

# **PROGRAMA SOCIAL DEL BPS: ATENCIÓN INTEGRAL PARA PERSONAS MAYORES EN SITUACIÓN DE CALLE**

Antecedentes y Situación actual

Lic. T.S. Inés Núñez

---



## **PROGRAMA SOCIAL DEL BPS: Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle. Antecedentes y Situación actual**

Lic. T.S. Ines Núñez  
Asesoría en Políticas de Seguridad Social  
Asesoría General en Seguridad Social  
Marzo 2013

### **I) Introducción**

A nivel del BPS y en relación al Programa de Atención Integral se debe plantear que en el marco normativo de la ley N° 15.800 de 17/01/1986 (reinstitutionalización del B.P.S.), y según lo establecido en su Art. 4° (Cometidos), en los numerales 9,10, 11 y 13, se reglamentan líneas de acción de carácter social para las poblaciones de niños, jóvenes, mujeres, trabajadores, ancianos y discapacitados.

La conceptualización de servicios sociales concebida por el BPS al año 1993, se basaba en la definición planteada por las Naciones Unidas: “Se considera Servicio Social, a una actividad organizada cuyo fin es ayudar a la adaptación recíproca del individuo y de su medio social. Se alcanza este objetivo merced a la utilización de técnicas y métodos destinados a permitir a los individuos, los grupos y las comunidades que hagan frente a sus necesidades, que resuelvan los problemas que plantea su adaptación a una sociedad en evolución, y, gracias a una acción cooperativa, mejoren las condiciones económicas y sociales”.

A partir de un diagnóstico interno del Organismo, y externo en cuanto al entorno institucional público y de la sociedad civil organizada en 1986, se visualizaron aspectos de fortaleza para el desarrollo de servicios sociales, desde el ámbito del Banco de Previsión Social.

A partir de este estudio de situación, se fijaron objetivos estratégicos en cuanto a:

1. Involucrar a toda la población respecto del proceso de envejecimiento y sus graves consecuencias económicas y sociales, creando una conciencia nacional con mayor responsabilidad colectiva.
2. Procurar la implementación de un Programa Nacional, a través de la Unidad de Promoción Social del BPS, con extensión de la cobertura de la población en forma articulada e interinstitucional.
3. Racionalizar a nivel local, regional y departamental, la utilización de recursos disponibles, tanto públicos como privados.

4. Desarrollar cualitativamente los procedimientos de actuación administrativa para optimizar la gestión de la unidad ejecutora.

Se comenzó por extender y mejorar los servicios sociales para el sector de población de 65 años y más, que no tuvieran satisfechas sus necesidades básicas.

Se implementó un sistema de trabajo de coordinación y complementación de recursos entre el Estado y la sociedad civil organizada, generando un Registro Nacional de Instituciones, consolidando redes sociales para los sectores de población de personas mayores y discapacidad.

## II) Creación del Programa y líneas generales de acción

El BPS a partir del año 1997 inicia la ejecución del Programa Permanente de Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle en el Montevideo, dependiendo de la oficina de Prestaciones Sociales.

Desde su inicio ha tenido como finalidad realizar una cobertura integral y permanente para las personas mayores más carenciadas<sup>1</sup>, atendiendo en forma inmediata techo, higiene y abrigo.

El Proyecto fue elaborado por un Equipo Multidisciplinario del Departamento Técnico de la Repartición Servicios Sociales del B.P.S., el que fuera aprobado para su ejecución por las autoridades correspondientes del Organismo.

El objetivo global en el que se enmarca el programa es "Mejorar la calidad de vida de las personas mayores", identificando a las personas mayores en situación de calle y creando una Red de Servicios que atienda en forma integral la problemática de estas personas. El objetivo general es "Identificar las personas mayores en situación de calle, brindando en primera instancia una respuesta de emergencia a través de Albergues Nocturnos o Transitorios, procurando en todos los casos, lograr una solución definitiva a su situación personal o familiar". "Crear una Red de Servicios que atienda en forma integral la problemática de las personas en situación de calle" y "Propender a la reinserción social de éstas personas".

Para esto se definen diferentes niveles de atención que van desde la intervención inmediata (a través de Albergues y Centro de Estadía Transitorias) hasta soluciones definitivas (a través de coordinaciones con otros Programas de Prestaciones Sociales por medio de los servicios de Hogares y Viviendas). Además se prevé lograr otras alternativas de inserción familiar y laboral a través de los equipos técnicos del B.P.S. y de las organizaciones sociales con las cuales se co-gestiona el Programa.

---

<sup>1</sup> Técnicamente se hizo una diferenciación entre personas "de la calle" y "en situación de calle". Las primeras son aquellas personas que se encuentran en esta situación en forma permanente, muchos de ellos son marginales o con patologías psiquiátricas, y sus conductas dependientes hacen que acepten con más facilidad las acciones de beneficencia que las reeducativas. El segundo grupo se encuentra en esta situación transitoriamente como consecuencia de su empobrecimiento crónico, pero mantienen ciertos vínculos y pautas culturales que les permiten acceder al trabajo que les podamos proponer, por lo que fueron definidos como nuestra población objetivo.

Se entiende prioritario la creación de una red de servicios a fin de contemplar la siguientes situaciones:

- a) adultos mayores en situación de abandono material y/o familiar.
- b) personas carentes de resguardo o protección dentro de los recursos convencionales de nuestra sociedad.
- c) población en estado permanente de tránsito en calle, sin residencia o lugar para pernoctar.

Se definen los objetivos específicos de la Red de Servicios, según el grado de intervención:

*En la 1ra. ETAPA: ALBERGUES NOCTURNOS*

- Brindar una solución de emergencia a éstas personas carentes de vivienda.
- Promover un espacio de continentación y potencialización de los ancianos albergados.
- Cubrir las necesidades básicas de los residentes.
- Derivar a la segunda etapa a las personas mayores de cuyo diagnóstico surja la posibilidad de rehabilitación.

*En la 2da. ETAPA: CENTROS DE ESTADÍA TRANSITORIA*

- Conocer y trabajar el vínculo social y/o familiar del anciano.
- Brindar apoyo bio-psico-social al anciano.
- Cubrir las necesidades básicas de los residentes.
- Derivar a los Hogares de Ancianos a aquellos residentes sin reinserción familiar y/o social.

*En la 3ra. ETAPA: HOGARES DE ANCIANOS*

El Banco de Previsión Social cuenta a tales efectos con Hogares de Ancianos, sin fines de lucro, adheridos en forma voluntaria a su Programa para Personas Mayores.

A través del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizado y de los Servicios Sociales para las Personas Mayores, se formalizan convenios con instituciones sin fines de lucro, con el propósito de articular acciones sociales en procura de mejorar la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En el marco del programa de fortalecimiento fue posible iniciar el Programa de Atención Integral integrando en una primera etapa, a las organizaciones sociales Obra Social Pablo VI y la Sociedad Educacionista de los Franciscanos Menores Conventuales (CIPFE), orientando acciones específicas para la población de calle.

En este sentido se definen los servicios necesarios para la ejecución de este programa:

- Centros Diurnos: Servicio de funcionamiento diurno cuyo principal objetivo es la promoción y rehabilitación bio – psico – social que contribuye a prevenir la

institucionalización anticipada de la persona y favorece su relación con el grupo familiar y sus pares.<sup>2</sup>

- Albergues Nocturnos: Servicio de corta estadía cuyo objetivo es proporcionar albergue transitorio a personas mayores en situación de calle, contemplando sus necesidades de alimentación básica, asistencia médica de emergencia e higiene personal.<sup>3</sup>
- Centro de Estadía Transitorio: Servicios de estadía intermedia, autogestionados por los usuarios provenientes de los albergues nocturnos que contemplan necesidades básicas. Funciona las 24 horas.

Por medio de un sistema de co-gestión entre el Estado y la sociedad civil organizada se brindan servicios integrales a esta población, formalizado entre el BPS y las Organizaciones sociales referidas, permitiendo dar respuesta inmediata a través de los siguientes niveles de atención:

- **Primer Nivel** – Asistencia en Albergues Nocturnos.
- **Segundo Nivel** – Servicios de Estadía Transitoria.

En el tercer nivel se realiza en el marco de competencia del BPS

- **Tercer Nivel** – Derivaciones a:

**Hogares de Ancianos adheridos al B.P.S:** A través del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada, se coordinan con estos establecimientos que, sin perseguir fines de lucro, ofrecen vivienda permanente, alimentación y servicios tendientes a promover la salud integral del anciano.

**Soluciones Habitacionales:** A través del Programa de Soluciones Habitacionales para Jubilados y Pensionistas, se brinda una vivienda en uso para aquellas personas que se encuentran en condiciones legales y reglamentarias para acceder a este tipo de solución.

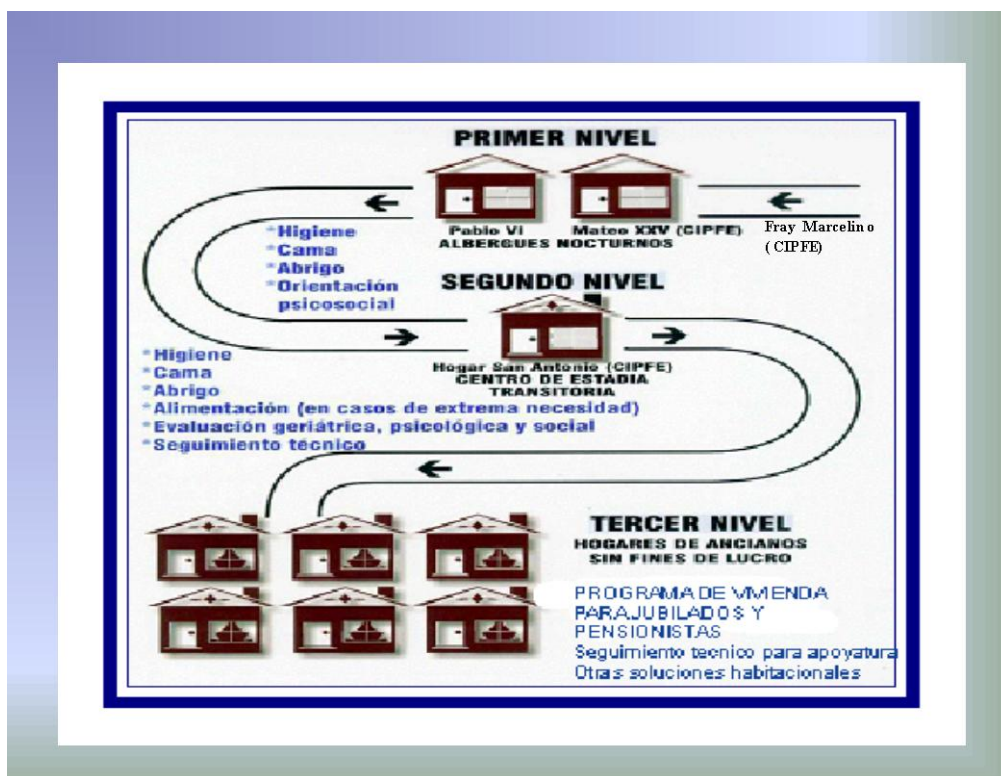
Este Programa apunta a tres niveles en la atención vinculados a las áreas de: Promoción - Prevención y Asistencia.

- **Reinserciones familiares, laborales y otras alternativas** con la finalidad de dar respuesta a través de soluciones definitivas a todas aquellas personas que por distintas circunstancias han quedado sin techo.

---

<sup>2</sup> Definición organizada por los servicios técnicos de la oficina de Prestaciones Sociales.

<sup>3</sup> El artículo 5to. de la ley 17.066 de 08/01/1999 establece la siguiente definición (Concepto de centros diurnos y refugios nocturnos).- Se denominarán "centros diurnos y refugios nocturnos", aquellos establecimientos privados con o sin fines de lucro, que brinden alojamiento de horario parcial (diurno o nocturno), ofreciendo servicios de corta estadía, recreación, alimentación, higiene y atención psicosocial.



Las actividades principales que realiza el BPS, a través de este programa, es la asistencia técnica a las instituciones que participan del Programa como a las personas en situación de calle que requieren de diferentes niveles de atención, orientación y rehabilitación para su integración social. Asimismo se efectúan apoyos económicos a los centros y albergues que prestan servicio al Programa. Se da cobertura financiera por medio del pago de cupos-camas a las organizaciones que atienden a las personas mayores en situación de calle.

El programa cuenta a nivel del BPS con un equipo inter –disciplinario<sup>4</sup> que coordina y evalúa las acciones que efectúan las Ong’s, como asimismo interviene en el proceso de atención y derivación y solución definitiva de las personas mayores carenciadas.<sup>5</sup>

En la actualidad el Programa de Atención Integral plantea como objetivo general identificar los Adultos Mayores en situación de calle en Montevideo, brindando:

- En primera instancia, una respuesta de emergencia a través de los Albergues Nocturnos
- Implementación de acciones que propendan a la reinserción social (familiar, laboral) de dicho colectivo, a través de Centros de Estadía Transitoria y Centros Diurnos

<sup>4</sup> Médico Geriátra, Psicólogos y Asistentes Sociales.

<sup>5</sup> Información extraída de documentos elaborados por el Equipo Técnico y la Gerencia de Prestaciones Sociales.

- Soluciones definitivas de vivienda a través de los Hogares de Ancianos y del Programa de Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales para jubilados y pensionistas del B.P.S.

El Programa en su comienzo y a través de convenios con Asociaciones Civiles sin fines de lucro adheridas a los Programas Sociales del Instituto, se orientaba fundamentalmente a una atención asistencial, y en su evolución y madurez ha desarrollado otros dos puntales para la mejora de la calidad de vida de los Adultos Mayores en situación de calle; estas áreas son la promoción y la prevención.

Estas tres áreas se desarrollan en tres niveles dados por diferentes infraestructuras y servicios. En estos tres niveles se cumplen las acciones de Promoción – Prevención – Asistencia, pero lo que determina su importancia es la jerarquización que se da en cada uno de ellos.

**NIVEL PREVENTIVO:** su infraestructura está dada por la intervención técnica interdisciplinaria (Psicólogo – Asistente Social – Médico Geriatra), captando a los Adultos Mayores en inminente situación de calle (desalojados, con lanzamiento, situaciones de urgencia social) que reuniendo las condiciones para acceder al Programa de Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales, y evaluados por ese equipo, se les adjudica una vivienda por Resolución Especial para Complejos Habitacionales en “zona de riesgo”, con lo que se evita prematuramente el deterioro psicofísico que produce “la calle”.

También se captan situaciones de dependencia psicofísica que ameritan su derivación a Hogares de Ancianos que integran el Registro Nacional de Instituciones sin fines de lucro, adheridas a los Programas Sociales del B.P.S.

**NIVEL ASISTENCIAL:** su infraestructura está dada por la Red de Refugios Nocturnos cogestionados por Organizaciones No Gubernamentales y el B.P.S. Actualmente son cuatro Refugios Nocturnos (uno de los cuales pertenece al B.P.S.), y un Centro de Estadía Transitoria.

En cuanto a los servicios que se brindan en los mismos, se destaca:

- Refugio Nocturno: alimentación, techo, elementos de higiene personal, ropa de cama, apoyo y orientación técnica así como gestión de documentación y trámites para acceder a los beneficios a que por su situación pueda acceder. Funcionan en el horario de 20 a 8 horas.
- Centro de Estadía Transitoria: todos los servicios del Refugio Nocturno, a lo que se agrega albergue diurno a aquellas personas que están a la espera de adjudicación de vivienda del B.P.S., y están en situación calle. Funcionan naturalmente las 24 horas.



**NIVEL PROMOCIONAL:** su infraestructura está conformada por un Centro Diurno, que en la actualidad pertenece al B.P.S. (y es el mismo que en horario de 20 a 8 horas funciona como Refugio Nocturno). A este Centro Diurno son derivadas por los equipos de los Refugios Nocturnos, las personas que, previa evaluación, están en condiciones de realizar un proceso que les permita encontrar rutas de salida a su situación. El Centro Diurno brinda los siguientes servicios: cobijo durante el día, alimentación, higiene personal, actividades recreativas, de expresión y desarrollo personal con el objetivo de promover su reinserción familiar o laboral.<sup>6</sup>

### **III) Plan de Invierno**

#### **III.1) Antecedentes**

Desde 1997, año en el que se inicia el Programa de calle para personas mayores del BPS, también existían otros programas ejecutados por el Estado que comprendían a diferentes poblaciones de calle y que daban respuestas puntuales y aisladas ante la circunstancia constatada.

Durante el período de invierno se dificultaba articular desde cada programa una respuesta general para las diferentes situaciones que se presentaban, habiéndose planteado desde la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) alojar a estas personas en el Cilindro Municipal y denominar la coordinación interinstitucional como Plan Frío Polar.

En este marco de propuesta el BPS planteó la necesidad de dignificar la atención de estas personas pudiendo atenderlas en lugares adaptados para estos casos a través de las Ong's y denominar a este nivel de coordinación como Plan de Invierno, lo que fuera aceptado.

El propósito del Plan de Invierno consiste en articular acciones de carácter interinstitucional, orientadas a atenuar la difícil situación que viven las personas en situación de calle en el departamento de Montevideo y convocar a la población a una campaña solidaria a estos efectos.

A partir del año 2001, el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional del Menor y la Intendencia Municipal de Montevideo definieron objetivos e instrumentaron actividades que permitieran potenciar las acciones que cada uno estaba realizando, a partir de una coordinación interinstitucional y financiera.

Se sumaron en aspectos operativos, el Ministerio de Defensa, para la elaboración y traslado de la comida, el Ministerio del Interior para dar seguridad a distintas acciones del Plan y la ONG CIPFE como encargada de la gestión de los refugios, además de otros agentes de la sociedad civil, incluyendo empresarios de la actividad privada.

En el año 2002 se integraron otros Organismos Públicos: el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito. Se agregaron otras Organizaciones No Gubernamentales: La

---

<sup>6</sup> Documento de Prestaciones Sociales 2011.

Iglesia Anglicana, CEPRODIH y Pablo VI, asumieron la gestión de otros refugios nocturnos de emergencia; participaron los gremios y las empresas privadas a través de distintas cámaras y asociaciones.

Este sistema de coordinación delimitó las competencias y actividades a desarrollar por los integrantes al Plan de Invierno:

- El Estado prioriza, a través del BPS y el INAME, a la población en situación de calle mayor de 60 y menor de 18 años, respectivamente, a través de Programas de carácter permanente, en coordinación con diversas Instituciones no gubernamentales.
- Las ONGs, por su parte, a través de los Refugios y otros instrumentos de gestión, constituyen una de las alternativas más importantes para la gente en situación de calle, para ofrecer un espacio transitorio que diera tiempo a estas personas para encontrar otra solución habitacional o familiar. Cumplen un papel de sostenimiento, al evitar o enlentecer el deterioro y las rupturas, un lugar donde dormir por un tiempo, alimentarse, higienizarse y obtener ciertos apoyos puntuales.

En el año 2003 el Plan de Invierno definió al objetivo central como la realización de procesos individuales y colectivos que faciliten la promoción humana y la identificación de “rutas de salida de la situación de calle”. La propuesta para ese año se centró en trabajar en mayor medida en la promoción de procesos de reinserción social, teniendo como objetivo “ordenar” acciones dispersas dándoles mayores niveles de continuidad y a la vez generando respuestas nuevas a algunos de los aspectos de la problemática de la gente en situación de calle, que hasta ese momento no habían sido abordados de manera sistemática.

En ese año se celebró el “Primer Foro sobre Población en Situación de Calle”<sup>7</sup> que tuvo lugar en el Edificio José Artigas (Anexo del Palacio Legislativo) el 28 de noviembre de 2003. Del informe del representante del BPS, integrante del Equipo del Programa de Atención Integral de las Personas Mayores en Situación de Calle se destacan algunos aspectos:

- El Foro contó con la participación de los técnicos de las ONG’s que integran la Red de Refugios, de los Organismos Públicos vinculados al tema como la IMM, el INAME, el Ministerio de Vivienda y el BPS, así como representantes de la Comisión de Pobreza del Parlamento, Comisión de Equidad y Solidaridad de Montevideo, y técnicos de la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales) y Universidad Católica.
- Se planteó que entre la población en situación de calle existe la prevalencia de personas con trastornos psiquiátricos y alteraciones conductuales.
- Tener en cuenta el perfil de esta población haciendo la diferenciación conceptual de “gente de la calle” y “en situación de calle”, caracterizando a este último por el descenso de la autoestima frente a lo que la sociedad no da y el “bajar los brazos”,

---

<sup>7</sup> Es necesario precisar que se realizaban Jornadas Técnicas en forma regular entre los Organismos integrantes del Plan de Invierno y los que tenían programas permanentes. El BPS realizaba jornadas de evaluación del Programa de Atención Integral.

ruptura de vínculos y en la mayoría de los casos de mujeres con hijos, última posibilidad para huir de la violencia del hogar.

- Entre los desafíos que se plantean se centró el tema de cómo se construyen estrategias para no caer en la situación de quedar permanentemente en el Refugio o cómo evitar que tengan que sacar a las personas a la calle para que su lugar sea ocupado por otro.

Que más allá de atender la emergencia se den propuestas de continuidad (concepto de egreso sustentable). Tener en cuenta que los Refugios son respuestas paliativas y no políticas centrales y no pretender que sus servicios vayan más allá de sus posibilidades reales.

- Construir herramientas para lograr las reinserciones sociales y que las personas pasen de ser beneficiarios de estas políticas a ser actores de las mismas.
- Se propone revisar el marco legal jurídico entre el Estado y la Sociedad Civil y que se adopten criterios para el mantenimiento de los apoyos que aporta el Estado. Coordinar con los Partidos Políticos y sensibilizar sobre esta situación y lograr que desde el Parlamento se proponga que el Estado apoye estrategias específicas que limiten las situaciones por las que se sobreviene a la calle.

En ese año, desde Prestaciones Sociales del BPS se comienzan a coordinar acciones con el interior del país. Se partió de un diagnóstico de situación a nivel de los departamentos del interior, habiéndose proporcionado información por parte de los Asistentes Sociales del BPS sobre la existencia de personas en situación de calle y de los Organismos que tenían a cargo la tarea.

En base a la situación planteada desde Prestaciones Sociales se entendió pertinente realizar las siguientes acciones:

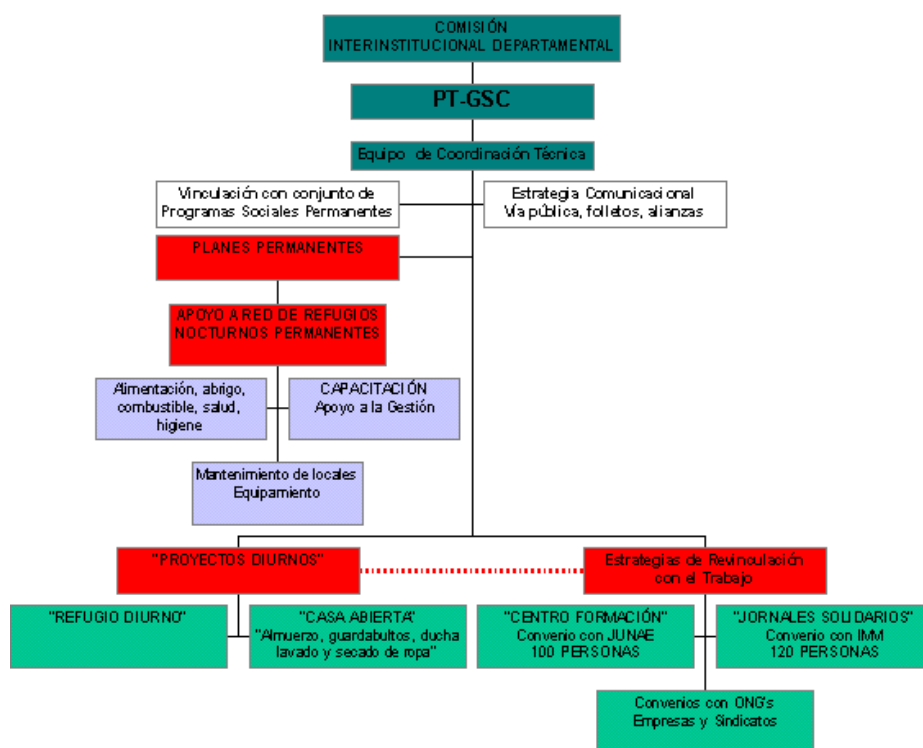
1. Brindar información a nivel del Congreso Nacional de Intendentes a fin de valorar la extensión del Plan al Interior del País, estableciendo la propuesta en las siguientes líneas de acción:
  - ❖ Asesoramiento interdisciplinario a Intendencias Municipales a demanda de cada Departamento.
  - ❖ Coordinación B.P.S-Instituciones que brindan servicios para personas mayores, para eventuales intervenciones.
  - ❖ Adiestramiento en corto plazo para operativizar acciones de respuesta inmediata.
  - ❖ Acciones preventivas y promocionales a partir del Programa de Vivienda.
2. Por otra parte, se determinaron las siguientes medidas:
  - Extender el Programa de Atención Integral para Personas Mayores en Situación de calle en los meses de julio a setiembre al interior del País, ante casos de Urgencia Social.

En esta línea de trabajo definida se dio respuesta a 2 casos de Urgencia Social en el Dpto. de Canelones (Hogar de Ancianos de Sauce y Hogar de Ancianos de Santa Lucía) destinando un rubro para dar cobertura a los mismos.

Asimismo, en los Departamentos de Maldonado y Paysandú a través de los Refugios se dio cobertura a 23 personas.

- Se acordó a nivel de algunas Intendencias instancias de formulación de proyectos y de coordinación para la atención de personas en situación de calle.

Las acciones del Plan de Invierno en Montevideo en 2003 se pueden sintetizar en el organigrama de funcionamiento de la Comisión Interinstitucional Departamental (Fuente: Prestaciones Sociales del BPS).



### III.2) Líneas de implementación

En esta etapa del proceso, el Plan de Invierno, a través de la definición de los dos componentes; permanentes y de emergencia, enmarca formalmente las acciones de implementación, dentro del marco de coordinaciones interinstitucionales.

### **1) Componentes Permanentes**

**Objetivo:** Se busca “ordenar” acciones dispersas dándoles mayores niveles de continuidad y a la vez generando nuevas respuestas a algunos de los aspectos de la problemática de la gente en situación de calle, que hasta ahora no han sido abordados de manera sistemática.

**Apoyo a la red de Refugios Nocturnos Permanentes:** realizando un “relevamiento” de necesidades de los diferentes refugios, buscando canalizar donaciones desde el sector privado y la sociedad civil, articulando mejor los apoyos estatales.

**Capacitación** a voluntarios que apoyan la tarea a fin de promover mayores y mejores niveles de respuesta a los y las usuarias de estos servicios comunitarios.

**Fortalecimiento de la Red Solidaria de Apoyo Alimentario a Personas en Situación de Calle:** Apoyo a las personas en situación de calle que no accede a los Refugios. Unificación de las rutas/horarios y recorridos, identificación de los usuarios y desarrollo de estrategias de inclusión en los programas sociales permanentes.

**Implementación de Proyectos Diurnos** organizando Centros de Formación que mediante talleres de orientación laboral y social, capacitación complementaria, genere posteriormente inserción laboral apoyada.

**Crear espacios de Refugio Diurno** para “personas con alta vulnerabilidad”, con servicios complementarios que se extiendan durante el día como forma de reconstrucción de la confianza en los vínculos sociales e institucionales, identificación de rutas personales que podrían conducir a “la salida de la calle”.

**Construir un espacio autogestionado** y con apoyo técnico de las ONG’s, que permitirá la prestación de servicios de almuerzo, depósito transitorio de bultos, lavado y secado de ropa y ducha, con un aporte monetario simbólico de los propios usuarios a través de un sistema de Casa Abierta.

### **2) Componentes de Emergencias**

Efectuar una apertura transitoria de seis Refugios Nocturnos de Emergencia, ubicados en la zona céntrica de la ciudad por existir mayor concentración de personas en situación de calle. Lograr un cupo cama de 300 plazas gestionados por Ong’s.y con apoyo técnico público y privado, orientando las acciones hacia la realización de procesos individuales y colectivos que faciliten la promoción humana y la identificación de “rutas de salida de la situación de calle”. Se establecen criterios para abordar las situaciones de personas en condición de calle, destacando las siguientes estrategias de intervención: las personas que serán recogidas en la calle por Equipos de las ONG’s, deben ser autoválidas; la participación es siempre voluntaria y la permanencia de la persona en el Plan es evaluada diariamente, en virtud de los avances en el proceso propuesto por el Equipo Técnico de las ONG’s a cada usuario.

El BPS aprobó para la ejecución del Plan de Invierno 2004 para Montevideo y líneas de acción a nivel nacional las siguientes gestiones:

- La instalación de un Refugio de Emergencia exclusivo para Personas Mayores con una capacidad de 40 cupos – camas.
- Refaccionar y mantener el local del Refugio, como el pago de la gestión por tres meses.
- Como integrante del Comité Departamental Interinstitucional, el BPS se hace cargo del pago de la gestión de la Casa de Acogida durante tres meses, ingresando todas las personas que hacen uso del Plan y posterior derivación a los Refugios que correspondan.
- Atenderá demandas concretas de casos puntuales de emergencia tanto en Montevideo como Interior, así como brindar asistencia técnica de acuerdo a solicitudes de Organismos e Instituciones del Interior del país.

#### **IV) Plan de Emergencia 2005**

A partir del año 2005, con la asunción de un nuevo gobierno, se presentó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) previéndose una duración de dos años (período 2005/2007), que se implementó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social<sup>8</sup>. El plan tuvo siete líneas de acción fundamentales<sup>9</sup>, entre las que se encuentra la atención de personas en situación de calle:

- Plan Alimentario Nacional.
- Programa de Emergencia Sanitaria.
- Programa de Opción Productiva (Ingreso Ciudadano).
- Programa Educación en Contextos Críticos.
- Programa Empleo Transitorio.
- Programa Asentamientos Precarios y Pensiones.
- Programa Alojamiento a las personas en situación de calle.

En la estructura de organización del MIDES se instrumentaron las “Mesas Sectoriales Interinstitucionales de Políticas Sociales” (MIPS), con representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Intendencia Municipal de Montevideo, Enseñanza Primaria y Secundaria, para cada una de las regiones de Montevideo -Centro Sur, Este y Oeste-. En el año 2011 se le otorga a las Mesas Interinstitucionales marco jurídico, que se crean como espacios de intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ley 17.866 de 21/03/2005 – Artículo 1° - Creación del MIDES.

<sup>9</sup> El Instituto de Niñez y Adolescencia (INAU) y el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y la central de compras radicada en el Ministerio de Economía y Finanzas pasan a depender del MIDES y participan en la ejecución del Plan. Fueron reestructurados varios programas en ejecución, como Infamilia y el de Asentamientos Irregulares (PIAI), que funcionaban en la órbita de la Presidencia de la República, y el de los centros de Atención Integral a la Infancia (CAIF), que ejecuta el INAU. Hubo colaboración de organismos internacionales y cooperación de varios países.

<sup>10</sup> Fueron creadas por el Presidente de la República actuando en Consejos de Ministros por el Decreto CM/336 de 1° agosto 2011.

Las Mesas Interinstitucionales conformada por diversos Organismos, que han venido funcionando en la práctica desde el año 2005, han generado espacios de coordinación específicos para atender a colectivos en situación de calle y elaborar diferentes propuestas y acciones a fin de lograr una efectiva acción social.

En esta línea, la IMM cedió en comodato un local que funciona como refugio y creó las Pensiones Sociales donde sólo se da techo y no comida. Se articuló como forma de evitar la institucionalización de las personas en los refugios, ofreciendo una propuesta alternativa de vivienda para promover la inclusión social siendo menos dependiente del aparato estatal. Las personas seleccionadas deben asumir responsabilidad de varios tipos: económicas, de actividad laboral, de uso y cuidados del lugar, al respecto del cumplimiento de los acuerdos, como forma de reconocer sus derechos y obligaciones.<sup>11</sup>

Desde el INAU se ha venido sensibilizando a la población sobre la situación de los menores que se encuentran en situación de calle, derribando algunos mitos de que no todos los menores que están en situación de calle se drogan, roban o son pobres. Se debe diferenciar entre los niños que trabajan en su barrio pero lejos de la mirada de los adultos protectores; los que se alejan del barrio y van a zonas más adineradas a brindar servicios (limpiavidrios, etc.); los niños que se van y toda su vida gira en torno a la calle y los que se instalan en la calle y están en situación de consumo.<sup>12</sup>

La Policía Comunitaria informó que la mayoría de quienes están en situación de calle no quiere asistir a refugios porque reciben comida y abrigo por parte de vecinos de la zona o de Ong's, siendo un problema a resolver.<sup>13</sup>

El Ministerio de Educación y Cultura informa sobre un proyecto piloto de una experiencia de Urbano Espacio Cultural que busca proteger y promover los derechos culturales de todos los ciudadanos, sobre todo de los más vulnerables. En este espacio se pretende que quienes estén en situación de calle puedan ser consumidores de bienes y servicios culturales y también productores de los mismos, sensibilizando a la población uruguaya sobre el sentimiento de la "aporofobia".<sup>14</sup>

Desde la IMM se plantea la necesidad de normalizar el uso de los espacios urbanos, en cuanto que las personas de calle se establecen en espacios sociales comunes, requiriendo estudios e investigaciones que puedan definir hasta cuando tiene derecho alguien en un lugar público y cuales sus límites.

El MIDES ha posibilitado ampliar servicios de refugios, centros de días, hogares de medio camino, a nivel de todo el país. Se protocolizó la atención de las personas en situación de calle, ampliando la atención a la población que además de estar en calle suman otras circunstancias, como discapacidad, consumo drogas, analfabetos, entre otros, derivando a los centros de atención que corresponda.

El BPS a través del Programa Integral para Adultos Mayores en Situación de Calle, incluye tres áreas de intervención: respuesta a la emergencia a través de los albergues nocturnos;

---

<sup>11</sup> Representantes de la IMM en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

<sup>12</sup> Representantes del INAU en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

<sup>13</sup> Representantes de Policía Comunitaria en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

<sup>14</sup> Según Hugo Achúgar, se trata del miedo o fobia al pobre o desvalido.

acciones hacia la reinserción social articulando una Red de servicios; solución definitiva a través del Programa de Soluciones Habitacionales. Respecto del Programa de Soluciones Habitacionales el público objetivo son los jubilados o pensionistas del BPS con ingresos menores a 12 UR equivalentes a \$ 7.290,72 a valor diciembre/2012, deben ser mayores de 55 años y estar en situación de calle o inminente situación de calle. Existe un proceso en la adjudicación de una solución habitacional que se inicia con la valoración de vulnerabilidad de la persona (puede estar en situación de violencia doméstica o imposibilidad de pagar una pensión), sigue con una evaluación interdisciplinaria a cargo de trabajadores sociales y psicólogos. Y la etapa de adaptación a la vivienda ofrecida, a la que pueden rechazarla por la lejanía del barrio, respetando su decisión. Se realiza un promedio de entrega de aproximadamente una vivienda por mes de una persona que estaba en refugio o en un centro de estadía transitoria.<sup>15</sup>

Tanto a nivel del BPS como el MIDES valoraron la importancia de continuar con los programas sociales permanentes y en particular, en lo que refiere al Programa de Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle, continuar desarrollándose como hasta el presente, articulando en función de los avances y los acuerdos que se logren en el marco del Comité Interinstitucional.

Con relación a la cooperación financiera y operativa se plantea que los diferentes Organismos que participaron en los anteriores Planes de Invierno, con partidas que cubrían tres meses, amplíen los montos por todo el año, dentro de un sistema de actividades integrales.

El programa de Atención integral a las personas mayores en situación de calle del BPS pasó a integrar el Programa de Alojamiento a los Sin Techo (PAST), que coordina el MIDES en el marco de la Comisión Interinstitucional Departamental de los sin Techo.

Con relación a los servicios que atienden a las personas mayores en situación de calle beneficiarias del Programa del BPS, la Dirección Técnica de Prestaciones del BPS mediante resolución N° 156/2006 de 18/05/2006, creó un Grupo de Trabajo que en forma ampliada integren la Comisión Asesora de Adjudicaciones, a efectos de analizar las propuestas de servicios destinados a personas mayores en situación de calle, que surjan del llamado licitatorio a las diversas Organizaciones No Gubernamentales (Ong's), de acuerdo con las bases elaboradas por técnicos del BPS. Este Grupo de trabajo podría requerir del asesoramiento del MIDES en su carácter de coordinador del PAST y de la Comisión Interinstitucional Departamental.<sup>16</sup>

En base al proceso licitatorio efectuado en el año 2006 fue posible seleccionar las Ong's Pablo VI, Centro de Investigación y Promoción Franciscano Ecológico CIPFE y Centro de Promoción por la Dignidad Humana CEPRODI, las que mantienen hasta la actualidad un contrato de prestación de servicio de albergue nocturno, centro de estadía transitorio y centro de día, en el marco del Programa de Atención Integral.<sup>17</sup>

En relación a las coordinaciones interinstitucionales se logra un acuerdo entre varios Organismos del Estado: Ministerio de Desarrollo Social, Intendencia Municipal de Montevideo, Ministerios de Salud Pública, Interior, Trabajo y Seguridad Social, Turismo y

---

<sup>15</sup> Representantes del BPS en una Jornada organizada por la Mesa Interinstitucional de Calle.

<sup>16</sup> Resolución de Directorio del BPS N° 18-31/2006 de 07/06/2006.

<sup>17</sup> Expediente BPS SESP N° 2005/1/71728.

16



Deporte, Defensa Nacional, Transporte y Obras Públicas, Educación y Cultura, Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el Instituto del Niño y el Adolescente, Secretaría Nacional de Drogas, UTE, ANTEL, OSE, ANCAP y BPS, por medio de un Convenio sobre atención a las personas en situación de calle,<sup>18</sup> que tendrá una duración de 2 años y renovable por períodos iguales.

Entre las actividades mencionadas se plantean: estrategias y lineamientos de trabajo para esta población; implementar un Plan estratégico con la estructura adecuada; operativizar el aporte y seguimiento y evaluación del plan; estructurar acuerdos bilaterales entre varios Ministerios u Organismo para abordar temáticas o perfiles específicos de esta población; planificar eventos -seminarios, encuentros, debates- para intercambiar abordajes exitosos; sistematizar los procesos metodológicos del trabajo con población de calle; difundir, comunicar y sensibilizar a la sociedad civil; supervisar los acuerdos y compromisos respecto a las políticas sociales para esta población; unificar criterios jurídicos y económicos en la ejecución de las acciones que se implementen.

## **V) Personas atendidas, apoyos económicos y costos**

Los beneficiarios directos del Programa de Calle son personas mayores de 55 años en situación de calle, y los destinatarios de los apoyos económicos y los costos por personas atendidas son las organizaciones sociales en convenio con el BPS. Los beneficiarios indirectos son personas en situación de calle de otros grupos etáreos.

Los aportes financieros del BPS para el Programa que atiende a las personas mayores en situación de calle son con cargo al Fondo Social del área de Prestaciones Sociales, regulados a través de los siguientes componentes:

- Pago de los cupos camas utilizados por personas mayores en situación de calle.
- Apoyo económico no reintegrable a los proyectos presentados por las Ong's que proporcionan servicio a la referida población en el marco de convenio con BPS (reformas edilicias, equipamiento, insumos para talleres).
- Aporte económico al Plan de Invierno hasta el año 2005 y desde el año 2006 a la fecha al Programa de alojamiento a los sin techo – PAST, ampliando la cobertura a otros grupos etáreos de la población en situación de calle.

Con relación al abono mensual a las Ong's que administran los centros, de acuerdo a lo establecido en los convenios, el costo de los cupos cama que ofrecen cada una, en su conjunto en 2011 se otorgaron 160 cupos mensuales. La cantidad de personas mayores atendidas, medidas por cupos cama ocupados en albergues, ha oscilado entre 1.750 y cerca de 1.900 en el período 2007 a 2011.

---

<sup>18</sup> Resolución de Directorio del BPS N° 9-30/2011 de 30/03/2011.

Cuadro 1:  
Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle.  
Cupos ocupados por año

Cupos	
2007	1.749
2008	1.864
2009	1.879
2010	1.802
2011	1.751

Fuente: D. T. Prestaciones - Prestaciones Sociales del BPS.

Cuadro 2:  
Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle.  
Gasto del programa según tipo de componente, por año (en pesos constantes de 2011)

	Programa Permanente		Plan Invierno		PAST	
	Importe	Instituc.	Importe	Instituc.	Importe	Instituc.
2000	1.638.128	3				
2001	2.083.779	6	213.942	3		
2002	3.770.178	8	693.525	5		
2003	3.787.012	10	888.829	7		
2004	4.511.640	10	981.543	4		
2005	5.437.403	9	1.012.414	2	211.455	1
2006	4.900.894	7			794.953	1
2007	4.612.406	5			306.371	1
2008	4.692.970	4				
2009	4.567.343	4				
2010	4.979.643	4				
2011	4.998.672	4				

Fuente: Elaborado en base a datos de D. T. Prestaciones - Prestaciones Sociales del BPS.

El gasto anual del programa permanente, medido en pesos constantes a valores de 2011 se sitúa en cerca de 5 millones de pesos uruguayos (equivalente a 260.000 dólares). El año en que alcanzó mayor importe fue en 2005 con 5,4 millones de pesos.

La cantidad de organizaciones en convenio que brindan los cupos cama actualmente son tres: Albergue Pablo VI, Institución CIPFE y CEPRODI. Las instituciones en Convenio en 2003-2004 fueron diez y en 2005 alcanzaron a nueve.

El aporte del BPS al Plan de Invierno comprendió el período 2001 al 2005, alcanzado el mayor financiamiento en el año 2005. Esta situación se explica porque además de realizar el financiamiento al Plan de Invierno de ese año, se comenzó contribuir con el Programa de Alojamiento a los Sin Techo PAST, en el marco de las políticas sociales definidas por el primer gobierno de izquierda.

Desde el año 2005 al año 2007 se presentan los montos de contribución al PAST, observando que el mayor aporte se realizara en el año 2006.

El BPS a través del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada de la unidad de Prestaciones Sociales brinda apoyos técnicos y económicos a instituciones que atienden a personas mayores en situación de calle, tanto a las instituciones que integran el Programa Calle del BPS como a otras que pueden ser centros diurnos para adultos mayores, albergues nocturnos y centros de estadía transitoria. En el cuadro 3 se muestra los apoyos económicos dados a este tipo de organizaciones denominado Servicios Externos.

Cuadro 3:

Apoyos económicos del Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada para Servicios Externos por año (en pesos constantes de 2011)

	Importe	Instituciones
2000	262.016	4
2001	1.144.461	8
2002	125.434	1
2003	366.690	5
2004	898.488	5
2005	1.031.169	8
2006	131.858	3
2007	57.358	1
2008	1.139.595	6
2009	531.178	4
2010	1.071.797	8
2011	1.012.696	4

Fuente: Elaborado en base a datos de D. T. Prestaciones - Prestaciones Sociales del BPS.

Los apoyos económicos a Servicios Externos varían año a año, de acuerdo a los requerimientos recibidos y los proyectos aprobados; el monto anual mayor está en torno al 1 millón de pesos a valores de 2011, que se brindó en los años 2001, 2005, 2008, 2010 y 2011 cuando se han atendido entre seis y ocho organizaciones.

En forma complementaria se realizan aportes a través de las siguientes gestiones:

- A través del Programa de Soluciones Habitacionales del BPS donde se otorgan soluciones definitivas a esta población.
- Coordinaciones interinstitucionales y asesoramiento técnico
- Peritajes geriátrico-gerontológicos para la derivación de usuarios
- Intervención técnica en los proceso de rehabilitación e inserción familiar, laboral y social.

## VI) CONSIDERACIONES GENERALES

Los *proyectos* de atención a las personas en situación de calle han sido emprendidas por organizaciones religiosas y comunitarias, que posteriormente se van conformando como *programas* con intervención técnica y apoyo económico de algunos Organismos del Estado hasta lograr ser un *plan de carácter nacional* el que se conforma como tal a partir del año 2005.

Como antecedentes de coordinación interinstitucional corresponde plantear que los Planes de Invierno dieron la posibilidad de sensibilizar a la población del país; articular con otros Organismos del Estado; ampliar el espectro de acción en algunos departamentos del interior.

Actualmente la Comisión Interinstitucional para la atención a las Personas en Situación de Calle (CIAPSC) posibilita racionalizar los recursos humanos y materiales en la atención de esta población; unificar criterios jurídicos y financieros en la ejecución de las distintas acciones existentes sobre la temática; diseñar un abordaje metodológico para atender en forma conjunta situaciones específicas de estas personas, posibilitando un nivel de atención integral orientado a alternativas de soluciones definitivas.

Con relación al Programa de Atención Integral a las Personas Mayores en Situación de Calle del BPS se observan cambios producidos durante el proceso de desarrollo durante sus 15 años de vida, desde el período 1997 a 2012. A nivel interno del Programa, ampliando sus actividades y formas de intervención técnica en relación a la atención de personas mayores en situación de calle. Con relación a la integración interinstitucional del Programa, se registra un recorrido evolutivo que se evidencia desde la coordinación con algunos Organismos durante los Planes de Invierno (2001 a 2005) hasta un nivel de participación en acciones programadas como es el actual convenio con obligaciones y actividades planificadas en un marco definido de políticas sociales.

El Programa de Atención Integral del BPS surge en un período de contexto socio económico deficitario, con índices de pobreza elevados y con la existencia de poblaciones de mayor vulnerabilidad. Si bien el Programa define la atención a personas mayores en situación de calle, amplió su espectro de apoyo a otras poblaciones etáreas al integrar los Planes de Invierno y Convenio de Coordinación Interinstitucional, extendiéndose la cobertura a niños, jóvenes y familias.

La directriz del Programa se basa en un sistema articulado de servicios sociales, facilitando la detección precoz de personas en situación de calle; vincular las soluciones a las necesidades reales y determinar alternativas eficientes con propuestas de intervención a corto plazo.

La matriz del Programa de Atención Integral posibilita articular acciones públicas en conjunto con organizaciones sociales y actores de la sociedad civil, asegurando de esta manera alternativas amplias de atención, según las diferentes situaciones que se presenten.

La estructura del BPS ha permitido organizar un programa integrado al sistema de seguridad social; diseñar directrices estratégicas relacionadas a prácticas de gerenciamiento social con participación directa de la sociedad civil, definir presupuestos

financieros a organizaciones sociales, que como contrapartida a una prestación económica debe garantizar una respuesta social efectiva.

Las líneas de acción y los componentes que se han desarrollado en el Programa, permiten consolidar una red de servicios integrales y complementarios a las prestaciones de seguridad social.

La metodología de intervención desarrollada asegura la atención a la emergencia, la valoración integral de las situaciones planteadas y acciones de prevención y promoción, posibilitando así la mejora directa en la calidad de vida de los adultos mayores.



