

Estado de situación recomendaciones de política sobre la población sin hogar

Análisis de caso: la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina

Serie de Notas Técnicas CAF *Vivienda en foco*

Desafíos y soluciones para atender las demandas habitacionales de América Latina y el Caribe

En el marco de la Estrategia de Vivienda Adecuada y Hábitat 2031

CAF 2026

Construida/Producida por la **Dirección de Hábitat y Movilidad Sostenible**, de la **Gerencia de Desarrollo Territorial Sostenible** dentro de la **Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de CAF**.

Julián Suárez Migliozi, gerente de Desarrollo Territorial Sostenible, CAF.

Emil Rodríguez Garabot, director de Hábitat y Movilidad Sostenible, CAF

Coordinación y redacción

Carolina Chantrill y Rosario Fassina

Colaboración

Joaquín Tomé

Edición y diseño

Dirección de Hábitat y Movilidad Sostenible – CAF: **Amparo Arteaga, Pablo Lopez y Mariana Poskus**

Diseño y maquetación: **Estefanie Quispe Salas**



Obra digital disponible en la biblioteca virtual de CAF scioteca.caf.com con acceso abierto bajo la licencia

Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0)

Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/by-nc-nd/4.0>

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de CAF ni comprometen a la organización. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



Estado de situación recomendaciones de política sobre la población sin hogar

Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Carolina Chantrill
Rosario Fassina



Figura 1. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://www.pexels.com/photo/city-road-traffic-lands-eape/> (22 de Octubre de 2024)

Contenido

Introducción — 8

¿Qué es el sinhogarismo? — 8

Situación de Calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires — 10

Motivación del Informe — 12

1

La población en situación de calle en CABA — 14

¿Cuántas personas viven en situación de calle? — 15

Números bajo la lupa — 17

¿Quiénes viven en situación de calle? — 19

2

Antecedentes del abordaje local — 22

Marco Normativo — 23

Políticas y Programas — 24

3

Sinhogarismo desde la literatura académica — 26

El debate a escala internacional — 27

En el ámbito local — 28

4

Casos emblemáticos de abordaje — 30

En el Mundo — 31

En América Latina y el Caribe — 33

5

Cómo fortalecer el abordaje local — 36

Factores clave de éxito — 37

Recomendaciones para CABA — 39

Bibliografía — 42

Casos citados — 44

Nota 6. Estado de situación recomendaciones de política sobre la población sin hogar.
Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina



Figura 2. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://www.pexels.com/photo/city-road-traffic-landscape-16228261/> (22 de Octubre de 2024)

Siglas y abreviaturas

ACIJ - Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

BAP - Programa Buenos Aires Presente

CABA - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIS - Centro de Inclusión Social

CPPSC - Censo Popular de Personas en Situación de Calle

DGEyC - Dirección General de Estadística y Censos

GCBA - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

IGH - Institute of Global Homelessness

MDHyH - Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat

OEDC - Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle

ONG - Organización no gubernamental

PPSHC - Política Pública Social para Habitantes de Calle, Colombia

PSC - Personas en situación de calle

ReNaCALLE - Registro nacional de personas en situación de calle

REPSIC - Relevamiento de personas en situación de calle

Introducción

¿Qué es el sinhogarismo?

La situación de calle, también conocida como “sinhogarismo” o “personas en situación de calle”, es un problema que afecta a la mayoría de los principales centros urbanos en todo el mundo. Su definición sigue siendo objeto de debate tanto en el ámbito académico como en el público. Esta dificultad para definir la situación de calle está relacionada con la forma en las políticas públicas y la legislación intentan abordar esta problemática, estableciendo de maneras muy diversas los criterios con los que se identifican y dimensionan los casos, las definiciones de la necesidad y sus componentes, y el alcance de las acciones del Estado al respecto.

A menudo, la “situación de calle” se refiere a la condición en la que una persona, debido a la falta de acceso a una vivienda adecuada o estable, o por otras razones, reside en espacios públicos como calles, parques, estaciones de tren, vehículos abandonados u otros lugares no diseñados para la habitación humana. Sin embargo, no solo abarca a individuos que literalmente duermen en espacios públicos, sino que también incluye a un rango más amplio de personas que utilizan alojamientos nocturnos temporales, como albergues y refugios.

A los efectos de este estudio, se considera la definición proporcionada por el Institute of Global Homelessness (2019), que considera diferentes alcances al definir la situación de calle. Partiendo de una definición amplia relacionada con la falta de acceso a una vivienda adecuada, especifica tres grandes esferas donde esta problemática se expresa: personas sin vivienda, personas viviendo en residencias temporales, y personas que residen en viviendas inadecuadas, o como se denomina en la legislación local, en emergencia habitacional.

Pensar la problemática desde esta definición, permite comprender que las personas en situación de calle enfrentan una serie de desafíos, que no se limitan a la sola necesidad de un techo, sino también que incluyen la falta de acceso a servicios básicos como alimentación, atención médica, higiene y seguridad. Asimismo, reconoce que en esta situación convergen diversas expresiones de problemas estructurales, como el acceso limitado a la vivienda, la desigualdad económica, el desempleo y, en ocasiones, otros desafíos relacionados con la violencia familiar, la salud mental y el consumo problemático de sustancias.

Al reflejar su naturaleza multicausal y la diversidad de actores a los cuales perjudica, se destaca la necesidad de la interseccionalidad a la hora de pensar concretamente cómo revertir tal situación. Las personas sin hogar suelen enfrentarse a vulneraciones de otros de sus derechos, que se interrelacionan y agravan sus condiciones de vida, por lo que esta interseccionalidad no es simplemente una apreciación teórica, sino que tiene implicaciones prácticas en el tipo de soluciones que deben buscarse para abordar el problema.

Así se revela también que la realidad de la situación de calle no discrimina por el estatus económico de un país o su prometedor desarrollo. Contrariamente a lo que podría pensarse, las estadísticas muestran que no existe necesariamente una correlación directa entre la riqueza nacional y la prevalencia de personas en situación de calle¹. Por ejemplo, Islandia, con su economía en desarrollo,

¹ Existen casos específicos donde sí se puede observar una asociación. Por ejemplo, en regiones afectadas por conflictos armados, los datos suelen mostrar una correlación entre la pobreza y la situación de calle.

registra una de las tasas más bajas de situación de calle, mientras que países como Estados Unidos o Italia, considerados potencias económicas, enfrentan altos índices de personas sin hogar (OEDC, 2019). Esto sugiere que el problema no radica únicamente en la disponibilidad de recursos nacionales ni la generación de riqueza a nivel general, sino en cómo se distribuyen los recursos y el acceso equitativo a oportunidades de desarrollo.

Es por ello que las cifras de personas en situación de calle parecen estar más relacionadas con el coeficiente de Gini de cada país que con su riqueza per cápita. Esta medida de desigualdad de ingresos indica que la distribución equitativa de la riqueza puede ser un factor que afecta o refleja las condiciones sobre las que se trabaja para la prevención y la solución de la situación de calle.

América Latina no es ajena a esta realidad, ya que se enfrenta a múltiples desafíos en términos de desigualdad socioeconómica y acceso limitado a viviendas adecuadas. Aunque la problemática de la situación de calle es global, sus matices regionales reflejan las profundas disparidades presentes en las ciudades latinoamericanas. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la región latinoamericana se encuentra entre las más desiguales del mundo en términos de distribución de ingresos, con un coeficiente de Gini promedio de alrededor de 0.47.

De los aproximadamente 600 millones de habitantes residentes en América Latina y el Caribe, alrededor de 120 millones viven en asentamientos con vivienda inadecuada e informal (CAF, 2022). En cuanto a quienes viven en la calle, la comparación entre países es muy difícil debido a las diferencias y confiabilidad en la medición, pero aún así podemos observar cifras extremas como Brasil (13,5 % de la población) o Colombia (8,6 %) de su población.



Figura 3. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://www.canal26.com/media/imagen/2021/06/03/477319.jpg> (15 de octubre de 2024).

Situación de Calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Según el relevamiento realizado en 2023 (REPSIC) por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) y la Subsecretaría de Asistencia y Cuidado Inmediato del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH), la población en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) asciende a 3.511 personas. De ellas, 2.268 pasan la noche en un Centro de Inclusión Social (CIS) y 1.243 en situación de calle propiamente dicha.

Considerando la población total de la ciudad, la tasa de personas en situación de calle es aproximadamente de 0,4 cada 1.000 habitantes, similar a ciudades como Londres (0,4) o Madrid (0,2). Sin embargo, es notablemente menor que en ciudades centrales de países limítrofes, como San Pablo que tiene una tasa de 4,3 cada 1.000 habitantes y la Región Metropolitana de Santiago de Chile, con 1,5 cada 1.000 habitantes. Esto sugiere que la problemática en CABA es más bien moderada, pero no deja de ser significativa.

En Buenos Aires, es especialmente relevante considerar la interseccionalidad de la situación de calle, donde todas las expresiones del sinhogarismo (personas sin vivienda, personas viviendo en residencias temporales, y personas que residen en viviendas inadecuadas) se manifiestan en la dinámica cotidiana de la ciudad. Sin embargo, el enfoque local para abordar el sinhogarismo ha estado principalmente limitado a políticas sociales asistenciales y a las particularidades de los problemas individuales que enfrentan las personas sin hogar.

La Secretaría de Inclusión Social y Atención Inmediata del MDHyH gestiona diversos programas y proyectos de inclusión e integración social dirigidos a las personas en situación de calle. Estos programas atienden la emergencia habitacional, fomentan la participación ciudadana, ofrecen formación y promueven la reinserción laboral. Entre ellos, destaca el Programa Buenos Aires Presente (BAP), que articula con otros organismos de la Ciudad, para brindar atención las 24 hs, y facilita el traslado a los Centros de Inclusión Social (CIS), adaptados a las necesidades familiares y personales de quienes están en condición de emergencia.

Históricamente, el abordaje ha sido fragmentado y de corto plazo, centrado en proporcionar alojamiento temporal sin tratar las causas subyacentes. Esto subraya la necesidad de políticas públicas transformadoras que aborden las condiciones sociales y económicas que llevan a las personas a vivir en la calle y que comprendan el fenómeno de manera más estructural.

El “sinhogarismo” es parte de la amplia gama de problemas que requieren atención por parte de políticas habitacionales integrales. Por ende, esta problemática debe abordarse junto con políticas sociales efectivas que faciliten la reinserción de los ciudadanos en la sociedad. Para erradicar de manera definitiva este fenómeno, es necesario adoptar medidas estructurales y a largo plazo. Si no se influye efectivamente en el mercado inmobiliario y laboral que excluye a millones de personas, y si no se garantizan políticas universales de calidad en educación y salud, algunas medidas podrían ayudar a algunas personas a superar su situación de calle, pero otras ocupan rápidamente su lugar. Construir una política integral en esta materia requiere una perspectiva amplia, intersectorial, interdisciplinaria y estructural que reconozca la diversidad de trayectorias de vida de las personas en situación de calle, así como el papel fundamental que desempeñan las políticas de vivienda, protección social, empleo, salud y educación en la prevención del problema y en la construcción de ciudades inclusivas.

² Ver apartado “Caracterización de la población”

En este sentido, Buenos Aires proporciona un excelente caso de estudio para evaluar formas de construir políticas integrales en la materia. Si bien el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), y en particular el MDHyH a través de sus diferentes dependencias, ha implementado planes y programas de inclusión e integración social, las brechas y barreras para acceder a la vivienda persisten, y en varios casos, se acrecientan profundizando aspectos de vulnerabilidad poblacional. Por lo tanto, se presenta la necesidad de diseñar, implementar y monitorear programas y estrategias para garantizar el derecho a la vivienda y la ciudad, considerando la diversidad socioeconómica y cultural de la población.

En este contexto, CABA presenta una combinación de elementos relevantes para comprender la problemática de la situación de calle en la ciudad. En primer lugar, se observa un aumento en la población de calle², lo que refleja la magnitud del desafío en términos de exclusión social y falta de vivienda adecuada. Esta tendencia ascendente destaca la urgencia de implementar medidas efectivas para abordar este problema.

Por otro lado, Buenos Aires cuenta con un marco normativo progresista que ofrece la oportunidad de un enfoque más complejo y completo de la problemática. Las leyes y regulaciones existentes brindan un marco legal sólido para abordar diversos aspectos de la situación de calle, desde la protección de los derechos de las personas sin hogar hasta la implementación de programas de asistencia y reinserción social.

Además, es importante destacar la voluntad de las autoridades locales de mejorar el abordaje de la problemática de la situación de calle en la ciudad. Se observa un compromiso por parte de las instituciones gubernamentales de desarrollar e implementar políticas y programas efectivos que aborden las causas subyacentes de la situación de calle y brinden soluciones sostenibles a largo plazo. En conjunto, estos tres elementos —el aumento de la población de calle, el marco normativo progresista y la voluntad política local— hacen de CABA un caso de estudio único y relevante para comprender y abordar la compleja problemática de la situación de calle en las grandes ciudades.



Figura 4. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de https://1.bp.blogspot.com/-RPmPeM38hic/XHb5De8d04I/AAAAAAAAARQ0/zYuM3Y6mf7c4Wub7hiziHA18B6OSJePYwCLcBGAs/s1600/NATALIA_BERNADES-0652.jpg (15 de octubre de 2024).

Nota 6. Estado de situación recomendaciones de política sobre la población sin hogar. Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Motivación del Informe

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe – como institución financiera multilateral que apoya el desarrollo sostenible y la integración regional, busca, entre otras cosas, promover políticas y proyectos que aumenten los servicios de vivienda adecuada en toda la región, con especial atención en la población más vulnerable. Ofrece una variedad de productos y servicios que integran variables socio ambientales así como criterios de ecoeficiencia y sostenibilidad, a 18 países, entre los que se encuentra Argentina.

En este contexto, se ha venido dando una colaboración continuada entre CAF y el GCBA, en particular mediante el MDHyH, para contribuir a estrategias, programas y proyectos orientados a la reducción del déficit habitacional. Es por ello que el estudio de la situación y de un abordaje integral de la población sin hogar en Buenos Aires puede proporcionar importantes lecciones y experiencias para informar, no sólo las políticas y programas locales, sino también las iniciativas de vivienda de CAF en otras ciudades de América Latina y el Caribe.

Por lo expuesto, el objetivo de este documento es examinar de manera detallada la situación de la población en situación de calle en CABA, analizar las políticas y programas implementados por el MDHyH para hacer frente a esta problemática, y desarrollar un compendio de casos de estudio que brinde perspectivas útiles para identificar posibles líneas de acción en este ámbito. El fin último del trabajo es identificar prácticas replicables o imitables de los casos estudiados que puedan ser aplicadas en el contexto local porteño, así como en otras ciudades latinoamericanas, y desarrollar una serie de recomendaciones para la formulación de estrategias locales de abordaje integral para la población en situación de calle.

En este sentido, el estudio permite identificar áreas de convergencia y oportunidades de colaboración. Por un lado, el documento resalta la importancia de políticas y programas que fomenten una distribución más equitativa de la riqueza y proporcionen oportunidades de vivienda digna para todos los ciudadanos, alineándose así con la visión y misión de CAF. Por otro lado, se subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos de financiamiento y colaboración entre los diferentes actores involucrados en el sector de la vivienda, incluidos gobiernos, sector privado y organizaciones no gubernamentales, para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para la población más vulnerable.

En este sentido, este documento ofrece un análisis síntesis, pero de carácter exhaustivo de la situación actual de la población en situación de calle en CABA, revisa la literatura relevante sobre el tema y presenta una selección de casos de estudio internacionales que proporcionan información valiosa para la formulación de políticas y programas efectivos. Finalmente, desarrolla una serie de recomendaciones para informar y mejorar las estrategias de intervención destinadas a abordar la población sin hogar en CABA.

En última instancia, se espera que el análisis sirva como punto de partida para considerar la aplicación de políticas similares en ciudades latinoamericanas y del Caribe, generando conocimiento específico y contextualizado sobre la problemática y promoviendo oportunidades de apoyo y financiamiento que ofrezcan soluciones concretas para reducir este déficit y mejorar las condiciones de vida de la población en los países de la región



Figura 5. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/inline-images/Sede%20Red%20de%20Atenci%C3%B3n%20%28foto%29.jpeg> (15 de octubre de 2024).



Figura 6. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://prensa.municipalidadesalta.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/refugio-municipal-3.jpeg> (21 de octubre de 2024).

Capítulo 1.

La población en situación de calle en CABA

¿Cuántas personas viven en situación de calle?

Relevar las poblaciones en situación de calle se ha incorporado a las acciones que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo en grandes centros urbanos de todo el mundo. Como todo relevamiento poblacional, el modo en que se conducen tradicionalmente requiere de decisiones críticas sobre la delimitación del área a relevar, los costos de recolección y su financiamiento, la definición de situación de calle como objeto-sujeto de estudio, y el posterior tratamiento y uso de los datos recopilados.

El sentido que tome cada una de esas cuestiones -teóricas, metodológicas y operativas- impacta de manera significativa en los resultados del relevamiento y la consecuente caracterización de la población, incidiendo de manera indirecta en el tipo de política que llevará adelante y el financiamiento destinado a la misma.

El GCBA lleva a cabo un relevamiento sobre las personas en situación de calle desde el año 1997. Los resultados de este censo muestran una relativa estabilidad en los números a lo largo de los años, en el orden de las 1.000 personas en esta condición, aunque con una clara tendencia de suba luego de la crisis vinculada a la pandemia causada por el COVID-19 (figura 1).

³ La comparación de series largas reviste de cierta dificultad ya que el censo sufrió diversos cambios en la unidad de análisis a lo largo de las últimas dos décadas.



Gráfico 1. Personas en situación de calle, sin contemplar personas en Centros de Inclusión Social. Serie 1997-2023. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA) (1997-2023)³

Luego de una fuerte demanda de organizaciones sociales, en el año 2021 el Gobierno porteño comenzó a considerar en el relevamiento a las personas que duermen en los Centros de Inclusión Social (CIS) o paradores. Los resultados del relevamiento desde entonces (figura 2) muestran un incremento significativo en el año 2023, que representa una variación interanual de 34,5 %. Esta decisión conceptual-metodológica permitió visualizar y analizar la distribución de la población viviendo en la calle (figura 3). Las cifras dan cuenta de que, si bien la población estrictamente durmiendo en la calle en la noche del relevamiento se mantuvo relativamente estable, la población que debieron atender los CIS⁴ fue en aumento.

El aumento de la población en situación de calle no puede atribuirse al fracaso en los programas implementados, sino que está también relacionado con la agudización de la crisis económica y la creciente crisis habitacional. Estos datos resaltan la necesidad de estudiar de manera integral la situación de calle, con foco en las causas subyacentes de este fenómeno, para facilitar la toma de decisiones informada en política pública.

⁴ Los Centros de Inclusión Social (CIS) son una de las políticas llevadas adelante por el GCBA para dar respuesta a la situación de calle. Son espacios que tienen como objetivo brindar a las personas en situación de calle un espacio de contención integral para promover su reinserción social. Los CIS cubren las necesidades más inmediatas de alojamiento, alimentación e higiene.

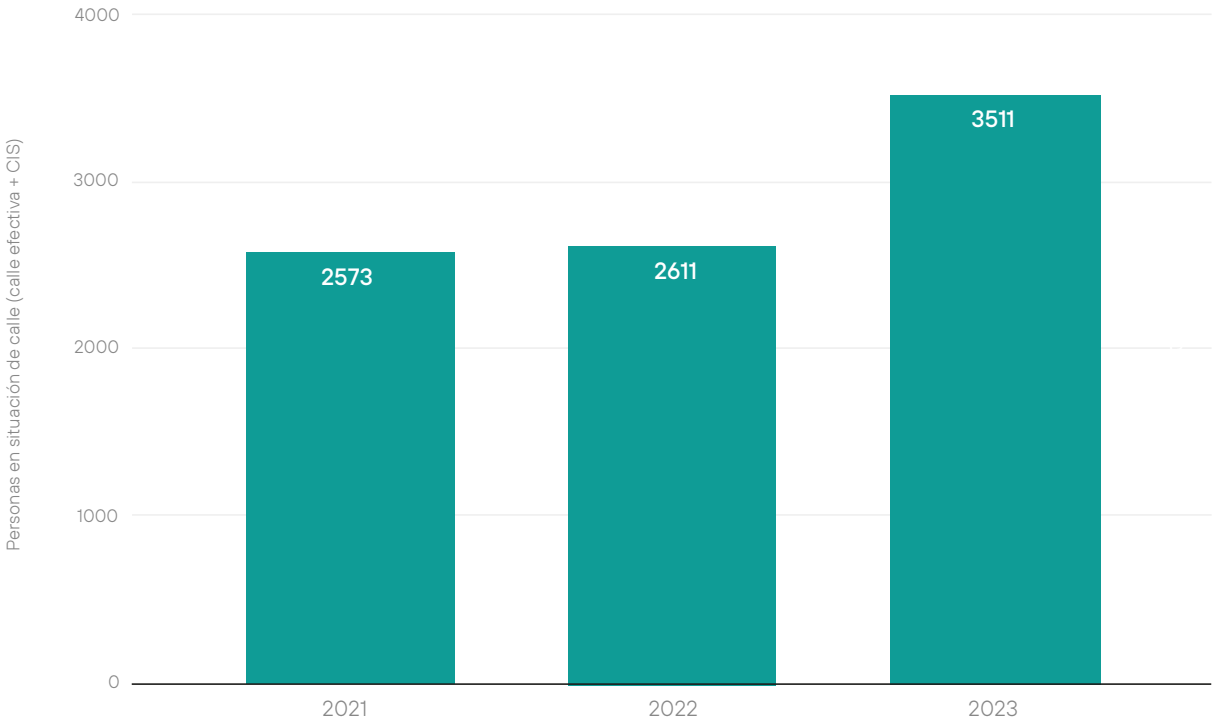


Gráfico 2. Personas en situación de calle contemplando a las personas pernoctando en los CIS la noche del relevamiento. Serie 2021-2023. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). REPSIC 231, 2021, 2022 y 2023.

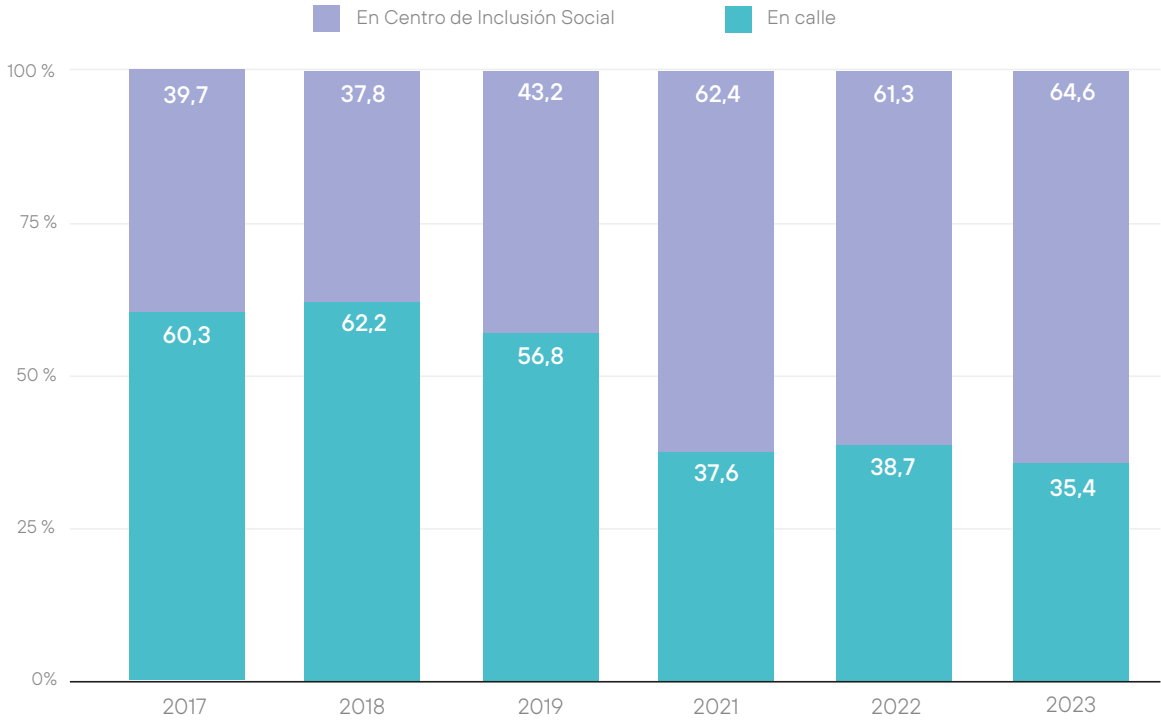


Gráfico 3. Población registrada en el Relevamiento de Población en Situación de Calle por lugar de asentamiento en CABA. Años 2017/2019 - 2021/2023. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). REPSIC 231, abril 2023.

Números bajo la lupa

Para cuantificar las personas en situación de calle en zonas urbanas, el GCBA ha utilizado metodologías como S-Night o Street Survey, también conocidas como conteos de puntos en el tiempo o PIT (Point-in-Time). Estos conteos pueden aplicarse en un formato censal completo para un contexto espacio-temporal delimitado, como lo han hecho en los casos de en Madrid y Bogotá; o bien, pueden ejecutarse mediante la aplicación de un diseño muestral ya sea de tipo aleatorio o con criterios de selección de casos (Di Iorio, J., & Farías, M. I., 2020).

La metodología empleada localmente para llevar a cabo este conteo puede presentar limitaciones de tipo metodológico que conllevan un posible subregistro de la totalidad de la población en situación de calle. Estas limitaciones

han sido puestas de manifiesto por organizaciones sociales y de derechos humanos locales que, ante la constancia en las cifras oficiales obtenidas y una metodología cuestionada, presumen una desviación significativa. En particular, la principal observación yace en el uso de un enfoque basado en la observación visual, sin tomar en consideración la dinámica y movilidad de las personas en situación de calle. Al mismo tiempo, se observa la falta de recolección de datos cualitativos que permitan comprender la complejidad de esta condición.

Motivadas por estas observaciones y expertas en su materia, las organizaciones civiles y de derechos humanos reclaman la necesidad de realizar un relevamiento con una metodología distinta que incorpore su expertise en la temática, y su activa participación en el diseño y ejecución. En los últimos años, se destacan dos experiencias: el Censo Popular de Personas en

Situación de Calle (CPPSC) y Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle (ReNaCALLE).

El primero contó con dos ediciones: 2017 y 2019 y tuvo colaboración de organismos de defensa pública. Estos relevamientos revelaron cifras considerablemente más altas que las proporcionadas por los conteos precedentes, suscitando algunas tensiones y dinamizando debates sobre cómo abordar esta problemática.

El CPPSC reveló una tendencia de crecimiento, como el relevamiento oficial, aunque sobre un número nominal más alto. El Segundo Censo Popular de abril de 2019, se relevaron 7.251 personas en situación de calle, lo que representa un aumento del 64% respecto al Primer Censo Popular (2017). De éstas, 5.412 carecían de acceso a paradores u otros establecimientos de atención gubernamentales el día del censo, lo que las llevó a pernoctar en la vía pública. Alarmanamente, el 16 % de ellas eran niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

Por su parte, el ReNaCALLE fue lanzado en 2023 y con escala nacional. Se llevó adelante en 11 ciudades: Pergamino; Morón; San Fernando del Valle de Catamarca; Paraná; Malvinas Argentinas; Santa Fe de la Vera Cruz; Lanús; Corrientes Capital, San Martín (Mendoza); San Salvador de Jujuy y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los resultados para el caso de CABA registraron 8.028 personas en situación de calle, mostrando un aumento respecto al CPPSC de 2019⁵. 909 de esas personas eran menores de 18 años.

Las principales diferencias que se pueden reconocer entre ambos relevamientos son de tipo metodológicas, con capacidad de afectar significativamente los resultados. Los relevamientos oficiales, cuentan personas adultas que pernoctan en el espacio público, y recorren

"zonas críticas" pre identificadas como aquellas en donde habitualmente se encuentran más personas en situación de calle. El relevamiento es un muestreo no probabilístico de tipo incidental o accidental, que hasta 2021 se realizaba durante una noche, durante seis horas, con el equipo técnico propio del GCBA. Por su parte, los censos alternativos conducidos por las organizaciones, cuenta y releva personas adultas que pernoctan en el espacio público, así como a aquellos que se alojan en forma transitoria en la red de alojamiento nocturno. Se lleva a cabo recorriendo los 48 barrios administrativos de CABA, siendo un muestreo no probabilístico de tipo incidental o accidental, con la diferencia que se realiza durante cuatro días, con la participación de 400 voluntarios, incluyendo organizaciones, personas en situación de calle, funcionarios e investigadores. Las organizaciones se ocupan de censar en los barrios que conocen debido a su trabajo habitual con personas en situación de calle.

Las discrepancias entre los datos oficiales y los censos alternativos subrayan la incidencia que tienen métodos de relevamiento diferentes sobre los resultados finales. Esto destaca la importancia de considerar, en función de los recursos disponibles, cuestiones metodológicas como la definición de los criterios de selección de casos o el alcance geográfico del muestreo, así como aspectos operativos como la selección y participación de personal de campo. Adoptar enfoques colaborativos y participativos en la caracterización de las personas en situación de calle puede aprovechar el conocimiento y fuerza de trabajo de organizaciones y/o voluntarios.

⁵ Aunque ReNaCALLE toma como base para construir su metodología este censo popular, al haber algunas diferencias (como por ejemplo la forma de contabilizar infancias o de incluir o no a las personas en riesgo de estar en situación de calle) no son estadísticamente comparables.

¿Quiénes viven en situación de calle?

Según los últimos datos oficiales disponibles (abril 2023), se contabilizaron 3.511 personas en situación de calle, lo que representa un aumento del 34 % con respecto al año anterior. La mayoría de ellos, el 64,6 %, se encuentra atendida en Centros de Inclusión Social (CIS), mientras que el 35,4 % permanece en la vía pública. Esta población es predominantemente masculina (74,4 %) y mayor de 18 años (82,5 %), con una notable concentración en la Comuna 1 de la ciudad.

El 60,6 % de los encuestados declararon estar en situación de calle desde hace más de un año, lo que sugiere una persistencia en esta condición. Además, la mayoría de la población en situación de calle (82,5 %) realiza actividades remuneradas, lo que contradice la percepción común de que esta población es mayoritariamente desempleada (figura 4). Asimismo, un 28,1% declaró haber recibido ingresos no laborales, del Programa de Ciudadanía Porteña⁶ siendo una de las principales fuentes de ingresos no laborales (54,1 % de quienes declararon haber recibido ingresos no laborales).

⁶ Programa Ciudadanía Porteña es un programa de transferencias condicionadas que busca disminuir la desigualdad y erradicar el trabajo infantil fomentando el desarrollo educacional de los niños, el cuidado por la salud y la calidad de vida de las mujeres en CABA, y se encuentra vigente desde 2005. Si bien la población objetivo del programa no se enfoca en la población en situación de calle, este programa forma parte del universo de políticas donde esta población termina siendo principalmente beneficiaria.

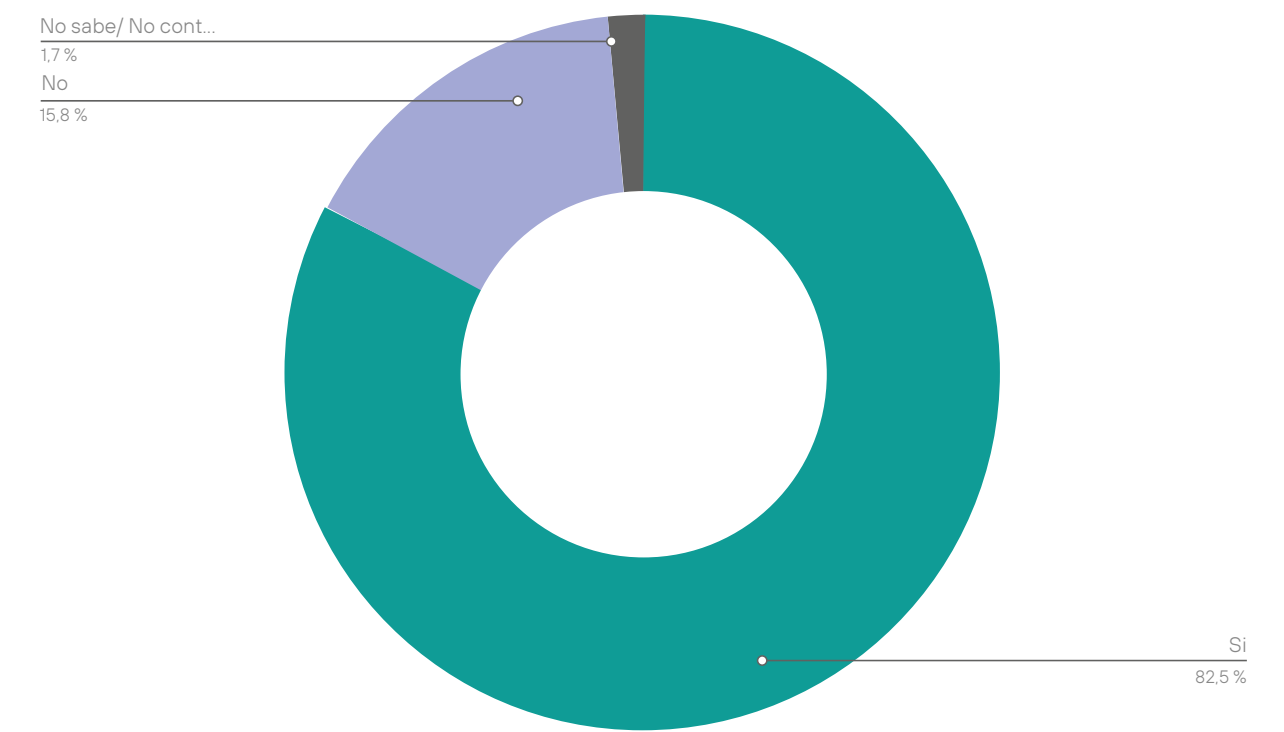


Gráfico 4. Distribución porcentual de la población de 10 años y más que realizó actividad remunerada la semana anterior al relevamiento. Ciudad de Buenos Aires. Abril 2023. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). REPSIC, abril 2023.

Nota 6. Estado de situación recomendaciones de política sobre la población sin hogar. Análisis de caso: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Según el ReNaCALLE 61,7 % de las personas relevadas afirmó que ha trabajado en la última semana. En relación con la población que ha respondido que no realiza ninguna actividad laboral, el 42 % ha respondido que el motivo de no trabajar es por estar buscando y no encontrar trabajo.

La población observada y relevada en la calle se distribuye de manera heterogénea en la Ciudad (figura 5). La mayoría de la población (73,4 %) se concentra en tan solo cuatro comunas, siendo la Comuna 1 la que muestra la mayor cantidad (35,1%), seguida por la 14 con el 14%, la Comuna 3 con el 10,5%, y las Comunas 13 y 4 con el 7,5% y 6,4%, , respectivamente). Las comunas con menor peso relativo de población son la 8 (1,6%), 11 (1,1%) y 12 (1,9%).

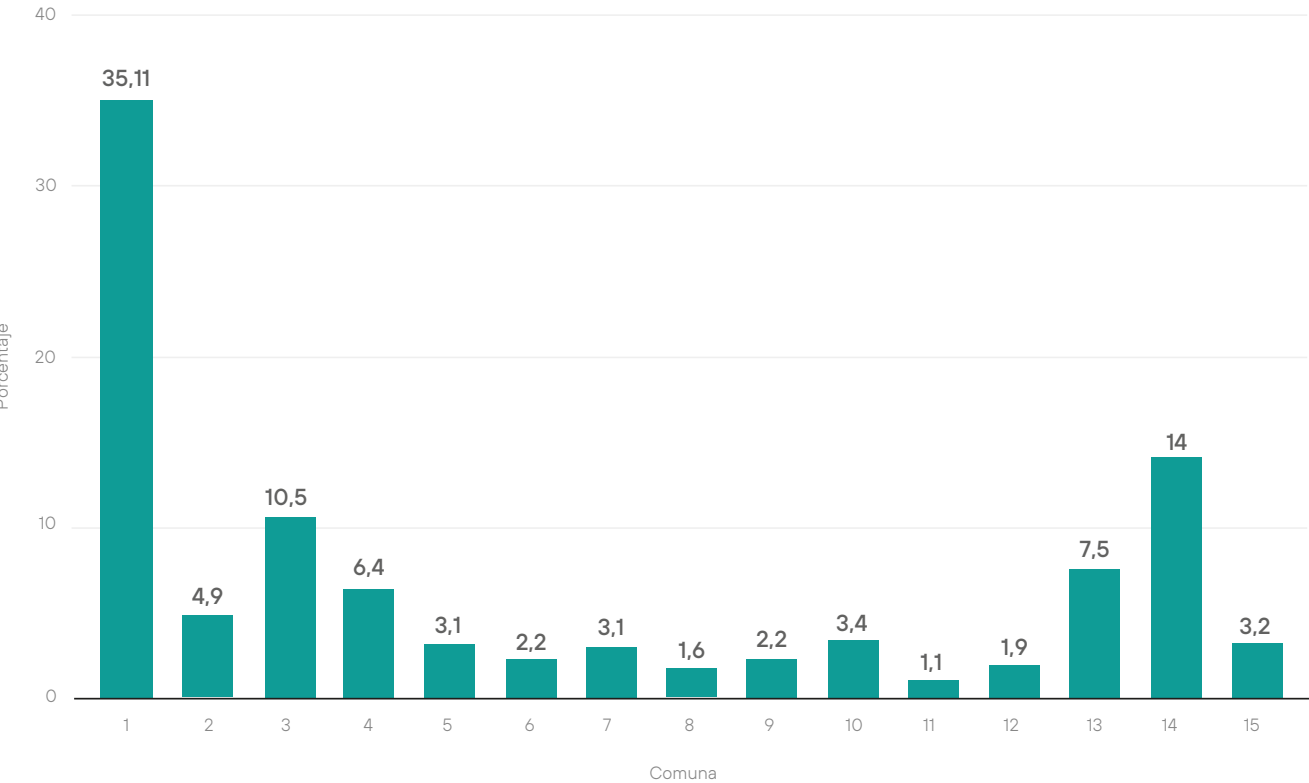


Gráfico 5. Distribución espacial de la población registrada por observación. Ciudad de Buenos Aires. Abril 2023. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). REPSIC, abril 2023.

Los sitios donde se observó predominantemente a la población asentada incluyen la vereda (66,5%), una plaza o un parque (9,9%), un cajero automático (5,0%), y el bajo una autopista (4,3%). El resto de casos se distribuye entre estaciones terminales de micros, trenes o subterráneos, entradas y guardias de hospitales públicos, lugares de culto, y bulevares, entre otros poco frecuentes.

El 28 % de las personas observadas en el REPSIC (2023) accedieron a responder un cuestionario, cuyo propósito es obtener más información sobre su situación y complementar la sección observacional con un abordaje cualitativo. El 16,6 % de la población relevada que contestó el cuestionario declaró habitar en la ciudad desde que nació, es decir que se presume oriundo de la ciudad. El 57,7 % respondió estar en la ciudad un año o más, mientras que el 16,3 %, menos de un año y del resto (9,3 %) no se cuenta con información.

El 77,5 % de la población relevada en la calle declara que pernoctó en ella todos los días de la semana anterior al operativo. El 13,0 % de la población que respondió el cuestionario, declaró

que la semana anterior al relevamiento durmió en otro lugar cuando no pernoctó en la calle. De este grupo, el 39,1 % durmió en un parador, pensión o vivienda de la Provincia de Buenos Aires. El resto declaró resolver su situación en CABA: 30,4 % en casa de familiares y amigos, y el 21,8 % en un parador, pensión u hotel.

Por otra parte, el 60,6 % declaró estar en situación de calle desde hace más de un año, el 28,7 % menos de un año y se desconoce esta información para el 11,0% de los entrevistados. De igual forma se encuestó a las personas relevadas en los Centros de Inclusión Social. El 43,0 % de la población en CIS nació en CABA, y el 25,2 % en la Provincia de Buenos Aires. Del resto, el 13,5 % lo hizo en otro lugar de la Argentina y el 9,9 % en el extranjero. Se desconoce el lugar de nacimiento del 8,4 %.

Al igual que el segmento observacional, la población atendida en los CIS es mayoritariamente masculina (73,5 %). El 61,6 % de la población en CIS se encuentra entre los 19 y 59 años, el 14,4 % tiene 60 años y más. Los niños/as y adolescentes representan el 14,3 % y quienes tienen de 15 a 18 años cuentan con un peso relativo de 1,2 %.

En cuanto al acceso a servicios de salud, el 79,7 % de los respondientes declaró utilizar habitualmente servicios de salud y el 70,7 % hacerlo a través de servicios públicos. Esta cifra es similar a la publicada en el ReNaCALLE, donde el 65,8 % declaró atenderse en hospital público. Este relevamiento también arroja información vinculadas a discapacidades y consumo problemático de sustancias: el 23,9 % son personas que tienen alguna discapacidad y el 57,4 % de quienes ha declarado consumir sustancias lo identifica como un problema.

Por último, las preguntas vinculadas al acceso a la educación del REPSIC muestran que la población entrevistada de 19 años y más no alcanzó mayoritariamente el nivel educativo actualmente obligatorio (40,1 % cuenta sólo con el nivel primario -completo o incompleto- y 26,2 % secundario incompleto). El ReNaCALLE muestra cifras aún más preocupantes: 24,47 % de las personas respondieron que han concluido sus estudios primarios, mientras que 17,73 % no han finalizado dicho nivel educativo. Y con relación al nivel secundario, el 29,5 % respondieron que no lo han concluido. Sin embargo, es llamativo el dato de que el 94 % de la población en situación de calle de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tenido un acercamiento en algún momento de su trayectoria de vida con el sistema educativo.

Capítulo 2.

Antecedentes del abordaje local

El abordaje local de esta problemática se remonta al año 1997. Desde entonces, el GCBA ha ido estableciendo una serie de programas y normativas incrementando el alcance de los marcos de acción, las medidas de atención y los recursos destinados a la población en situación de calle. La figura 6 presenta una línea de tiempo que identifica los principales hitos desde la aparición de la primera normativa, las que serán detalladas en los próximos apartados.

Marco Normativo

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) cuenta con un marco normativo amplio para abordar la situación de calle, respaldado por la Constitución local y la legislación nacional. La Constitución de la CABA, promulgada en 1996, consagra el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado, priorizando a personas en condiciones de pobreza extrema y con necesidades especiales. Este derecho también está respaldado por la Constitución Nacional y tratados internacionales.

En términos normativos se destacan dos leyes principales: la Ley No. 4.036, que protege los derechos sociales en general, y la Ley No. 3.706, que se centra específicamente en las personas en situación de calle. La primera otorga una protección general a los derechos sociales de los habitantes de la Ciudad, en línea con lo establecido por la Constitución local, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Aunque no menciona explícitamente el derecho a la vivienda, sí hace referencia a la responsabilidad de la Ciudad de proporcionar alojamiento adecuado a personas adultas mayores y con discapacidad.

La segunda, Ley No. 3.076 de 2011 define la categoría operativa de la situación de calle, proporcionando un marco legal sólido. Esta Ley posee dos partes fundamentales; una reconoce la situación de hecho, mientras que la otra aborda las situaciones de riesgo de situación de calle. En la primera parte, el inciso "a" del artículo 2° define que las personas en situación de calle son aquellos hombres, mujeres o grupos

Principales hitos de política vinculados a la situación de calle en CABA

- 1997** ○ Aprobación del Decreto N° 607/GCBA/97. Su primer componente, Programa para las Personas Sin Techo, es la primera política ejecutada por el GCBA para esta población.
- 2006** ○ Establecimiento del programa "Atención para Familias en Situación de Calle" por el decreto 690/06, otorgando un subsidio exclusivamente destinado a la vivienda a las personas en situación de calle.
- 2007** ○ Se declara una emergencia habitacional mediante la Ley N°1408, evidenciando la gravedad de los problemas de vivienda y la falta de hogar en la ciudad.
- 2010** ○ Aprobación de la Ley N°3706, que reconoce a las personas en situación de calle como sujetos de derecho con necesidades diversas.
- 2021** ○ Promulgación de la Ley N°27.654 a nivel nacional, estableciendo directrices para garantizar los derechos humanos de las personas en situación de calle en toda Argentina.

Gráfico 6. Principales hitos de política vinculados a la situación de calle en CABA. Fuente: elaboración propia.

familiares que habitan en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de forma transitoria o permanente, ya sea que utilicen o no la red de alojamiento nocturno.

La segunda parte incorpora un componente de prevención. Reconoce que existen situaciones encubiertas y riesgosas que podrían agravar el problema de la situación de calle a corto plazo si no se abordan oportunamente. Según el inciso "b" del artículo 2°, las personas en riesgo de situación de calle son aquellas que padecen ciertas condiciones de vulnerabilidad habitacional, que incluyen alojarse en instituciones con plazo determinado de egreso, estar notificadas de un desalojo, o vivir en estructuras temporales o en asentamientos sin acceso a servicios básicos o en condiciones de hacinamiento.

Esta ley reconoce que las políticas públicas deben considerar no sólo a quienes ya se encuentran en situación de calle, sino también circunstancias previas e instancias intermedias, con el fin de prevenir que más personas caigan en esta situación. Aunque la Ley fue parcialmente vetada en 2011, representó un avance importante al establecer precedentes claros sobre la definición de las condiciones que hacen a esta problemática, otorgando mayor visibilidad a este grupo vulnerable y poniendo en agenda sus necesidades.

A nivel nacional, la Ley No. 27.654 de 2021, establece directrices para garantizar los derechos humanos de las personas en situación de calle en todo la Argentina. Esta Ley promueve la participación de las personas afectadas en el diseño e implementación de políticas, con un enfoque intersectorial y transversal, y elevando el respeto a los derechos de género y de las personas mayores. La ley significó un gran avance en sentido del enfoque nacional sobre la temática y abandonar la lógica compartimentada por municipios que en algunos casos resulta contraproducente. Bachiller (2021) observa que el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es paradigmática en este sentido.

En esta región, el fenómeno de las PSC suele circunscribirse a ciertas áreas centrales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). De tal manera, las políticas públicas operan desde una lógica compartimentada, sin reconocer las dimensiones metropolitanas del fenómeno, disminuyendo su impacto en el tiempo.

Si bien el marco normativo vigente tiene una impronta progresista, los programas implementados localmente parecen centrarse en la atención de la emergencia habitacional a través de brindar alojamiento temporal sin abordar las causas subyacentes del fenómeno.

Políticas y Programas

El GCBA ha implementado diversos programas para abordar la problemática de las personas en situación de calle. A pesar de numerosos esfuerzos por armonizar estas políticas bajo un mismo organismo ejecutor, muchos de estos programas se ejecutan de manera fragmentada bajo distintas órbitas de gobierno.

Tras la adquisición de autonomía jurisdiccional por parte de la Ciudad en 1997, se creó el Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional. Éste fue un claro intento de abordar el aumento de personas sin hogar. Al mismo tiempo, se promulgó la Ley No. 114, que buscaba proteger los derechos de niños y adolescentes en la Ciudad.

Hasta el año 2007, la atención social estuvo centralizada en una Secretaría, que posteriormente se convirtió en una Dirección de Atención Inmediata. Durante este período, se introdujeron términos como "atención inmediata", "integración social" y "fortalecimiento", definiendo así las áreas de asistencia de emergencia y las intervenciones en la calle.

En 2007, se declaró una emergencia habitacional mediante la Ley No. 1408, lo que evidenció la gravedad de los problemas de acceso a la vivienda y la falta de hogar en la Ciudad. Esta declaratoria de emergencia se prorrogó varias veces hasta el año 2010.

Actualmente, el principal programa porteño que aborda la problemática es el denominado "Atención para Familias en Situación de Calle", establecido por el Decreto 690/06. Este programa, entre otras disposiciones, otorga un subsidio exclusivamente destinado a la vivienda a las personas en situación de calle. Sin embargo, los requisitos para acceder al programa, como la residencia mínima de dos años en la Ciudad y la comprobación de la situación de calle, se contraponen al propósito original de protección de estas personas.

Este subsidio es transitorio, con un plazo de 12 meses, y los montos asignados distan considerablemente de cubrir un alquiler en el mercado formal, lo que condena a los beneficiarios a recurrir a alojamientos temporales. Una vez transcurrido este período, el beneficiario pierde la asistencia gubernamental. En esta situación, algunos beneficiarios, especialmente mujeres solas con niños a su cargo, han optado por recurrir a la justicia para continuar recibiendo el subsidio, ya que su vulnerabilidad habitacional persiste (Arcidiácono y Gamallo, 2017; Marino, 2015).

Estos elementos configuran la intermitencia en la situación de un subgrupo de habitantes de la calle, que quedan atrapados en un ciclo difícil de romper. De manera resumida, Rosa y Toscani (2020) describen la secuencia de la siguiente manera: "de la calle al hotel, del hotel al desalojo, de vuelta a la calle y, con el subsidio, de vuelta al hotel". Este ciclo implica alternar entre residir en un hotel o pensión mientras se recibe el subsidio habitacional, y volver a la situación de calle una vez que termina el subsidio o se produce el desalojo, sin posibilidad de mantener la habitación por cuenta propia o encontrar otro lugar donde residir.

La judicialización de este programa es significativa, con numerosos casos presentados en la Justicia en lo Contencioso Administrativo de la CABA para acceder, aumentar o prorrogar el subsidio. Tan solo entre enero y mayo de 2022, se registraron 4.711 amparos vinculados al acceso, monto o actualización del subsidio (ACIJ, 2022).

Otro programa importante implementado por el GCBA es "Buenos Aires Presente" (BAP), que brinda atención primaria y acompañamiento a las personas en situación de calle. Bajo este programa, se establecen Centros de Integración Social (CIS o paradores) donde las personas en situación de vulnerabilidad pueden pernoctar.

Durante los meses de invierno, estos centros se refuerzan con el "Operativo Frío", que proporciona plazas adicionales en paradores, así como alimentos, ropa de abrigo y elementos de higiene.

A pesar de la existencia de estos centros, muchas personas en situación de calle se niegan a utilizarlos debido a problemas de seguridad, segregación de género y otras limitaciones.

Además, algunas familias se enfrentan a dificultades para acceder a estos espacios debido a la separación de género, la falta de espacio para los carros utilizados en la recolección de cartón y la imposibilidad de llevar a sus mascotas.

Aunque el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat supervisa las políticas relacionadas con la falta de vivienda, los programas individuales funcionan de manera independiente. Por ejemplo, al solicitar un subsidio habitacional, sólo se evalúa la situación de vivienda de la persona; al contactar con el BAP (Buenos Aires Presente), solo se aborda la urgencia que motivó el contacto; y, al acceder a un refugio, sólo se obtiene un lugar para pasar la noche, sin considerar otras necesidades o desafíos que enfrenta la persona solicitante.

Este abordaje crea obstáculos burocráticos que desalientan a las personas sin hogar a buscar ayuda mientras dificultan una respuesta coordinada y efectiva por parte del Estado. Estos programas, al orientarse hacia la respuesta a emergencias, carecen de opciones a largo plazo y funcionan como dispositivos aislados que fragmentan las diversas problemáticas que enfrentan las personas en situación de calle, evitando adoptar una visión integral de la situación.

Capítulo 3.

Sinhogarismo desde la literatura académica

El debate a escala internacional

La problemática de las personas en situación de calle ha llevado al desarrollo de diferentes modelos de intervención social en todo el mundo. Dos de los enfoques más destacados son el modelo "de escalera" y el modelo "Housing First". Cada uno de estos modelos aborda la cuestión desde perspectivas y estrategias distintas, lo que lleva a resultados y enfoques divergentes.

El enfoque del modelo "de escalera" implica una serie de pasos secuenciales que deben cumplirse antes de acceder a una vivienda estable. Comienza ofreciendo alojamiento temporal y luego avanza hacia la provisión de servicios o tratamientos multidisciplinarios, con el objetivo final de lograr que la persona resida de manera autónoma. Sin embargo, este modelo suele requerir que las personas cumplan con ciertas condiciones previas, como estabilizar su estado clínico o mantenerse en un tratamiento, antes de acceder a una vivienda. Aunque busca resolver la situación de calle, se critica que este modelo pone demasiada responsabilidad en las personas sin hogar y puede excluir a aquellos que no cumplen con ciertos requisitos previos.

Por su parte, el modelo "Housing First" prioriza el acceso inmediato a una vivienda estable como primer paso para abordar la problemática de las personas en situación de calle. Este enfoque, basado en derechos humanos, reconoce que la vivienda brinda seguridad y estabilidad, lo que permite a las personas pensar en proyectos de vida alternativos. Una vez garantizado el acceso a la vivienda, se ofrecen servicios de apoyo opcionales, donde las personas tienen control sobre sus decisiones. Este modelo, centrado en el individuo y en la autodeterminación, busca generar cambios estructurales a mediano y largo plazo, en contraposición al modelo "de escalera", que ofrece una respuesta más paliativa y centrada en la emergencia.

Ambos modelos reconocen la importancia de un enfoque multidisciplinario para abordar la situación de calle, pero difieren en sus estrategias y puntos de partida sobre el papel de las decisiones individuales y las condiciones estructurales en la génesis del problema. Mientras el modelo "de escalera" busca abordar las causas subyacentes antes de proporcionar una vivienda, el modelo "Housing First" considera que el acceso a la vivienda estable es fundamental para iniciar cualquier otro tipo de intervención (Aubry et. al, 2015).

La efectividad de este enfoque se refleja en varios casos exitosos. Por ejemplo, el programa Housing First Discus en Ámsterdam, el servicio Housing First Turning Point en Glasgow y el servicio Casas Primeiro en Lisboa, muestran tasas de retención de vivienda notables, todas ellas por encima del 79 % (Busch-Geertsema, 2013). Estas cifras respaldan la idea de que el modelo "Housing First" es altamente efectivo en promover la estabilidad residencial a largo plazo para las PSC, al tiempo que les otorga autonomía y control sobre su propia vida.

Aunque la evidencia respalda que el enfoque Housing First generalmente supera a los modelos de atención primaria o de "escalera", muchos municipios se muestran reacios a adoptarlo por temor a los costos. A pesar de la limitada evidencia sobre los costos relativos, los estudios preliminares sugieren que el enfoque Housing First no resulta en gastos excesivos.

Por el contrario, estos programas parecen reducir el consumo de drogas duras, mejorar la salud de las personas con VIH/SIDA y disminuir el uso de servicios de emergencia (Sadowski, Kee, VanderWeele, & Buchanan, 2009; Basu, Kee, Buchanan, & Sadowski, 2012). Por ejemplo, Basu et al. (2012) al analizar 407 personas en situación de calle con enfermedades crónicas en la ciudad de Chicago, determinó que el enfoque Housing First resultó en menores costos respecto a la atención que recibían usualmente, debido a que las personas en estudio redujeron significativamente su tiempo de hospitalización.

En última instancia, el análisis reveló que con la implementación de un enfoque de Housing First se pudo ahorrar hasta USD 6.307 anuales por adulto sin hogar con una condición médica crónica.

En el ámbito local

La literatura local sobre la situación de calle en Argentina revela diversas perspectivas y enfoques que han guiado el enfoque teórico de las políticas sociales y programas destinados a esta población vulnerable.

Por un lado, se destaca la crítica a la focalización unidimensional en la vivienda como única causa de la situación de calle. Según Andrea Bascialla (2017), este enfoque simplifica la complejidad de las experiencias de vida de las personas en situación de calle, omitiendo las interrelaciones con el contexto socioeconómico, las acciones del Estado y el comportamiento

del mercado. Además, la autora señala que las políticas centradas únicamente en la vivienda no interpelan a otros sectores estatales y agentes sociales que interactúan con esta población, como hospitales, escuelas y policías.

Por otro lado, se cuestiona la concepción moralista de la pobreza presente en algunos programas sociales, que atribuyen la marginalidad al comportamiento individual sin considerar las causas estructurales del problema. Bascialla (2017) evidencia que los enfoques de reinserción social (BAP, línea 198) tienden a trasladar la responsabilidad a las propias personas en situación de calle, sin reconocer los contextos expulsivos de las instituciones sociales (a saber, la escuela, la familia, y el mercado laboral entre otros) ni las respuestas discriminatorias de algunos efectores de salud o de seguridad.



Figura 7. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de https://static.eldiario.es/clip/bfcbf14a-bce4-498e-af05-432bfc0766de_16-9-discover-aspect-ratio_default_1103530.jpg (25 de octubre de 2024).



Figura 8. Argentina. Fuente: tomada de <https://www.europapress.es/epsocial/derechos-humanos/noticia-acabar-hambre-malnutricion-mundo-parlamentarios-exponen-ideas-20181027133532.html> (20 de noviembre de 2024).

Diversos artículos sobre la materia destacan la importancia de abordar la situación de calle como un problema social de la vida urbana que involucra a sujetos plenos con capacidad de agencia. Bascialla (2017) señala que la transitoriedad en las respuestas a esta problemática impide capitalizar las experiencias pasadas y reconocerla como un problema estructural.

Otros enfoques recurren a políticas de reinserción laboral como un factor de solución al problema habitacional. En estos programas se observa un intento de incorporar a las personas en situación de calle al mercado de empleo a través de talleres de capacitación. Sin embargo, estas políticas suelen ignorar las actividades informales que estas personas realizan y les generan ingresos. De esta forma, no trabajan en la construcción de redes sociales que les permitan salir de la situación de calle de manera sostenible (Boy, 2011).

Finalmente, la literatura subraya la necesidad de respuestas intersectoriales que aborden las dimensiones individuales, relacionales y estructurales del problema, evitando lecturas culpabilizantes y reconociendo la importancia de los factores de protección desarrollados a través de las respuestas estatales (Fundación gente de la calle, 2019). En resumen, el abordaje teórico sobre las personas en situación de calle en Argentina revela la complejidad y heterogeneidad de esta problemática, así como la necesidad de políticas integrales que aborden sus múltiples dimensiones y reconozcan la agencia de las personas afectadas.

Capítulo 4.

Casos emblemáticos de abordaje

En el Mundo

En el panorama global, se reconocen diversos países que han implementado estrategias innovadoras para abordar la problemática de las personas en situación de calle. En Estados Unidos y Europa, el enfoque "Housing First" ha ganado terreno como una solución efectiva que prioriza la autonomía de las personas en situación de calle y la provisión de viviendas estables como primer paso. Como se mencionó anteriormente, esta estrategia se basa en el acceso rápido a soluciones habitacionales combinadas con servicios de apoyo itinerantes, sin requisitos de abstinencia o tratamiento a cambio de vivienda. Estas políticas subrayan la importancia de centrarse en las necesidades y preferencias individuales de las personas sin hogar, con el objetivo de brindarles un entorno estable y apoyo integral para reconstruir sus vidas.

Además de implementaciones exitosas de políticas de "Housing first", y el logro de combinaciones entre políticas sociales de asistencia y políticas habitacionales, se destacan varios casos de proyectos de cooperación entre sociedad civil, municipios y el sector privado para poder abordar esta problemática.

En el Reino Unido, diversas políticas y leyes, como Rough Sleepers Unit (RSU) en Inglaterra, la Homelessness Reduction Act y la Housing Act en Gales, se centran en proporcionar soluciones habitacionales y servicios integrales para personas sin hogar. Estas iniciativas priorizan la prevención, la atención integral y la restauración del proyecto de vida de las personas afectadas, con un enfoque político y presupuestario significativo para reducir la cantidad de personas en situación de calle. Rock Trust en Escocia es un modelo de colaboración público-privada ha demostrado ser muy efectivo en abordar la situación de calle juvenil. La organización ofrece apoyo integral y adaptado a las necesidades de los jóvenes sin hogar, abordando factores como la ruptura familiar, salud mental, abuso de sustancias y trauma infantil. Trabajando en colaboración con asociaciones de vivienda y

autoridades públicas, Rock Trust proporciona alojamiento y una gama de servicios de apoyo que incluyen mentoría, mediación y actividades educativas. Su proyecto "Housing First for Youth" en asociación con Almond Housing Association y West Lothian Council, ha proporcionado viviendas independientes y apoyo continuo a jóvenes ex-tutelados desde 2017. Además, Rock Trust está asociado con el City of Edinburgh Council para ofrecer viviendas permanentes a jóvenes con experiencia en cuidado, dentro del programa Edinburgh Housing Pathfinder del gobierno escocés. Gracias a la financiación adicional de Nationwide Building Society, han podido ampliar su alcance en West Lothian.

Este programa ha demostrado su efectividad de manera contundente: ninguno de los jóvenes participantes ha vuelto a la situación de calle. La estrategia actual de Irlanda para abordar el sinhogarismo fue iniciada en 2016 y se conoce como Reconstruyendo Irlanda, un Plan de Acción para la Vivienda y Sin Hogar. Ésta reconoció que la causa principal del aumento de la falta de vivienda es la escasez de oferta en todo el sector de la vivienda, resultado del reciente colapso económico y el daño asociado al sector de la construcción. Por lo tanto, la solución a largo plazo es aumentar la oferta de viviendas. Este plan proporciona un enfoque multi estratégico y orientado a la acción para alcanzar los objetivos clave de vivienda del gobierno y abordar la falta de vivienda de manera integral.

Asimismo, está diseñado para acelerar la provisión de todo tipo de viviendas: social, privada y de alquiler. En paralelo, se han implementado políticas específicas para abordar la situación de la vivienda vacante en Irlanda, como la Estrategia Nacional de Reutilización de Viviendas Vacantes, publicada en agosto de 2018. Esta estrategia busca aumentar la disponibilidad de viviendas sociales, mediante la focalización en algunas de las 183,000 viviendas vacías en el país.

Asimismo, el Plan Nacional de Implementación de Housing First, publicado en septiembre de 2018, se compromete a implementar Housing First en cada municipio de Irlanda y establece objetivos anuales para cada autoridad local. Estas políticas reflejan un enfoque integral y coordinado para abordar la falta de vivienda y mejorar el acceso a una vivienda adecuada en Irlanda.

Finlandia ha adoptado también el enfoque "Housing First", proporcionando viviendas de alquiler y atención integral para las personas sin hogar. Esta estrategia se enfoca en invertir la lógica tradicional de acceso a la vivienda, promoviendo la reinserción social y laboral. Finlandia también ha implementado medidas como la construcción de nuevas viviendas y la conversión de refugios transitorios en viviendas permanentes, además de ofrecer un amplio apoyo psicológico y social. Helsinki, fue pionera en transformar alojamientos de emergencia en viviendas a largo plazo. Uno de sus casos más icónicos es el del refugio nocturno del Ejército de Salvación, uno de los primeros casos de transformación de un gran centro de alojamiento de emergencia en unidades residenciales. Desde 1937, el refugio albergaba a más de 400 hombres y en la década de 1970, las habitaciones con 80 camas se convirtieron en dormitorios para una a seis personas. Los residentes debían cumplir estrictas reglas con respecto al consumo de alcohol y a los horarios.

En 2009, el Ejército de Salvación convirtió el refugio en viviendas con apoyo, en línea con los principios del modelo "Housing first". La renovación permitió la creación de 81 apartamentos independientes.

Dentro de los países nórdicos, Dinamarca también implementa programas vinculados al enfoque "Housing first", aunque en los últimos años ha cambiado su estrategia de abordaje. Entre 2009 y 2019, el país experimentó un aumento significativo en la cantidad de personas en situación de calle, afectando especialmente a los jóvenes; uno de cada tres personas sin hogar tiene entre 18 y 29 años.

Desde entonces, Dinamarca ha priorizado abordar la problemática mediante un mejor uso del stock de vivienda no utilizada y fomentando una mayor colaboración entre municipios y organizaciones vinculadas a la vivienda, tanto privadas del sector constructivo como ONGs. Esta nueva estrategia nacional de sinhogarismo ha permitido superar enfoques dispersos y menos coordinados entre municipios.

Un ejemplo de esta aplicación es el municipio de Odense, la tercera ciudad más grande de Dinamarca que, en 2019, implementó una garantía de vivienda para personas sin hogar como parte de su enfoque de "Housing First". Esta garantía asegura que las personas sin hogar en Odense sean alojadas en viviendas sociales dentro de un plazo de tres meses de ser aprobadas para acceder a vivienda municipal. Esta iniciativa, que entró en vigor en febrero de 2019, ha sido posible gracias a la cooperación entre el gobierno local, el sector de vivienda pública y organizaciones no gubernamentales. Además, la implementación de esta garantía de vivienda no ha generado gastos adicionales para el municipio, ya que se ha demostrado que es más económico proporcionar vivienda permanente que mantener a las personas sin hogar en instituciones temporales (FEANTSA, 2022).

En Canadá, el programa Reaching Home se destaca por su enfoque comunitario de prevención y reducción de la falta de vivienda, enmarcado en una ley de Estrategia Nacional de Vivienda. La estrategia se implementa a través de una red de alianzas entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y territoriales, las municipalidades, organizaciones sin fines de lucro y la comunidad en general. Estas alianzas son fundamentales para garantizar que los recursos y las iniciativas se coordinen eficazmente a nivel local para satisfacer las necesidades específicas de cada comunidad. Además, Reaching Home promueve la participación activa de las personas sin hogar y de aquellos que han experimentado la falta de vivienda en el diseño y la implementación de políticas y programas.

Este programa promueve el acceso a servicios a través de un Sistema de Información para Personas y Familias Sin Hogar, además de enfatizar el desarrollo de habilidades sociales y la protección de comunidades originarias. También se propone el trabajo comunitario como una forma de abordar las necesidades locales de personas sin hogar y se prioriza la vivienda para mujeres víctimas de violencia.

Portugal ha adoptado una estrategia nacional integral para abordar la falta de vivienda, conocida como ENIPSSA 2017-2023, lanzada en julio de 2017. Esta estrategia se centra en tres objetivos principales: promover el conocimiento y la conciencia sobre la falta de vivienda, fortalecer las intervenciones para integrar a las personas sin hogar, y mejorar la coordinación y evaluación de las políticas. Gestionada por el Instituto de Seguridad Social, esta estrategia implica la colaboración de diversas entidades gubernamentales, municipios y organizaciones sociales. Uno de sus aspectos clave es el énfasis en soluciones de vivienda permanente, especialmente aplicando un enfoque de Housing First, que prioriza el acceso a la vivienda como primer paso para abordar la falta de vivienda. Además, se han implementado medidas preventivas para evitar situaciones de falta de vivienda debido a desalojos o por falta de vivienda al momento del alta dada por instituciones como hogares o cárceles. Aunque persisten desafíos en la calidad de los servicios y en la implementación total de la estrategia, se han logrado avances significativos en la movilización de recursos y en la colaboración entre actores gubernamentales y de la sociedad civil para abordar este problema social.

Por ejemplo, se ha puesto en marcha un proyecto de Housing First en Lisboa, dirigido a personas sin hogar con problemas de salud mental, con resultados positivos en la retención de residentes en sus hogares. Además, se han destinado fondos considerables para proyectos de vivienda en el área metropolitana de Lisboa, en línea con la estrategia nacional.

En América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, varios países han implementado políticas y programas para abordar la situación de las personas en situación de calle. Estas experiencias latinoamericanas ofrecen una variedad de enfoques y estrategias que podrían inspirar y enriquecerse entre sí. A tal efecto, se detallan a continuación los casos destacados identificando aspectos que pueden ser imitables o replicados según el contexto particular de cada caso.

Entre políticas y planes de alcance nacional, se destacan tres casos de desarrollo de políticas nacionales que supusieron un cambio de paradigma para el abordaje de la problemática de situación de calle. En Colombia, la Política Pública Social para Habitantes de Calle (PPSHC) se enfoca en la atención integral, rehabilitación e inclusión social de las personas en situación de calle. Contempla tres ejes estructurantes: prevención; atención para el restablecimiento de derechos e inclusión social; y articulación interinstitucional. Entre sus propuestas más destacadas, se encuentran la definición clara de la población objetivo, la focalización en niños, niñas y adolescentes, y la distribución de competencias entre organismos estatales, aspectos que podrían ser modelos a seguir. Cabe mencionar que la participación de actores sociales en el diseño y evaluación de políticas públicas puede fortalecer su implementación.

En Perú, el Programa Nacional Yachay busca restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle para su desarrollo integral. Promueve el acceso a servicios básicos, el desarrollo de habilidades sociales y la figura del "educador de calle". Esta política se diferencia por su focalización en niñez y adolescencia, la articulación intersectorial y el trabajo en red. Éstos son aspectos de gran valor que podrían adaptarse al contexto argentino para abordar la situación de los menores en situación de calle.

En Costa Rica, la Atención Integral para Personas en Situación de Abandono y en Situación de Calle se focaliza en la prevención, protección y atención de personas en situación de abandono y calle, así como en su inclusión social y el restablecimiento de derechos. Propone acciones intersectoriales, interdisciplinarias y participativas, con un enfoque de derechos humanos, género y desarrollo humano. Esta política se destaca por su interseccionalidad en el enfoque de derechos, el diseño de protocolos de intervención y la promoción de la participación de personas en situación de calle en el diseño de políticas públicas.

En cuanto a aplicaciones de políticas destacadas por parte de gobiernos locales, la Ciudad de México en 2016 introdujo un importante avance en la atención a las personas sin hogar con la publicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México. Este protocolo delineó los derechos que el gobierno municipal debía garantizar a esta población y abordó problemas como la exclusión social y la discriminación. Se reconoció la identidad y agencia de los individuos mediante el concepto de "personas integrantes de las poblaciones callejeras". Las etapas de atención del protocolo abarcaban desde antes hasta después de la vida en la calle, lo que lo convirtió en una política universal, dirigida a atender a las personas en diferentes etapas de su vida. En 2020, con el cambio de administración en 2018, se sustituyó el protocolo de 2016 por el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México. Aunque el nuevo protocolo continuó con el enfoque de derechos, se realizaron modificaciones que reflejan una política de focalización, proponiendo una atención caso por caso respaldada por el principio pro-persona, lo que permitió considerar las características y necesidades individuales de cada persona que busca ayuda. Además, se prestó especial atención a la medición del fenómeno, colaborando con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para obtener datos precisos y destinar eficientemente los recursos del gobierno.

En el contexto de la atención integral a las personas en situación de calle en la Ciudad de México, la parte interinstitucional desempeña un papel crucial. Esto implica la colaboración y coordinación entre diversas instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para garantizar una respuesta efectiva y completa a las necesidades de esta población vulnerable. Esta colaboración interinstitucional no solo permite una mejor asignación de recursos, sino que también promueve un enfoque integral que aborda las múltiples dimensiones de la situación de calle, incluida la atención médica, la rehabilitación, la reinserción social y la prevención. Además, facilita la identificación y la implementación de mejores prácticas mediante el intercambio de conocimientos y experiencias entre las diferentes entidades involucradas.

En Brasil, la Política Nacional para População em Situação de Rua destaca por la capacitación a gestores, el censo de personas en situación de calle, acciones educativas permanentes y la articulación entre servicios sociales y de salud. Promueve la participación de la sociedad civil en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. La articulación intersectorial, la participación de la sociedad civil y la creación de comités de seguimiento podrían ser estrategias útiles para mejorar la respuesta a la situación de calle en Argentina.

Particularmente, en San Pablo está desarrollando una primera experiencia de la implementación del enfoque housing first en el municipio. El proyecto Vilas Reencontro se planteó la creación de conjuntos de microapartamentos de 18 metros cuadrados para estancias temporales. Pueden acceder quienes vivan en la calle hace menos de dos años -tiempo en que las autoridades consideran que la situación aún no se ha convertido en crónica- y pasarán un máximo de 24 meses, con posibilidad de alargar la estancia tras una evaluación del equipo técnico. Mientras permanezcan en las viviendas, las familias reciben cursos de capacitación y un subsidio mensual. El proyecto está diseñado como un piloto y su impacto está pendiente de evaluación. Sin embargo, especialistas señalan dos puntos críticos a pensar para su desarrollo: evitar que la iniciativa forme espacios segregados en la

ciudad y abordar de manera integral el seguimiento de las personas parte del programa para abordar problemáticas como las vinculadas a salud mental o adicciones. Con respecto al primer punto, se señala como potencial punto de mejora el uso de unidades en desuso en la ciudad para que esa estructura existente ejerza su función social y no se tenga que invertir en la construcción de vivienda nueva, que además suele estar segregada de los centros urbanos. Con respecto a la segunda, en el modelo Housing First el seguimiento es fundamental y, por lo tanto, se sugiere invertir también en generar profesionales formados, valorados y bien remunerados que ayuden a las personas que salen de la calle a reinserirse en la sociedad.

Otro ejemplo, destacado por el Institute of Global Homelessness (IGH) para el cono sur, es el caso de Santiago de Chile. La ciudad fue seleccionada por IGH para participar en el programa Vanguard Cities. La iniciativa, establecida en colaboración con el gobierno municipal, tenía como objetivo reducir la situación de calle en un 50% en cinco comunas, centrándose en personas mayores de 50 años que habían estado sin hogar durante más de cinco años. Primero, en cada comuna se financió un grupo local de "Calle cero", que debía realizar recuentos mensuales en las calles y organizar a los diferentes actores del barrio para comprometerse con el objetivo establecido. Segundo, se implementó un programa nacional llamado "Vivienda Primero", que sirvió para organizar y financiar viviendas permanentes para el grupo objetivo, lo que se consideró una versión latinoamericana del modelo Housing first. Estos departamentos se alquilaban con fondos del gobierno nacional en el mercado privado de vivienda. Tercero, se abrió un centro en cada comuna, llamado Centro de Acogida Municipal, que fue la base para los servicios destinados al grupo objetivo de la IGH. Si bien el proyecto no alcanzó la meta proyectada, los resultados fueron muy favorables. La cifra inicial para el grupo objetivo en las comunas seleccionadas de Santiago fue de 153 en 2019 con una cifra final de 118 personas para diciembre de 2020, lo que marca una disminución del 23%.

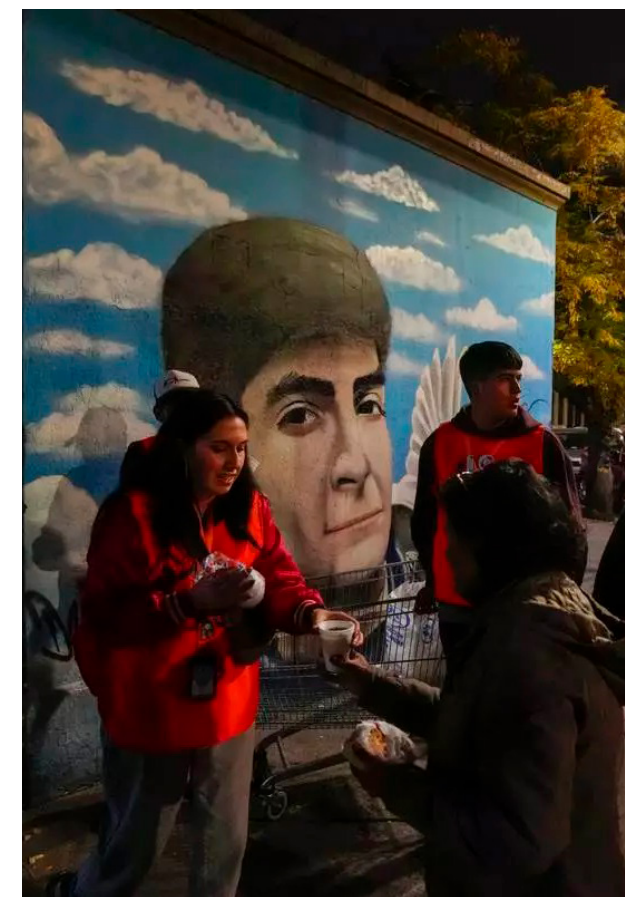


Figura 9. Santiago de Chile, Chile. Fuente: tomada de https://image.bastillepost.com/1200x/wp-content/uploads/global/2024/07/Chile_Homeless_Crisis_57313.jpg.webp (20 de noviembre de 2024).

Capítulo 5.

Cómo fortalecer el abordaje local

Un análisis detallado de las políticas vigentes para la atención a personas en situación de calle, combinado con la exploración de casos exitosos en otros países y ciudades, especialmente en América Latina, permite identificar oportunidades para fortalecer el enfoque local. Al aplicar un filtro que considere las necesidades específicas de la población objetivo y el contexto local, se pueden identificar prácticas exitosas imitables para desarrollar estrategias más efectivas. Basándose en la caracterización de la población sin hogar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), este apartado presenta reflexiones y recomendaciones para mejorar el abordaje actual, con el objetivo de prevenir y resolver de manera efectiva la situación de calle.

Factores clave de éxito

Muchos de los casos analizados destacan la colaboración entre diferentes entidades gubernamentales como un factor del éxito de la política implementada, subrayando la naturaleza interseccional de este fenómeno. La problemática de las personas en situación de calle, como fue expuesto a lo largo de este documento, es multicausal y por tanto su respuesta también debe ser integral. Las políticas centradas en la persona deben abarcar diversas dimensiones de su condición como la salud, la educación y la asistencia alimentaria, así como también vincularse a las políticas de desarrollo urbano y promoción de vivienda asequible.

La principal dificultad que enfrentan muchos gobiernos al implementar este tipo de políticas es la compartimentalización de las acciones a nivel local. Buenos Aires, por ejemplo, presenta políticas altamente segmentadas. La falta de coordinación entre programas y servicios puede provocar duplicación de esfuerzos y brechas en la cobertura, dificultando que las personas reciban la ayuda de manera efectiva. Se necesita una colaboración intersectorial e interdisciplinaria efectiva, así como una comunicación fluida entre las diferentes entidades estatales que operan sobre cada caso u acción. Esta colaboración permitiría ampliar la cobertura de los servicios públicos y mejorar el acceso de las personas sin hogar a la atención necesaria.

Además de mejorar la coordinación interna entre entidades gubernamentales, los ejemplos analizados muestran la importancia de la colaboración interinstitucional no sólo entre entidades gubernamentales, sino también para con organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general. Esto garantiza una respuesta integral a la situación de calle que no depende únicamente de los recursos del Estado, y que se fortalece con el conocimiento y capital humano existentes fuera de la administración pública. Ejemplos como el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Situación de Calle en la Ciudad de México destacan la importancia de esta coordinación para brindar una atención respetuosa de los derechos humanos y centrada en las necesidades individuales de las personas sin hogar.

Asimismo, la capacitación de gestores y la participación activa de la sociedad civil en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas son elementos fundamentales para el éxito de las intervenciones en materia de situación de calle. En Colombia, la Política Pública Social para Habitantes de Calle promueve la participación de actores sociales en la definición de estrategias y acciones para abordar la problemática, mientras que en el caso de Santiago de Chile, la falta de participación de la sociedad civil fue identificada por IGH como una de las principales debilidades del proyecto.

En relación con el tipo de enfoque, programas que fueron parte de la iniciativa de IGH de Vanguard Cities, como el implementado en Santiago de Chile, demostraron que los abordajes basados en intervenciones de emergencia no suelen tener resultados positivos. Por el contrario, la evidencia sugiere que los modelos enfocados en la prevención de la situación suelen ser más efectivos. IGH destacó principalmente programas que identificaron condiciones precedentes o causales de la situación de calle, en particular la relación entre el paso por instituciones como hospitales o prisiones y la situación de calle, concentrando allí los esfuerzos de prevención.



Figura 10. Buenos Aires, Argentina. Fuente: tomada de <https://elgritodelsur.com.ar/wp-content/uploads/2023/09/situacion-de-calle-el-grito-del-sur.jpg> (15 de octubre de 2024).

Asimismo, se destacan los programas donde se logra la complementariedad de las políticas sociales con las de provisión de vivienda. En muchas ciudades, tanto del Norte como del Sur Global, la lógica de los refugios, con poca o ninguna función preventiva y sin ofrecer una ruta hacia las viviendas más adecuadas y establecidas, se presenta como un enfoque limitado. Los mejores resultados se observan en enfoques alineados con el modelo Housing First. La evidencia de los casos estudiados mostró que este modelo puede implementarse de diversas maneras, no solo construyendo nuevas viviendas, sino también reutilizando y poniendo en valor viviendas ociosas preexistentes, reacondicionamiento refugios transitorios y convirtiéndolos en viviendas permanentes, o a través de asociaciones público-privadas y con el tercer sector para motivar proyectos de estas características.

Además de avanzar hacia programas que promuevan primero el acceso a la vivienda y que estén centrados en las personas, es fundamental destacar los casos donde las políticas han logrado una focalización en grupos vulnerables, como los jóvenes y las personas con problemas de salud mental. Proyectos como el programa Vilas Reencontro en San Pablo, Brasil, que ofrece viviendas temporales y apoyo integral a personas sin hogar, podrían servir como modelos para iniciativas similares en otras ciudades. Es crucial implementar procesos de evaluación detallada y la retroalimentación constante para

realizar modificaciones en las políticas vigentes y ajustar la asignación de recursos, logrando así una implementación más efectiva y eficiente. Esto implica la recopilación y análisis de datos sobre la situación de calle, así como la retroalimentación de las personas afectadas y los diferentes actores involucrados en la implementación de las acciones. Este enfoque es especialmente importante si el relevamiento nominal de la población afectada no se reduce a pesar de la continuidad de las políticas existentes.

En síntesis, para abordar eficazmente la situación de calle, es esencial implementar políticas integrales que prioricen el acceso a la vivienda y estén centradas en las personas, con especial atención a los grupos vulnerables de la comunidad en la que se llevarán a cabo. La colaboración intersectorial, la coordinación entre entidades gubernamentales y la participación activa de la sociedad civil son fundamentales para garantizar una respuesta integral y sostenible. Finalmente, la implementación de procesos de evaluación y retroalimentación constantes permite ajustar las políticas y optimizar la asignación de recursos, en un proceso de mejora continua asegurando que las intervenciones sean tanto efectivas como eficientes. Los modelos exitosos identificados destacan la importancia de enfoques preventivos y de apoyo integral, subrayando la necesidad de un compromiso político y social para transformar el enfoque hacia una solución más estructural y a largo plazo.

Recomendaciones para CABA

Partiendo de la existencia de una serie de políticas, programas y dispositivos destinados a las personas en situación de calle en CABA, se desarrolla una suerte de hoja de ruta para fortalecer el abordaje que ofrece el GCBA incorporando aspectos y principios clave mencionados anteriormente. En este sentido, se sugieren cuatro ejes de trabajo hacia los que las políticas deberían orientarse, al menos incrementalmente, para mejorar su efectividad. Para cada eje se detallan, a continuación, una serie de oportunidades de mejora y estrategias a considerar.

1 Focalización en grupos vulnerables

Es necesario que las políticas implementadas sean efectivas al adaptar estrategias para abordar las necesidades específicas de grupos particularmente vulnerables, como jóvenes, mujeres y adultos mayores.

- **Jóvenes en situación de calle.** Este grupo, a menudo reconocido como “población de calle emergente”, requiere atención primordial para evitar situaciones crónicas. Los programas focalizados en esta población deberían incorporar apoyo específico que incluya educación, capacitación laboral y apoyo emocional.
- **Mujeres víctimas de violencia.** Aunque estadísticamente las mujeres suelen ser un grupo minoritario en situación de calle, son quienes sufren mayores índices de violencia. Por lo tanto, es esencial desarrollar viviendas y servicios de apoyo específicos para mujeres víctimas de violencia, asegurando su protección y rehabilitación. Esto se puede lograr apoyándose en dispositivos y servicios destinados a atender la violencia de género que incorporen adicionalmente la derivación a viviendas en casos de situación de calle.

- **Adultos mayores.** En casos de cronicidad de la situación de calle o en situaciones extremas donde personas mayores se vean obligadas a dormir en la calle o utilizar los CIS, es importante proveer soluciones de vivienda y servicios de apoyo adaptados a sus necesidades, incluyendo atención médica especializada.

2 Desarrollo de políticas preventivas

Es necesario diseñar políticas de prevención que vayan más allá de aportes por transferencias, las cuales suelen ser insuficientes para cubrir los gastos de acceso a la vivienda, generan expulsión de los beneficiarios por trabas burocráticas y son acotados en el tiempo. En cambio, se sugiere considerar una política de prevención que incluya los siguientes aspectos.

- **Detección de situaciones de riesgo.** En primer lugar, se debe generar conocimiento, evidencia y mapeos sobre los vínculos entre las instituciones y la situación de calle para poder abordar de manera prematura casos de emergencia y brindar una solución.
- **Prevención de desalojos.** Es importante identificar si los desalojos producen situaciones de calle tanto individuales como familiares, y así desarrollar estrategias que prevengan los desalojos, como la mediación de alquileres y asistencia legal.
- **Atención integral.** En reconocimiento de las diferentes causales, es necesario proveer servicios de apoyo psicológico, médico y social de manera continua, a diferentes segmentos de la comunidad, focalizando en grupos de alta vulnerabilidad. Así se busca asegurar que las personas tengan acceso a los recursos necesarios para mantener su estabilidad y mejorar su calidad de vida.
- **Educación y capacitación.** Ofrecer programas educativos y de capacitación laboral permite mejorar las oportunidades de empleo y la autonomía de las personas en situación de calle.

- **Participación comunitaria.** Se debe involucrar a la comunidad en la identificación de necesidades varias y en la implementación de soluciones integrales, asegurando que las intervenciones sean inclusivas y respetuosas de los derechos humanos.

3 Adopción de un enfoque de "Housing first"

Más allá de las políticas preventivas centradas en los individuos, es necesario pensar en acciones que logren satisfacer el acceso a la vivienda y priorizar como primer paso cuando se produce la situación de calle, para luego proporcionar otros tipos de asistencias.

- **Identificación y alquiler de viviendas.** Trabajar en colaboración con actores del sector inmobiliario y otros agentes privados permitiría establecer mecanismos para alquilar viviendas en el mercado privado. Bajo una serie de criterios y requerimientos preestablecidos, estas viviendas pueden destinarse a personas y familias en situación de calle.

- **Aumentar el stock de vivienda asequible.** Imitando experiencias previas, se puede priorizar la reconversión y reutilización de infraestructura existente para el desarrollo de soluciones habitacionales destinadas a poblaciones de menores ingresos y grupos vulnerables, particularmente a personas en situación de calle. No solo permite un enfoque de "housing first", sino que el aprovechamiento de unidades en desuso puede contribuir también a evitar la segregación y fomentar la integración urbana.
- **Financiación.** Es fundamental llevar a cabo una búsqueda activa de fondos. Por ello cabe destacar la existencia de una Ley Nacional, que en otros países ha sido clave para coordinar acciones y financiamiento entre municipios. Además, se debe priorizar el uso de fondos de cooperación internacional para ampliar los recursos que puedan destinarse a apoyar un modelo de "housing first".



Figura 11. Argentina. Fuente: tomada de <https://estacionaz.com/wp-content/uploads/2018/01/VIVIENDAS.jpg> (27 de noviembre de 2024).

- **Colaboración interinstitucional.** Involucrar a diversas entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la implementación y gestión de un programa de producción de vivienda asequible es clave para viabilizar la provisión de soluciones habitacionales para personas en situación de calle.

4 Monitorización y evaluación

En conjunto con lo anterior, es necesario establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para asegurar la efectividad de las políticas y programas implementados.

- **Recuentos regulares:** Realizar recuentos regulares de personas en situación de calle permite medir el impacto de las políticas y ajustar las estrategias según sea necesario. Considerando los cuestionamientos y desafíos latentes en cuanto a la metodología implementada, se recomienda la integración de las organizaciones comunitarias, universidades y especialistas en el diseño de los relevamientos.
- **Evaluación de programas.** Es fundamental implementar evaluaciones periódicas de los programas para identificar áreas de mejora y asegurar que los recursos se utilicen de manera efectiva. Para ello, es crucial considerar desde el diseño de los programas los mecanismos con los que éstos serán monitoreados y evaluados asegurando así la viabilidad de dicha evaluación.
- **Transparencia y rendición de cuentas.** Publicar informes regulares sobre el progreso de las políticas y programas asegura la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad.

La problemática de las personas en situación de calle requiere un enfoque integral y multifacético que aborde tanto las causas como las consecuencias de esta situación. Las recomendaciones presentadas destacan la necesidad de políticas preventivas, centradas en la persona y con un enfoque de "Housing First", que prioricen el acceso a la vivienda y ofrezcan un apoyo continuo y holístico. Además, es fundamental adaptar las estrategias para atender las necesidades específicas de grupos particularmente vulnerables, como jóvenes, mujeres y personas mayores.

La colaboración interinstitucional y con organizaciones de la sociedad civil es crucial para garantizar una respuesta coordinada y eficaz. La implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación asegura la efectividad de las políticas y permite ajustes basados en evidencia y retroalimentación constante. La transparencia y la rendición de cuentas fortalecen la confianza pública y aseguran que los recursos se utilicen de manera eficiente.

En resumen, abordar la situación de calle requiere una visión amplia y un compromiso constante para desarrollar e implementar políticas que no solo atiendan las necesidades inmediatas, sino que también trabajen en la prevención y en la creación de condiciones que permitan a todas las personas vivir con dignidad y estabilidad. La integración de estas recomendaciones puede conducir a soluciones sostenibles y a una mejora significativa en la calidad de vida de las personas sin hogar.

Bibliografía

Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2014). Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires. *Post-data*, 19(1), 193-225.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2020). Informe de la Dirección General de Atención Inmediata. Disponible en https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20201023_2010DIRECCION-GENERAL-DE-ATENCION-INMEDIATA..pdf

Bachiller, S. (2021). Acerca de la necesidad de establecer un diagnóstico y de generar una política nacional sobre personas en situación de calle; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales; Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social; Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales; 3; 2021; 19-25

Bascialla, A. (2020). Programas sociales y personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Un mapa conceptual de las intervenciones. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (1). Recuperado a partir de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/548>

Basu, A., Kee, R., Buchanan, D., & Sadowski, L. S. (2012). Comparative cost analysis of housing and case management program for chronically ill homeless adults compared to usual care. *Health Services Research*, 47(1), 523-543.

Boy, M. (2011) "Políticas Sociales para personas que viven en la calle: un análisis comparativo entre el caso de la ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal".

Busch-Geertsema, V. (2013) *Housing First Europe: Final Report*.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2021; 2022; 2023). Censo a Personas en Situación de Calle de la Ciudad de Buenos Aires. Resultados y aspectos metodológicos. CABA: Dirección General de Estadísticas y Censos. Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Di Iorio, J., y Farías, M. I. (2020). Problematizar las relaciones espacio-sujeto situación de calle: el caso del Censo Popular en Buenos Aires, Argentina.

Marino, C. (2015). La vía judicial como garantía de acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: análisis de su impacto. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto del 2015

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017). Primer Censo Popular de Personas en situación de calle. Disponible en : <https://proyecto7.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe-1%C2%BA-CPPSC.pdf>

Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). Segundo Censo Popular de Personas en situación de calle Disponible en <https://proyecto7.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Ejecutivo-CPPSC2019.pdf>

Padgett, D. K., Gulcur, L., & Tsemberis, S. (2006). Housing first services for people who are homeless with co-occurring serious mental illness and substance abuse. *Research on social work practice*, 16(1), 74-83.

Palleres, G., e Hidalgo, C. (2018). Conceptualización y medición de la situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuestión Urbana*, (3).

Povedano, S., Serafini, M., Cuesta, L., Feldman, C., Rienzi, Y., Coatz, M., & Lacava, B. (2020). Ruta crítica hacia Pavón y Entre Ríos: Interrogantes para el acceso al Programa 690 de Subsidio Habitacional en contexto de COVID-19. *Debate Público*, 10(20).

Rosa, P y Toscani M. P. (2020). Habitantes intermitentes, entre la calle y el hotel pensión. Nuevas aproximaciones a una vieja problemática en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Colombiana de Sociología*, 43 (2), pp. 23-44

OECD. (2019). "Homeless population." OECD Affordable Housing Database, Indicator HC3.1. Disponible en: <https://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>.

Sadowski, L. S., Kee, R. A., VanderWeele, T. J., & Buchanan, D. (2009). Effect of a housing and case management program on emergency department visits and hospitalizations among chronically ill homeless adults: A randomized trial. *Journal of the American Medical Association*, 301(17), 1771-1778.

Casos citados

Aubry, T., Tsemberis, S., Adair, C. E., Veldhuizen, S., Streiner, D., Latimer, E., ... & Goering, P. (2015). One-year outcomes of a randomized controlled trial of housing first with ACT in five Canadian cities. *Psychiatric Services*, 66(5), 463-469

Blood, I., Alden, S., & Quilgars, D. (2020). Rock Trust Housing First for Youth Pilot: Evaluation Report. Edinburgh: Rock Trust/Brussels: Housing First Europe Hub

Ley 1641 (2013). Bogotá, Colombia. Diario Oficial No. 48849 del 12 de julio de 2013. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53735>

Cesar, C. M., Pong, L. T. P., Salatino, L. C., & Torres, M. (2023). Moradia primeiro e temporalidade: o programa Vila Reencontro e o legado de políticas públicas para a população em situação de rua. *Enepcp*.

ISS (2017) Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, Lisboa, ISS. Disponible en: http://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/RA_ENIPSA/f9a37599-3334-4ad3-861ed3c165349c68

ENIPSSA. (2017). "Sobre a ENIPSSA." Disponible en: <https://www.enipssa.pt/sobre-a-enipssa>

FEANTSA. (2022). YOUTH Homelessness Housing Solutions. Disponible en https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/housing_solutions_youth/YOUTH_homelessness_housing_solutions.pdf

FEANTSA. (2023). Urban challenges housing solutions. Disponible en https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/Urban_challenges_housing_solutions_REPORT.pdf

Fitzpatrick, S., Busch-Geertsema, V., Watts, B., Wood, J., Ahmad, M. T. H., & McIntyre, J. (2022). Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study.

Government of Canada. (2022). Overview: Reaching Home. Disponible en <https://www.canada.ca/en/office-infrastructure/news/2022/08/overview-reaching-home.htm>

Government of Ireland. (2016). "Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness." Disponible en: <http://rebuildingireland.ie/>

Helsinki DEMOS & H. F. E. Hub (2022). A new systems perspective to ending homelessness. Demos Helsinki. Disponible en: <https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/05/DRAFT-HF-Systems-Change.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2020). "Manual de Operación Barrios Calle Cero: Personas y Familias en Situación de Calle." Disponible en: https://www.desarrollsocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Manual_de_Operacion_BCC_2020.pdf

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú. (2020). "Boletín estadístico: Situación de las víctimas de violencia familiar y sexual, Cuaderno No. 4." Disponible en: https://www.mimp.gob.pe/files/mimp/especializados/boletines_dvmpv/cuaderno_4_dvmpv.pdf.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2022). "ABC de la Política Pública para el Habitante de Calle 2022-2031." Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/abece-habitantes-calle-2022-2031.pdf>

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México. (2020). "Protocolo de Atención Integral a Personas en Situación de Calle." Disponible en: <https://www.sds.cdmx.gob.mx/secretaria/lineamientos-protocolos-y-manuales/protocolo-de-atencion-integral-personas-en-situacion-de-calle>.

