

Acabar con la indigencia callejera en Ciudades Vanguardia de todo el mundo: un estudio internacional comparativo

Informe final: resumen ejecutivo

Prof. Suzanne Fitzpatrick, Prof. Volker Busch-Geertsema, Dra.
Beth Watts, Dra. Jenny Wood, Marie-Therese Haj Ahmad, y Jill
McIntyre

I-SPHERE (Universidad Heriot-Watt) y GISS (Bremen)



Principales conclusiones

La indigencia callejera es una de las manifestaciones más extremas y visibles de una profunda injusticia sobre el planeta, y sin embargo a menudo no recibe atención prioritaria a nivel internacional. La Iniciativa *A Place to Call Home* del Instituto para la Indigencia Internacional (Institute of Global Homelessness, IGH), iniciada en 2017, constituyó un esfuerzo coordinado para apoyar a las ciudades de todo el mundo a erradicar la indigencia callejera. Una primera cohorte de 13 “Ciudades Vanguardia” se comprometió para alcanzar un objetivo específico de acabar o reducir la indigencia callejera para diciembre de 2020. Nuestra evaluación independiente de esta iniciativa encontró que:

- Dos Ciudades Vanguardia, Glasgow y Sydney, cumplieron plenamente su objetivo autodefinido de reducción para finales de 2020. Asimismo, Gran Manchester, aunque no alcanzó su meta excepcionalmente ambiciosa de “acabar con la indigencia callejera”, registró una impresionante reducción del 52 % con respecto a la línea de base.
- En general, hubo evidencia de reducciones en cuanto a los aspectos objetivos de la indigencia callejera en más de la mitad de las Ciudades Vanguardia. En la mayoría de las ciudades restantes, las limitaciones de datos, algunas veces debido a la COVID, impidieron determinar las tendencias. Solo en una Ciudad Vanguardia, Edmonton, se evidenció un aumento en cuando a la indigencia callejera por encima de los niveles de la línea de base.
- Entre los principales factores para reducir la indigencia callejera figuran la presencia de un organismo principal de coordinación, y una entrada coordinada a los servicios para la indigencia, junto a la financiación en intervenciones basadas en evidencia y especializadas, como por ejemplo servicios de difusión en las calles, manejo individual de casos y Housing First.
- Entre las principales barreras para el progreso se incluye la gran dependencia en refugios comunales indignos y a menudo inseguros, la preocupación por atender las necesidades fisiológicas inmediatas, y algunas veces las necesidades espirituales percibidas, en lugar de un cambio sistémico y estructural, y la falta de énfasis en cuanto a la prevención. Las intervenciones agresivas por parte de la policía y autoridades municipales, y las barreras en cuanto a la documentación e identificación, también se consideran intentos contraproducentes para reducir la indigencia callejera.
- Una variable contextual clave entre las Ciudades Vanguardia fue la voluntad política, con éxito en la reducción de la indigencia callejera asociada a compromisos políticos de alto nivel. La completa falta de fondos fue un gran desafío en todas las ciudades del Sur Global, pero también en entornos de escasos recursos del Norte Global. Casi todas las Ciudades Vanguardia citaron las presiones sobre el inventario de viviendas asequibles como la principal barrera para el progreso, pero los alquileres locales y otras políticas podrían hacer una gran diferencia.
- El impacto de la crisis por la COVID-19 fue notablemente diferente entre las Ciudades Vanguardia, las ciudades del Reino Unido y Australia brindaron mayor protección a las personas en riesgo de indigencia callejera. Las respuestas fueron menos inclusivas y ambiciosas en las ciudades de América del Norte y del Sur Global, donde hubo más uso continuo de refugios de “aire compartido”, aunque en algunos de estos contextos la pandemia provocó una mejor coordinación de los esfuerzos locales para hacer frente a la indigencia callejera.
- Se consideró que la participación del IGH fue fundamental para realzar el perfil local, impulso y nivel de ambición vinculados a la reducción de la indigencia callejera en las Ciudades Vanguardia. El valor agregado del IGH a futuras cohortes de ciudades podría maximizarse centrándose en las formas más adaptadas de apoyo específico para las necesidades de cada

ciudad, y también para los diferentes tipos de partes interesadas, particularmente los trabajadores de primera línea.

Contexto

La indigencia callejera es una de las manifestaciones más extremas y visibles de una profunda injusticia sobre el planeta, y sin embargo a menudo no recibe atención prioritaria a nivel internacional. La iniciativa *A Place to Call Home* del Instituto para la Indigencia Internacional (IGH), iniciada en 2017, trató de abordar esta evidente brecha en los esfuerzos internacionales para proteger a las personas vulnerables de todo el mundo de las dificultades endémicas. Dicha iniciativa constituyó un esfuerzo coordinado para apoyar a las ciudades de todo el mundo a erradicar la indigencia callejera, con una primera cohorte de 13 “Ciudades Vanguardia” comprometidas a alcanzar una meta numérica específica, o metas, para acabar o reducir la indigencia callejera antes del 31 de diciembre de 2020.

Las Ciudades Vanguardia estaban ubicadas en los seis continentes, incluidas cuatro ciudades en Europa (Gran Manchester y Glasgow en el Reino Unido, Bruselas en Bélgica, y Rijeka en Croacia), tres ciudades en Norte América (Chicago y Little Rock en los Estados Unidos, y Edmonton en Canadá), dos ciudades en Sur América (Montevideo en Uruguay, y Santiago en Chile), dos ciudades en Australia (Adelaide y Sydney), una ciudad en África (Tshwane en Sudáfrica), y una ciudad en Asia (Bengaluru en India).¹

Las metas establecidas por estas ciudades iban desde acabar por completo con la indigencia callejera en su ciudad, acabar con la indigencia callejera en un vecindario específico, o dentro de una determinada subpoblación, hasta alcanzar reducciones proporcionadas específicas de varios tipos.

Esta evaluación independiente, financiada por la Fundación Oak, intentó supervisar el progreso de los logros de estas metas numéricas, y fundamentalmente, extraer los componentes básicos de intervenciones exitosas que se puedan transferir a otros contextos. Los otros objetivos clave comprendían evaluar el valor agregado por parte de la participación del IGH y capturar los impactos de la pandemia de la COVID-19.

Progresos hacia el fin de la indigencia callejera

Dos de las Ciudades Vanguardia, Sydney y Glasgow, cumplieron plenamente los objetivos que establecieron por sí mismas para finales de 2020. En el caso de Sydney, eso significó reducir la indigencia callejera del centro de la ciudad un 25 %, mientras que en Glasgow hubo pruebas cualitativas abrumadoras de que se había logrado el objetivo de reducir la indigencia callejera en el centro de la ciudad un 75 % (a menos de siete personas a la vez).

En tres otras Ciudades Vanguardia, Adelaide, Gran Manchester y Montevideo, las metas numéricas no se cumplieron, pero hubo evidencia de progreso. En Gran Manchester, que se fijó la meta más ambiciosa de todas las ciudades: acabar por completo con la indigencia callejera, hubo una impresionante reducción del 52 % con respecto a la línea de base. En el caso de Montevideo, donde el objetivo era reducir el número de personas en la calle un 25 %, al parecer hubo un progreso positivo, con una disminución reportada del 15 % (aunque los datos arrojan un cierto grado de

¹ Si bien generalmente se describe a los participantes de la iniciativa *A Place to Call Home* como “ciudades”, en algunos casos estas abarcan conurbaciones más grandes o áreas geográficas pequeñas y más específicas.

duda sobre este hallazgo). En Adelaide, si bien no se cumplió el objetivo de reducción de 50 %, hubo una reducción en la indigencia callejera dentro de aquellas personas que también eran “crónicamente” indigentes.

En una Ciudad Vanguardia, Edmonton, se evidenció un aumento en cuanto a la indigencia callejera con respecto a la línea de base. En las siete ciudades restantes, la escasez de datos, algunas veces debido a la COVID-19, impidió evaluar si se cumplieron los objetivos. Sin embargo, tanto en Tshwane como en Santiago hubo algo de evidencia de progreso con respecto a los grupos objetivos relevantes de personas que experimentan la indigencia callejera.

Por consiguiente, tenemos evidencia de reducciones de indigencia callejera en más de la mitad de las Ciudades Vanguardia durante la iniciativa *A Place Called Home* (Adelaida, Glasgow, Gran Manchester, Montevideo, Tshwane, Santiago y Sydney).

Condiciones estructurales para el éxito

La cuestión de la voluntad política era fundamental para el éxito o el fracaso al abordar la indigencia callejera de las Ciudades Vanguardia. Sydney y Gran Manchester fueron ejemplos destacados donde el progreso encomiable en la reducción de la indigencia callejera estuvo asociada a compromisos políticos de alto nivel. Sin embargo, incluso cuando hubo “logros” bajo administraciones de apoyo, una preocupación fundamental era integrarlos a largo plazo.

Garantizar que las relaciones se construyan con funcionarios, no solo políticos, y también, de ser posible, capturar políticas progresivas de forma legal, puede ayudar a reducir el riesgo de retroceder.

Una diferencia contextual relacionada e igualmente fundamental entre las Ciudades Vanguardia radica en el nivel de recursos bajo su disposición para abordar la indigencia callejera. Si bien la falta absoluta de recursos era, como era de esperar, un gran desafío en todas las ciudades del Sur Global, también había entornos de escasos recursos en el Norte Global, con ejemplos clave de Little Rock y Rijeka aquí. No hay duda de que se necesitan fondos adicionales en estos contextos si se quiere erradicar la indigencia callejera.

Casi todas las Ciudades Vanguardia, tanto ricas como pobres, citaron las altas presiones sobre el inventario de viviendas asequibles como un desafío clave para el progreso. Sin embargo, hubo evidencia de iniciativas e ideas en las Ciudades Vanguardia que podrían hacer una diferencia positiva. En Glasgow, por ejemplo, una iniciativa local (social) de alquileres ha visto un impulso sustancial en las asignaciones de viviendas para personas sin hogar, mientras que en Chicago una Iniciativa de Vivienda Acelerada, financiada por fondos federales de respuesta ante la COVID, estableció un grupo centralizado de alquileres privados y asequibles para familias sin hogar. En Tshwane, muchos entrevistados destacaron la posibilidad de convertir los edificios públicos vacíos en viviendas de bajo costo, y de aprovechar el proceso de desarrollo del sector privado para ampliar las oportunidades de viviendas asequibles.

Lecciones sobre “lo que funciona” en la práctica

La presencia de una agencia principal, ya sea del sector estatal o de las organizaciones no gubernamentales, que dirigiera los esfuerzos específicos y coordinados fue fundamental para el éxito en la reducción de la indigencia callejera. En contextos donde esto estuvo ausente, por lo general había una respuesta muy fragmentada ante la indigencia callejera desde múltiples servicios desconectados y con problemas, que algunas veces duplicaban esfuerzos o incluso impedían

mutuamente.

Un segundo factor a nivel de sistemas que es fundamental para el éxito de las intervenciones en las Ciudades Vanguardia, era la presencia de algún tipo coordinado de sistema de entrada para los servicios de ayuda a los indigentes, mecanismos que identificaran, perfilaran y localizaran a las personas afectadas. Aunado a esto, la gestión eficaz de los casos a nivel individual ha resultado ser un factor clave para el progreso, particularmente en aquellas personas con necesidades de apoyo más complejas.

En muchas ciudades participantes se reconoció la importancia de abandonar un enfoque universal y pasar a intervenciones especializadas que respondan a las diversas necesidades de subgrupos específicos. Esto incluye la prestación de servicios adecuados para mujeres, niños, personas mayores y otros grupos vulnerables, así como respuestas culturalmente sensibles a los pueblos indígenas y aborígenes y otros grupos afectados por prejuicios raciales y conexos.

También fue crucial la inversión en intervenciones basadas en evidencia, especialmente: servicios asertivos de difusión en las calles, acceso rápido a alojamiento decente estable y de emergencia, apoyo práctico, financiero y emocional con el mantenimiento de viviendas establecidas, incluidos el apoyo integral de Housing First para aquellas personas con necesidades más intensas y acceso a la salud mental, apoyo para el uso indebido de sustancias y otro apoyo especializado para aquellas personas que lo necesitan, sin barreras de alta condicionalidad.

Lecciones sobre “lo que no funciona” en la práctica

En todas las Ciudades Vanguardia hubo un énfasis abrumador en cuanto a las intervenciones de emergencia, una vez que las personas ya estaban en crisis, en lugar de en modelos más preventivos. Incluso las vías altamente predecibles desde las instituciones, como hospitales y prisiones, hacia la indigencia callejera, a menudo no lograban atraer esfuerzos coordinados de prevención.

En la mayoría de las ciudades, tanto en el Norte como en el Sur Global, se observó una dependencia constante en refugios comunales indignos y a menudo inhumanos e inseguros. Con poca o ninguna función preventiva, y en la mayoría de los casos sin poder proporcionar una ruta hacia viviendas más adecuadas y establecidas, un enfoque en los refugios representa un nivel de ambición limitado a la gestión en lugar de reducir o acabar con la indigencia callejera.

Particularmente en aquellas ciudades donde la voluntad política para abordar la indigencia callejera es débil o inexistente, las personas en riesgo de indigencia callejera a menudo dependen de la caridad de individuos comprometidos y organizaciones locales de voluntariado y grupos religiosos. Estos activistas locales pueden brindar ayuda vital de emergencia, particularmente ante la ausencia de una red de seguridad para el bienestar y alojamiento. Sin embargo la alta dependencia, sobre todo en grupos religiosos, podría traer un énfasis poco útil para cubrir las necesidades fisiológicas inmediatas de las personas, y a veces sus necesidades espirituales percibidas, en lugar de las deficiencias estructurales y de sistema. La participación directa de ciertas organizaciones religiosas en la prestación de servicios también puede imponer elevados umbrales de condicionalidad para el acceso. Por otra parte, la religiosidad que se manifiesta en algunos de estos entornos podría levantar barreras de acceso y ser desalentador para algunas personas que experimentan la indigencia callejera. Una desconexión relevante identificada fue la alta prevalencia de población indígena entre las personas que experimentan la indigencia callejera de algunas ciudades, donde el sector de servicios para los indigentes estaba dominado por organizaciones cristianas, o al menos fuertemente orientado hacia ellas.

Una forma de intervención particularmente dañina es usar la agresividad contra las personas que duermen en las calles o en campamentos, especialmente cuando estas acciones no van acompañadas de ofertas de alojamiento y apoyo. Estas intervenciones dañinas por parte de la policía y autoridades municipales han sido históricamente comunes en los contextos de América del Norte y del Sur Global, pero en los últimos años se han producido cambios positivos en varias de estas ciudades, algunas veces precipitados o acelerados por la pandemia de la COVID-19. Este énfasis histórico en la aplicación estricta es menos evidente en Europa y Australia, donde la policía puede al menos ser considerada un socio constructivo para abordar la indigencia callejera.

En muchas Ciudades Vanguardia, la ausencia de documentos de identificación requeridos era a menudo una barrera principal para el acceso a los servicios. Para aquellas personas migrantes en el país en cuestión, esto podría estar relacionado a su estado migratorio, pero incluso el acceso de los ciudadanos nacionales a los servicios básicos humanitarios a menudo estaba restringido por la falta de documentación, o restringido a aquellas personas con una “conexión local” al municipio correspondiente.

El impacto diferencial de la COVID-19

El impacto de la crisis por la COVID-19 fue notablemente diferente entre las Ciudades Vanguardia. En las dos ciudades del Reino Unido (Glasgow y Gran Manchester) y de Australia (Adelaide y Sydney), la indigencia callejera se redujo radicalmente, o incluso se eliminó virtualmente, al menos por un tiempo, a través de medidas específicas para atraer a todo el mundo, haciendo un amplio uso de habitaciones vacías de hoteles y otras formas de alojamiento de emergencia mayormente independiente. En Glasgow, se tomó la oportunidad durante la pandemia para acabar por completo con el uso (limitado) de refugios comunales y reemplazarlos por una prestación más adecuada.

Las respuestas ante la pandemia parecen haber sido menos ambiciosas e inclusivas en las ciudades de América del Norte, donde se mantuvo una gran dependencia en refugios comunales, aunque las medidas de mitigación, como por ejemplo el distanciamiento social y la “descompresión”, se implementaron en diversos grados, y los hoteles se usaron de forma limitada para aquellas personas que estaban en riesgo especialmente alto o necesitaban hacer cuarentena. Más positivamente, hubo moratorias sobre los desalojos de alquiler en los EE. UU. durante la pandemia, así como en varios otros países del Norte Global. Además, tal como sucedió durante la Crisis Financiera Mundial hace más de una década, hubo una afluencia de fondos federales y estatales diseñados para ayudar a aquellas personas que tuviesen atrasos en el pago de alquileres, aunque la financiación disponible se consideró insuficiente.

Bruselas ocupó un punto medio entre la respuesta norteamericana y británica/australiana ante la indigencia durante la COVID, con sistemas de triaje establecidos, mientras que en las ciudades del Sur Global hubo graves preocupaciones sobre el impacto de la pandemia en las personas que experimentan la indigencia callejera, muchas de las cuales dependen del trabajo informal para su supervivencia. Dicho esto, tanto en Bengaluru como en Tshwane, un efecto positivo ampliamente reconocido de la crisis de la COVID-19 fue una mejor coordinación de los esfuerzos locales para abordar la indigencia callejera, mientras que en Montevideo y Santiago, el gobierno nacional estaba ansioso por proporcionar alojamiento temporal adicional que estuviese abierto día y noche para aquellas personas que estuviesen en mayor riesgo.

En una serie de ciudades, se informó de una mejor colaboración entre las personas indigentes y los servicios de salud durante la crisis de la COVID-19, y en algunos casos, la reconceptualización de la indigencia callejera como una emergencia de salud pública precipitó un enfoque de política pública

más inclusivo y menos condicionado para los afectados, incluidos los migrantes. Un desafío clave será mantener y aprovechar estas mejoras en un mundo pospandemia.

Maximizar el valor agregado del IGH

Se consideró que la participación del IGH fue fundamental para elevar el perfil local e impulso vinculados a la reducción de la indigencia callejera en las Ciudades Vanguardia. Prevalció en las ciudades participantes una sensación de ampliación de horizontes y mayores ambiciones, junto con un mayor desarrollo de capacidades a través de asesoramiento en materia de apoyo y liderazgo, una mejor recopilación de datos y el aprovechamiento de recursos adicionales muy necesarios. Otra contribución central que se vio que el IGH hacía era la apertura de las acciones locales a la aprobación y el escrutinio internacional. Un valor agregado ampliamente reconocido del trabajo del IGH fue facilitar el acceso a buenas ideas o prácticas innovadoras de otros lugares, crucialmente, estas ideas que a menudo se obtuvieron de las oportunidades de aprendizaje entre pares, así como a través del asesoramiento directo, ofrecido por el IGH.

Hay razones para reequilibrar las futuras cohortes del programa *A Place to Call Home* para que se incluyan más ciudades del Sur Global, donde la magnitud de las necesidades es mayor y el alcance del valor agregado del IGH es probablemente más grande. Este imperativo inclusivo debe equilibrarse con la infraestructura necesaria en las ciudades candidatas para establecer y supervisar el logro de objetivos medibles, junto con una teoría plausible de cambio que proporcione una hoja de ruta para el progreso. Cualquiera que sea la combinación de ciudades futuras con las que el IGH elija trabajar, algunas mejoras en la “oferta” del Instituto contribuirían a maximizar su valor agregado. Algo clave acá sería centrarse en un apoyo técnico más adaptado y específico para las necesidades de cada ciudad, y también a los diferentes tipos de partes interesadas. En particular, acercarse a los trabajadores de primera línea, y conectarlos entre sí en diferentes partes del mundo, sería una contribución muy apreciada, ahora mucho más factible dado el uso generalizado de plataformas virtuales.

En términos más generales, las ciudades del Norte Global pueden beneficiarse más de la asistencia para implementar una prevención eficaz que anticipe problemas, mientras que las ciudades del Sur Global a menudo requieren ayuda para aprovechar recursos adicionales y así proporcionar intervenciones mínimamente adecuadas de todo tipo. Para maximizar el valor agregado del Instituto en los próximos años será crucial establecer parámetros claros sobre lo que es factible y óptimo para el IGH.

Conclusión

La iniciativa *A Place to Call Home* abarcó un conjunto extraordinariamente diverso de ciudades a través del Norte y Sur Global. Sin embargo, un alto grado de similitud en lo que se *necesita* para abordar la indigencia callejera se hizo evidente en estos diferentes lugares:

- Servicios de difusión que sean asertivos (no solo “comprobar”) y que tengan una oferta de alojamiento de emergencia decente.
- Acceso lo más rápido posible a viviendas de largo plazo en comunidades ordinarias.
- Apoyo para ayudar a mantener ese alojamiento cuando sea necesario, lo que incluye apoyo estilo Housing First para aquellas personas con necesidades más complejas.
- Distanciarse de los refugios comunales inhumanos e indignos.

- Rechazar los umbrales de condicionalidad excluyente y requisitos de identificación innecesarios.
- Acceso a un ingreso, ya sea a través del trabajo o de la protección social, que permita cubrir gastos sin tener que depender de grupos religiosos y de la caridad para recibir alimentos y cubrir otras necesidades básicas.
- Un esfuerzo coordinado para identificar y prevenir rutas clave en las calles.

Donde hay una divergencia masiva entre las ciudades es en *cómo* se pueden asegurar estas intervenciones y enfoques necesarios, y el desafío es, por supuesto, mucho mayor en el Sur Global y otros entornos de escasos recursos. Muchas de las barreras para acabar con la indigencia callejera están vinculadas al acceso a viviendas asequibles y otros bienes materiales, que son indispensables para el progreso. Sin embargo, hay muchas otras barreras que no tienen que ver fundamentalmente con el dinero. Más bien estos obstáculos se encuentran en los ámbitos de la ideología, teología, política, prejuicios, ética, gobierno y burocracia. Se necesita un cambio tanto filosófico como material para poner fin a las penurias evitables de la indigencia callejera en las ciudades de todo el mundo.

Una nota sobre los métodos

Este fue un estudio de métodos mixtos, con elementos tanto cuantitativos como cualitativos, encapsulados en un diseño de estudio de caso comparativo internacional. Junto con el análisis de datos cuantitativos relevantes, incluidos los recuentos de puntos en el tiempo y datos administrativos sobre los niveles y el perfil de las personas indigentes, se encargó a los equipos locales de investigación que realizaran dos oleadas de trabajo de campo cualitativo y exhaustivo en cada ciudad. En total, 82 partes interesadas de alto nivel y 128 trabajadores de primera línea participaron en el trabajo de campo de la Ola 1 en todas las ciudades, y 69 partes interesadas de alto nivel y 90 trabajadores de primera línea en la Ola 2.

Información adicional

El informe completo con reconocimientos, un apéndice de cada ciudad e instrumentos de investigación utilizados para realizar este estudio está completamente disponible en: [Ending Street Homelessness – I-SPHERE \(hw.ac.uk\)](https://www.hw.ac.uk/research/ending-street-homelessness-i-sphere/)



Acabar con la indigencia callejera en Ciudades Vanguardia de todo el mundo: un estudio internacional comparativo
Informe final: resumen ejecutivo

Por

Prof. Suzanne Fitzpatrick, Dra. Beth Watts, Dra. Jenny Wood y Jill McIntyre, I-SPHERE (Heriot-Watt) Prof. Volker Busch-Geertsema y Marie-Therese Haj Ahmad, GISS (Bremen)

Publicado en marzo de 2022
I-SPHERE, Universidad Heriot
Watt ISBN: 978-1-9161385-3-7
[www. https://i-sphere.site.hw.ac.uk](https://i-sphere.site.hw.ac.uk)