente dentro de su casa y apoyarlas en un montón de cosas y en realidad, la realidad nos mostró todo lo contrario”*. El supervisor del proyecto, presenta un matiz respecto a esta afirmación, y valora que la carga horaria de la dupla es adecuada. Destaca que abordar ciertas temáticas y sobre todo trabajar el vínculo del equipo técnico con la familia lleva tiempo *“Pensándolo al día de mañana, habría que ver el tema de las horas en cuanto a los recursos humanos, porque si vos tenés poco tiempo con las familias, capaz que hay temas vinculares, o temas intrafamiliares que no podés hincarle tanto el diente si los ves poco (...) El día de mañana estos recursos humanos con más carga, capaz que ahí el tema de los vínculos intrafamiliares, capaz se puede escapar un poco al proyecto.”*

No obstante esta diferencia, tanto el coordinador como el supervisor coinciden en que con la cantidad de horas asignadas, un equipo técnico podría trabajar con mayor número de familias. Esto queda claro cuando expresan que para Incubar 2 se va a mantener igual carga horaria para el equipo técnico pero para trabajar con 10 familias (7 de Incubar 2, y 3 de Incubar 1). Cabe destacar que en el proyecto Incubar 2 las familias no van a residir en viviendas dispersas sino que se van a albergar en un único complejo habitacional, por lo cual el equipo técnico reduciría horas de traslado que podría volcar al trabajo con las familias.

La supervisión del trabajo del equipo técnico en el MIDES está a cargo de uno de los supervisores del programa de Atención a mujeres con NNA, quién además de este proyecto supervisa 3 centros 24h. Según expresa el supervisor de Incubar, su rol consiste en aportar una mirada externa para pensar y problematizar las situaciones de las familias y eventualmente puede implicar desempeñar un rol de intermediación entre el equipo técnico y la familia si el vínculo entre las partes llega alcanzar altos grados de conflictividad.

En términos operativos, el supervisor recibe informes semanales sobre el trabajo de los equipos a partir de los cuales elabora informes bi-mensuales. Además, participa quincenalmente de las reuniones de equipo de la OSC, que son de carácter semanal, y mantiene contacto permanente con la coordinadora del equipo técnico. También ha realizado algunas visitas a las familias, acompañando al equipo.

6.3. Implementación

6.3.1. Selección de las familias

Para la selección de las familias se envió un mail a todos los centros del programa de atención a mujeres con NNA explicando el proyecto Incubar y las características que tenían que tener las familias para participar del proyecto, y se le solicitó a los centros que postulen a las familias que entendían cumplían con dicho perfil. Estas características se vinculaban principalmente las capacidades asociadas a la gestión de la vida cotidiana, que como se explicitó previamente, abarca las dimensiones: alimentación, cuidado de la salud, trabajo, cuidado de los NNA y administración de los ingresos.

Para la postulación se empleó una ficha de caracterización de las familias, que según se establece en el primer informe de supervisión, contenía los siguientes ítems: *“fecha de ingreso al programa, cantidad de hijos/as a cargo en relación a los ingresos, problemas de salud mental o discapacidad en relación a la autonomía, dificultades en el mercado de trabajo, deudas monetarias que comprometan el ingreso económico, sistema de cuidados de los NNA.”*. Se recibieron en total 13 postulaciones que fueron estudiadas en la reunión de equipo del programa, entre las que se seleccionaron 3 familias.

Sobre el proceso de selección un elemento que se destaca es que de las 13 familias postuladas, había 5 que cumplían con los requisitos para postular para el subsidio de alquiler del MVOTMA. Estas familias fueron postuladas para el subsidio y obtuvieron el acceso a esta prestación. Este hecho dio la pauta de que tal vez los equipos técnicos de los centros están teniendo ciertas limitaciones para reconocer las capacidades instaladas en las familias y

promover su egreso del programa. Al respecto, afirma el coordinador: *“nos dimos cuenta que capaz que había algo, como para hacer un mea culpa, de cómo trabajar esto de la visión tutelar, y cómo esta apropiación que hacen los equipos de la familia (...) me parece que ya tendríamos como condiciones dadas para poder pensar en un futuro egreso, pero eso nos cuesta horrible, que los equipos puedan empezar a trabajar la noción de egreso, tiempo antes.”*.

Según cuentan las referentes de familia entrevistadas, se les comunicó que su selección para el proyecto respondía a la evaluación de sus procesos dentro de los centros. En un caso no queda claro que le hayan consultado acerca de si quería postularse, sino que directamente se le notificó en el momento en que quedó seleccionada: *“me dijeron: ‘hay una posibilidad, de las mamás que están en este momento, nosotros estuvimos evaluando el proceso tuyo y de tus hijos y vemos que sí, apostamos, o vamos a darte la oportunidad’”*, explica una de las entrevistadas.

Detrás del concepto de evaluación del proceso, las entrevistadas no logran concluir una explicación clara de los criterios por los cuales fueron seleccionadas, y en algún caso ven su participación en el proyecto como un reconocimiento a su buen desempeño. *“No sé, capaz que alguna virtud, habría que preguntarle a ellos [al equipo del centro] (...) Yo hace muchos años que estoy atrás de una vivienda estable, mucho tiempo. Ellos siempre me dieron para adelante para que pudiera estudiar, y ahora estoy a dos o tres meses de recibirme, mi meta era esa. Capaz que vieron eso, no sé.”*.

Un elemento que se desprende de los discursos de las entrevistadas remite a la tensión que planteaba el coordinador del programa en relación a romper con el modelo de escalera, a la vez que hacer atravesar a las familias por un proceso de selección que las califique según los logros alcanzados.

La transparencia sobre los procesos de postulación y selección también es importante a la hora de comunicar la noticia de que una familia ha sido seleccionada para el proyecto Incubar al resto de las usuarias del centro donde ésta habitaba. Una de las entrevistadas explica que al principio su participación en Incubar se mantuvo en reserva, hasta que un tiempo después de comenzar el trabajo con los técnicos del proyecto, los técnicos del centro comunicaron la situación al resto de las usuarias.

6.3.2. Breve descripción de las familias y sus trayectorias previas.

Actualmente participan de Incubar tres familias de jefatura femenina. La edad de las referentes adultas oscila entre los 38 y los 44 años y las edades de los niños y adolescentes entre los 2 y los 17 años. El tamaño de los núcleos va de 3 a 6 integrantes. Las familias también presentan diferencias en cuanto a su trayectoria previa en centros, aunque siempre en el marco de procesos no recientes, la de mayor antigüedad en el sistema residió durante 7 años en centros 24h y la de menor antigüedad lo hizo durante poco más de un año.

Los motivos por los que las familias ingresan al Programa de atención a Mujeres con NNA son diversos, no obstante la falta o escases de ingresos monetarios es un elemento común a las

tres familias, ya sea porque las mujeres referentes de la familia no contaban con trabajo o tenían un trabajo de ingresos insuficientes para costear el acceso a la vivienda. Además de los factores económicos, según el caso aparecen en la configuración de motivos de ingreso a los centros, la separación de la pareja, la inestabilidad habitacional y/o la ausencia de redes.

Familia 1 (referente: Lourdes)¹⁹

Esta familia está compuesta por una adulta de 45 años, Lourdes, y 5 niños y adolescentes: una niña de 7, un niño de 12, un adolescente varón de 14, y dos adolescentes mujeres de 16 y 17 años.

Su vínculo con el programa se inicia en 2012 y desde ese entonces mantiene una trayectoria de estadía casi permanente en centros 24h. Los entrevistados del MIDES (coordinador y supervisor) y el equipo técnico de la OSC que gestiona el proyecto destacan un hecho que permite dimensionar la magnitud del tiempo que esta familia pasó en los centros: la niña más chica del núcleo residió toda su vida en centros.

Previo a ingresar al centro, Lourdes estaba en pareja con el padre de los niños y todos residían en una vivienda alquilada, en el barrio Punta de Rieles. En el año 2012 el padre de los niños, quien era el proveedor económico del hogar, quedó privado de libertad. Sin ingresos para sostener el alquiler, la familia ingresa a un centro 24h. En ese entonces la mujer estaba embarazada de la hija menor, no trabajaba y su único ingreso provenía de la Asignación Familiar. Desde ese momento la familia tuvo una estadía casi permanente en los centros 24h, con la única excepción de un intento de instalarse en Río Negro, incentivados por un supuesto traslado del padre de los niños a ese departamento. El traslado nunca se concretó y según la entrevistada, tras una estadía de 6 meses, en donde vivían de allegados en la casa de un conocido, culminaron volviendo a Montevideo “*con una mano atrás y otra adelante*”. Vuelven a un centro 24h y en ese momento Lourdes termina su relación de pareja con el padre de sus hijos, quien había comenzado otra relación. Este hecho aparece como un momento significativo en el relato de Lourdes, quien a partir de ese suceso comienza a identificarse como cabeza de familia.

Dentro del Programa de Atención a mujeres con NNA, la familia pasa por tres centros, el último de ellos un centro para familias numerosas que inicialmente se proyectó como centro de Medio Camino pero que no llegó a configurarse como tal. Al momento de su ingreso a Incubar Lourdes no se encontraba trabajando formalmente y mantenía deudas con Italcred, Claro y Pronto por un monto de \$56.000.

Familia 2 (referente: Paula)

Esta familia está compuesta por la adulta referente de 39 años, Paula, una niña y un niño, mellizos, ambos de 9 años. Ingresan por primera vez al Programa en agosto de 2017. Desde el inicio se instalan en un centro de Medio Camino. Al llegar al centro Paula trabajaba de limpiadora en una oficina del Estado, empleo que conserva hasta la actualidad.

¹⁹ A partir de aquí se presentan nombres ficticios de las referentes familiares entrevistadas, para preservar su confidencialidad.

Paula es de Maldonado pero lleva 9 años viviendo en Montevideo. Se vino al poco tiempo de nacidos sus hijos. En la capital estuvo viviendo con sus hijos en Ceprode (un hogar para víctimas de violencia de género, del INAU), en una pensión en Ciudad Vieja, de la que se tuvo que ir por un conflicto, y en un terreno de un conocido, en el barrio Flor de Maroñas, en el que no contaba con condiciones mínimas de habitabilidad (no tenía baño, por ejemplo) y en donde recibió amenazas del propietario del terreno. Es en ese momento que recurre al MIDES para solicitar apoyos para mejorar su condición habitacional. La respuesta es su ingreso al hogar de Medio Camino. Paula narra su llegada al hogar como una de las mejores cosas que le pasó, dado que le permitió mejorar las condiciones de habitabilidad precarias e inseguras en las que se encontraba: *“Yo sé lo que era no tener para bañarme, ahora estoy terminando la carrera, pero hace un tiempo atrás no tenía ni un baño, hacía mis necesidades en un balde, mis hijos también. Cuando llegamos al hogar [centro 24h] mis hijos me agradecían. Entonces valoro, agradezco a la vida, aquel día que fui al MIDES.”*

Al momento de su ingreso a Incubar, Paula contaba con una deuda con distintas instituciones financieras y servicios (OCA, Antel, Creditel, Créditos Directos y Anda) que ascendía a \$150.000 en total, en su mayor parte generada por intereses.

Familia 3 (referente: Sandra)

La familia está compuesta por la adulta referente de 41 años y 4 niños, un bebé de 2 años, un niño de 5 años y 2 niñas de 9 y 11 años. Ingresan por primera vez al Programa en marzo de 2018. Su estadía en centros se prolonga por poco más de un año.

Sandra es de Young (departamento de Río Negro) pero al momento de su ingreso al refugio estaba viviendo en Montevideo. Ingresó al centro tras separarse del padre de sus dos hijos menores. En ese momento no tenía trabajo ni contaba con redes en Montevideo. En estas circunstancias no le fue posible acceder a una vivienda.

Ingresó al refugio con sus dos hijos menores, mientras que las dos hijas mayores se quedaron en la casa de sus abuelos paternos. Sandra explica que le pareció la mejor decisión para el bienestar de sus hijas, aunque durante un tiempo la hija menor también se trasladó al centro con ella, *“porque extrañaba”*.

6.3.3. Estadía de las familias en los centros

Las tres mujeres referentes de familia tienen una valoración global positiva de su estadía en los centros y los apoyos recibidos. Las entrevistadas reportan un vínculo favorable con los equipos técnicos de los centros. Lourdes destaca que los centros fueran de 24h, porque de otro modo hubieran tenido que desarrollar su cotidianeidad en la calle: *“hubiéramos tenido otra experiencia”*, explica. En el caso de Paula y Sandra los apoyos recibidos en los centros permitieron el desarrollo de proyectos que no hubieran sido posibles en otras circunstancias. A Paula el ingreso al centro le permitió proyectar una trayectoria educativa: al poco tiempo de ingresar decide, con el apoyo de los educadores, comenzar a estudiar enfermería. Hoy está a unos meses de culminar sus estudios en la Escuela Nacional de Enfermería y en su relato muestra mucha satisfacción personal por este logro. Desarrollar la carrera le fue posible

gracias a una beca parcial que le gestionaron en el centro. En el caso de Sandra, consiguió trabajo al poco tiempo de haber ingresado al centro y su estadía allí le permitió ahorrar parte de su salario. Hoy cuenta con esos ahorros para afrontar cualquier eventualidad.

Sin embargo, tras esta valoración global emergen algunas connotaciones negativas asociadas a la convivencia colectiva y el estigma asociado a la vida en los centros.

Lourdes y Sandra señalan que la convivencia con otras familias representó una dificultad durante su estadía. Ambas explican que siempre trataron de mantenerse al margen de las discusiones, pero que en ocasiones no les fue posible. Al igual que se observa en el estudio de ex usuarios de los centros (DINEM, 2019), las entrevistadas se desmarcan de otras usuarias, y explican que ellas tenían una actitud diferente al resto y trataban de evitar el conflicto. Sandra incluso señala que esta diferenciación era reforzada por el equipo técnico del centro: *“Y los educadores siempre me decían: ‘vos no tenés problema de alcohol, ni violencia doméstica, ni de droga, ni de nada, vos sabés lo que salen las cosas, vos trabajaste siempre, entonces nunca vas a entenderle la cabeza a las chiquilinas, porque vos venís con otra cabeza’.”*

Lourdes hace énfasis en cómo la vida en los centros implicó un gran desafío para sus hijos: *“Principalmente lo que era la convivencia de los chiquilines, el día a día, la rebeldía, el enojo de estar en los hogares, la impotencia que tuvieron a medida que fueron pasando los años. Porque quieras o no, ellos tenían su casa, tenían su espacio, de golpe y porrazo perdieron su papá, la familia se desintegró, compartiendo con otras familias, con otras circunstancias de vida que ellos no entendían, y se tuvieron que hacer fuertes.”*. En la entrevista hace referencia a los problemas de convivencia, y narra un episodio en el que uno de sus hijos sufrió una golpiza por parte de un hijo de otra usuaria. Este episodio además de los daños físicos causó un gran estrés en la familia. El hecho sucedió cuando la familia ya había sido seleccionada para Incubar y se encontraban buscando casa para la mudanza. Lourdes cuenta que ese suceso la llevó a acelerar el proceso de egreso del centro: *“Dije, no, o me voy de acá o no puedo ir a trabajar.”*. Esta afirmación se vuelve particularmente significativa tomando en cuenta que durante su estadía en los centros Lourdes no había logrado sostener un trabajo por un período mayor a tres meses.

Además de los problemas de convivencia, un episodio que observamos en la casa de Lourdes, previo a la entrevista, da la pauta de que la vida en los centros también acarrea un estigma para la familia. Previo a comenzar la entrevista, Lourdes estaba organizando las compras con sus dos hijas mayores y mientras discutían que incluir en la lista, la hija mayor expresa que ella no iba a comer fideos con salsa *“como los pobres”*, porque *“podré haber vivido en refugios, pero yo no soy pobre”*. Este intercambio da la pauta de que la vida en los centros no solo tiene un impacto a nivel de la materialidad (compartir un espacio con otras familias no elegidas) sino también un impacto simbólico, asociado a la posición social de la familia, que en este caso lleva a la hija mayor a reivindicar una distancia entre vivir en un centro y ser pobre.

Por su parte, Paula menciona no haber tenido problemas de convivencia en el centro. Esta experiencia menos conflictiva de la estadía en el centro puede asociarse a dos factores. Por un lado al haber ingresado directamente a un centro de Medio Camino, con pocas familias, que además ya habían realizado un proceso en otros centros. Por otro lado, también puede estar

asociado a que el ingreso al centro fue experimentado como una mejora respecto a su situación previa, caracterizada por una trayectoria de precariedad, inseguridad e inestabilidad habitacional.

Valoraciones similares a las de las participantes de Incubar fueron relevadas en otros estudios realizados por la DINEM (2015 y 2019), donde uno de los temas que más desarrollaron los entrevistados fue el de la convivencia con los demás usuarios de los centros. Como puede esperarse, las experiencias son diversas, sin embargo, para gran parte de los entrevistados la convivencia fue vivida con cierta sensación de ajenidad hacia “el mundo de la calle”. Esto se pone en evidencia principalmente al observar dos factores. Por un lado, la descripción y diferenciación que los entrevistados realizaron respecto a los demás usuarios. Por otro lado, auto percibirse como personas “normales” que atravesaron la situación de calle como un proceso del cuál no llegaron a sentirse parte, o a formar una autoimagen como persona en situación de calle.

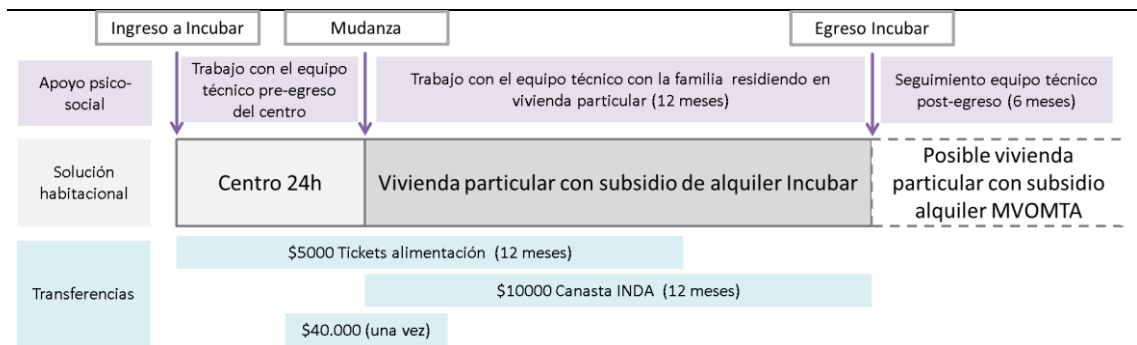
6.3.4. Ingreso a Incubar y primeras etapas del proyecto

El trayecto de las familias por Incubar puede dividirse en etapas. El proceso de trabajo comienza cuando la familia es seleccionada para el proyecto y comienza a trabajar con el equipo técnico del programa y a buscar la vivienda. Desde ese entonces comienza a recibir la transferencia de la TUS (\$5000) que continúa recibiendo durante los siguientes 12 meses²⁰. Este proceso se realiza mientras las familias residen en los centros. Un segundo momento del trayecto puede identificarse cuando las familias concretan su mudanza a una vivienda particular, cuyo alquiler y gastos de servicio son costeados por el proyecto durante 12 meses. Al momento de su mudanza la familia recibe una transferencia de \$40.000 por única vez para la compra de mobiliario y equipamiento para la casa, y también comienza a recibir los tickets de alimentación de INDA por valor \$10.000 mensuales, que continuará recibiendo durante 12 meses. Transcurrido un año luego de la mudanza, está previsto el egreso del proyecto. A lo largo de todo este período la familia recibe apoyo del equipo técnico, que luego del egreso realiza un seguimiento durante 6 meses. Se prevé que al momento del egreso del programa la familia pueda aspirar a un subsidio de alquiler de MVOTMA o alcanzar alguna otra solución habitacional estable.

En términos gráficos, los apoyos que reciben las familias en su pasaje por Incubar pueden resumirse de la siguiente forma:

Imagen 1. Prestaciones y apoyos de Incubar en las diferentes etapas del proyecto

²⁰ En los casos que ya recibían la TUS, el monto de \$5000 se suma al que ya venían percibiendo.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y documentos del proyecto

a) Trabajo del equipo técnico en la fase de pre-egreso del centro

En la primera etapa del trayecto de las familias por Incubar, el equipo técnico del proyecto comienza su acercamiento mientras las familias continúan residiendo en los centros. En este período se desarrolla un proceso de trabajo centrado en conocer y forjar un vínculo con la familia, buscar la casa para la mudanza y preparar a la familia para el egreso del centro.

Según se establece en el documento “Plan de acción Familiar. Proyecto Incubar”, el trabajo del equipo técnico inicia con un diagnóstico inicial de la situación a partir de la información que le brinda la adulta referente de la familia y el equipo del centro que se encuentra trabajando con la familia. A partir de este diagnóstico el equipo define una estrategia de intervención y elabora un Plan de acción familiar (PAF) en acuerdo con cada familia. La coordinadora del equipo técnico de Incubar explica que en el PAF *“se tiene en cuenta la situación inicial de cada una de ellas [las familias], allí se trataron objetivos específicos para cada núcleo.”* Las dimensiones definidas por el Programa, para tener en cuenta a la hora de definir el PAF son: educación, salud, trabajo, economía, vivienda, documentación y acceso a prestaciones, vínculos y dinámicas familiares y recreación.

La coordinadora del equipo técnico explica que en esta primera etapa *“básicamente lo que se trabaja es en la transición de lo que es el pasaje del centro a la vivienda particular.”* Las referentes familiares también enfatizan que se trabaja sobre la planificación de la mudanza y en organizar algunas compras para el equipamiento del hogar. Además, dos de ellas señalan que en esta etapa se trabajó sobre una planificación para saldar o reducir sus deudas acumuladas.

El equipo técnico de Incubar destaca que el intercambio con los técnicos de los centros resultó enriquecedor, no obstante, también señalan que este relacionamiento podría haber estado más aceitado si los técnicos de los centros hubieran tenido más conocimiento del proyecto. Entienden que al principio desde los centros no se comprendía muy bien cómo iba a ser el proceso, y eso generó algunas tensiones acerca de cuál de los dos equipos es referente de la familia durante la transición. Esta situación puede ejemplificarse en la experiencia de Lourdes, quién cuenta que, *“Una vez que los chicos de Incubar empezaron a tener las supervisiones conmigo, ellos lo que hacían era venir al lugar o yo transportarme a otro lado. El equipo del centro estaba conmigo si yo necesitaba algo por estar viviendo ahí, iban a estar conmigo”*

apoyándome. Pero como que se corrieron a un costado (...) Ya no era aquello donde yo tenía cada 15 días, 2 veces al mes, teníamos reunión con el equipo, como familia, el proyecto (...) como que ellos se abstuvieron en ese lugar.”.

La etapa de pre-egreso de los centros es destacada como una instancia clave por el supervisor de Incubar quién entiende que hay ciertos procesos vinculados al egreso de los centros que solo es posible comenzar a trabajar cuando las familias efectivamente tienen las condiciones materiales para egresar. A modo de ejemplo, explica: *“si hay una mujer que no tiene ingresos, es difícil hacer una lista de supermercado en base a la nada, o sea, tenés que estar ahí, tenés que ir al super, comparar precios, podés hacer un taller de economía doméstica pero no es lo mismo que cuando vas al super y ves cómo hace las compras la persona.”.* Esta cuestión en particular pudo trabajarse por parte del equipo de Incubar porque desde el inicio las familias comenzaron a recibir la TUS.

Sobre el trabajo del pre-egreso, uno de los técnicos de Incubar señala que este es un elemento cuyo trabajo debe reforzarse a nivel de los centros, no solo para aquellas familias que egresen hacia Incubar, sino en general para preparar a las familias para que egresen del programa.

b) Búsqueda de casa y compra de mobiliario

En términos jurídico-administrativos es la Cooperativa de trabajo la que alquila la casa y el Estado el que pone la garantía. No obstante, se involucra a la referente adulta de la familia en los trámites asociados al alquiler. Según explica el coordinador del programa, esto se realiza *“como para que [la referente adulta] tenga conocimiento de lo que implica ir a Contaduría General de la Nación, aunque ella no ponga su rubrica, su firma en el contrato, hace como si”.*

La casa es elegida por la familia con el apoyo del equipo técnico. Uno de los técnicos del programa explica que *“Fue un aprendizaje, cómo orientar sin imponer, cuáles opciones eran más viables para sus situaciones. Por ejemplo, que irse a vivir al Complejo América, no les resultaría una zona cercana a sus lugares de trabajo.”.*

Un ejemplo de este proceso de negociación aparece en el relato de Sandra quién terminó alquilando una casa con dos cuartos a pesar de la sugerencia de los técnicos buscar una de tres dormitorios: *“ellos [el equipo técnico] querían que yo tuviera una casa de tres dormitorios, pero claro, con esa plata era imposible”.*

Uno de los criterios mencionados por todas las referentes adultas entrevistadas para la elección de la casa refiere al barrio. Todas buscaron lugares próximos al centro donde residían a efectos de poder mantener la proximidad o accesibilidad a los centros de estudio y los lugares de trabajo. Explica Paula: *“No me quería ir de la zona porque no me quería alejar de la escuela de ellos, que es de tiempo completo, y no quería perder eso. La escuela de tiempo completo ayuda mucho. Y bueno, fue bastante trabajoso.”.*

En un caso, no fue posible encontrar casa en el barrio en que estaba ubicado del centro dado que los alquileres en la zona eran elevados para el presupuesto disponible. De todas formas se logró acceder a una casa ubicada en una zona con amplio acceso al transporte.

Una dificultad que mencionan todos los entrevistados en relación a la búsqueda de la casa es que muchas inmobiliarias se negaban a alquilar una propiedad al MIDES: *“el mercado inmobiliario nos estaba cerrando las puertas”* dice el coordinador del Programa. Esta dificultad limitó las opciones de las familias. Cuenta Sandra que *“Había una casa que era preciosísima, eran dos dormitorios abajo, después tenía una escalera hacia un altillo que podías hacer otro cuarto, luminoso, pero cuando le dijimos [que era a través del MIDES] quedó así [realiza un gesto de susto].”*. Frente a esta situación las familias y el equipo técnico ajustaron la búsqueda informando que el alquiler era para el MIDES antes de ir a ver la casa, para poder descartar a priori aquellas que no aceptaban esta modalidad.

Las tres familias comenzaron a comprar parte del equipamiento para la casa previo a la mudanza. Estas compras, que incluían los utensilios de cocina, la línea blanca y en algún caso hasta muebles, fueron realizadas con el dinero de la TUS que comenzaron a recibir al ingresar al proyecto. La compra del mobiliario más grande y los electrodomésticos la realizaron los días previos a la mudanza cuando recibieron la transferencia de los \$40.000. Todos estos procesos fueron acompañados por el equipo técnico.

Respecto al acompañamiento del equipo técnico en la compra de mobiliario, el coordinador del programa señala: *“El equipo acompaña y capaz que va sugiriendo algo, por ejemplo, ‘estás comprando tres televisores y no compraste un ropero para guardar la ropa, dónde pensás guardar la ropa?’ , porque en los dispositivos nuestros 24h la ropa cuando no hay ropero se guarda en caja, digamos revertir un poquito esa precariedad naturalizada.”*. En esta línea también se orienta el discurso de uno de los integrantes del equipo técnico, quién señala que las familias presentaban diferentes prioridades a la hora de elegir qué mobiliario comprar, y que esto se asociaba al tiempo de permanencia en los centros: *“En el proceso del amueblar la casa, las que habían estado mucho tiempo en el programa lo que querían era lavarropas y televisión, cosas que en los refugios tienen. En cambio con el otro núcleo, se notaba una diferencia con lo que consideraban como básico para ocupar la casa.”*.

Estas apreciaciones ponen nuevamente el énfasis de que los centros, además de presentarse como una solución habitacional frente a la falta de vivienda o la vivienda insegura, constituyen un espacio de socialización cuyas dinámicas repercuten (no necesariamente de la forma esperada) sobre las preferencias y dinámicas familiares.

c) Características de las viviendas (estructura y acondicionamiento)

Para realizar las entrevistas a las referentes de familia visitamos sus casas. En apariencia las tres casas estaban en buen estado y en todos los casos, ubicadas en complejos habitacionales de apartamentos, una en La Unión, otra en Belvedere y la tercera en Villa Española. En materia de espacio, el ratio habitaciones para dormir / personas residentes no era superior a dos en ninguno de los casos (valor crítico para considerar una situación de hacinamiento). No obstante cabe destacar que en dos familias este ratio puede variar si se incorporan al hogar los hijos que en ese momento estaban viviendo uno con su padre y otra con su abuela.

Más allá de la observación, en el caso de Lourdes, a lo largo de la entrevista contó que la vivienda tenía problemas importantes, que no había detectado en un inicio pero que

empezaron a aparecer desde que se mudaron. Si bien recibieron el apartamento pintado a nuevo y en buenas condiciones, al momento de la entrevista (6 meses desde la mudanza), el estado se había deteriorado debido a humedades, filtraciones e ingreso de agua desde desagües. Esta situación hace que estén pensando en cambiar de vivienda a la brevedad, intención que ya comunicó al equipo técnico del proyecto quién quedó en trasladarlo al equipo del MIDES.

Además del estado de la vivienda, Lourdes expresa que no recibe el mismo trato que sus vecinos de parte de quién gestiona la vivienda: *“La garrafa yo quería ponerla del lado de afuera, me dijeron que no, que yo no podía picar, no podía poner un extractor, nada, y si te ponés a pensar yo veo que las casas de al lado lo hicieron, lo único que la diferencia mía es que la plata sale de su sueldo, sino que esto es un proyecto, pero es lo mismo, porque ellos están, les paga correctamente.”*. Este relato podría estar dando la pauta de que aún en una vivienda particular persisten ciertos estigmas asociados a ser participante de un proyecto del MIDES.

En cuanto al acondicionamiento de las viviendas, en nuestra visita a las casas, las tres se mostraron equipadas para su adecuado funcionamiento. Una de las casas destacaba por el grado de apropiación de la familia que se evidenciaba en los elementos decorativos incluidos en las diferentes habitaciones. Según describen los técnicos del programa el proceso de cada familia para apropiarse de la casa fue diferente. Explican que el tiempo que las familias tardaron en *“sentir que es su casa”* duró más que lo que esperaban y que para ellos fue un desafío poder acompañar a las familias en sus propios tiempos. *“Nos pasa con esto de amueblar la casa, nos costó entender que no eran nuestros tiempos los que teníamos que exigirles. Pero sí, hace poco fuimos a una de las casas, que la tenían desamueblada, y ahora tenía un montón de muebles, pero pasaron 10 meses”*, explica uno de los técnicos del equipo. A modo de ejemplo cuentan que *“Un núcleo que al principio, cuando llegamos, tenían todos los muebles en un cuarto, cosa que pasa en un refugio. Y ahora pasa que cada espacio tiene sus cosas. Creo que eso es un montón.”*

6.3.5. Estrategia de trabajo y condiciones de vida en la vivienda particular

a) Estrategia de trabajo: lo vincular como llave para trabajar con la familia

El acompañamiento de las familias en sus procesos de egreso de los centros e instalación en una vivienda particular es un componente fundamental del proyecto. El equipo técnico encargado de realizar este acompañamiento desarrolla una estrategia de intervención específica para cada familia basada en el PAF. No obstante, en todos los casos emerge como un elemento clave de la intervención el trabajo sobre el vínculo con las familias.

La dimensión vincular implica el desarrollo de estrategias por parte del equipo técnico para afianzar el vínculo con cada uno de los miembros de la familia. Tanto el equipo técnico como los actores del MIDES entrevistados señalan que la posibilidad de trabajar sobre lo vincular es una fortaleza del dispositivo, a la vez que es un requisito indispensable para que el dispositivo funcione. El trabajo sobre el vínculo con la familia aparece como requisito para avanzar en el trabajo sobre otras dimensiones.

La importancia de trabajar sobre el vínculo con la familia parecería ser mayor que en los centros 24h donde la relación de los técnicos con las familias obedece a lógicas de control más estrictas. En esa línea apunta el supervisor del proyecto cuando afirma: *“bien o mal cuando vas a las casas de las mujeres, sos un invitado, cambia la lógica de cuando estás en un centro 24h, es como tu centro y las mujeres se sienten como huéspedes, acá la lógica es a la inversa”*. En esta misma línea se expresa la coordinadora del equipo técnico cuando dice que *“las familias no están obligadas a abrir las puertas”*.

Incubar tiene la ventaja que permite trabajar sobre la dimensión vincular desde un lugar que no resulte invasivo para la familia. Desde el equipo técnico mencionan la importancia de generar una distancia óptima con la familia, de modo de poder apoyarla en sus procesos pero sin saturar el vínculo ni atropellar su autonomía. En esta misma línea se expresa el coordinador del programa: *“Si hay algo que tengo que valorar de este dispositivo también es que la construcción del vínculo en términos familia-equipo es muchísimo más saludable cuando hay distancias óptimas y tiempos de soledad, de privacidad, el estar completamente agobiado con la presencia, hasta casi panóptica de un equipo en la convivencia colectiva.”*.

Una de las referentes de familia entrevistadas reafirma esta diferencia entre el vínculo que logró con el equipo de Incubar y el vínculo que tenía con los equipos de los centros: *“en el resto de los hogares siempre se me dijo, cualquier cosa mirá que estamos a disposición, pero yo siempre sentí que si yo llegaba a ir a la coordinadora, a los educadores era porque yo ya no podía, iba al límite (...) el hecho de estar en tu casa y que la supervisión sea diferente a un 24h que tenés coordinadores, que tenés educadores todo el día contigo, que te sentís observada (...) la condición de estar en mi casa me cambia la visión. Estoy más abierta, más dispuesta, el diálogo con ellos es diferente a lo que yo tenía con otras supervisiones.”*.

Un elemento clave para definir la distancia óptima con cada familia tiene que ver con la asimilación de los tiempos de cada núcleo. Desde el equipo técnico expresan que este fue uno de los principales aprendizajes que alcanzaron con el proyecto: *“Lo que hemos aprendido en este tiempo es a manejar los tiempos, los tiempos nuestros, los de ellas, y los tiempos que tienen ahora y los que tenían en el centro.”*. Además, adaptarse a los tiempos de cada núcleo tiene una connotación práctica: la agenda de los encuentros se fija en función de los días y horarios que más convienen a las familias. Esto ha sido destacado por las referentes familiares entrevistadas.

Las nociones de distancia óptima y respeto por los tiempos de cada familia aparecen emparentadas al concepto de autonomía de la familia. En los discursos de las referentes familiares se evidencia que el trabajo del equipo técnico tiene esta orientación: *“Nunca me sentí invadida (...) Frente a lo que me proponían siempre me decían 'es tu decisión'”, dice Sandra*. No obstante, esta orientación hacia la promoción de la autonomía de las familias no está exenta de tensiones. Por ejemplo: Sandra cuenta que al hacer compras le manda fotos de las boletas al equipo técnico, aunque estos insistan en que no es necesario; Lourdes afirma sobre el equipo técnico *“tengo claro quiénes son, que sigo estando supervisada por el MIDES”,* y; en su descripción del equipo Paula afirma que la orienta y también la rezonga. Aunque estas

afirmaciones se dan en un contexto de valoración favorable hacia las prácticas del equipo técnico dan la pauta de que para las familias es difícil abandonar el lugar de tuteladas.

La tensión entre promover la autonomía familiar al mismo tiempo que se interviene sobre los procesos y dinámicas familiares en pro de avanzar hacia ciertos objetivos se dirime en un delicado equilibrio, que implica abordajes y logros diferentes con cada núcleo. Los técnicos del proyecto explican que han logrado mayor acercamiento a algunos núcleos que a otros. Esto también se refleja en el discurso de las referentes entrevistadas donde algunas enfatizan más que otras la cercanía lograda. Según explica uno de los integrantes del equipo técnico: *“Depende de cada núcleo, de nosotros, hasta donde vamos, hasta donde nos permiten.”*

La estrategia para trabajar sobre los vínculos se centra en generar encuentros con la familia en conjunto pero también con cada uno de sus miembros por separado. Una forma de hacer esto es a través de salidas recreativas: *“son salidas recreativas, pero para nosotros no, se trabajan cosas.”*, explica el equipo técnico. A modo de ejemplo, cuentan como a través de una salida a tomar algo con una de las mujeres adultas, surgió la conversación sobre los precios de la carta y de allí se les habilitó la posibilidad de trabajar sobre los gastos en salidas y la gestión de la economía doméstica.

Las referentes familiares valoran muy positivamente estas prácticas y el trabajo del equipo técnico en general: contención, apoyo y compañía son algunas de las palabras que emplean para describirlo. También destacan el buen relacionamiento del equipo con los niños y adolescentes de la familia.

b) Avances, logros y dificultades en las dimensiones de trabajo de Incubar

El documento de diseño del proyecto define 5 dimensiones de trabajo asociadas a la categoría de gestión de la vida cotidiana: *“el foco de la planificación [de la intervención del equipo técnico] estará en el fortalecimiento de las familias para la gestión de la vida cotidiana.”* Estas dimensiones son retomadas y desarrolladas en el documento “Plan de Acción Familiar” (PAF). Aunque este último no alude directamente a la categoría *gestión de la vida cotidiana*, y define 8 en lugar de 5 dimensiones, al atender a las definiciones presentadas en ambos documentos se desprende que se trata de las mismas aristas de trabajo: alimentación, salud, trabajo, cuidados, vínculos y dinámicas familiares, educación y recreación, administración de los ingresos, vivienda, documentación y acceso a prestaciones.

De este conjunto de dimensiones a atender, queda a criterio del equipo técnico cuáles priorizar en el trabajo con cada familia tomando como guía el PAF definido al comienzo de la intervención.

Empleo, economía doméstica, cuidados y vínculos y dinámicas familiares son las dimensiones que emergen con más frecuencia en los discursos tanto de los técnicos de Incubar y representantes del MIDES como de las referentes familiares. También se alude, aunque con menor frecuencia, a la alimentación y la educación de los niños.

Empleo

Esta dimensión aparece como clave de cara a garantizar la sostenibilidad económica de la familia, especialmente luego del egreso de Incubar cuando (pasados los 12 meses) no van a contar con las transferencias económicas asociadas al proyecto.

Las tres referentes adultas trabajan en empleos de baja calificación, aunque tienen una inserción laboral formal, si bien en uno de los casos de estabilidad dudosa.

El caso de Lourdes es destacado por el equipo de Incubar, dado que previo a su ingreso al proyecto no había permanecido en ningún trabajo en forma estable (más de 3 meses consecutivos), y desde que está en Incubar lleva 8 meses trabajando en la misma empresa, en la que además ha logrado ascender. Actualmente trabaja en el servicio de limpieza de un supermercado en el que se desempeña como limpiadora y como encargada suplente. Lourdes habla de su trabajo con gran entusiasmo. El equipo técnico cuenta que ha tratado de reconocer este logro invitándola a tomar un café, primero cuando cumplió los 3 meses de trabajo y luego cuando llegó a los 6. Este tipo de reconocimiento es lo que desde el equipo entienden ayuda a construir un vínculo de cercanía. Lourdes también cuenta de estas salidas para festejar su permanencia en el trabajo: *“Quieras o no esos detalles son importantes, que te valoren, es un mimo que yo siempre digo, está bueno”*.

En el caso de Sandra, su situación laboral es inestable dado que trabaja en una panadería, que según tiene entendido está por ser vendida. Comenzó a trabajar allí en mostrador y luego de haber estado 3 meses y medio en seguro de paro la recontrataron para tareas de limpieza. Durante el tiempo que estuvo en seguro de paro se dedicó a armar un emprendimiento de cocina, para lo cual recibió orientación del equipo técnico del proyecto. Cuenta que en algún momento logró más ventas pero hoy solo le vende comida a una señora una vez por semana.

En el caso de Paula, también trabaja en limpieza en una dependencia estatal. Cuenta que es un trabajo de ingresos muy bajos pero aspira a poder conseguir algo mejor cuando culmine sus estudios de enfermería.

Si bien el equipo ha trabajado en el fortalecimiento de las capacidades personales de las referentes de familia para sostener un trabajo o desarrollar un emprendimiento, el alcance del proyecto en relación a la dimensión trabajo tiene un límite marcado en las dinámicas del mercado de trabajo y las políticas de empleo que exceden la órbita del MIDES. En este sentido reflexiona el coordinador del programa: *“En esto de la interinstitucionalidad y la intersectorialidad necesitaría un diálogo de acuerdo (...) Incubar no va a hacer que la mujer tenga un mejor empleo, no va a hacer, eso seguro. Pero puede ser que tenga mayor organización, y sí, y si tiene el deseo de acceder a una capacitación que le mejore, y eso puede ser, pero lo inscribo también a la órbita de que la mujer al organizarse pudo empezar a aflorar cierto emergente que en este caso es el deseo de mejorar.”*.

Economía doméstica

Se evidencian dos grandes ejes en el trabajo sobre la gestión de la economía doméstica. El desarrollo de un plan de pago para las deudas en el caso de las familias que las tienen y el trabajo sobre la organización de los gastos del hogar.

Sobre las deudas, el equipo técnico explica que los montos adeudados son muy altos en relación a los ingresos de las familias. Esto implica trabajar sobre un plan de pagos a largo plazo. Durante las entrevistas las referentes familiares no profundizan en este tema, pero Lourdes expresa que ha logrado saldar una deuda previo a mudarse a la casa, pero desde que está allí no ha logrado avanzar en los pagos: *“La idea era que entre los \$15.000 yo sacara de mi sueldo para poder terminar, o por lo menos, o Claro, o Pronto, terminar, pero no. No me ha dado porque de repente los altibajos así viste, de repente yo cobro una fecha una cosa después en otro momento la otra, a veces sí, a veces al principio sí, como decíamos con los gurises, tenés un poco de más y gastas más, no te voy a decir que no me pasó porque sí me pasó, yo siempre fui una mujer que las cosas fueron a presión”*.

En cuanto a la planificación y gestión de gastos, las familias explican que recibieron apoyo del equipo técnico para organizar los gastos mensuales: *“hacemos una planillita, qué recibí este mes, bueno ta, tanta cosa recibí, tanto gané de más, bueno, se gastó tanto, y planificamos, por ejemplo, yo ahora me quiero comprar unos ventiladores, entonces ya son gastos extra”*, explica Lourdes. Desde el equipo técnico también cuentan que han comenzado a trabajar con las familias en la lectura de las facturas de los servicios públicos, dado que es un gasto que van a tener que incluir en su planificación una vez que egresen de Incubar.

Alimentación

Una estrategia del equipo para trabajar sobre la alimentación ha sido organizar encuentros en los que cocinan junto a la familia. Al respecto señalan que el objetivo de estos encuentros es *“fortalecer el vínculo, la alimentación saludable, elaboración de alimentos y en cómo se invierten los recursos.”*. Cuentan también que este trabajo es más dificultoso cuando las familias tuvieron experiencias más prolongadas en los centros.

Educación de los niños y adolescentes

En todos los casos los niños en edad escolar asisten a la escuela. En la familia con adolescentes, cada adolescente presenta una situación distinta. La mayor, de 17 años pasó a 6to año de liceo, la que le sigue, de 16 años, pasó a 3ero de liceo, tras haber repetido una vez 2do y una vez 1ero, y el menor de los adolescentes, de 14 años, dejó de estudiar durante el 2019, año en el que había comenzado 2do. Al respecto, su madre, Lourdes, explica que este año, el adolescente dejó de asistir al liceo pero que va retomar el año próximo. Sobre su postura frente a la educación de sus hijos, Lourdes señala que para ella es importante que estudien y terminen enseñanza media y que siempre les transmitió este mensaje.

Cuidados

Dos de las familias pagan servicios de cuidados. Son las familias con hijos más chicos. Además, una de ellas, con un bebé de 2 años, cuenta con un bono de cuidados con el que lo manda a una guardería. En el caso de la familia con hijas adolescentes, en ocasiones éstas quedan a cargo del cuidado de sus hermanos menores. Desde el equipo de Incubar explican que la revisión del rol de cuidadoras de las adolescentes de la familia es un aspecto que vienen trabajando con la familia.

Integración al barrio

La integración social a partir de la integración al barrio es un elemento que aparece en los discursos de los representantes del MIDES y de los técnicos de la cooperativa de trabajo, pero no emerge espontáneamente en los discursos de las referentes familiares entrevistadas.

El supervisor del proyecto explica que según su experiencia visitando a las familias, la mudanza habilitó que los niños se integren con otros niños del barrio, mientras que cuando estaban en los centros sus círculos se limitaban a otros niños con los que allí convivían. Este movimiento es valorado positivamente y se asocia a que al vivir en una vivienda particular los niños pierden el estigma asociado a los centros de convivencia colectiva: *“le quitás de algún modo como esa estigmatización de ser los gurises del centro, ya ahora están en su casa, en su barrio”*.

Desde el equipo técnico tienen una perspectiva más crítica en relación a la integración barrial. Explican que han tratado de tender puentes con varias instituciones de las zonas de residencia pero que las familias no se apropian de estos recursos. Vinculan esto con el hecho de que, las referentes adultas *“están bastante solas. Esa es una característica, no acostumbran a invitar gente a sus casas, su vida social está flagelada”*.

Desde la perspectiva de las familias, aunque el tema no surge espontáneamente en la valoración de los cambios asociados a la mudanza, al ser consultadas explican que se sienten a gusto con el barrio. Paula dice que *“el barrio es cómodo”* y sobre la integración con los vecinos dice que en el complejo de viviendas *“vive mucha gente mayor”*. Sandra parece haber logrado un mayor acercamiento a los vecinos, intercambió llaves con su vecina más próxima y cuenta que se está organizando una comida entre todos los vecinos del complejo.

Vínculos y dinámicas familiares

Esta es la dimensión que más aflora al consultar por los cambios asociadas a la mudanza a una vivienda particular. Contar con un lugar propio habilita un espacio para que la familia lo habite según sus propias lógicas de funcionamiento. En palabras de Sandra con la mudanza *“Volvió a ser como más familia”*. Una idea similar expresa Lourdes cuando dice, *“Es volver a reconstruir lo que es la familia, porque si bien siempre fuimos una familia, pero siempre estuvimos condicionados a algo en la situación donde estábamos, en el lugar donde estábamos. Acá es volver a tener nuestro espacio, compañerismo, organizarnos”*.

Estos cambios en las dinámicas familiares están directamente atravesados por los cambios en la materialidad. Paula resume algunas de las ventajas asociadas a la desinstitucionalización: *“El espacio, la libertad, poder manejar mis tiempos. (...) Es diferente. No tenés una estructura de hacer tareas, acá las hago, pero puedo hacer la cena y dejar las cosas para limpiarlas al otro día. (...) Acá es como más práctico, es otra vida, es otra cosa”*. La posibilidad de decidir sobre el tiempo y el espacio también es destacada por Sandra, que cuenta que una de las diferencias fue pasar de *“tener que hacer cola para el baño, a tener un baño propio”*. Desde los actores del MIDES también se destacan las ganancias en materia de privacidad.

Este proceso, que podría asociarse a una mayor autonomía familiar, implica también una mayor responsabilidad de la familia sobre la organización de sus dinámicas de funcionamiento. Estos cambios aparecen claros en el discurso de Sandra: *“No es lo mismo vivir en una casa, acá falta la niñera y lo tengo que solucionar yo. Allá yo sabía que estaban los educadores. Tiene sus pro y sus contras, acá soy yo para todo.”*. Esta dimensión también es mencionada por el equipo técnico, quienes, a modo de ejemplo, explican: *“Estando en un centro siempre hay un equipo que te abre la puerta. Nos pasó al principio con una de las mujeres, que llegábamos a la casa y como quedábamos los tres esperando a ver quien abría. En el centro siempre hay alguien que te abre, que te avisa hoy tenés médico, etc.”*.

Las ganancias de la familia en materia de privacidad y espacio propio, conlleva la emergencia de conflictos familiares, otrora socavados bajo los conflictos de la convivencia colectiva. En palabras de los técnicos, con la casa particular *“Ya no está la cuestión de me peleo con otra madre porque no limpió, empiezan a aflorar otras cuestiones de lo simbólico.”*.

Parte del trabajo del equipo técnico se concentra en abordar estas cuestiones, aunque con ciertos límites de acción: *“Las cuestiones estructurales preestablecidas son difíciles de trabajar, porque es el propio funcionamiento del grupo (...) Tenemos un límite ahí”*, expresa uno de los técnicos. La estrategia seguida en estos casos implica el trabajo sobre los roles, problematizar sobre la diferenciación de roles. *“Generar toda esa autonomía en ellas, verse como jefas de hogar, no depender de un otro, es un trabajo fuerte que hacemos.”*, explican desde el equipo. En esta línea fueron las declaraciones de Lourdes cuando le consultamos sobre los apoyos recibidos del equipo técnico: *“Sí, sí, totalmente, a mí misma, yo como mamá, y ser jefa de familia, eso sí, la seguridad, puedo, yo estoy en la cabecera, y de marcar cosas que yo antes no lo hacía, no es que no lo quería hacer pero las dejaba llevar, no las pasaba pero como que las mantenía. Acá no, acá si hay una discusión entre los hermanos, ta, es diferente, el ritmo, el horario, la responsabilidades que tengo yo como madre y ellos como hijos también.”*. Y agrega: *“Al principio, era la falta de colaboración [entre hermanos], no tanto la falta de colaboración, sino el volver a estar en una casa, cada uno tiene su rol y sus obligaciones acá adentro, que al estar en hogares podían evadir cosas.”*.

6.3.6. Proyección del egreso y perspectivas a futuro de las familias

Según explica el coordinador cuando se diseñó Incubar se previó una duración del programa de 12 meses una vez concretada la mudanza a la casa particular, con la expectativa de poder acordar con el MVOTMA una solución habitacional permanente post Incubar para las familias del proyecto. Este acuerdo no prosperó y hoy la proyección para las familias que egresen del programa es aspirar al subsidio de alquiler de la cartera de vivienda.

El supervisor y el coordinador explican que la posibilidad de acceder al subsidio de alquiler de MVOTMA no es viable para todas las familias que hoy participan del proyecto. La principal barrera es económica, ya que no todos los núcleos cumplen con los requisitos exigidos: tener un mínimo de ingreso per cápita y no estar en el Clearing. El supervisor plantea que este es un tema que se está discutiendo con el equipo. El coordinador plantea como una resolución ya tomada el extender un año más la participación de la familias en Incubar: *“lo que se previó*

ahora que si bien había una familia que si bien tienen las condiciones para acceder al subsidio de alquiler, se decidió extender el proyecto, renovarlo, ampliarlo por 12 meses más pero con las mismas familias”.

La información que manejan las familias es que cumplido el año de la mudanza van a continuar percibiendo un subsidio de alquiler (aunque no queda claro si el del MVOTMA o el de Incubar) y van a dejar de percibir los \$10.000 de tickets y comenzar a hacerse cargo del pago de los servicios de la vivienda. También se les informó que a partir de enero de 2020 iban a dejar de percibir los \$5000 de TUS, dado que en esa fecha se cumpliría el año desde que comenzaron a recibirlos.

La pérdida de las transferencias y el subsidio de los servicios implicarían una pérdida de ingreso mensual para las familias de \$20.000. Según el coordinador, si bien desde el programa se ha discutido el cuándo y el cómo retirar las transferencias a las familias del proyecto, aún no se ha llegado a una definición cerrada, acerca de si retirarlos de una vez o hacerlo gradualmente, o mantener una estrategia única para todas las familias o evaluarlo según el caso. En el discurso de las familias y de los técnicos de Incubar, la duración de 12 meses de las transferencias aparece como un dato seguro. En este sentido, la coordinadora del equipo técnico sugiere como posible mejora del proyecto el que las transferencias se retiren progresivamente.

El egreso de Incubar es uno de los aspectos por los cuales el equipo técnico manifestó mayor preocupación. Como elemento para revisar plantean la cuestión de la duración del proyecto. Expresan que *“un año es poco tiempo para todo lo complejo que hay que trabajar”* y además que cada familia tiene sus tiempos y eso es un aspecto que la intervención tiene que respetar. También entienden que las familias saben que van a dejar de percibir los ingresos de las transferencias, *“pero no lo interiorizan”*. Explican también que *“Cuando los recursos de Incubar cesen, algunas van a seguir en la misma posición económica y otras van a contar con menos dinero. Pero las tres nos preocupan.”*

Las tres referentes familiares se muestran optimistas respecto a sus posibilidades de gestionar la economía doméstica una vez que dejen de percibir las transferencias. En el caso de Lourdes, además de haber logrado mejoras en sus ingresos a partir de un ascenso en el trabajo, expresa que comenzó a trabajar más horas, con lo cual espera suplir la ausencia de las transferencias. Paula proyecta recibirse de enfermera en marzo y aspira a poder conseguir un trabajo en ese campo y acceder a mejores ingresos con los cuales podría afrontar la ausencia de las transferencias. El caso de Sandra es el más complejo desde el punto de vista de los ingresos, en tanto que no tiene seguridad sobre la posibilidad de conservar su trabajo actual y si bien aspira a poder desarrollar un emprendimiento de cocina propio, de momento éste no constituye un ingreso significativo para el hogar. No obstante, los casos de Paula y Lourdes agregan otra complejidad a la sostenibilidad económica que son las deudas que acarrear desde tiempo atrás, y según se desprende de las entrevistas, no han logrado avances sustantivos en su pago.

En cuanto al seguimiento de las familias, éstas fueron informadas de que el equipo técnico con el que vienen trabajando va a estar a cargo de realizar el acompañamiento posterior al egreso

del proyecto. Durante este acompañamiento se prevé que disminuya la frecuencia de las visitas. Las entrevistadas valoran favorablemente la continuidad del equipo e incluso en algún caso lamentan la menor intensidad del vínculo futuro: *“Me van a dejar más sola porque obviamente, la vida sigue. Ojalá siempre estuvieran, pero Incubar sigue y ellos van a tener que seguir trabajando con otras personas.”*

6.3.7. Valoraciones del dispositivo Incubar

Desde la perspectiva de las familias la valoración de Incubar es muy positiva. Se valora el trabajo del equipo técnico y existe acuerdo en que las prestaciones son adecuadas para impulsar el desarrollo de una familia. Sandra expresa que *“Más de lo que te ofrecen, no hay”*. En el caso de Paula cree que el tipo de apoyo que brinda el programa es adecuado para la idea de Incubar un proyecto familiar: *“Me parece que están bien, es un tiempo donde uno se puede administrar”*. Y Lourdes, compara el proyecto con el subsidio de alquiler del MVOTMA, que no viene acompañado de transferencias, y explica la diferencia que implica por ejemplo, haber podido comprar los muebles de la casa con las transferencias: *“Si bien en el momento que me dijeron yo dije ta, pero cuando fui a comprar las cosas, yo dije waw, eso es mío. Porque qué pasa, yo me mudo mañana (...) pero ya me voy con todo, yo el alfiler que me compré, si pongo un clavo en esa pared, yo ese clavo me lo llevo.”*

El equipo técnico Incubar valora al programa como una buena alternativa frente a los centros porque permite desarrollar estrategias de trabajo y abordar dimensiones de la vida familiar que no es posible realizar en contextos de convivencia colectiva. Esta perspectiva es compartida por el coordinador del programa y por el supervisor del proyecto, quienes entienden que una de las principales ventajas del dispositivo es brindar las condiciones materiales que permiten el desarrollo autónomo de las familias y habilitan las condiciones necesarias para una intervención de cercanía con la familia. Ambos coinciden que los principales impactos del proyecto se van a evidenciar en las dimensiones blandas del bienestar.

El trabajo sobre otras dimensiones como el acceso a una solución habitacional estable, la estabilidad laboral o los ingresos laborales, si bien pueden verse afectados por los cambios en la subjetividad de las personas, exceden los límites del dispositivo e implican la articulación con otras sectoriales de política pública.

VII. Reflexiones finales

Desde hace algunos años la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) viene realizando estudios sobre situación de calle con el objetivo de profundizar en el conocimiento de los procesos y características del fenómeno, y brindar insumos para el diseño e implementación de políticas. Estos trabajos evidencian que se trata de un fenómeno con alto nivel de complejidad y heterogeneidad en las trayectorias de las personas que atraviesan dicha situación. También ponen en evidencia que los procesos de salida de la situación de calle o de egreso de los refugios, carecen mayoritariamente de

respuestas adecuadas o suficientes para uno de los principales factores que permiten promover salidas sostenidas: el acceso a la vivienda.

A nivel internacional es creciente el acumulado de conocimiento, traducido en el diseño e implementación de políticas, que confirman la idea de que el acceso a la vivienda es un elemento indispensable para promover procesos de salida exitosos de la situación de calle. Es así, que en diversos países, como alternativa a las respuestas ofrecidas tradicionalmente (centros de convivencia colectiva), comienzan a desarrollarse modalidades de Housing First (Vivienda Primero) para dar respuestas a la falta de vivienda y garantizar un derecho que es básico para una vida digna.

Inspirado en esta corriente, el Proyecto piloto Incubar (así como el proyecto Alzaibar para adultos solos, que se desarrolla de forma concomitante), a través del otorgamiento de soluciones habitacionales en viviendas dispersas, con apoyo económico y psicosocial, surge como una nueva herramienta de respuesta para la atención a la problemática de situación de calle. Incubar emerge en un sistema de respuesta a la situación de calle donde la estrategia predominante han sido los centros de convivencia colectiva, organizados con un modelo de escalera. En este sentido, el piloto aparece como una propuesta novedosa basada en un paradigma de intervención diferente al de los centros, con foco en la mejora de las condiciones materiales de existencia de las personas y a partir de allí en el trabajo sobre la dimensión psico-social.

Dado lo novedoso del proyecto y su carácter piloto, este estudio se propuso describir sus características y funcionamiento a la vez que identificar potencialidad y limitaciones de la propuesta. Para ello se analizaron documentos del proyecto y se entrevistó a representantes del programa Atención a mujeres con NNA, al equipo técnico encargado de la gestión del proyecto perteneciente a una cooperativa de trabajo y a las referentes adultas de las familias participantes del proyecto.

En su diseño Incubar está pensado para familias que residan en centros 24h del programa Atención a mujeres con NNA y tengan, o hayan alcanzado en su pasaje por los centros, ciertas capacidades vinculadas a la gestión de la vida cotidiana. El objetivo del proyecto es aportar a la mejora de las condiciones materiales de la familia para de esta manera poder contribuir a que éstas logren una mayor autonomía. El acceso a la vivienda a través del subsidio de alquiler, las transferencias económicas a las familias y el apoyo psico-social de un equipo técnico son los instrumentos empleados para estos fines. La prestación, inicialmente, está pensada para una duración de 12 meses.

Del estudio de la implementación proyecto surge claramente que las condiciones de vida que ofrece a las familias participantes son notoriamente más favorables de las que experimentaban mientras residían en los centros 24h. Las familias reportan mejoras tanto en las condiciones materiales de existencia (disponibilidad de un espacio propio, aumento en sus ingresos por las transferencias, adquisición de mobiliario para una vivienda, etc.) como en las condiciones subjetivas de existencia (reconocimiento de las referentes adultas como capaces de gestionar los procesos familiares en forma autónoma, capacidad de orientar los procesos

familiares según los intereses de las familias, etc.). Estas transformaciones contribuyen a una mayor autonomía de la familia, que se enfrenta a resolver por sí misma y según sus preferencias, las vicisitudes de la vida cotidiana.

Los relatos recabados a lo largo del estudio también evidencian una mejora en relación a los márgenes de acción del equipo técnico para poder apoyar los procesos familiares. El hecho de que las familias cuenten con una vivienda propia marca una distancia física y simbólica con el equipo técnico que habilita y exige el desarrollo de un vínculo consensuado entre ambas partes. Un vínculo de este tipo, que requiere de la aceptación e interés de la familia, permite abordar cuestiones asociadas a los vínculos y dinámicas familiares, que difícilmente puedan trabajarse en contextos de convivencia colectiva donde gran parte de la tarea de los técnicos se concentra en el control de las normas de la convivencia.

A nivel de la intervención propiamente dicha, la principal tensión emergente es aquella que se genera entre la promoción de la autonomía familiar y la intervención sobre los procesos y dinámicas familiares en pro de avanzar hacia ciertos objetivos. Esta tensión se dirime en un delicado equilibrio, que implica abordajes y logros diferentes con cada núcleo, pero que en todos los casos representa para las familias participantes una mejora en sus condiciones de vida y una ganancia en cuanto a su capacidad de tomar decisiones y elegir sobre su propia vida.

De lo anterior se desprende que las mejoras en las condiciones de vida de las familias son notorias y en ese sentido esta estrategia representa una alternativa viable para complementar la respuesta que se da desde los centros de convivencia colectiva, adecuándose a cierto tipo de perfil de población y siendo, a la vez, más económicos.

No obstante las ventajas incorporar un proyecto como Incubar a la oferta del programa Atención a mujeres con NNA, el estudio evidencia dos grandes nodos problemáticos, que deben ser tenidos en cuenta a la hora de avanzar en la ampliación del proyecto. Estos nodos se relacionan con el ingreso y el egreso de Incubar, y por tanto se vinculan con el proyecto pero también con el contexto en el que este se desarrolla.

Una cuestión clave a definir es cuántas son y cómo identificar a las familias que se encuentran en condiciones de participar del proyecto según los criterios de ingreso definidos. Incubar fue pensado como un dispositivo alternativo y complementario al de los centros de convivencia colectiva. El proyecto está pensado para familias usuarias de los centros 24h del programa, que hayan realizado algún proceso de trabajo y alcanzado ciertos logros en materia de gestión de la vida cotidiana. Es decir, es solo para usuarias de los centros pero no para todas las usuarias de los centros. Esta definición de población objetivo resulta contrapuesta a la lógica de Housing First que inspira el programa, en tanto que exige ciertos méritos para ser seleccionado como beneficiario. No obstante, tres argumentos apoyan la definición de población objetivo del proyecto.

En primer lugar, no todas las familias que hacen uso de los centros requieren de una intervención del tipo de Incubar, ya que aproximadamente 75% de las personas usuarias de los centros del programa Atención a mujeres con NNA, tienen una estadía inferior a 12 meses en

el programa. Esto indica que logran acceder a algún tipo de solución habitacional en menor tiempo del que Incubar prevé para la intervención, por lo cual no requerirían de este tipo de apoyo para consolidar su salida de situación de calle. Cabe recordar no obstante, que según se constató en estudios previos, muchas de las personas que egresan de los centros se sostienen en condiciones de vida precarias luego de la salida (DINEM, 2019).

En segundo lugar, no todas las familias de los centros cumplen con los requisitos exigidos para participar de Incubar. El principal requisito se vincula a la capacidad de gestión de la vida cotidiana. Este requisito se justifica por la necesidad de contar con ciertas garantías en relación a la no vulneración de los derechos de los NNA. En este sentido, el pasaje por los centros se vuelve un paso previo necesario para poder constatar (y trabajar sobre) las capacidades de las familias en relación a la gestión de la vida cotidiana, y definir en base a esto si pueden sostener su participación en Incubar.

En tercer lugar, Incubar se plantea como una solución a la problemática de situación de calle, no como una solución a la problemática de vivienda y el pasaje por los centros 24h del programa es una forma de garantizar que el proyecto llegue a su población objetivo. Mientras que abrir la participación en Incubar a un público más amplio, implica el riesgo de generar una demanda vinculada a la precariedad habitacional (problemática ampliamente extendida en el país) y no a la situación de calle, definida según los criterios de la división. En este sentido, como ya ha sido señalado en varias oportunidades, la dimensión dialéctica entre oferta pública y demanda no es trivial en lo que refiere a la inclusión social, disociar las definiciones atendiendo a una sola de estos dos ejes es no atender la complejidad y amplitud del problema.

El otro gran eje problemático de Incubar es el egreso de las familias. A diferencia de los modelos de Housing First más tradicionales que no ponen fecha de cierre a la intervención, Incubar prevé una intervención de 12 meses, luego de la cual las familias dejan de percibir los apoyos económicos y pueden llegar a acceder a un subsidio de alquiler del MVOTMA, cuya duración también es a término. La interrogante que se abre en este sentido es qué capacidad tienen las familias para sostener sus condiciones de vida una vez retirados los apoyos materiales asociados al Incubar. Si bien las familias lograron grandes avances en términos de sus capacidades para la gestión de la vida cotidiana, estos logros operan como sostén necesario, pero no suficiente, para consolidar algunas transformaciones en el campo más duro del bienestar, como es la sostenibilidad de la vivienda o el acceso a un empleo de calidad. El nivel de salarios para los empleos de baja calificación a los que acceden estas familias, sumadas a las características del mercado inmobiliario, aparecen como una barrera para la sostenibilidad de las condiciones materiales de existencia una vez retirados los apoyos de Incubar.

La identificación de las problemáticas que las familias pueden enfrentar una vez que egresen de Incubar da la pauta de la necesidad de articular con referentes institucionales de sectoriales de política como vivienda y trabajo, para poder proyectar alternativas de inserción social sostenibles en el tiempo.

En definitiva, Incubar cuenta con el potencial de generar importantes mejoras en las condiciones de vida de las familias participantes. Esto, sumado a sus menores costos por per cápita en relación a los centros 24h, vuelven a este proyecto una alternativa complementaria, viable y deseable para trabajar con algunas de las usuarias de los centros. No obstante, el proyecto debe trabajar sobre dos nodos críticos, el dimensionamiento de su población objetivo y el diseño de los criterios de ingreso que permitan focalizar en esta población, y el diseño de estrategias de egreso del proyecto en articulación con otras sectoriales de política que puedan aportar soluciones más estables para sostener las condiciones de vida alcanzadas por las familias en su participación en el proyecto.

VIII. Documentos consultados

FEANTSA (2016): *“Guía-Housing-First-Europa”*. Disponible en: <http://housingfirstguide.eu/website/>

Gaetz, S. (2014): *“Can Housing First Work for Youth?”*. European Journal of Homelessness _ Volume 8, No. 2. Disponible en: <https://www.feantsa.org/download/think-piece-1-48148659335156272298.pdf>

MIDES-DINEM (2016): *“Trayectorias de las usuarias del Programa de Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes”*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

——— (2020): *“Estudio de trayectorias de ex usuarios de centros nocturnos del Programa Calle y de Mujeres con NNA.”*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Documento de Trabajo.

——— (2020): *“Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES”*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES, Documento de Trabajo.

MIDES-DNPISV (2018): *“Plan de Acción Familiar”*. 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 NNA. Proyecto Incubar.

——— (2019): *“Proyecto Incubar”*. 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 NNA.