

Acabar con la situación de calle en Ciudades Vanguardia de todo el mundo: Un estudio comparativo internacional

Informe final

por

**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)

Marzo de 2022

Contenidos

Agradecimientos	2
Descargo de responsabilidad.....	2
Resumen Ejecutivo	3
Capítulo 1: Introducción	10
Capítulo 2: Los Métodos	13
Capítulo 3: El contexto.....	17
Capítulo 4: Los números: Establecer objetivos y progresar.....	24
Capítulo 5: Lo que funcionó en las Ciudades Vanguardia: Estructuras de apoyo, sistemas y políticas.....	41
Capítulo 6: Lo que funcionó en las Ciudades Vanguardia: Prácticas e implementaciones efectivas.....	53
Capítulo 7: Lo que no funciona: Barreras y desafíos	67
Capítulo 8: Maximizando el valor agregado del IGH	83
Capítulo 9: Conclusiones	93
Referencias bibliográficas	101
Apéndice: Perfiles de las Ciudades Vanguardia.....	103
Adelaida	104
Bangalore.....	107
Chicago.....	110
Edmonton.....	113
Glasgow	116
Gran Manchester	119
Little Rock	122
Montevideo	125
Rijeka.....	128
Santiago de Chile.....	130
Sídney.....	133
Tshwane	136

Agradecimientos

Nos gustaría ofrecer un sincero agradecimiento a la Fundación Oak por financiar este proyecto y a la Fundación Corra por ser excelentes socios de ejecución. El equipo actual del Institute of Global Homelessness (Instituto de Sinhogarismo Global, IGH por sus siglas en inglés), Julia Wagner y Lydia Stazen, al igual que las excolegas del IGH, Kat Johnson y Molly Seely, han brindado apoyo incondicional y sabios consejos durante el proceso de investigación por lo que estamos extremadamente agradecidos. De igual manera, deseamos agradecer a la junta directiva del IGH, en particular a Dame Louise Casey, por su generoso y atento respaldo a este trabajo.

Fuimos muy afortunados de contar con los servicios de un grupo excepcional de investigadores locales quienes llevaron a cabo el trabajo de campo en una gran variedad de ciudades en todo el mundo, a menudo enfrentando circunstancias difíciles en medio de la pandemia de COVID, con el fin de preparar los datos necesarios para este informe. Le agradecemos a:

- Dr. Veronica Coram y Dr. Selina Tually, entonces investigadores en la Universidad de Australia del Sur, ahora ambos en Universidad Flinders, y Clare Rowley, Responsable de datos y proyectos del proyecto Adelaida Zero (Adelaida)
- Nithya Devaraj, investigadora independiente (ahora en la Fundación Azim Premji) (Bangalore)
- Nyssa L. Snow-Hill, Centro de Difusión e Implementación de Ciencias, Departamento de Medicina, Universidad de Illinois (Chicago)
- Tracy Borrelli MA, MODE Gestión de Datos y Evaluación (Edmonton)
- Keneshia Bryant-Moore, PhD, APRN, FNP-BC de Consultoría KBM (Little Rock)
- Beth Knowles (Gran Mánchester)
- Nicolás Figueredo Coppa, investigador independiente (Montevideo)
- Dr. Lynette Šikić-Mičanović, Paula Greiner y Suzana Sakić, Instituto de Ciencias Sociales Ivo Pilar, Zagreb, Croacia (Rijeka)
- Rocío Donoso Pineda MA, investigadora independiente y trabajadora social (Santiago)
- Dr. Sian Thompson, ex investigador asociado en UNSW Sídney, ahora oficial superior de evaluación e investigación del gobierno de Nueva Zelanda y profesor Hal Pawson de la UNSW (Sídney)
- Kirsten Klopper, consultora de investigación (Tshwane).

Por encima de todo, nos gustaría agradecer a los más de 250 participantes por tomarse el tiempo de compartir con nosotros sus conocimientos, ideas y experiencias. La evaluación habría sido imposible sin el aporte de todos ustedes. Esperamos disfruten la lectura de este informe y lo consideren de utilidad en sus esfuerzos continuos para ponerle fin a la situación de calle en contextos muy diferentes en todo el mundo.

Descargo de responsabilidad

Todas las opiniones y cualquier error en este informe son responsabilidad única de los autores y no reflejan las opiniones de la Fundación Oak, del IGH, de los investigadores locales mencionados ni de ninguna de las partes interesadas que respaldaron esta investigación.

Reconocimiento al equipo de traducción

Este informe fue traducido desde el inglés original por el Translator and Interpreter Corps (TIC) de la Universidad de DePaul en Chicago, Estados Unidos.

Supervisor de traducción: Elias Shakkour, Director del TIC.

Traductores/as del TIC: Kesniel Ariza Cooper, Nicholas Boline, Santiago González Tijerina, Carlos Guerrero Gaspar y Gael Mota Hernández.

Revisores/as del TIC: Camila Córdoba Manotas y Santiago Posada-Jaramillo.

La traducción de este reporte también fue revisada por Yamitza A. Yuivar Villarreal, asistente de investigación del Instituto de Sinhogarismo Global (IGH).

Resumen Ejecutivo

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

- Dos Ciudades Vanguardia, Glasgow y Sídney, cumplieron plenamente sus objetivos de reducción autodefinidos para finales de 2020. Asimismo, Gran Mánchester, aunque no alcanzó su meta excepcionalmente ambiciosa de “eliminar todos los casos de personas que duermen a la intemperie”, registró una impresionante reducción del 52 % con respecto al punto de referencia.
- En general, hubo evidencia de reducciones en aspectos específicos de la situación de calle en más de la mitad de las Ciudades Vanguardia. En la mayoría de las ciudades restantes, limitaciones en los datos, algunas veces debidas al COVID, impidieron determinar las tendencias. Solo en una Ciudad Vanguardia, Edmonton, se evidenció un aumento de la situación de calle por encima del punto de referencia.
- Entre los facilitadores clave para reducir la situación de calle figuran la presencia de un organismo principal de coordinación y una entrada coordinada a los servicios para personas en situación de calle, junto a la inversión en intervenciones especializadas y basadas en evidencia, tales como servicios de acompañamiento asertivo en las calles, manejo individual de casos y Vivienda Primero.
- Entre las principales barreras para el progreso se encuentran la gran dependencia de refugios comunales indignos y a veces inseguros, una 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 la prevención. Las intervenciones de aplicación agresiva de medidas por parte de la policía y autoridades municipales y las barreras en cuanto a documentación e identificación, también se consideran contraproducentes a los intentos para reducir la situación de calle.
- Una variable contextual clave entre las Ciudades Vanguardia fue la voluntad política, con éxito en reducir la situación de calle, asociada a un alto nivel de compromiso político. Una absoluta 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 la oferta de viviendas asequibles como una barrera clave para progresar, pero alquileres locales y otras políticas podrían hacer una gran diferencia.
- El impacto de la crisis por el COVID-19 difiere notablemente entre las Ciudades Vanguardia, con ciudades del Reino Unido y Australia brindando una protección más efectiva a las personas en riesgo de situación de calle. Las respuestas fueron menos inclusivas y ambiciosas en ciudades de América del Norte y del Sur global,

donde hubo un uso más 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 situación de calle.

- Se consideró que la participación del IGH fue fundamental para mejorar el perfil local, impulso y nivel de ambición vinculados a la reducción de la situación de calle en las Ciudades Vanguardia. El valor agregado del IGH a futuras cohortes de ciudades podría maximizarse al concentrarse en formas más personalizadas de apoyo específico a las necesidades de cada ciudad y también para los diferentes tipos de partes interesadas, particularmente los trabajadores de primera línea.

Contexto

La situación de calle es una de las manifestaciones más extremas y visibles de la profunda injusticia que hay en el mundo y, sin embargo, a menudo no recibe atención prioritaria a nivel internacional. La iniciativa *Un lugar para llamar hogar* del Instituto de Sinhogarismo Global (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 dificultades endémicas. Dicha iniciativa constituyó un esfuerzo coordinado para apoyar a ciudades de todo el mundo a erradicar la situación de calle, con una primera cohorte de 13 “Ciudades Vanguardia” comprometidas a alcanzar un objetivo específico de acabar o reducir la situación de calle antes del 31 diciembre de 2020.

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

Las metas establecidas por estas ciudades iban desde acabar por completo con la situación de calle en su ciudad, acabar con la situación de calle 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 hacia el logro de estas metas numéricas y, fundamentalmente, extraer componentes centrales de intervenciones exitosas que puedan ser transferidos a otros contextos. Otros objetivos clave incluían evaluar el valor agregado de la participación del IGH y capturar los impactos de la pandemia de COVID-19.

Progresos hacia acabar la situación de calle

Dos de las Ciudades Vanguardia, Sídney y Glasgow, cumplieron plenamente los objetivos que establecieron para sí mismas para finales de 2020. En el caso de Sídney, eso significó reducir la situación de calle de la zona urbana un 25%, mientras que en Glasgow hubo

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, como se ve en la Tabla 1 abajo.

abrumadora evidencia cualitativa de que se había logrado el objetivo de reducir la situación de calle en el centro de la ciudad en un 75 % (a menos de siete personas a la vez).

En otras tres Ciudades Vanguardia, Adelaida, Gran Mánchester y Montevideo, las metas numéricas no se cumplieron, pero hubo evidencia de progreso. En Gran Mánchester, que fijó la meta más ambiciosa de todas las ciudades: eliminar los casos de personas que duermen a la intemperie, hubo una impresionante reducción del 52% con respecto al punto de referencia. En el caso de Montevideo, donde el objetivo era reducir el número de personas en situación de calle en un 25%, al parecer también hubo un progreso positivo, con una disminución reportada del 15% (aunque problemas con los datos arrojan un cierto grado de duda sobre este hallazgo). En Adelaida, si bien no se cumplió el objetivo de reducción de 50%, hubo una reducción en la situación de calle entre aquellas personas que también estaban en situación de sinhogarismo crónico.

En una Ciudad Vanguardia, Edmonton, se evidenció un aumento en la situación de calle con respecto al punto de referencia. En las siete ciudades restantes, la escasez de datos, algunas veces debido a las restricciones por el COVID-19, hizo imposible evaluar si se cumplieron los objetivos. Sin embargo, tanto en Tshwane como en Santiago hubo alguna evidencia de progreso con respecto a los grupos objetivos relevantes de personas mayores experimentando la situación de calle.

Por consiguiente, en general, tenemos evidencia de reducciones de la situación de calle en más de la mitad de las Ciudades Vanguardia durante la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* (Adelaida, Glasgow, Gran Mánchester, Montevideo, Tshwane, Santiago y Sídney).

Condiciones estructurales para el éxito

La cuestión de la voluntad política fue fundamental para el éxito o fracaso al abordar la situación de calle de las Ciudades Vanguardia. Sídney y Gran Mánchester fueron ejemplos notables donde el progreso encomiable en la reducción de la situación de calle estuvo asociada a un alto nivel de compromiso político. Sin embargo, incluso cuando hubo “logros” bajo administraciones comprometidas, una preocupación fundamental era integrarlos a largo plazo. Garantizar que esas relaciones se construyan con funcionarios, no solo políticos, y también, de ser posible, plasmar políticas progresivas de forma legal, puede ayudar a reducir el riesgo de retroceso.

Una diferencia contextual relacionada e igualmente fundamental entre las Ciudades Vanguardia radica en el nivel de recursos a su disposición para abordar la situación de calle. Si bien la falta absoluta de recursos fue, 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 Little Rock y Rijeka como ejemplos clave de ello. No hay duda de que se necesitan fondos adicionales en estos contextos si se quiere erradicar la situación de calle.

Casi todas las Ciudades Vanguardia, tanto ricas como pobres, citaron las altas presiones sobre la oferta 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 el COVID, estableció un grupo centralizado de alquileres privados y asequibles para unidades familiares en situación de calle. En Tshwane, muchos entrevistados

enfataron la posibilidad de convertir los edificios públicos vacíos en viviendas de bajo costo y 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 líder, ya sea del sector estatal o de organizaciones no gubernamentales (ONGs), que dirigiera los esfuerzos específicos y coordinados fue fundamental para el éxito en la reducción de la situación de calle. En contextos donde esto estuvo ausente, tendía a haber una respuesta muy fragmentada a la situación de calle, desde múltiples servicios con dificultades y desconectados, los que algunas veces duplicaban esfuerzos o incluso interfieren entre sí.

Un segundo factor central para el éxito de las intervenciones en las Ciudades Vanguardia, a nivel de sistemas, fue la presencia de algún tipo de sistemas de entrada coordinada a los servicios para personas en situación de calle, mecanismos que identificaran, perfilaran y localizaran a las personas afectadas. Conectado con esto, una efectiva gestión individual de casos ha surgido como facilitador 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 engloba la prestación de servicios adecuados para mujeres, niños, personas mayores y otros grupos vulnerables, así como respuestas culturalmente sensibles a pueblos indígenas y aborígenes y otros grupos afectados por prejuicios raciales y sus formas asociadas.

Además, fue crucial la inversión en intervenciones basadas en evidencia, especialmente: servicios de acompañamiento asertivo en las calles, acceso rápido a alojamiento de emergencia decente y estable, apoyo práctico, financiero y emocional en el mantenimiento de viviendas establecidas, incluyendo el apoyo integral de Vivienda primero para aquellas personas con necesidades más profundas y acceso a la salud mental, apoyo para el consumo de sustancias y otros tipos de apoyo especializado para aquellas personas que lo necesitan, sin barreras de condicionalidad elevadas.

Lecciones sobre “lo que no funciona” en la práctica

En todas las Ciudades Vanguardia hubo un énfasis abrumador en intervenciones de emergencia una vez que las personas ya estaban en crisis, en lugar de en modelos más preventivos. Incluso las vías altamente predecibles de algunas instituciones hacia la situación de calle, como hospitales y prisiones, 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 estables, un enfoque en los refugios representa un nivel de ambición limitado a la gestión en lugar de reducir o acabar con la situación de calle.

Particularmente en aquellas ciudades donde la voluntad política para abordar la situación de calle es débil o inexistente, las personas en riesgo de dormir a la intemperie a menudo

terminan dependiendo de la caridad de individuos comprometidos y organizaciones voluntarias locales y grupos religiosos. Estos activistas locales pueden brindar ayuda vital de emergencia, particularmente ante la ausencia de una vivienda segura y una red de protección social. 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, en lugar de las deficiencias sistémicas y estructurales. La participación directa de ciertas organizaciones religiosas en la prestación de servicios también puede imponer umbrales de condicionalidad elevados. Además, la abierta religiosidad que se manifiesta en algunos de estos entornos podría elevar barreras de acceso y ser desalentador para algunas personas que experimentan la situación de calle. Una desconexión relevante identificada fue la alta prevalencia de población indígena entre las personas en situación de calle de algunas ciudades, donde el sector de servicios para ellas estaba dominado por organizaciones cristianas, o al menos fuertemente orientado hacia ellas.

Una forma de intervención particularmente dañina es la aplicación agresiva de medidas 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 estos enfoques en varias de estas ciudades, algunas veces precipitados o acelerados por la pandemia de COVID-19. Este énfasis histórico en una severa aplicación de medidas es menos evidente en Europa y Australia, donde la policía puede al menos ser considerada un colaborador constructivo para abordar la situación de calle.

En muchas Ciudades Vanguardia, la ausencia de documentos de identificación requeridos era a menudo una barrera clave 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 diferenciado del COVID-19

El impacto de la crisis por el COVID-19 difiere notablemente entre las Ciudades Vanguardia. En las dos ciudades del Reino Unido (Glasgow y Gran Mánchester) y de Australia (Adelaida y Sídney), la situación de calle se redujo radicalmente o incluso fue virtualmente eliminada, al menos por un tiempo, a través de acciones 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 prestaciones más adecuadas.

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 de 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 de 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 el financiamiento disponible se consideró insuficiente.

Bruselas ocupó un punto medio entre la respuesta norteamericana y la británica/australiana ante la situación de calle durante el 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 experimentando la situación de calle, muchas de las cuales dependían del trabajo informal para su supervivencia. Dicho esto, tanto en Bangalore como en Tshwane, un efecto positivo ampliamente reconocido de la crisis de COVID-19 fue una mejor coordinación de esfuerzos locales para abordar la situación de calle, 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 los servicios para personas en situación de calle y los servicios de salud durante la crisis de la COVID-19 y, en algunos casos, la reconceptualización de la situación de calle como una emergencia de salud pública precipitó un enfoque de política pública más inclusivo y menos condicional para los afectados, incluidos migrantes. Un desafío clave será mantener y seguir construyendo sobre estas mejoras en un mundo post pandemia.

Maximizar el valor agregado del IGH

La participación del IGH fue percibida como fundamental para elevar el perfil local e impulso vinculados a la reducción de la situación de calle en las Ciudades Vanguardia. Una sensación de ampliación de horizontes y mayores ambiciones prevaleció en las ciudades participantes, junto con un mayor desarrollo de capacidades a través de asesoramiento en materia de apoyo y liderazgo, una mejor recolección de datos y aprovechamiento de recursos adicionales muy necesarios. Otra contribución central del IGH observada fue 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 que, crucialmente, a menudo se obtuvieron de las oportunidades de aprendizaje entre pares, así como a través de asesoramiento directo ofrecido por el IGH.

Hay razones para redistribuir las futuras cohortes de la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* para que se incluyan más ciudades del Sur global, donde la magnitud de las necesidades es mayor y se maximizaría el alcance del valor agregado del IGH. 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 sea la combinación de ciudades con las que el IGH elija trabajar a futuro, algunas mejoras en la “oferta” del Instituto contribuirían a maximizar su valor agregado. Algo clave sería centrarse en un apoyo técnico más adaptado y específico para las necesidades de cada ciudad y a 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 *Un lugar para llamar hogar* abarcó un conjunto extraordinariamente diverso de ciudades del Norte y del Sur global. Sin embargo, un alto grado de similitud en lo que se *necesita* para abordar la situación de calle se hizo evidente en estos diferentes lugares:

- Servicios de acompañamiento que sean asertivos (no solo de “chequeo”) y que tengan una oferta de alojamiento de emergencia decente.
- Acceso lo más rápido posible a viviendas de largo plazo en comunidades comunes.
- Apoyo para ayudar a mantener ese alojamiento cuando sea necesario, lo que incluye apoyo estilo Vivienda Primero para aquellas personas con necesidades más complejas.
- Distanciarse de refugios comunales inhumanos e indignos.
- Rechazar umbrales de condicionalidad excluyentes y requisitos de identificación innecesarios.
- Acceso a un ingreso, ya sea a través de trabajo o de 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 principales que llevan a las personas a 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 situación de calle 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 dinero. Más bien estos obstáculos se encuentran en los ámbitos de la ideología, teología, política, prejuicios, ética, gobernanza y burocracia. Se necesita un cambio tanto filosófico como material para poner fin a las adversidades evitables de la situación de calle 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 Punto en el Tiempo (PIT) y datos administrativos sobre los niveles y perfiles de las personas en situación de calle, se encargó a equipos de investigación locales que realizaran dos etapas de trabajo de campo cualitativo 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 Etapa 1 en todas las ciudades y 69 partes interesadas de alto nivel y 90 trabajadores de primera línea en la Etapa 2.

Capítulo 1: Introducción

La situación de calle es una de las manifestaciones más extremas y visibles de la profunda injusticia que hay en el mundo (Springer, 2000; UN Habitat, 2000). Afecta a personas tanto en el Norte global como en el Sur global (Tipple & Speak, 2009), pero la investigación y las intervenciones prácticas han tendido a seguir caminos paralelos en diferentes regiones del mundo, limitando el potencial de aprendizaje mutuo (Busch-Geertsema et al, 2016).

Además, a pesar de importantes desarrollos recientes, como la Resolución del Consejo Económico y Social de la ONU en junio de 2020 que adoptó una definición formal de la situación de calle², la necesidad urgente de vivienda a menudo ha tenido dificultades para lograr el mismo nivel de prioridad a nivel internacional que la satisfacción de otras necesidades básicas como alimentos, agua, servicios de salud y educación.

Es dentro de este contexto que la organización benéfica DePaul International se asoció con la Universidad DePaul en Chicago para establecer el Instituto de Sinhogarismo Global (IGH, por sus siglas en inglés) en el 2014 para encabezar un movimiento mundial para acabar con la situación de calle³. Uno de los objetivos principales del IGH es construir la “infraestructura” necesaria para que las principales partes interesadas en todo el mundo puedan comunicarse de manera efectiva sobre la naturaleza, causas e impactos de la situación de calle y compartir enfoques e intervenciones prometedoras que puedan ser transferibles a otros lugares.

Con ese fin, el IGH apoyó el desarrollo del Marco Global para Entender la Situación de Calle⁴, una tipología definitoria que buscó proporcionar un punto de referencia común para el intercambio de ideas sobre la situación de calle dentro y a través de las regiones del mundo, basándose en un amplio conjunto de trabajos conceptuales anteriores (Springer, 2000; Tipple y Speak, 2005, 2006; Edgar et al, 2007; Cross et al, 2010; Kok et al, 2010; Amore et al, 2011; Speak, 2013; Busch-Geertsema et al, 2016).

Para los fines de este informe, definimos la *situación de calle* como aquella que abarca a personas en las siguientes situaciones contempladas dentro de ese Marco Global:

- a) Durmiendo en las calles u otros espacios abiertos (como parques, rieles de ferrocarriles, debajo de puentes, en aceras, en márgenes de ríos, en bosques, etc.)
- b) Durmiendo en espacios públicos cubiertos o edificios no destinados para la habitación humana (como estaciones de autobuses o tren, paradas de taxis, edificios abandonados, edificios públicos, etc.)
- c) Durmiendo en sus autos, *rickshaws* (bicitaxis o carretas), barcos de pesca abiertos y otros medios de transporte.
- d) “Moradores de la acera”: individuos o unidades familiares que viven en la calle en un lugar constante, generalmente con algún tipo de cobertura improvisada.
- e) Viviendo en tiendas de campaña o campamentos, cuando sea relevante en el contexto de la ciudad en particular.⁵

En 2017, el IGH lanzó la iniciativa *Un lugar para llamar hogar*, un esfuerzo internacional para

² <http://ighomelessness.org/wp-content/uploads/2020/03/IGH-CSocD-Policy-Briefing-1.pdf>

³ <http://ighomelessness.org>

⁴ <https://ighomelessness.org/igh-announces-the-first-global-framework-on-homelessness/>

⁵ Estas categorías corresponden a las categorías 1a-d y 3f del Marco Global

apoyar a las ciudades alrededor del mundo a acabar con la situación de calle, como se define anteriormente, para el año 2030. La base de este esfuerzo fue el trabajo pionero de un pequeño grupo de ciudades que trabajaban hacia metas relacionadas con acabar con la situación de calle para el año 2020. La idea era que estas "Ciudades Vanguardia" pudieran mostrar lo que es posible y cómo las ciudades podrían brindarse apoyo mutuo, abriendo el camino para que futuras cohortes de ciudades trabajen para acabar con la situación de calle dentro de plazos acordados en el futuro.

Las 13 Ciudades Vanguardia que aceptaron el desafío inicial propuesto por el IGH abarcaron los seis continentes e incluían: cuatro ciudades en Europa (Gran Mánchester y Glasgow en el Reino Unido, Bruselas en Bélgica y Rijeka en Croacia); tres ciudades en América del Norte (Chicago y Little Rock en Estados Unidos y Edmonton en Canadá); dos ciudades en América del Sur (Montevideo en Uruguay y Santiago en Chile); dos ciudades en Australia (Adelaida y Sídney); una ciudad en África (Tshwane en Sudáfrica) y una ciudad en Asia (Bangalore en India).

Cada una de estas Ciudades Vanguardia se comprometió con una meta o metas numéricas específicas que debían cumplirse antes del 31 de diciembre de 2020. Estas metas abarcaban desde acabar completamente con la situación de calle de su ciudad hasta poner fin a ella en un vecindario en particular o dentro de una determinada subpoblación, logrando reducciones proporcionales especificadas de diversas formas. Los detalles de estas metas y el progreso hacia su cumplimiento se analizan detalladamente más adelante en este informe.

Sin embargo, el IGH no solo se preocupa por si se cumplen los objetivos numéricos pertinentes para reducir la situación de calle, sino también por *cómo* se ha logrado lo que se ha identificado como progreso hacia el cumplimiento de esas metas. Investigar qué intervenciones se utilizan, qué tan efectivas son o no y qué explica su éxito o fracaso, es información crucial no solo para futuras cohortes de ciudades que participen en la iniciativa *Un lugar para llamar hogar*, sino también para otros actores locales e internacionales que buscan avanzar en la erradicación de esta forma extrema de injusticia.

Estas consideraciones conforman el telón de fondo del enfoque adoptado en esta evaluación independiente de la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* que se llevó a cabo entre septiembre de 2019 y septiembre de 2021, abarcando así el período inmediato anterior y posterior a la pandemia de COVID-19. Un estudio comparativo internacional, financiado por la Fundación Oak⁶, tuvo los siguientes objetivos principales:

- Monitorear el progreso hacia el logro de las metas numéricas establecidas por las Ciudades Vanguardia para acabar o reducir la situación de calle antes del final de diciembre de 2020.
- Identificar qué funciona y qué no funciona para acabar con la situación de calle.
- Extraer los componentes principales de las intervenciones exitosas que puedan ser transferibles a otras ciudades o contextos.
- Evaluar el valor agregado ofrecido por la participación del IGH en los esfuerzos de las ciudades para erradicar la situación de calle y cómo esto se puede maximizar en el futuro.
- Capturar las lecciones, tanto positivas como negativas, de las respuestas relevantes

⁶ <https://oakfnd.org/>

a la situación de calle durante la pandemia de COVID-19.

La estructura del resto de este informe es la siguiente. En el Capítulo 2, describimos los métodos utilizados en el estudio, luego, en el Capítulo 3, describimos brevemente el contexto de cada una de las 13 Ciudades Vanguardia. En el Capítulo 4, revisamos en qué medida las ciudades cumplieron sus metas numéricas para poner fin o reducir la situación de calle y en los Capítulos 5, 6 y 7 examinamos varios aspectos de lo que funcionó y lo que no funcionó para reducir y acabar con la situación de calle en estas ciudades. En el Capítulo 8, reflexionamos sobre el valor agregado que el IGH aportó a estos esfuerzos y cómo esto se puede maximizar en el futuro, antes de ofrecer conclusiones generales en el Capítulo 9.

Los impactos de la pandemia de COVID-19 en las respuestas a las situaciones de calle se presentan a lo largo del informe, cuando corresponde, en lugar de presentarse en un capítulo separado y también se destacan en los perfiles individuales de cada ciudad. Como se verá, estos impactos de la pandemia fueron muchos y variados en las Ciudades Vanguardia, con algunas consecuencias profundamente positivas y otras angustiosamente negativas de la crisis de COVID-19 para las personas directamente afectadas por la situación de calle.

Capítulo 2: Los Métodos

Introducción

Este fue un estudio con una combinación de métodos con elementos cuantitativos y cualitativos, encapsulados en un diseño de estudio de caso comparativo internacional. Algunos aspectos de la metodología cambiaron después del inicio de la investigación. Esto fue en respuesta a distintos factores como la variada situación con respecto a la capacidad de investigación que se encontró en cada una de las 13 ciudades una vez que estábamos “en el campo”, así como el impacto de la pandemia por COVID-19.

A continuación proporcionamos un resumen breve de cada una de las etapas del trabajo de investigación previo a reflejar al final los retos y limitaciones inherentes en la realización de este tipo de investigación comparativa internacional y cómo buscamos mitigar los mismos.

Puesta en marcha de equipos de investigación locales

Comenzamos por poner en marcha de manera apropiada a equipos de investigación locales calificados en las Ciudades Vanguardia para llevar a cabo el trabajo de campo requerido en cada lugar, como se describe a continuación. En la mayoría de estas ciudades, tanto en el Norte como en el Sur global, se usaron fondos de la Fundación Oak, transferidos a través de la Fundación Corra⁷, para poner en marcha directamente a investigadores escogidos por el equipo de evaluación con la ayuda parcial del Instituto Global de Sinhogarismo (IGH), socios locales o a través de nuestras redes existentes. Sin embargo, en Edmonton, un socio local se hizo cargo de la puesta en marcha y los costos de algunas de las investigaciones cualitativas, mientras que en Glasgow y Gran Mánchester, la mayor parte del trabajo de campo fue realizado directamente por miembros del equipo de evaluación localizados en Reino Unido.

En todos los casos, los equipos de investigación locales tenían que aceptar y cumplir los acuerdos éticos y de protección de datos aplicados por el colaborador principal de evaluación (Universidad Heriot-Watt (HWU) en Reino Unido). Se desarrolló una evaluación detallada sobre el Impacto de la Protección de Datos, tomando en cuenta la amplia variedad de contextos en las ciudades globales, pero al mismo tiempo garantizando el cumplimiento de las leyes de privacidad de datos del Reino Unido para que el equipo de evaluación pudiera legalmente recibir datos de los investigadores locales.

Asignación de tareas a los equipos de investigadores locales

En cada una de las 13 ciudades, se asignaron las siguientes dos principales tareas a los equipos de investigadores locales:

- a) Entrevistas en profundidad con las principales partes interesadas: Por lo general, estas fueron figuras de alto rango o importancia estratégica con una visión general de los acontecimientos relevantes en la ciudad. Dependiendo del contexto de la ciudad, las partes interesadas incluyeron representantes de autoridades municipales y locales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), grupos comunitarios o religiosos y académicos.

⁷ Organización benéfica con sede en Escocia con vasta experiencia en el desembolso de pequeñas subvenciones en diversos contextos alrededor del mundo. <https://www.corra.scot/>

- b) Diálogos en grupos focales con trabajadores de primera línea: Estos diálogos buscaban capturar las perspectivas de los proveedores de servicio y trabajadores de primera línea enfrentando las realidades del día a día de la situación de calle en sus ciudades. Los trabajadores de primera línea que participaron variaron según el contexto de la ciudad y la naturaleza u origen de los servicios relevantes, pero incluyeron servicios de acompañamiento para los trabajadores, personal de los refugios, personal del sector de salud, agentes de policía, miembros de comunidades religiosas, funcionarios públicos, etc. Una función clave de estas entrevistas con trabajadores de primera línea fue identificar si pudiese haber una brecha entre la política acordada en una ciudad, articulada por las partes interesadas de alto rango, y la realidad del día a día experimentada o percibida por proveedores de servicio directos.

Se realizaron dos etapas de trabajo de campo en cada ciudad. Idealmente, estábamos buscando entrevistar (sustancialmente) a los mismos informantes clave y trabajadores de primera línea en ambas etapas de trabajo de campo para que se convirtieran en entrevistas “repetidas” y se prestara el proyecto a una dimensión longitudinal o mayor. Sin embargo, cuando alguien cambiaba su rol o ya no quería o podía participar, un sustituto apropiado era reclutado. En algunas ciudades, era más práctico o efectivo entrevistar a los trabajadores de primera línea uno-a-uno, que en grupos focales, particularmente durante el confinamiento por COVID.

El plan original había sido llevar a cabo las entrevistas y los grupos focales de las partes interesadas de la Etapa 1 en Enero/Febrero 2020 para obtener perspectivas relevantes cuando la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* estuviera activa; la Etapa 2, posteriormente realizada en Enero/Febrero 2021, fue para capturar reflexiones poco después de que hubiera terminado. La intersección entre el evento y la pandemia COVID-19 significó que los horarios de trabajo de campo de las Etapas 1 y 2 fueran extendidos de cierto modo. Sin embargo, para Julio 2021, dos etapas de trabajo de campo habían sido completadas en todas las ciudades con la excepción de Bruselas, donde se decidió parar el trabajo de campo después de la Etapa 1 por razones no relacionadas al COVID.

Como se puede observar en la Tabla 2.1 a continuación, en total, hubo 82 entrevistas con partes interesadas realizadas en la Etapa 1 y 68 realizadas en la Etapa 2, con 128 trabajadores de primera línea participando en los grupos focales de la Etapa 1 (o entrevistas uno-a-uno) y 90 participando en la Etapa 2.

Tabla 2.1 Participantes en el trabajo de campo cualitativo

Ciudad	Partes interesadas clave (Etapa 1)	Trabajadores de primera línea (Etapa 1)	Partes interesadas clave (Etapa 2)	Trabajadores de primera línea (Etapa 2)
Adelaida	6	13	6	9
Bangalore	10	26	4	6
Bruselas	8	9	-	-
Chicago	5	-	5	4
Edmonton	5	6	6	7
Glasgow	6	10	6	12
Gran Mánchester	5	7	6	8

Little Rock	7	6	6	4
Montevideo	6	6	6	6
Rijeka	5	6	4	6
Santiago	6	12	6	12
Sídney	7	13	8	7
Tshwane	6	14	5	9
Total	82	128	68	90

Desarrollar instrumentos de investigación estandarizados

El equipo de evaluación desarrolló un conjunto de herramientas de investigación cualitativa a medida para ambas etapas de trabajo de campo, incluyendo guías temáticas, formularios de consentimiento informado, hojas de información, formularios estandarizados para descripción del contexto y otros documentos auxiliares (todos estos materiales están disponibles online⁸).

Estos instrumentos de investigación estandarizados fueron diseñados para facilitar el análisis comparativo y las conclusiones en las Ciudades Vanguardia, maximizando la solidez y la comprensión de los resultados. Al mismo tiempo, fue crucial desarrollar instrumentos que fueran lo suficientemente flexibles para ser desplegados apropiadamente en contextos urbanos muy diferentes alrededor del mundo y adecuados para su implementación por diversos equipos de investigación local. Por ende, participamos en una extensa consulta con investigadores y socios locales, y el Instituto Global de Sinhogarismo (IGH) antes de revisar y finalizar estos instrumentos, intentando siempre lograr un equilibrio entre maximizar la comparabilidad entre ciudades y la sensibilidad al contexto y las prioridades locales.

Analizar los datos

Para las entrevistas realizadas en inglés se les pidió a los investigadores locales subir grabaciones de audio a un servicio de transcripción de confianza y segura en el Reino Unido. Para las entrevistas realizadas en idiomas distintos del inglés, los investigadores locales se encargaron de realizar las tareas de transcripción y de traducción y se estableció un proceso separado para subir de manera segura estas transcripciones.

En todos los casos, los investigadores locales también enviaron una “nota de contexto” al equipo de evaluación sobre el proceso de investigación y los puntos sustantivos que iban surgiendo. Además, se les pidió que recopilaran y transmitieran al equipo de investigación central informes de investigación útiles, declaraciones sobre políticas u otros materiales relevantes que hayan identificado en el curso de su trabajo. Los equipos de investigación locales también desempeñaron a veces un rol en la recopilación y análisis de la evidencia estadística enfocadas en la tendencia a la situación de calle en ciudades particulares, dependiendo de su origen y en si el equipo de evaluación pudo acceder a estos datos directamente.

Luego, el equipo de evaluación se dispuso a analizar los datos no procesados en forma de transcripciones completas, u otros materiales recopilados en informes de casos de estudio para cada ciudad temáticamente organizados. Se implementaron formularios estructurados estandarizados en el análisis de los datos de las Etapas 1 y 2 para ayudar a la comparación sistemática de los resultados en las ciudades, maximizando la solidez y la consistencia en el

⁸ <https://i-sphere.site.hw.ac.uk/ending-street-homelessness/>

análisis de este material principalmente cualitativo.

Reflexiones en la metodología, alcance y limitaciones

El uso de instrumentos de investigación estandarizados, aunque ajustados cuando fuese necesario acorde a los contextos locales de las ciudades, junto con un proceso analítico unificado, nos ha dado una oportunidad invaluable de llevar a cabo una investigación internacional genuinamente comparativa sobre la situación de calle (ver Shinn, 2007). Fuera de Europa, donde el Observatorio Europeo de Situación de Calle⁹ y ocasionalmente otros organismos, cuentan con el apoyo de la Unión Europea para realizar investigaciones comparativas entre los Estados Miembro (por ejemplo, Stephens *et al*, 2010), las oportunidades para llevar a cabo la recopilación de datos primarios transnacionales dentro de este campo son extremadamente raras (aunque vea Toro *et al*, 2007 para una excepción). El presente estudio es el primero del que tenemos conocimiento que intenta hacer esto en sitios tanto del Norte como del Sur global.

Al mismo tiempo, el equipo de evaluación fue muy consciente de que las 13 Ciudades Vanguardia cubren una variedad de entornos extremadamente dispares, entre las cuales cualquier forma de comparación crudamente numérica o mecanicista sería totalmente inapropiada. Esta es la razón por la que se adoptó un profundo enfoque metodológico cualitativo basado en estudios de casos para asegurar que las comparaciones realizadas fueran apropiadamente contextualizadas e “integradas en el sistema” (Stephens, 2011).

De igual manera, mientras que la identificación de contrastes y continuidades entre las ciudades es de interés central, como lo es la extracción de resultados generales y lecciones que puedan ser aplicadas en otros lugares, estamos alertas a las posibles trampas de la ingenua “transferencia de políticas” que asume que las intervenciones se pueden trasplantar sin problema alguno de un lugar a otro (Dolowitz y Marsh, 2000; Pawson y Hulse, 2011). Hacemos énfasis en que las lecciones “transferibles” no son lo mismo que “generalizables”, es decir, universalmente aplicables. Tomar debidamente en cuenta los factores contextuales relevantes al juzgar la aplicabilidad del amplio potencial de intervenciones es fundamental para la tradición de evaluación realista - enfocada en “qué funciona, para quién, en qué circunstancias” (Pawson y Tilley, 1997) - lo cual ha inspirado y guiado este estudio.

⁹ <https://www.feantsaresearch.org/>

Capítulo 3: El contexto

Introducción

Este capítulo establece la antesala para el resto del informe y nuestros hallazgos más detallados, describiendo a grandes rasgos el contexto en las 13 Ciudades Vanguardia. Cubre el perfil general de las personas afectadas por la situación de calle en dichas ciudades, las respuestas preexistentes en estas localidades alrededor del tiempo en que se unieron a la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* y el proceso de su inscripción para convertirse en una Ciudad Vanguardia. Se entregan más detalles contextuales en el Apéndice A, el que proporciona perfiles independientes de cada Ciudad Vanguardia.

Las ciudades

Como se mencionó en el Capítulo 1, las 13 ciudades participantes en la primera cohorte del programa de Ciudades Vanguardia están distribuidas en los seis continentes, abarcando tanto el Sur como el Norte global, y son muy variadas con respecto tanto a su tamaño como a su estructura urbana. Por ende, incluyen grandes metrópolis (con una población de 8.5 millones en el caso de Bangalore y 2-3 millones en los casos de Gran Mánchester, Chicago y Tshwane), ciudades medianas (con una población de 1-1.5 millones en los casos de Edmonton, Bruselas y Montevideo, y 600,000 en el caso de Glasgow), áreas geográficamente menos amplias ubicadas dentro de metrópolis más grandes (Sídney, Adelaida y Santiago) y ciudades más pequeñas geográficamente independientes (Little Rock y Rijeka).

Si bien la mayoría de las ciudades participantes tiene una población diversa, el nivel de heterogeneidad racial, étnica y lingüística es especialmente notable en Tshwane, Bruselas y Rijeka. Tshwane y Bruselas representan contextos especialmente variados en términos de idioma, teniendo Bruselas además una gran población de inmigrantes y personas nacidas en el extranjero y, por lo tanto, una diversidad étnica significativa. Este también es el caso de Rijeka donde vive una mayoría croata, una minoría grande de serbios y un menor número de bosníacos e italianos. Las comunidades indígenas son grupos importantes en Edmonton, Adelaida y Sídney.

El perfil de las personas afectadas por la situación de calle

La disponibilidad de datos sobre las personas en situación de calle presenta grandes variaciones entre las ciudades (ver el Capítulo 5). Sin embargo, se pueden extraer algunas semejanzas y diferencias claves en el perfil y las circunstancias de las personas afectadas, las cuales se detallan a continuación¹⁰:

- **Género:** En todas las ciudades donde hay datos disponibles, la gran mayoría de la población en situación de calle son hombres. En Gran Mánchester y Chicago, por ejemplo, los hombres representan entre el 80 y el 85% de la población en situación de calle, mientras que en Bangalore, tres cuartos de esa población son hombres.
- **Edad y circunstancias familiares:** En las poblaciones en situación de calle predominan los adultos entre 25 y 65 años. En la mayoría de las ciudades donde hay datos disponibles parece haber muy pocos menores de edad no acompañados

¹⁰ Tenga en cuenta que todos los porcentajes y otros datos presentados aquí tienen fines ilustrativos y se basan en la mejor evidencia posible para nosotros al momento de la redacción. Reconocemos que muchas de las estadísticas fluctuarán en cierta medida con el tiempo.

(menores de 18 años) experimentando la situación de calle. Bangalore es una clara excepción, ya que hay muchos niños experimentando la situación de calle en la ciudad. Little Rock y Bruselas también reportan algunos menores de edad no acompañados durmiendo a la intemperie. Se encontraron familias en situación de calle con hijos dependientes en todas las ciudades del Sur global y, hasta cierta medida, en Norteamérica, pero casi nunca en Europa y Australia.

- **Estado del mercado laboral:** En Australia y Europa es inusual que las personas experimentando la situación de calle tengan un empleo remunerado (con la excepción de algunos inmigrantes indocumentados), pero esto es muy común, o incluso lo más común, en las ciudades del Sur global y, en menor medida, en las de Norteamérica.
- **Disparidades étnicas y raciales:** En los casos en que los datos nos permiten observaciones al respecto, existen claras disparidades étnicas y raciales en las experiencias de personas en situación de calle entre las diferentes ciudades. Por ejemplo, en Chicago, las personas de color representan tres cuartos de la población en situación de calle sin refugio, a pesar de que representan menos de un tercio de la población general de la ciudad.
- **Poblaciones indígenas:** Las poblaciones indígenas están extremadamente sobrerrepresentadas en la población en situación de calle en Edmonton, Adelaida y Sídney.
- **Migración internacional e interna:** En Bruselas, se reportó que los ciudadanos “móviles” de la Unión Europea y los nacionales de terceros países representan la gran mayoría de las personas en situación de calle (cerca del 80%). A su vez, se reporta que los migrantes de temporada representan un tercio de la población durmiendo a la intemperie en Bangalore. En Gran Mánchester, aproximadamente una de cada diez personas durmiendo a la intemperie era originaria de otro país de la Unión Europea.
- **Necesidades de apoyo:** Se cree que los problemas de adicción son un asunto importante dentro de la población en situación de calle en la mayoría de las ciudades del Norte global y también en Tshwane. Sin embargo, este no era el caso de Bangalore, donde se reportó que el porcentaje de personas con problemas de alcohol o drogas era bajo y el número de personas con discapacidades físicas era alto. Los datos sobre la prevalencia de problemas de salud mental están incompletos, pero se reporta que este es un problema común entre la población en situación de calle en la mayoría de las ciudades tanto del Norte como del Sur global.
- **Campamentos:** Los campamentos parecen ser parte del panorama de la situación de calle en Little Rock, Chicago, Edmonton y, en una muy pequeña medida, en Gran Mánchester al comienzo del programa del IGH, sin embargo, no hay evidencia de su existencia en Glasgow. En muchas ciudades africanas, incluida Tshwane, no son comunes las zonas de campamentos sino grandes asentamientos informales.
- **Marginalización:** Algo único de Bangalore son las divisiones de castas. Se entiende que tres cuartos de la población en situación de calle provienen de las castas “bajas” marginalizadas.

Respuestas preexistentes ante la situación de calle

En esta sección, resumimos las respuestas a la situación de calle en las Ciudades Vanguardia antes o alrededor del tiempo en que se unieron a la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* del IGH. Nuestro análisis indica que se podría clasificar estas ciudades en tres grupos principales:

- *Ciudades del Sur global:* Tshwane, Bangalore, Montevideo y Santiago.
- *Ciudades del Norte global con pocos recursos / poca coordinación:* Rijeka, Bruselas y Little Rock.
- *Ciudades del Norte global con mejores recursos / mejor coordinación:* Chicago, Edmonton, Glasgow, Gran Mánchester, Adelaida y Sídney.

Ciudades del Sur global

En estas ciudades del Sur global, la mera magnitud del problema y la falta de recursos, infraestructura y/o voluntad política tendieron a causar una respuesta centrada en la crisis o incluso una respuesta rudimentaria a la situación de calle con el uso, en algunos casos, de tácticas contundentes por parte de la policía y agencias similares en contra de las personas experimentando la situación de calle.

Antes del COVID, en Tshwane había solamente un refugio nocturno administrado por la ciudad con una capacidad máxima de 150 personas. Sin embargo, la falta de una gestión apropiada y una provisión alternativa a veces conllevaba a que 800 personas se amontonaran en esta instalación con acceso limitado a servicios sociales y amenidades básicas. Se decía que había abundancia de servicios alimentarios en el centro de la ciudad, así como algunos servicios de acompañamiento y salud, a menudo proporcionados por grupos religiosos, pero pocos en los suburbios donde se congregaban muchas de las personas experimentando la situación de calle.

En Bangalore, las respuestas fueron un poco más avanzadas, pero seguían estando centradas en la crisis y la oferta era muy inferior a la demanda. Varios refugios financiados por el gobierno y administrados por organizaciones no gubernamentales operaban en la ciudad, pero ofrecían muchos menos cupos que los requeridos por un mandato de la Suprema Corte de la India emitido en el 2012. Los pagos del gobierno a estos refugios a menudo se realizaban tarde y no cubrían los servicios de apoyo. Había algunos servicios de atención operando en las calles de la ciudad y un énfasis creciente en la prestación de beneficios de salud, empleo y vivienda a las personas en situación de calle, además de ayudar a las personas a obtener identificaciones para que pudieran acceder a beneficios.

En Montevideo y Santiago, el gobierno nacional estuvo activamente involucrado en el proceso de realizar intervenciones para las personas experimentando la situación de calle. El sistema de atención para la situación de calle en Montevideo tenía una política de “una puerta” coordinando el ingreso al sistema de refugios de la ciudad (lo que fue abolido tras un cambio de gobierno) y un equipo de acompañamiento en calle del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En 2017, se planeó un proyecto de “Vivienda Primero” para brindar alojamiento estable y apoyo a un pequeño número de personas en situación de calle con necesidades de apoyo complejas, pero los cambios frecuentes de personal y liderazgo en el ministerio correspondiente impidieron el progreso. También se planearon proyectos de “Vivienda Primero” en Santiago de Chile donde se abrieron refugios de gran tamaño sólo durante algunos meses fríos de invierno y se cerraron en el verano.

Ciudades del Norte global con escasos recursos / poca coordinación

Tres ciudades del Norte global también tuvieron una respuesta fuertemente centrada en la crisis a la situación de calle, con pocas posibilidades de ofrecer vivienda estable o un apoyo

más amplio y muy poca atención a las intervenciones preventivas. Estas ciudades parecían sufrir de una severa falta de recursos y/o infraestructura coordinada para abordar la situación de calle.

El caso más claro de esto fue Rijeka, donde había servicios muy limitados prestando solo apoyo básico. Había dos refugios para personas en situación de calle y, aparte, una “comunidad” de vivienda para mujeres en situación de calle financiada (parcialmente) por la Ciudad de Rijeka. En 2018 hubo algunas mejoras en los servicios cuando DePaul Croacia inició actividades relacionadas a la situación de calle en la ciudad: concretamente, un centro de día, trabajos de acompañamiento y un proyecto de jardinería.

En Little Rock, los servicios eran más extensos, pero aun así estaban fuertemente centrados en la crisis y tenían pocos recursos, con un fuerte enfoque en la provisión de refugio, la acompañamiento para abordar las necesidades de subsistencia y programas enfocados en adicciones u otros problemas, en lugar del realojamiento o la prevención de la situación de calle. El acceso a refugio, en gran parte estilo dormitorio, e incluso el destinado a las familias con niños, usualmente tenía como requisito la sobriedad y actividades de búsqueda de empleo. También había una provisión de alimentos gratuitos considerable en la ciudad antes del COVID, en gran parte ofrecidos por grupos religiosos. La ciudad carecía de cooperación efectiva entre las partes interesadas y de una entrada coordinada al sistema para personas en situación de calle, pese a los esfuerzos para progresar en estas áreas.

En Bruselas, de manera similar, el enfoque estaba en la provisión de alojamiento de emergencia y refugios a largo plazo en lugar de en el realojamiento y la prevención de la situación de calle. Parte de la explicación, se dijo, era que una alta proporción de la población en situación de calle no eran ciudadanos belgas, por lo que había poca voluntad política para asumir responsabilidad de su situación y se enfrentaron grandes dificultades a la hora de coordinar las respuestas a través de las complejas estructuras de los gobiernos y las ONGs en la ciudad.

Ciudades del Norte global con mejores recursos / mejor coordinación

En el grupo final de ciudades, Sídney y Adelaida en Australia, Glasgow y Gran Mánchester en el Reino Unido, Edmonton en Canadá y Chicago en los Estados Unidos, las respuestas de los servicios eran considerablemente más avanzadas, equilibrando las diversas formas de alojamiento de crisis o temporal con esfuerzos para realojar de forma más permanente a las personas experimentando la situación de calle, aunque en la mayoría de los casos las intervenciones de prevención permanecieron subdesarrolladas.

En ambos ejemplos de Norteamérica, Edmonton y Chicago, había programas preexistentes a gran escala para la situación de calle, acompañados de una planeación estratégica y supervisión considerable. En Edmonton, en 2018, se contrataron 25 organizaciones para ofrecer más de 50 programas bajo el *Plan to Prevent and End Homelessness* (“Plan para prevenir y acabar el sinhogarismo”), incluyendo elementos como Vivienda Primero, Vivienda de Apoyo Permanente, Realojamiento Rápido, Tratamiento Comunitario Asertivo y Gestión Intensiva de Casos. Un plan actualizado señaló un mayor enfoque en la vivienda asequible, la prevención y la reducción de la pobreza. En una escala aún mayor, el plan de respuesta hacia la situación de calle en Chicago abarcó aproximadamente 150 proyectos ofrecidos por 45 proveedores, y la ciudad financió un extenso sistema de refugios y un programa de acompañamiento en la calle. Las áreas de foco incluían veteranos y jóvenes en situación de calle, respuestas a violencia doméstica, “campamentos específicos” y empleo e ingresos.

También se estaban realizando esfuerzos para transicionar a un enfoque más fuerte en la prevención/desvío, el realojamiento rápido y una mayor provisión de vivienda de apoyo permanente.

También en las dos ciudades australianas había múltiples iniciativas para reducir la población durmiendo en las calles. En Adelaida, esto incluyó los proyectos *Street to Home: Assertive Outreach* (“De la calle al hogar: Acompañamiento asertivo”) y Vivienda Primero, ambos operados por la ONG Neami. El proyecto *Adelaida Zero* (“Adelaida Cero”) inició oficialmente en 2017 y tenía 40 socios intentando alcanzar el “cero funcional” de situación de calle en la ciudad. En Sídney, el impulso principal para reducir la situación de calle surgió del Department for Communities and Justice (“Departamento para Comunidades y Justicia”) y varias ONGs. Sin embargo, un elemento clave fue que estos fueron respaldados por una acción específica del entonces Primer Ministro de Estado, quien había especificado “la reducción de la situación de calle” como un compromiso principal cuando asumió el cargo en 2017. Los esfuerzos posteriores a 2017 también se basaron en actividades preexistentes, como la iniciativa Vivienda Primero, *Way2Home* (“Camino a casa”), la que ha operado desde 2010 y que abarca tanto las dimensiones de acompañamiento asertiva como las de servicios de salud para personas en situación de calle.

En las ciudades del Reino Unido, Gran Mánchester y Glasgow, una de las características determinantes es la obligación legal de larga data de las autoridades locales de realojar permanentemente a ciertas categorías de personas en situación de calle. En el caso de Glasgow, así como en el resto de Escocia, esta obligación de realojamiento se extiende a personas solteras en riesgo de quedar en situación de calle u en otras formas de sinhogarismo. En Gran Mánchester, el programa *A Bed Every Night* (“Una cama todas las noches”), lanzado a nivel local, ofreció un amplio número de opciones de alojamiento de emergencia para todas las personas durmiendo a la intemperie o en riesgo de hacerlo. Ambas ciudades hospedan grandes programas de Vivienda Primero y otros similares, además de hacer inversiones significativas en equipos de acompañamiento y servicios especializados de apoyo a las personas en situación de calle.

Unirse a la iniciativa del IGH

En 2017, un primer grupo de ciudades (Edmonton, Chicago y Adelaida) postularon y se inscribieron al programa de Ciudades Vanguardia IGH. Un año más tarde, en 2018, otras seis ciudades (Gran Mánchester, Tshwane, Bruselas, Rijeka, Little Rock y Glasgow). Bangalore, Sídney y Santiago se unieron hasta el 2019.

Una combinación de políticos electos, funcionarios de la ciudad y líderes de ONGs fueron piezas fundamentales para la decisión de la ciudad de postular a la iniciativa. La importancia de estas personas varía dependiendo de las ciudades. Sin embargo, en algunas como Gran Mánchester, Little Rock y Edmonton, los políticos electos tuvieron un rol principal. En Montevideo y Santiago, oficiales de los ministerios de gobierno relevantes fueron las fuerzas impulsoras.

En otras ciudades, las ONGs o sus coaliciones tuvieron el rol central. En Bangalore, por ejemplo, los actores principales fueron Impact India Consortium (“Consortio Impacto India”) y Dream Network India (“Red de sueños en India”), ambas coaliciones de ONGs. En Bruselas, la ONG *Infirmiers de Rue* (“Enfermeras de la calle”) tuvo el rol principal y enfrentó obstáculos significativos para obtener la inscripción de los alcaldes de los 19 municipios de Bruselas.

En Sídney y Glasgow, la inscripción fue promovida por colaboraciones o asociaciones entre las ONGs y políticos de la ciudad. En Sídney, la organización clave fue End Street Sleeping Collaboration (“Colaboración para acabar con el dormir en la calle”), recién creada en ese entonces; mientras que en Glasgow, las autoridades locales fueron de los actores principales en el momento de la inscripción (a nivel político y oficial) y la Homeless Network Scotland (“Red de Sinhogarismo en Escocia”) (una organización de miembros basada en Glasgow), con la Glasgow Alliance to End Homelessness (“Alianza de Glasgow para acabar el sinhogarismo”) (una asociación de agencias voluntarias y estatutarias que ahora son conjuntamente responsables de poner en marcha la mayoría de los servicios para las personas en situación de calle en la ciudad) posteriormente haciéndose cargo de esta agenda.

Las Ciudades Vanguardia parecen haber tenido un amplio rango de motivos para postular a la iniciativa. Por ejemplo, las partes interesadas tanto en Adelaida como en Sídney, decían estar interesadas en formar parte del programa por el apoyo, reconocimiento internacional y para aprender de otros. En Gran Mánchester se percibió que la participación proporcionaba un vínculo con las redes globales y los conocimientos para lograr reducir la situación de calle, así como validar externamente el objetivo altamente ambicioso que había sido seleccionado; mientras que en Glasgow se valoró la oportunidad de comparar el rendimiento con otras ciudades similares. En Rijeka, las partes interesadas clave esperaban que participar en la iniciativa ayudara a mejorar los servicios para personas en situación de calle y ayudar con una recopilación de datos confiable en la ciudad. En Bruselas, estaba previsto que el programa IGH ayudara a impulsar una campaña que ya existía para alojar a personas en situación de calle y aumentar la conciencia tanto pública como política. Las partes interesadas en Montevideo y Santiago expresaron un entusiasmo más general por participar en actividades internacionales.

En varias ciudades, un factor clave parece haber sido que la inscripción en el programa se alineó con objetivos y metas preexistentes. Este fue el caso más claro en Sídney, Gran Mánchester y Bruselas. Los vínculos o relaciones preexistentes con el IGH también parecen haber sido un factor contextual que sirvió como un motivador importante, siendo relevantes algunas de las colaboraciones basadas en servicios en Rijeka y Little Rock para impulsar a dichas ciudades a inscribirse. En Tshwane, la inscripción parece haber evolucionado como una “incorporación” natural luego de su participación en varias reuniones del IGH desde alrededor de 2015. Las visitas motivacionales de miembros de alto perfil, particularmente de la directora Dame Louise Casey, fueron factores importantes en el proceso de inscripción en varias ciudades.

Conclusiones

Un grupo extraordinariamente diverso de ciudades participó en esta primera etapa de la iniciativa del IGH, *Un lugar para llamar hogar*, con escalas, ubicación geográfica, estructuras de gobierno, culturas, recursos e infraestructura muy diferentes para abordar el fenómeno de situación de calle. Lo más importante es que algunas Ciudades Vanguardia ingresaron a esta iniciativa como entornos con escasos servicios, con poca iniciativa previa al IGH para coordinar e impulsar los esfuerzos entre las partes interesadas de las ciudades, mientras que otros ya eran entornos con amplios servicios, complejas estrategias y preexistentes estructuras, intentando disminuir la situación de calle. También es claro que el ímpetu de involucrarse en el programa IGH varió de gran manera entre las ciudades, al igual que los

personajes clave involucrados en el proceso de inscripción. Se podría esperar que todos estos factores contextuales tengan implicaciones en las preguntas de evaluación consideradas en este estudio comparativo internacional y, por lo tanto, nuevamente visitadas a lo largo de los siguientes capítulos de este informe.

Capítulo 4: Los números: Establecer objetivos y progresar

Introducción

Este capítulo repasa los objetivos cuantitativos establecidos por las ciudades y el progreso realizado hacia lograr esos objetivos numéricos para fines del 2020. El capítulo termina centrándose en los problemas de medición y tanto la calidad como la exhaustividad de los datos disponibles en las ciudades.

Establecer objetivos

La Tabla 1 resume los objetivos a los que se comprometieron las 13 Ciudades Vanguardia como parte del programa. Esta sección destaca algunas diferencias clave entre los tipos de objetivos establecidos y las motivaciones y factores influenciando la selección de estos objetivos.

Solo una ciudad, Gran Mánchester, optó por la versión más ambiciosa de un objetivo de reducción, el cual es “acabar con la situación de calle” en general. Esto es especialmente notable en el contexto de Gran Mánchester dado que el alcance geográfico del objetivo abarca diez áreas de autoridades locales.

Glasgow fue la única ciudad en optar por dos objetivos como parte del programa del IGH. El primero, reducir la población durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad en un 75% y el segundo, reducir la población intermitentemente durmiendo a la intemperie dispersa por la ciudad en un 50%. El primer objetivo, favorecido por algunas partes interesadas clave de la ciudad, se basa en un recuento de calle que no sigue los indicadores habituales de rigor (ver Busch-Geertsema y otros, 2016). El segundo objetivo, por lo contrario, se basa en datos administrativos generados a través del sistema legal de sinhogarismo, el cual es considerado razonable (pero no enteramente) inclusivo. Las partes interesadas de la ciudad optaron por establecer el 2030 como la fecha de finalización de ese componente del objetivo y el ayuntamiento estableció este objetivo para que la Glasgow Alliance to End Homelessness (“Alianza de Glasgow para acabar el sinhogarismo”) se reuniera en su sede en febrero de 2020.

Cuatro ciudades, Rijeka, Montevideo, Chicago y Sídney, eligieron reducir los niveles generales de situación de calle en todo el territorio especificado por una proporción particular. Rijeka fue el más ambicioso en términos de la escala proporcional de reducción buscada con un objetivo de 50%. Montevideo, Chicago y Sídney planearon reducir la situación de calle de la ciudad en un 25% para fines de 2020. En Montevideo y Chicago, se escogió un objetivo más modesto porque se consideró como (al menos potencialmente) alcanzable. Particularmente en Montevideo, esto reflejó cierto nivel de pesimismo con respecto a la probabilidad de respuestas mejoradas. En Sídney, el objetivo del IGH actuó como un punto medio en el camino hacia un objetivo más ambicioso, perseguido por el ayuntamiento de Sídney y el gobierno de Nueva Gales del Sur para todo el estado: una reducción del 50% entre 2019 - 2025.

Dos ciudades, Bangalore y Little Rock, optaron por reducir la situación general de calle en un proporción específica en una subárea particular de la ciudad o metrópolis. En Bangalore, se buscó una reducción del 25% de la población en situación de calle en dos de las ocho zonas administrativas de la ciudad (el sur y el oeste), elegidas porque es donde se concentraba la situación de calle en ámbitos urbanos. Mientras que las organizaciones clave involucradas

contaron a cualquier persona sin refugio como una persona en situación de calle, el gobierno estatal insistió en que los recuentos de calle no incluían a los “habitantes del pavimento” que residían en lonas o cubiertas temporales que ellos mismos habían instalado. Esto significó que la medición del progreso contra el objetivo no tomara en cuenta las mejoras (o lo contrario) para este grupo.

En Little Rock, el objetivo de reducción del 25% era específico para áreas pequeñas del centro de la ciudad donde estaban concentradas tanto la situación de calle como los servicios para ellas. Esto refleja un reconocimiento entre las personas involucradas que Little Rock comenzaba esta campaña de reducción desde un punto bajo en términos de efectividad de las respuestas a la situación de calle.

Dos ciudades, Edmonton y Bruselas, optaron por objetivos de reducción enfocados en una parte específica de la subpoblación de unidades familiares en situación de calle. En Bruselas el objetivo era reducir la población de personas documentadas en situación de calle en un 80%. El subgrupo de personas documentadas en situación de calle refiere a aquellos que tienen acceso a derechos sociales, quienes son en su mayoría ciudadanos belgas, pero representan una minoría del grupo de población en calle. Alcanzar el objetivo de Bruselas hubiera mantenido, por tanto, un alto número de personas en situación de calle. Sin embargo, el objetivo se consideró como una forma de ayudar a la organización líder (IDR) en su campaña más amplia, 400 Toits, pero ha sido desafiante para las partes interesadas encontrar un ajuste efectivo entre el objetivo del IGH y la campaña preexistente.

Tabla 1: Resumen de los objetivos de reducción en las Ciudades Vanguardia del IGH

Ciudad	Grado de reducción buscada	Criterios adicionales para el grupo objetivo	Alcance geográfico	Comentarios
Adelaida	50%	Situación de calle crónica	La ciudad de Adelaida (Distrito central de negocios, norte de la ciudad y Parklands)	Mientras la definición de “situación de calle crónica” usada en Adelaida incluye personas que han experimentado la situación de calle pero pudieron haberse trasladado a un alojamiento temporal, los datos proporcionados para este estudio capturan exclusivamente a las personas durmiendo a la intemperie que no están temporalmente en refugios y en situación de sinhogarismo crónico.
Bangalore	25%	Toda situación de calle	2 de las 8 zonas administrativas de la ciudad (Sur y Este, principalmente en el viejo Bangalore)	El gobierno insiste en excluir a los “habitantes del pavimento”, por lo que el objetivo no cumple completamente la definición de situación de calle del IGH.
Bruselas	80%	Personas documentadas en situación de calle (con derechos sociales)	Ciudad de Bruselas	Personas documentadas durmiendo en la intemperie se refiere principalmente a personas nacidas en Bélgica, quienes son una minoría (aproximadamente el 5%) de todas las personas experimentando la situación de calle.
Chicago	25%	Todo tipo de situación de calle	Ciudad de Chicago	Había dos fuentes clave de datos al momento de inscribirse al programa del IGH, pero la preferida, la “Inscripción en el Programa de acompañamiento en calle”, ha resultado problemática debido a los desafíos con el Homelessness Management Information System (“Sistema de información de gestión de situación de calle”). También se dispone de datos anuales de Punto en el tiempo (PIT) para rastrear el progreso.
Edmonton	100%	Sinhogarismo crónico (no sólo situación de calle)	Ciudad de Edmonton	El objetivo no se ajusta al programa IGH ya que se extiende a todas las personas en situación de sinhogarismo crónico.
Glasgow	a) 75 % b) 50%	a) Personas visiblemente durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad b) Personas durmiendo a la intemperie dispersas por la ciudad	a) Centro de la ciudad b) Ciudad de Glasgow	Mientras que el programa del IGH requiere que 2020 sea la fecha de finalización, Glasgow optó por que el objetivo (b) - una reducción del 50% en las personas durmiendo a la intemperie dispersas por la ciudad - sea alcanzado para el 2030.

Gran Mánchester	100%	Todo tipo de situación de calle	Las diez autoridades locales de Gran Mánchester	Hubo algunos esfuerzos iniciales para cambiar el lenguaje de acabar con “la necesidad de dormir a la intemperie”, pero el alto nivel de compromiso de la alcaldía implicó que en última instancia se aceptara y entendiera lo significa el “cero absoluto”.
Little Rock	25%	Todo tipo de situación de calle	El área vanguardia de la ciudad y el distrito central de negocios	Cierta incertidumbre acerca del alcance geográfico entre las partes interesadas se esclareció con la documentación del conteo de Punto en el tiempo (PIT) vista por el equipo de investigación.
Montevideo	25%	Todo tipo de situación de calle	Ciudad de Montevideo	Había una incertidumbre considerable en cómo alcanzar el objetivo.
Rijeka	50%	Todo tipo de situación de calle	Ciudad de Rijeka	La mayoría de las personas del grupo objetivo vivían en edificios abandonados, casas improvisadas, etc., con solo unos pocos viviendo en las calles.
Santiago	25%	Situación de calle entre aquellas personas sobre 50 años y que han estado en la calle por más de 5 años.	Cinco vecindarios en el país (tres de ellos en Santiago)	Debido a problemas de presupuesto y la pandemia, las actividades se enfocaron en solo dos (en lugar de tres) vecindarios de Santiago. El acuerdo con el IGH anuncia un plazo hasta 2022 para alcanzar el objetivo.
Sídney	25%	Todo tipo de situación de calle	Ciudad de Sídney	Los objetivos de IGH encajaron de buena manera con los programas y objetivos preexistentes.
Tshwane	50%	Situación de calle entre aquellas personas sobre 65 años.	6 de los 104 distritos (del centro de la ciudad)	Las personas mayores a 65 años fueron elegidas debido a su vulnerabilidad extrema.

Edmonton enfocó su objetivo en el *sinhogarismo crónico*, el cual pretendían acabar para 2020. Una persona en *sinhogarismo crónico* se refiere a alguien que ha experimentado la situación de calle por al menos 12 meses o que ha vivido cuatro o más períodos en situación de calle en los últimos 3 años. Este objetivo no está limitado a personas en situación de calle y también cubre a las personas en situación de *sinhogarismo crónico* y a los que residen en alojamientos, ya sea temporales o de emergencia. Por lo tanto, no encajaba con los parámetros del programa del IGH, sino que estaba integrado en los propios planes y documentos estratégicos de Edmonton. Las partes interesadas clave señalan que casi todas las personas en situación de calle son personas que sufren de *sinhogarismo crónico*, por lo que están cubiertas por el objetivo, pero esta afirmación contradice lo reconocido por las partes interesadas, al decir que personas durmiendo a la intemperie *no crónicamente* estaban subrepresentadas en la lista por nombre, la cual estaba sesgada hacia aquellos que se beneficiaban de los servicios centrados en las personas en situación de *sinhogarismo crónico*.

En las tres ciudades restantes, Santiago, Adelaida y Tshwane, los objetivos se enfocaron tanto en la subpoblación de personas en situación de calle como en subáreas geográficas dentro de la ciudad/metrópoli. El objetivo de Adelaida era reducir la situación de calle crónica en el centro de la ciudad en un 50% para 2020. La situación de calle crónica se refiere a aquellos que han estado durmiendo a la intemperie por seis o más meses consecutivos, o que han experimentado tres o más instancias (definida como uno o más días) durmiendo a la intemperie en los últimos 12 meses. Adelaida siguió un objetivo separado de alcanzar el cero funcional¹¹ en toda la ciudad, viendo el objetivo del IGH como un punto medio en el camino para acabar con todos los casos de personas durmiendo a la intemperie, como se define utilizando la metodología del cero funcional.

En Tshwane, el objetivo era reducir la población en situación de calle entre mayores de 65 años en un 50% para 2020, en reconocimiento de la vulnerabilidad extrema que sufre este grupo. Si bien el objetivo del IGH de Tshwane es acerca de las personas mayores, parece que esto reflejó principalmente los esfuerzos para satisfacer el estímulo del IGH de ser más específicos, siendo las partes interesadas clave los realmente interesados en abordar la situación de calle en todo el espectro de edades. En cualquier caso, limitaciones en los datos significaron que no hubiera manera de medir el progreso con respecto al objetivo, ya que los datos disponibles no estaban desglosados por edad.

En Santiago, el objetivo se enfocó en personas mayores de 50 años que llevaban cinco o más años en situación de calle. Mientras que el objetivo aplicaba originalmente a tres vecindarios dentro de la ciudad y otros dos en algún otro lugar de Chile, solo se enfocaron en dos de estos vecindarios (ambos en Santiago)¹². Debido a la implementación tardía del programa en Santiago, el plazo para alcanzar el objetivo se extendió hasta finales de 2022 en un acuerdo escrito.

¹¹ El cero funcional en este caso es logrado cuando el número de personas que experimentan la situación de calle en Adelaida CBD es menor al número de personas que se realojaron por mes (usando un promedio móvil de 6 meses).

¹² Debido al recorte de presupuesto no fue posible enfocarse en el tercer vecindario en Santiago. Con la pandemia, se abandonó la expansión a zonas fuera de la capital.

Tendencias y avances para lograr el objetivo cuantitativo

Para medir el progreso hacia un objetivo cuantitativo es necesario 1) tener un número de referencia que coincida con el grupo objetivo y el área a la que se dirige la reducción y 2) tener una idea clara de cómo se debería ver el número final si el objetivo es completado. También sería útil tener datos de punto medio para ver si se ha avanzado hacia el cumplimiento del objetivo.

En la mayoría de las Ciudades Vanguardia, aunque no en todas, existía un número de referencia contabilizando las personas en situación de calle, aunque algunos de estos puntos de referencia no eran muy confiables o no cubrían el grupo objetivo con precisión. Los datos fueron recolectados ya sea en recuentos de calle (como fue el caso en Bangalore, Gran Mánchester, Rijeka y Sídney, y como una de las diferentes opciones en Bruselas, Chicago y Glasgow) o extraídos de datos administrativos/listas por nombre (como fue el caso en Adelaida y Edmonton y, como una de las diferentes opciones, en Bruselas, Chicago y Glasgow).

En algunas ciudades con múltiples puntos de referencia, los números variaban considerablemente dependiendo del método elegido. En Chicago, por ejemplo, los datos administrativos extraídos del *Homelessness Management Information System* (“Sistema de información de gestión de situación de calle”, HMIS por sus siglas en inglés) se relacionaban con aquellos inscritos en el *Street Outreach Programme* (“Programa de acompañamiento en calle”, SOP por sus siglas en inglés) el cual abarcó 861 personas en enero de 2018, mientras que el conteo de Punto en el Tiempo (PIT) de enero 2018 encontró 1.375 personas sin refugio. Las partes interesadas entienden que la medida SOP no es exhaustiva, pero algunos la consideran preferible ya que proporciona datos en tiempo real vinculados a los registros de los clientes, a diferencia del conteo PIT. En Glasgow, los datos administrativos de los formularios HL1 usados para las solicitudes a través del sistema legal para situación de calle incluye dos preguntas acerca de experiencias anteriores de dormir a la intemperie (durante la noche anterior/durante los tres meses previos a la solicitud). Esta es una forma fundamentalmente diferente de abordar la situación de calle que la de números visibles en cierta noche en el centro de la ciudad y produce cifras mucho mayores.

Las diferencias en los conteos entre invierno y verano fueron otra fuente de variación, como se puede observar en los números de Sídney donde se contaron 433 personas experimentando la situación de calle en un recuento de calle en febrero de 2017 (verano) mientras que los números en agosto de 2017 (invierno) fueron considerablemente más bajos (386). Esta diferencia en los números entre invierno y verano también se reportó en Montevideo, donde un porcentaje considerable de camas en los refugios solo estuvo disponible durante el invierno. Por lo tanto, la reducción observada en Montevideo en los niveles de situación de calle entre verano del 2019 e invierno del 2020 también podrían haber sido influenciada por este efecto. A pesar de un fuerte aumento de la situación de calle en general, al menos fue posible reducirla hasta cierto punto en este periodo.

La relación entre el número de referencia reportado y el tamaño de la población de las ciudades objetivo también varía demasiado. Por ejemplo, se reportaron números absolutos muy pequeños en Adelaida y Glasgow (conteo en el centro de la ciudad), pero también en Gran Mánchester, una vez considerando la gran área (diez autoridades locales) abarcada. Por el otro lado, los números relativamente pequeños en Little Rock y Rijeka deben

considerarse en relación con el tamaño relativamente pequeño de estas ciudades y con un recuento significativamente menor en esta última. En Sídney se cubrió un área relativamente pequeña, pero es probable que los números representaran una concentración de la situación de calle en esta área del centro de la ciudad como parte de una región metropolitana mucho más grande.

Tabla 2: Número de referencia, número medio y tendencias

Ciudad	Número de referencia (y fecha)	Número de punto medio (y fecha)	Número final (y fecha)	¿Objetivo completado?	Comentarios sobre tendencias	Comentarios sobre los datos
Adelaida	34 (Diciembre de 2018)	43 (Diciembre de 2019)	25 (Diciembre de 2020)	No	Mientras que el objetivo de reducción del 50% no se cumplió, hubo una disminución comparada con el punto de referencia.	Esto se refiere a las personas durmiendo a la intemperie (es decir, sin un refugio temporal) quienes también son personas en situación de sinhogarismo crónico bajo la definición de Adelaida.
Bangalore	2.781 (Diciembre de 2018)	2.107 (Noviembre de 2019)	No hay información disponible; recuento no realizado debido al COVID	Desconocido (poco probable que el objetivo se haya cumplido)	Disminución entre el punto de referencia y el punto medio; no hay una tendencia clara posterior.	Los conteos excluyen a los "habitantes del pavimento".
Bruselas	759 (Noviembre de 2018)	No hay información disponible	No hay información disponible	Desconocido	No hay información confiable acerca de personas documentadas en situación de calle.	Datos del punto de referencia no utilizables ya que no hay información acerca de si corresponde a personas documentadas o no.
Chicago	a) HMIS SOP: 861 (Enero de 2018) b) Conteo PIT: 1.357 (Enero de 2018)	a) 704 (Enero de 2020) b) 1.529 (Enero de 2020)	a) No disponible aún b) 702 - 1.454	Desconocido (poco probable que el objetivo se haya cumplido)	Es poco probable que el objetivo se haya cumplido. El recuento PIT más confiable de enero de 2020 muestra un aumento. El conteo PIT de 2021, basado en un cambio de metodología debido al COVID-19, proporcionó rangos estimativos. El número SOP estará disponible cuando se restablezcan las solicitudes de datos HMIS.	El número HMIS SOP no es integral, solo captura a aquellos involucrados en los servicios de acompañamiento. El conteo PIT de 2021 se basó en una metodología diferente, por lo que los datos del punto final no son comparables con los del punto de referencia y el punto medio.

Edmonton	1.404 (Noviembre de 2017)	993 (Junio de 2019)	1.738 (Diciembre de 2020)	No (aumentó)	Después de la reducción del punto medio, hubo un incremento claro hasta diciembre del 2020. El número final es mayor que el punto de referencia.	Datos hasta agosto de 2020. La base de datos de la lista por nombre se limpia regularmente y los números disminuyen con el tiempo desde los datos iniciales proporcionados. Considera a personas con y sin refugio, al igual que aquellas que sufren situación de calle crónica.
Glasgow	a) Centro de la ciudad: 22-28 (Septiembre / Octubre de 2018) b) 712 (dentro de los últimos tres meses) 407 (la noche anterior) (Octubre - Diciembre 2018)	a) Estable (Septiembre / Octubre de 2019) b) No disponible aún (2024)	a) Menos de 7 (Septiembre / de Octubre 2020) b) No disponible aún (2030)	Sí (uno de los dos objetivos; fecha aún no alcanzada para el segundo objetivo)	Antes del COVID, el objetivo (a) estaba estable, mientras que el objetivo (b) estaba en alza.	a) El número en el centro de la ciudad no está basado en un recuento de calle que se ajusta a las metodologías aceptadas. b) Los datos de HL1 son razonables pero no están completos.
Gran Manchester	241 (Noviembre de 2018)	137 (Noviembre de 2019)	115 (Noviembre de 2020)	No (pero hay un progreso positivo)	Reducción del 52% lograda en 2018-2020. Reducción del 57% desde el punto más alto en 2017.	El gobierno nacional ordenó un recuento de calle Punto en el Tiempo con una metodología auditada.
Little Rock	266 (Enero 2019)	No hay información disponible	No hay información disponible debido al COVID	Desconocido (poco probable que el objetivo se haya cumplido)	No hay información disponible.	Se utilizó como punto de referencia la metodología del conteo PIT mejorada para el área objetivo de las Ciudades Vanguardia. Usualmente los conteos PIT ocurren cada dos años. El conteo de 2020 no se realizó en lo absoluto debido al COVID-19.

Montevideo	1.043 (Abril de 2019, verano)	No hay información disponible	885 (Julio de 2020, invierno)	No (pero hay un progreso positivo)	Reducción del 15%, pero los números en invierno usualmente son menores a los de verano (hay espacio adicional en los refugios en invierno).	
Rijeka	40+ (Noviembre de 2018)	No hay información disponible	No hay información comparable disponible	Desconocido	Los datos recolectados hacia el final del proyecto cubren los números de prevalencia del servicio de acompañamiento y los resultados positivos (“movimientos”) en una gran proporción. Pero no está claro si el objetivo se cumplió.	El punto de referencia está seriamente subestimado.
Santiago	153 personas del grupo objetivo en dos vecindarios (2019)	No hay información disponible	118 personas del grupo objetivo en dos vecindarios (Diciembre de 2020)	Desconocido (fecha aún no alcanzada pero hay un progreso positivo)	La tendencia va en la dirección correcta con una reducción del 23%. El objetivo está fijado para el 2022.	Debido al comienzo tardío, retrasado también por el COVID, no hay un punto medio y el enfoque se redujo a dos vecindarios en lugar de tres.
Sídney	a) 433 (Febrero de 2017, verano) b) 386 (Agosto de 2017, invierno)	a) 373 (Febrero de 2019, verano) b) 254 (Agosto de 2019, invierno)	a) 334 (Febrero de 2020, verano) b) No disponible debido a las restricciones del COVID (Agosto de 2020, invierno)	Sí	Los números en verano se redujeron en un 23% en febrero de 2020; en febrero de 2021 se observó una reducción del 37% (a 272 personas).	
Tshwane	No hay información disponible	No hay información disponible	No hay información disponible	Desconocido	No hay información disponible, pero los informantes clave juzgan que la tendencia “va en la dirección correcta”.	

Como se puede ver arriba en la Tabla 2, solo en seis de las 13 Ciudades Vanguardia se puede estar seguro en sí se logró o no cumplir el objetivo; dos de estas ciudades lograron hacerlo y cuatro no. En las otras siete ciudades, la falta de datos disponibles implicó que no hubiera certeza en el cumplimiento de los objetivos; en tres ciudades de este grupo tenemos motivos para suponer que es poco probable que el objetivo se haya cumplido, mientras que en el resto, la fecha de cumplimiento del objetivo no se ha alcanzado.

De las seis ciudades con datos del punto final disponibles, los mejores resultados en términos de progreso logrado hacia el objetivo estuvieron en Sídney, donde el objetivo a alcanzar era una reducción del 25% de la situación de calle para el 2020. Si comparamos las cifras obtenidas en el verano en la ciudad, se mostró una disminución del 23% en febrero de 2020, mientras que las cifras en febrero de 2021 indican que en ese momento se logró una reducción del 37% con respecto al valor del punto de referencia. Aunque los datos finales no estaban estrictamente disponibles en Glasgow en el momento de la redacción de este reporte, hubo pruebas cualitativas de que la ciudad había logrado alcanzar uno de sus objetivos, reducir la población de personas durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad en un 75% para finales del 2020, con un amplio consenso de que no se encontraría más de siete personas durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad en ese momento.

Si bien no se cumplió el objetivo en Gran Mánchester, el progreso con respecto a su ambicioso objetivo de “acabar los casos de personas que duermen a la intemperie” fue sustancial con una reducción del 52% con respecto al punto de referencia. Esto fue una reducción proporcionalmente más significativa que la que logró Sídney; el fracaso de Gran Mánchester para alcanzar su objetivo simplemente refleja que este era un objetivo mucho más ambicioso.

En el caso de Montevideo, donde el objetivo era reducir el número de personas en situación de calle en un 25%, el objetivo tampoco fue cumplido, pero parece haber habido un progreso positivo con una reducción del 15%. Sin embargo, una precaución importante aquí es que los datos de 2020 fueron contados en invierno en Montevideo cuando suele haber más espacio disponible en los refugios que en verano (período en que se realizó el conteo en 2019).

En Adelaida, también, mientras que el objetivo de reducción del 50% en el número de personas durmiendo a la intemperie que están en situación de sinhogarismo crónico no fue alcanzado, hubo una disminución (del 26%) con respecto al punto de referencia. Sin embargo, al igual que en Glasgow, vale la pena señalar lo estrecho que era el grupo objetivo y el número relativamente pequeño de personas involucradas.

El resto de las ciudades, en donde la información no estaba disponible, tuvieron un resultado menos positivo. En Edmonton, donde el ambicioso objetivo era acabar con el sinhogarismo crónico por completo, la cantidad incrementó de 1.404 en noviembre de 2017 a 1.738 en diciembre de 2020. Los datos del punto medio (993) muestran una reducción considerable, pero para el punto final incrementaron de nuevo, en parte por los impactos del COVID y un número creciente de programas registrando el sinhogarismo crónico.

El progreso con respecto al objetivo no está del todo claro en Bruselas (no hay información confiable sobre las personas documentadas en situación de calle), en Rijeka (no se recopilaban datos con el método Punto en el Tiempo después del primer recuento de calle y los datos entregados al final del período de evaluación no son comparables) y el conteo PIT no se realizó debido al COVID-19 en Little Rock.

En Chicago, donde el objetivo era alcanzar una reducción del 25% en toda la situación de calle, los datos del conteo PIT (el cual tiene información más confiable que la del HMIS) mostraron un incremento del 13% en enero de 2020 (1.529) con respecto al punto de referencia de enero de 2018

(1.357). Los datos finales en enero de 2021 no son directamente comparables con los datos del punto de referencia y del punto medio, ya que el conteo PIT se realizó con una metodología diferente debido al contexto de la pandemia del COVID-19. Este ejercicio de enumeración sugiere que entre 702 y 1.454 individuos se encontraban sin refugio en ese momento y se entiende que el estimado del extremo inferior es un conteo significativamente subestimado. Estos rangos indican cambios con respecto al punto de referencia de entre -48% y +7%. Las partes interesadas clave tendían a opinar que la situación de calle se mantuvo estable o incrementó durante el periodo de tiempo del programa.

La tendencia en Bangalore, donde el objetivo era una reducción en la población en situación de calle del 25% en dos de las ocho zonas administrativas, también permaneció poco clara al término del período de evaluación. Los datos del punto medio en noviembre de 2019 muestran una reducción del 24% con respecto al punto de referencia de diciembre de 2018, pero la pandemia hizo imposible producir datos finales y los expertos reconocieron que era poco probable que se hubiera cumplido el objetivo. Para Tshwane no se dispuso de información confiable (en ningún momento). Sin embargo, en este caso, los expertos y trabajadores de primera línea estaban convencidos de que se había logrado un movimiento hacia la dirección correcta frente al objetivo bastante limitado que se había seleccionado (enfocado en personas mayores a 65 años experimentando la situación de calle en seis distritos).

Finalmente, en Santiago, el objetivo final no se había alcanzado hasta la redacción de este reporte. El enfoque de la iniciativa en esta ciudad era bastante estrecho y se logró una reducción del 23% entre 2019 y 2020 en el grupo objetivo (personas en situación de calle mayores de 50 años que han estado más de 5 años en las calles en dos vecindarios de Santiago, en comparación al objetivo de reducción del 50% para 2022).

Como se explora a detalle en capítulos posteriores, la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto imprevisto y mixto en las tendencias de situación de calle en las Ciudades Vanguardia con consecuencias negativas para algunas ciudades, pero positivas para otras.

Información disponible, calidad e integridad

Las ciudades varían en términos de la extensión de conocimiento y datos para comprender la escala y naturaleza de la situación de calle. Los datos probablemente fueron más débiles en Tshwane y Rijeka, donde los datos disponibles eran anticuados y/o parciales/defectuosos, con información muy a menudo limitada acerca del perfil de aquellos experimentando la situación de calle. En Tshwane, por ejemplo, el estimado más reciente de la escala de situación de calle es de 2011 y se reconoce como una subestimación. En Rijeka, parecía saberse muy poco sobre la escala de situación de calle tanto dentro de la ciudad como a nivel nacional. Más recientemente, se recopilaron datos individuales a través del trabajo de divulgación de una ONG, pero no pueden ser usados para comparar el nivel de situación de calle en diferentes puntos en el tiempo.

En Montevideo, por el contrario, se han realizado recuentos de calle en 2011, 2016, 2019 y 2020, utilizando una metodología similar a la de los conteos PIT de EE.UU. (ver más abajo). En Santiago, las ONGs han recopilado datos a nivel de vecindarios, lo que permitió identificar el grupo de edad objetivo para la iniciativa del IGH.

En la mayoría de las otras ciudades participantes también hay fuentes de datos razonablemente confiables para entender la extensión de la situación de calle. Estos entornos más ricos en datos comúnmente reflejan requisitos nacionales para los recuentos de calle que son aplicables en muchas de las otras ciudades participantes. Los conteos PIT son obligatorios a nivel federal en los Estados Unidos y en Canadá, por lo que, los conteos PIT generalmente están disponibles (a pesar de los impactos de la pandemia del COVID-19) al menos cada dos años en Chicago, Little Rock y

Edmonton. Dado el alcance geográfico del objetivo de Little Rock, se realizó un conteo PIT mejorado en esta área en 2018, el cual permitió a las partes interesadas enumerar a las personas en situación de calle específicamente en esta área. Por lo tanto, los datos comparables que miden el progreso necesitarían replicar esta metodología, pero el conteo PIT de 2021 fue retrasado como resultado del COVID. El gobierno del Reino Unido requiere que todas las autoridades locales inglesas realicen anualmente un recuento de calle o una estimación de las personas durmiendo a la intemperie, lo que significa que las diez autoridades locales que conforman Gran Mánchester tienen datos de tendencias sobre los niveles de situación de calle a lo largo del tiempo (dado que el sinhogarismo es un área de política descentralizada, los mismos requisitos no se aplican en Glasgow, Escocia).

En otras ciudades, para esto, se realizaron recuentos de calle de forma voluntaria iniciados por líderes políticos locales o redes de servicios. Este fue el caso en Sídney y Adelaida, por ejemplo, con Sídney realizando conteos dos veces al año dadas las fluctuaciones estacionales en la situación de calle. Hay que tener en cuenta que la fuente principal de datos cuantitativos sobre sinhogarismo en Australia es el censo oficial que se realiza cada 5 años, por lo tanto, proporciona datos bastante intermitentes. También se han realizado recuentos de calle regulares en Bruselas desde 2008, pero estos no son exigidos por el gobierno. En general, los recuentos de calle solo consideran a aquellos visiblemente durmiendo a la intemperie y las personas que están en situación de sinhogarismo crónico están sobrerrepresentadas en tales conteos instantáneos (dado que las personas durmiendo a la intemperie a corto plazo tienen menor probabilidad de ser vistos en una noche del año). Las condiciones climáticas también pueden tener cierta influencia en los resultados, al igual que la cantidad de voluntarios que realizan el conteo.

La riqueza de datos sobre las personas en situación de calle se correlaciona con contextos de servicios para este mismo grupo y, por tanto, con una mayor disponibilidad de datos administrativos. En Glasgow, por ejemplo, donde casi todas las unidades familiares en situación de calle tienen derecho a asistencia de realojamiento por parte de las autoridades locales, los datos administrativos están disponibles para vislumbrar el alcance de la experiencia de dormir a la intemperie con el paso del tiempo. Los formularios HL1 del sistema legal de situación de calle incluye dos preguntas sobre la experiencia de dormir a la intemperie de cualquier miembro de la unidad familiar durante el período de tres meses y la noche inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud. La diferencia es que no todos los que duermen a la intemperie se postulan como personas en situación de calle, aunque hay evidencia que la gran mayoría lo hace.

Los programas de acompañamiento en las calles también proporcionan una visión importante (aunque no exenta de problemas) de la escala y naturaleza de la situación de calle. Las deficiencias pueden ser una área geográfica restringida y el hecho de que es posible que estos no cubren a aquellos que no están dispuestos a interactuar con los servicios (como en Chicago). Los desafíos con el sistema HMIS han sido un problema particular en Chicago y necesitó un cambio de proveedor durante el período del programa. Como resultado, las solicitudes de datos fueron suspendidas por un período de tiempo significativo, limitando la capacidad de las partes interesadas locales (y la nuestra) de realizar un seguimiento en tiempo real de las tendencias en la inscripción de SOP.

Si bien Adelaida realizaba anteriormente recuentos de calle regulares, en 2018, la ciudad cambió a una metodología de *Connections Week* ("Semana de conexiones"). Esto involucró un amplio censo en el centro de la ciudad más sistemático que el anterior, con datos recopilados a través de la finalización del *Vulnerability Index-Service Prioritization Decision Assistance Tool* ("Herramienta de asistencia para decisiones de priorización de servicio de índice de vulnerabilidad", VI-SPDAT por sus siglas en inglés) adaptado de Australia del Sur. El resultado ha sido la formación de una lista por nombre que permite el seguimiento en tiempo real de los individuos con estatus de situación de calle. Sídney, de igual manera, se ha movido hacia la creación de una lista por nombre. Si bien estos ejercicios pueden proporcionar datos personalizados actualizados regularmente y permitir el

seguimiento de circunstancias individuales, el despliegue de un gran número de voluntarios para recopilar datos personales confidenciales de las personas en situación de calle, en prácticas similares a las de los Estados Unidos, plantearon cuestiones éticas con respecto a la confidencialidad, pero aminoradas en el caso australiano por el uso de trabajadores sociales y otros profesionales relevantes.

Dos de las tres ciudades de Norteamérica tenían una lista por nombre, al igual que datos administrativos de aquellos que experimentaban la situación de calle en la ciudad, incluyendo usualmente información acerca de su situación de vivienda, necesidades de apoyo, etc. En Chicago y Edmonton, esta lista por nombre formaba parte de un sistema de entrada coordinado que gestionaba el acceso a los programas de vivienda entre la población en situación de calle y en ambas ciudades conteos principales/cifras de estos datos administrativos se podían ver en vivo en un panel público de datos en tiempo real. Sin embargo, mientras estas múltiples fuentes de datos permitían una comparación entre datos administrativos y los datos del conteo PIT en tiempo real, dicha comparación también revela números muy diferentes de personas durmiendo a la intemperie. En Chicago, por ejemplo, el conteo PIT anual mostró cifras mucho más altas que las publicadas por los datos de inscripción del *Street Outreach Programme* (“Programa de acompañamiento en calle” o SOP por sus siglas en inglés) para el mismo mes (el cual cubría menos de dos tercios de los enumerados en el conteo PIT). En Edmonton, los datos del conteo PIT también mostraron resultados más altos que los datos administrativos que estaban disponibles.

Los equipos de acompañamiento de las 10 autoridades locales de Gran Mánchester también utilizaron las listas por nombre para lograr una reducción en la situación de calle, pero estos datos no están disponibles públicamente. Según un contacto en la ciudad, los recuentos de calle registran alrededor de un 20% más de personas durmiendo a la intemperie, quienes eran nuevas en las calles o aún no estaban en la lista por nombre. Por último, durante la primera “Semana de conexiones” llevada a cabo en Bruselas en octubre de 2018, se contabilizaron 604 personas en situación de calle en el área de la ciudad (solo parte del área objetivo de la iniciativa del IGH en Bruselas), pero solo 276 no estaban dormidas y dispuestas a participar en las entrevistas. En consecuencia, no fue posible proporcionar un estimado confiable del porcentaje de personas documentadas en situación de calle, quienes deberían ser el objetivo de la reducción de la situación de calle en Bruselas.

En varias ciudades, la pandemia también influyó la capacidad de recopilar datos acerca del alcance de la situación de calle. Diferentes ciudades informaron de una capacidad reducida para ingresar datos (por ejemplo, en Adelaida, donde la pandemia coincidió con reformas relevantes en todo el sistema) o tuvieron que reducir el número de voluntarios y llevar a cabo los recuentos de calle solo con el personal de la ciudad (como en Chicago) o simplemente no tenían recursos para recopilar los datos finales (como en Bangalore). Little Rock no realizó el conteo de personas sin refugio PIT en 2021 porque no pudo garantizar la seguridad de los voluntarios.

Tabla 3: Disponibilidad de los datos y exhaustividad

Ciudad	Datos disponibles	Frecuencia	Fortalezas	Debilidades
Adelaida	a) Censos Punto en el Tiempo (PIT). b) Lista por nombre recolectada y actualizada en Connections Week (“Semana de conexiones”) con 200 voluntarios.	a) Descontinuados. b) Actualizada regularmente por cuatro organizaciones líderes proveedores de servicios, las que recopilaron datos de otros.	- b) Datos frecuentes y regularmente actualizados de quienes interactúan con los servicios.	-
Bangalore	Recuentos de calle	Diciembre de 2018, Noviembre de 2019	Progreso para tener algún tipo de datos acerca de la situación de calle.	Los habitantes del pavimento no están incluidos. Los datos de perfil disponibles son limitados.
Bruselas	a) Recuentos de calle en la región de Bruselas por La Strada / Bruss’Help (“Ayuda de Bruss”). b) “Semana de conexiones” y la lista por nombre de Infermiers de Rue (“Enfermeras de la calle”).	a) Censo regular. b) Solo se colectó una vez en 2018.	a) Cubre el área objetivo (región de Bruselas), método bien establecido. b) Permitiría datos de perfil más detallados de las personas experimentando la situación de calle si se actualizara regularmente.	a) Datos de perfil muy limitados; no hay información sobre si las personas están “documentadas”. b) El área de recolección de datos solo cubre parte de la región de Bruselas; el uso de voluntarios para la recolección de datos confidenciales plantea cuestiones éticas; la lista por nombre solo cubre una fracción de las personas durmiendo a la intemperie durante la “Semana de conexiones”, no hay actualizaciones de la lista por nombre.
Chicago	a) Recuento de calle b) Datos de HMIS SOP	a) Anual b) Datos administrativos en tiempo real.	a) Práctica bien establecida y regulada por el estado, datos disponibles cada año. b) Datos administrativos en tiempo real con amplia información a nivel de caso acerca de aquellos que interactúan con el servicio.	a) Solo hay datos de PIT no vinculados a la información a nivel de caso o a la lista por nombre. La metodología cambió en 2021. b) Un censo subestimado es muy probable por no incluir a aquellos que están ocultos o no dispuestos a interactuar; las cifras parecen ser impulsadas por la oferta y no por la demanda.
Edmonton	a) Recuento de calle b) Lista por nombre	a) Anteriormente cada dos años, el último censo fue en 2018.	a) Prácticas reguladas por el estado y una metodología común utilizada en todo Canadá.	a) Datos disponibles únicamente cada dos años e informantes claves reportaron que el censo de personas en situación de calle está subestimado.

		b) Actualizado regularmente	b) Actualizaciones regulares y datos detallados de aquellos que interactúan con los servicios	b) Subestimación muy probable por no incluir a aquellos que están escondidos, no-crónicos o no están dispuestos a interactuar.
Glasgow	a) Recuento de calle en el centro de la ciudad. b) Datos administrativos del sistema de registro legal.	a) Dos veces al año. b) Disponible cada tres meses (al final de cada cuatrimestre).	a) Chequeo periódico de aquellos que están visiblemente durmiendo en las calles en el centro de la ciudad. b) Mejor capacidad de capturar la situación de calle intermitente en toda la ciudad.	a) Datos limitados al centro de la ciudad y otros sitios conocidos; datos de perfil muy limitados, sin metodología documentada. b) Sólo cubre a aquellos que solicitan apoyo bajo la legislación de situación de calle.
Gran Manchester	Recuento de calle	Anual	Los conteos y estimados anuales son obligatorios a nivel nacional.	Preocupaciones habituales de conteos PIT/recuentos de calle subestimados, pero son vistos como una medida comparable a lo largo del tiempo.
Little Rock	Recuento de calle	Cada dos años (no se realizó en 2021 debido al COVID-19).	Práctica bien establecida y regulada por el estado.	Datos disponibles únicamente cada dos años. Sin datos en 2021.
Montevideo	Recuento de calle	2011, 2016, 2019 y 2020	Método robusto, similar a los conteos de PIT en Estados Unidos.	El cambio entre los conteos de verano e invierno no permite comparaciones.
Rijeka	Recuento de calle	El primer conteo se llevó a cabo en noviembre de 2018.	Avances para tener algún tipo de dato acerca de la situación de calle en la ciudad.	Subestimación masiva.
Santiago	Datos administrativos de los servicios de las ONGs	Actualizado regularmente		Poco claro hasta qué punto cubre la situación de calle.
Sídney	a) Recuento de calle b) Lista por nombre	a) Dos veces al año en invierno y verano. b) Es incierto si se actualiza regularmente.	a) Muy adecuado para cubrir las diferencias estacionales. b) Datos detallados de aquellos que interactúan con los servicios.	a) Datos de perfil muy restringidos.
Tshwane	Solo hay información disponible de los censos.			Conteo extremadamente subestimado; desactualizado.

Conclusiones

Los números de referencia confiables, con metodologías bien documentadas que se alinean completamente al programa del IGH, estaban disponibles en una minoría de las Ciudades Vanguardia. En varios casos, el número de referencia proporcionado estaba por encima o por debajo de lo que debía (es decir, excluía subgrupos relevantes o incluía a los irrelevantes en términos de la definición de situación de calle del marco del IGH) y en varios casos, los expertos locales consideraban los números de referencia como poco confiables.

Datos finales confiables estaban disponibles en seis de las 13 Ciudades Vanguardia; dos de estas ciudades lograron su objetivo (Sídney y Glasgow) y cuatro no (aunque se registró una disminución en la población en situación de calle en Montevideo, Gran Mánchester y Adelaida, esta no fue suficiente para lograr el objetivo; mientras que en Edmonton la población en situación de calle realmente aumentó).

Vale la pena enfatizar que Gran Mánchester fue la más exitosa de las Ciudades Vanguardia. Si bien no se cumplió el objetivo en esta ciudad, hubo un progreso hacia cumplir el ambicioso objetivo de eliminar todos los casos de personas que duermen a la intemperie, con una reducción del 52% con respecto a su punto de referencia. Esta fue una reducción en la situación de calle mayor a la lograda en Sídney y mucho mayor en comparación a los números absolutos entregados en Glasgow. El hecho de que Gran Mánchester no cumpliera su objetivo simplemente refleja el hecho de que se fijó un objetivo más ambicioso que el de cualquiera de las otras dos ciudades en donde sí se cumplió el objetivo.

En el resto de las siete ciudades, la falta de disponibilidad de datos o su ambigüedad, significó que no pudiera haber certeza sobre si se cumplieron los objetivos o no. En tres ciudades de este grupo hay motivos para suponer que es poco probable que se cumpliera el objetivo (Bangalore, Rijeka y Chicago), en otras tres es imposible decirlo con certeza (Bruselas, Rijeka y Tshwane), mientras que en la última ciudad (Santiago) la fecha de vencimiento del objetivo no ha sido alcanzada. En dos de estas ciudades donde no pudo haber certeza sobre el cumplimiento de los objetivos, Tshwane y Santiago, sin embargo, había indicios de progreso.

En resumen, en términos generales de las tendencias impulsadas por la iniciativa, hay evidencia de progreso en poco más de la mitad de las Ciudades Vanguardia (Adelaida, Glasgow, Gran Mánchester, Montevideo, Santiago, Sídney y Tshwane) y para la mayoría de las otras debemos mantener abierta la posibilidad tanto de que hubo progreso como de que hubo retroceso, ya que las limitaciones de datos hacen que no podamos tener seguridad de ninguno de los dos casos. Solo en Edmonton hubo evidencia de un aumento con respecto al punto de referencia durante el transcurso de la iniciativa *Un lugar para llamar hogar*.

Capítulo 5: Lo que funcionó en las Ciudades Vanguardia: Estructuras de apoyo, sistemas y políticas

Introducción

Este capítulo establece el contexto para el éxito de programas focalizados en erradicar la situación de calle al identificar las estructuras, sistemas y políticas a gran escala que pueden ayudar o dificultar estos esfuerzos. La discusión se enmarca en una serie de categorizaciones binarias para resaltar los factores contextuales más críticos, reconociendo al mismo tiempo que muchos de estos problemas estructurales se encuentran más allá de la capacidad de las partes interesadas específicamente en el sinhogarismo. Con esto en mente, siempre que sea posible, intentamos descubrir medidas que puedan mitigar el problema en aquellos contextos donde es probable que el "panorama completo" siga siendo un desafío respecto a acabar con la situación de calle.

Presencia o ausencia de voluntad política

Un tema clave que fue común en muchas de las entrevistas fue la importancia de la voluntad política para impulsar los objetivos de reducción o erradicación de la situación de calle.

Sídney y Gran Mánchester fueron ejemplos destacados en los que el éxito en reducir la situación de calle (ver Capítulo 4) estuvo asociado con un alto nivel de compromiso político. En Sídney, la reducción de la situación de calle fue declarada una de las "prioridades del Primer ministro" para toda Nueva Gales del Sur, mientras que en Gran Mánchester, el actual alcalde, elegido en mayo de 2017, hizo campaña en una plataforma que incluía el compromiso de eliminar todos los casos de personas que duermen a la intemperie en la metrópoli para 2020:

[el alcalde] sintió la necesidad de animar a la gente con una gran ambición... no pensó que pudiera, digamos, reducirlo en un 30 por ciento... Con este problema, hay que estar completamente comprometido, o... parece que solamente se está "gestionando" el problema. Se necesitaba una gran declaración de que las cosas iban a cambiar y esa expresión de que se acabará en el 2020, era tanto urgente como ambiciosa... algunas personas dirían ridícula... que sería algo que podría ser usado en contra [del alcalde]... pero [no]... hay arrepentimientos en absoluto de haber establecido esta ambición porque ha impulsado muchos cambios. (Gran Mánchester)

En Chicago, por el contrario, aunque hubo cierto desacuerdo entre las partes interesadas clave sobre este punto, algunas personas opinaron que había una falta de voluntad política por parte de los sucesivos alcaldes para abordar la situación de calle:

...la voluntad política para hacer un avance significativo contra la situación de calle es algo que falta... Es una cuestión de recursos y luego se convierte en una cuestión política... Diría que no ha sido una prioridad de las administraciones pasadas... Diría que esto continúa hoy. También hay que reconocer algunas cosas que ha hecho [el alcalde actual], pero nuevamente se trata de pequeñas ayudas en lugar de soluciones más sistémicas y acciones más grandes. (Chicago)

En Tshwane, a pesar de una sucesión de estrategias para la situación de calle y de "contratos sociales" en los últimos años, no se materializó ningún financiamiento a nivel de la ciudad para apoyar estas buenas intenciones (aunque recientemente el gobierno regional ha puesto a disposición más recursos para refugios):

...todos estos alcaldes de diferentes partidos políticos han estado comprometiendo a la ciudad y a las estructuras del gobierno local para acabar con la situación de calle, a pesar de esto, todavía no vemos un presupuesto dedicado... Creo que parte de esto se debe a que no es una prioridad política para el gobierno porque de ahí no vienen sus votos... Creo que se reduce a eso. Es una postura moral superficial. (Tshwane)

También se reconoció que los niveles variables, y en ocasiones fluctuantes, de voluntad política para abordar la situación de calle estaban integrados en normas y valores sociales más amplios con respecto a los niveles tolerables de adversidad, particularmente con respecto a las familias con niños. Dos perspectivas contrastantes del Reino Unido y los EE.UU. capturan esto bien:

...ese entendimiento... que la gente ponía a dormir a sus hijos por la noche en la calle. Recuerdo haber dicho... "Perdería mi trabajo aquí en Glasgow si ellos encuentran a una familia durmiendo en la calle, perdería mi trabajo"... Recuerdo particularmente estar en Estados Unidos, y algunas de las cosas que se toleran allí me sorprendieron bastante, generalmente eso no sería tolerado aquí. (Glasgow)

...vemos a niños todo el tiempo en los bosques y los funcionarios de la ciudad están conscientes de esto, y tenemos donantes que son muy buenos y compran lo que necesitan los niños que viven en los campamentos, pero hacemos todo lo que podemos... tenemos la esperanza de sacarlos de esa situación, pero a veces simplemente no es factible... Tenemos mamás que han envuelto a los niños con cinta adhesiva en las rodillas... y alrededor de los codos y alrededor de las muñecas y las manos, para que puedan gatear en el suelo sin lastimar sus pequeñas rodillas... Simplemente te rompe el corazón. (Little Rock)

Otra preocupación se centró en la sostenibilidad a largo plazo de cualquier "ganancia" obtenida bajo administraciones que apoyan la causa. Por ejemplo, Little Rock se inscribió al proyecto del IGH durante las elecciones a la alcaldía. Uno de nuestros contactos clave lo describió como el "proyecto de legado" del alcalde en funciones. Ese alcalde perdió la elección y su reemplazo está menos enfocado en este problema, aunque no lo obstruye activamente:

Tenemos un nuevo alcalde. El alcalde que encabezó este programa... ya no es el alcalde... Esta es una nueva administración. No sé cuánto saben sobre el IGH... El nuevo alcalde no es un apoyo: está siguiendo nuestra iniciativa en lo que creemos que es mejor para la ciudad, pero ¿involucrarse tanto como el antiguo alcalde? No es lo suyo. (Little Rock)

Un ejemplo más dramático es el de Montevideo donde un cambio de gobierno significa que todo el personal relevante en el Ministerio encargado cambia, de modo que casi ninguna de las personas trabajando con la administración actual y que fueron entrevistadas para la segunda ronda de este estudio, tenían conocimiento sobre la colaboración con el IGH:

Cuando cambió el gobierno no tuvimos un período de transición con las nuevas autoridades, por lo que no pudimos transmitir la meta y nuestro conocimiento acumulado. Al mismo tiempo, la nueva administración rotó posiciones de muchos de los funcionarios que antes estaban involucrados en la gestión de las políticas de atención a las personas en situación de calle. Eso significó que el conocimiento acumulado también se perdió y que las personas que habían estado involucradas en la planificación de objetivos ya no están en el programa. (Montevideo)

Por lo tanto, encontrar algún método para incorporar cualquier ganancia y asegurar que sobreviva a un cambio de administración fue un desafío clave. Una idea era asegurar que se construyan relaciones con funcionarios, no solo con políticos:

...se acercan las elecciones del gobierno local y creemos que las posibilidades de que Tshwane mantenga el partido político que acaba de regresar al poder son bastante escasas, por lo que probablemente tendremos un nuevo liderazgo. Es por eso que nos esforzamos mucho por tener buenas relaciones con los funcionarios principales, ya que se supone que ellos deben continuar en su puesto independientemente de los resultados de las elecciones... Así que hay que construir algo que pueda ser sostenible más allá de los cambios políticos... (Tshwane)

Asimismo, establecer políticas progresistas en forma legal, a través de la legislación y/o la jurisprudencia, puede ayudar a resguardar las políticas de los altibajos políticos. En Glasgow y el resto del Reino Unido, la legislación que otorga a algunas personas en situación de calle acceso a alojamiento permanente ha resistido cambios de gobierno durante un período de más de 40 años:

...Soy consciente... de que la importancia de la normativa política y el marco legislativo que tenemos aquí en Escocia no puede subestimarse... (Glasgow)

La experiencia de la pandemia de COVID ilustra lo que se puede lograr si se encuentra la voluntad política y si existe una causa imperativa de salud pública respaldada por el público en general, como se refleja en varios aspectos de las respuestas a las personas en situación de calle que se analizan más adelante en este informe. Como señaló un informe de investigación local en Tshwane:

La respuesta de la ciudad de Tshwane a la situación de calle durante el COVID-19 fue bastante admirable. No sin desafíos operativos y críticas de falta de transparencia sobre la responsabilidad financiera, pero abrir 25 refugios en un período de aproximadamente 21 días fue una hazaña notable. Esto demostró la posibilidad de reducir significativamente la situación de calle si existe la voluntad política y moral, la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y las universidades y el apoyo del público en general para garantizar que cada individuo tenga una vivienda. (DeBeer & Hugo, 2021, p.16)

Entornos con amplios o escasos recursos

Como fue señalado en el Capítulo 3, una diferencia fundamental entre las Ciudades Vanguardias, estrechamente relacionado al tema de la voluntad política, residía en el nivel de recursos a su disposición para abordar la situación de calle, tomando en cuenta la escala del problema que enfrentaban:

...también existe una desconexión entre una ciudad como Adelaida y la ciudad de Tshwane. Adelaida tiene... un presupuesto gigante. En contraste, un lugar como Bangalore, que tiene miles de personas en situación de calle y un pequeño presupuesto, o como Tshwane, que tiene miles de personas en situación de calle y no cuenta con un presupuesto dedicado... Aquí no estás comparando manzanas con manzanas... En el Reino Unido hay una ciudad que ha logrado eliminar la situación de calle, pero claro, contaban con dinero para respaldar su trabajo. Así que eso es algo diferente y ellos ya tienen el dinero para Vivienda Primero (Tshwane).

Aunque la completa falta de recursos fue, como uno esperaría, un gran reto para las ciudades del Sur Global, no fue un reto que solo se limitó a ellas. En el Norte Global, Little Rock y Rijeka también llamaron la atención por sus pocos recursos en lo que respecta tanto a programas contra la situación de calle, como a redes más amplias de protección social.

Somos una comunidad y un estado que carece de recursos... Tenemos un gran problema en nuestras manos. La colaboración no es suficiente para salir de esto sin recursos adicionales. Yo quiero que la ciudad invierta dinero en este problema, pero los miembros del consejo han dicho que no, que no hay dinero en el presupuesto. (Little Rock)

Las ciudades del Reino Unido y Australia, así como Chicago y Edmonton, eran entornos con abundantes recursos en comparación a otras Ciudades Vanguardia, con importantes programas especializados abordando la situación de calle, pero los recursos no siempre se consideraban suficientes para abordar la magnitud del problema:

...se dedican algunos centavos y lo que el sistema verdaderamente necesita es una inversión real, significativa y comprometida a largo plazo... Se dan estas pequeñas migajas y la ciudad se da palmadas en la espalda e intenta actuar como que eso reemplaza una verdadera inversión a largo plazo. (Chicago)

La inyección de fondos federales destinados a abordar la situación de calle como respuesta a la pandemia del COVID-19 fue particularmente beneficiosa en Chicago e hizo posible una innovación significativa (véase a continuación), pero no eliminó la gran discrepancia entre la magnitud de la situación calle y los pocos recursos disponibles para abordarla sistemáticamente.

Cabe recordar que los programas convencionales de prestaciones sociales y de protección de salud son mucho más robustos en el noroeste de Europa y en Australia que en Norteamérica. Esto no solo impacta profundamente el alcance y la naturaleza del problema de la situación de calle en estos lugares (Benjaminsen & Andrade, 2015), sino que también significa que los servicios especializados en situación de calle en Norteamérica tienen mucho más que hacer en cuanto al apoyo material que necesitan sus beneficiarios en comparación a sus pares en otras partes ricas del mundo.

...me da un poco de vergüenza que siquiera haya sinhogarismo, en cualquiera de sus formas, en Escocia, en el Reino Unido... Tenemos un servicio nacional de salud, tenemos sistemas de protección social que muchos otros países no tienen... En Estados Unidos, la infraestructura no es muy buena... así que la red de seguridad y los sistemas que tenemos en el Reino Unido deberían estar haciendo, creo, un mejor trato de lo que hacemos dado el volumen de inversión que hay... (Glasgow)

La grave falta de recursos en muchas de las Ciudades Vanguardia reafirma la importancia de invertir los fondos que sí estén disponibles en las soluciones que se han demostrado eficaces, como discutiremos en el Capítulo 6, y evitar soluciones que no funcionan, como discutiremos en el Capítulo 7. Esto servirá a evitar las perjudiciales “dependencias del camino”:

...cuidado con invertir mucho en infraestructuras dedicadas a soluciones temporales. Construyes un refugio para muchas personas. Hay una razón para su existencia, ¿verdad? De repente, estás recaudando fondos y se desvían recursos a ello. A veces es difícil para las organizaciones e iniciativas colaborativas distinguir entre los beneficios a sus entidades versus los beneficios a la visión, misión y al usuario final... Es necesario separar el ego organizacional o el ego colectivo de la claridad de lo que realmente logrará nuestros fines. (Edmonton)

Alta o baja demanda de vivienda asequible

Una preocupación central en la mayoría de las Ciudades Vanguardia era las dificultades que enfrentan las personas en riesgo de situación de calle en acceder a una vivienda asequible y apropiada. Esto se señaló como un gran obstáculo para acabar la situación de calle tanto en las ciudades más ricas como en las más pobres:

... [Hay] un déficit de unidades de vivienda. Desde hace veinte años no se ha invertido adecuadamente en la planificación, la renovación y el desarrollo continuo de un suministro adecuado de vivienda asequible. Ahora, estamos intentando ponernos al día. (Edmonton)

...es simplemente imposible que tengan dinero, con lo que ganan, para alquilar un departamento; apenas tienen dinero para una habitación. Y no hablo solamente de la gente que recibe asistencia social, también hay muchos pensionados empobrecidos. Digo, es obvio, el precio del alojamiento tiene que bajar o los ingresos tienen que subir. (Rijeka)

Aparte de los problemas de costo y escasez absoluta, también habían retos con respecto a la distribución de la, a menudo muy escasa, vivienda social y asequible en las Ciudades Vanguardia, para las que las personas experimentando la situación de calle muchas veces se encontraban aparentemente últimas en la fila detrás de otros necesitados:

Ahorita hay personas/familias que han vivido en las calles por muchos años. Si existen algunas opciones de vivienda, necesitamos poder acceder a ellas. Pero no creo que [existan]. Las vemos para los habitantes de barrios marginales y los sectores económicos más pobres... pero no para las personas en situación de calle. (Bangalore)

La Chicago Housing Authority (“Autoridad de Viviendas de Chicago”) todavía no prioriza realmente a las personas experimentando la situación de calle... si hay un “homelessness preference” que significa que la persona experimentando la situación de calle solamente adelanta a quienes aplicaron en la misma fecha o después y para la misma ubicación de vivienda, pero no adelanta a nadie que aplicó en cualquier fecha anterior... Todavía necesitamos hacer un esfuerzo colaborativo para tener un impacto en la situación de calle. (Chicago)

También se puede encontrar resistencia entre propietarios sociales y privados en acomodar a las personas con ingresos más bajos o que tienen necesidades complejas de apoyo:

...Si [el propietario social] dice que no estás listo para mantener un alquiler, te pedirá que alquiles por tres meses en un “boarding house” [refugio a mediano plazo] para comprobar que puedes mantener un alquiler y conseguir una recomendación ...así que no está enfocado en el cliente. Es “tienes que hacer esto. Si no lo haces, no tendrás vivienda.” (Adelaida)

...muchos de nuestros proveedores están trabajando juntos con propietarios privados y sus restricciones como verificaciones del historial crediticio o de antecedentes penales. Todos estos factores se combinan para crear largos tiempos de espera para acceder a la vivienda. Así que siento que también ese es un hueso duro de roer. (Chicago)

...todavía continúa este paradigma, de que las personas en situación de calle son malas, criminales e inútiles y que son incompetentes, que hay que meterles en un refugio y se tienen que portar de una cierta manera, y que somos cristianos que te decimos cómo portarte, y si te portas como decimos quizá algún día accederás a una vivienda apropiada. Si no tomas alcohol o si no dices groserías o si no haces lo que sea... Es el gobierno [que es culpable], pero también los directores de viviendas sociales... No tenemos la imaginación adecuada para entender cómo las viviendas pueden ser una parte de la solución a la situación de calle. Solamente pensamos en los refugios, fin de la historia. (Tshwane)

El principal caso atípico aquí fue Glasgow, donde el suministro de vivienda social en la ciudad generalmente se consideraba adecuado para acomodar a todos los que la necesitaban. El problema aquí, en su lugar, eran las múltiples obstrucciones dentro del sistema, complicadas por relaciones a veces difíciles entre el municipio y las numerosas asociaciones de vivienda independiente (que son dueñas de la oferta):

...Lo que de verdad dificulta son los problemas de proceso... las referencias, la manera de involucrar a la gente, cómo se les apoya, cómo se llevan a cabo las evaluaciones... la diferencia en la aversión del riesgo entre las autoridades locales y los proveedores terceros y las cosas que de verdad demoran el proceso para los individuos. (Glasgow)

Aunque el suministro de vivienda y su distribución es un asunto estructural frecuentemente fuera del control de las partes interesadas en la situación de calle, había evidencia de iniciativas e ideas en las Ciudades Vanguardia que podrían hacer una diferencia positiva, al menos en los márgenes. En Tshwane, por ejemplo, un tema principal para muchos de los

entrevistados era la posible conversión de edificios gubernamentales vacíos en viviendas asequibles:

...De hecho, hay instalaciones gubernamentales vacantes y no tiene que ser como un refugio, puede ser en forma de la vivienda con apoyo, puede ser en forma de vivienda social... No es que nos hagan falta las instalaciones para eso. Otra vez, la cuestión es si tenemos la voluntad... Sabemos que estos edificios están allí afuera, propiedad del estado, y si sumamos ambos podríamos llegar lejos. (Tshwane)

Varios entrevistados de Tshwane también enfatizaron que aprovechar el proceso de desarrollo del sector privado, por medio del sistema de planificación, era clave para expandir las oportunidades de vivienda asequible en la ciudad:

Presentar un argumento y decir "Bueno, si lo quieres hacer, está bien. Tú quieres construir y nosotros necesitamos construcción, pero supongamos que el 20 por ciento de la construcción tiene que incluir vivienda social de bajo costo". Pienso que podemos empezar por decir "aprovechemos lo que ya hay" y no a alguien que trabaja en el CBD [Distrito central de negocios, CBD por sus siglas en inglés], le construimos una vivienda a través del RDP [Programa de Reconstrucción y Desarrollo, RDP por sus siglas en inglés] a 50 kilómetros de distancia y sin transporte público. (Tshwane)

En Glasgow, una iniciativa local de alquiler acelerada por la emergencia de COVID-19 y una agenda nacional (pre-COVID) de realojamiento rápido lograron que mínimo un 60% de los alquileres de asociaciones de vivienda se dirigieran a personas en situación de calle. Localmente, esto se consideró como un punto de inflexión:

...tuvimos una reacción muy positiva [de las asociaciones de vivienda]. Han apoyado mucho nuestras solicitudes, intentando especialmente, con suerte como una especie de colectivo, ofrecer el 60 por ciento de los alquileres a unidades familiares en situación de calle... Particularmente desde Octubre [de 2020] cuando [las asociaciones de vivienda] empezaron a negociar de nuevo esto ha sido muy positivo porque significa que hemos podido ofrecer alojamiento continuamente. (Glasgow)

En Chicago, la *Expedited Housing Initiative* ("Iniciativa de Vivienda Acelerada"), que se creó a causa de la pandemia, centralizó los esfuerzos para acceder a las viviendas privadas alquiladas por parte de las unidades familiares en situación de calle. La iniciativa se consideró que estaba empezando a marcar una diferencia, aunque en el contexto de un mercado inmobiliario desafiante y competitivo:

...creamos un equipo entero de trabajadores que hacen una labor de acompañamiento y vinculación centralizada con los propietarios. Tenemos 500 propietarios con los que trabajamos... y les pagamos la reserva para incentivarlos a trabajar con nosotros. Tenemos fondos para mitigar el riesgo de los propietarios... Tenemos que mostrarles que esto les va a ayudar a ganar más dinero para que cooperen con nosotros. Así que, como parte de esas tarifas de retención, podemos negociar un poquito y decirles, pues, te damos este dinero para que mantengas disponible este departamento. No lo alquiles. Haz la vista gorda cuando hagas la revisión de antecedentes. Y están empezando a cooperar con nosotros porque les

damos confianza, pero en general... Los propietarios son muy aversos al riesgo y es un mercado muy ajustado. (Chicago)

Fuerte o débil gobernanza/liderazgo

Una diferencia crucial entre las Ciudades Vanguardia era sí una agencia coordinadora lideraba los esfuerzos por reducir y eliminar la situación de calle o no. En Gran Mánchester y Glasgow, el gobierno local (autoridades de la metrópolis y locales, respectivamente) asumían este rol, aunque tenían una fuerte colaboración con proveedores voluntarios y una estructura de “alianza” para contratación de servicios” que fue recién establecida en Glasgow. En Chicago, de manera similar, los servicios para la situación de calle se organizan primariamente a través de una alianza del sector voluntario, que incluye como líder una organización electa. En Edmonton, un fideicomiso sin fines de lucro coordina los esfuerzos de implementación e invierte recursos nacionales, federales y municipales en programas locales. En Adelaida, una organización central coordina los esfuerzos del sector voluntario y en Sídney, el impulsor primario para reducir la situación de calle ha sido el gobierno estatal de Nueva Gales del Sur, el que ha trabajado junto con una nueva coalición de ONGs locales.

En contraste, en Santiago y Montevideo, fueron los ministerios nacionales del estado los que lideraron los esfuerzos para combatir la situación de calle. Esto podría presentar desafíos, como ya fue señalado, cuando cambian administraciones y estos no siempre fueron capaces de asegurar la coordinación eficaz en la práctica:

Hay lugares a los que llegan seis organizaciones en el mismo día, así que no hay ninguna organización en términos del reclutamiento en la calle o de la coordinación que pudiera haber entre las organizaciones que visitan estos diferentes espacios. (Santiago)

En contextos donde el estado estaba débil o ausente, incluyendo Tshwane y Little Rock, tendía a haber una respuesta muy fragmentada ante la situación de calle, desde múltiples servicios con dificultades y desconectados, los que algunas veces duplicaban esfuerzos o incluso interfieren entre sí.

... Había varias organizaciones que se dedicaban a abordar la situación de calle, pero... no había ningún esfuerzo coordinado para abordarla... Había sólo grupos que hacían ciertas cosas y no quiero decir que no estaban haciendo un buen trabajo, pero no fue una acción conjunta para abordar la situación de calle. (Little Rock)

En Bruselas, una compleja red de partes interesadas, incluyendo 19 municipios, el gobierno regional y un gran número de ONGs, que a menudo parecían competir más que cooperar, impedían el progreso:

...Hay varios movimientos, varios grupos y a veces varios servicios que se involucran en todo. Así que es difícil desenredarlos. (Bruselas)

Los llamados para mejorar la coordinación de los esfuerzos para abordar la situación de calle fueron difundidos en todas las ciudades y fue una área donde se notaba los efectos positivos de la pandemia de COVID, sobre todo en Bangalore y Tshwane:

El COVID ha puesto la desigualdad en primer plano, lo que es una situación sumamente triste. Pero también crea oportunidades para aumentar la escala de

nuestro trabajo. Nuestro desafío es identificar las organizaciones que operan en el área. No las podemos encontrar. (Bangalore)

...[Durante el confinamiento] pudimos reagruparnos y, de hecho, hablar con una sola voz a la ciudad como sector contra el sinhogarismo. Pienso que hizo una gran diferencia. Estoy muy convencido de que [esta] unidad... respecto al sinhogarismo seguirá después de que la crisis de COVID termine [y] es vital en términos de hacer a la ciudad responsable y también es cómo perfeccionamos algo colaborativamente. (Tshwane)

... Pienso que el COVID sí aumentó el impulso hacia encontrar soluciones más permanentes para la gente en situación de calle... Debido a la coordinación y al fortalecimiento de los lazos sociales que ocurrió durante COVID y la emergencia que provocó, pienso que habrá un impacto positivo en las vidas de la gente en situación de calle. Se crearán mejores vías. (Tshwane)

Otras ciudades también informaban del mejoramiento de la coordinación, especialmente entre las organizaciones de la salud pública y las dedicadas a la situación de calle:

El COVID... realmente fortaleció la colaboración entre nuestros proveedores de asistencia médica y nuestros proveedores de servicios para las personas en situación de calle.... Ha habido mucho apoyo de los socios médicos en términos de asistencia técnica y financiamiento [estatutario] para los equipos de servicio en los refugios. Lo que básicamente asegura, a través de dos organizaciones coordinadoras, que cada refugio en la ciudad cuente con un socio médico que ayude con el control de transmisión, prevención de enfermedades, y ahora, las vacunas. Y no es sólo con el COVID, es ayuda con cualquier cuidado primario o salud conductual. Ese apoyo también existe dentro de nuestra red de acompañamiento con la comunidad. (Chicago)

El reto será mantener y seguir mejorando esta coordinación después de la pandemia. En Tshwane, por ejemplo, durante la segunda etapa de la pandemia, se notó que la mejora en la coordinación fue limitada por la falta de fondos y otras presiones.

...Pienso que, lamentablemente, muchos lugares y organizaciones se revirtieron a un estado previo a abril del 2020 en lo que a coordinación respecta. La realidad es que, cuánto más nos acercamos al fin del año, más nos acercamos a las fechas límites de propuestas para financiamiento y a los nuevos ciclos de financiamiento... Eso no siempre incentiva ni cooperación ni colaboración, más bien resulta [en] competencia por el mismo financiamiento y, por mucho tiempo, no va a ser posible una colaboración de la magnitud como la de esos meses... La gente se cansó. (Tshwane)

Segmentación/especialización o estrategias universales

Para algunas Ciudades Vanguardia fue un desafío adoptar una política de intervenciones especializadas que se enfoque en la necesidades de subgrupos específicos, en vez de una estrategia universal para la situación de calle:

...una cosa que quizá aprendimos de los EEUU - es la clarificación de las subdivisiones... Ellos tenían un gran foco en la situación de calle entre veteranos...

Pienso que eso nos ha ayudado a enmarcar el problema, porque creo que, por un largo tiempo en nuestro contexto en Tshwane, trabajamos el sinhogarismo de manera colectiva... [Es mejor] usar el modelo del triaje y decir "Bueno, trabajamos sector por sector". Esta estrategia nos ha ayudado mucho. (Tshwane)

En el caso de Tshwane, por ejemplo, un informante clave distinguió cuatro subgrupos clave en la población en situación de calle que, en su evaluación, requerían soluciones diferenciadas:

1. Las personas en situación de sinhogarismo crónico (usualmente mayores) - Necesitan apoyo a largo plazo con intervenciones de Vivienda Primero.
2. Personas con un trastorno por consumo de sustancias (usualmente más jóvenes) - necesitan programas de reducción de daño y un alojamiento seguro para rehabilitarse.
3. Trabajadores en situación de calle - quienes tienen bajos ingresos y sólo requieren acceso a vivienda (social) asequible cerca de su trabajo.
4. Hombres jóvenes desempleados - que necesitan principalmente trabajo u oportunidades económicas.

De manera similar, en Bangalore, se enfatizó en la necesidad de segmentar a la población en situación de calle y se identificaron dos grupos clave: a) migrantes del campo a la ciudad, b) mujeres y niños y huyendo de la violencia y otras poblaciones vulnerables/traumatizadas (se observaron problemas de consumo de sustancias en la población en situación de calle, pero parecían estar presentes sólo en una escala relativamente pequeña). También se reconoció que los dos grupos requieren soluciones muy diferentes:

Poblaciones flotantes [de migrantes] - viajan entre sus hogares y la ciudad. Ese subgrupo requiere de vivienda para el trabajo temporal.... Si vas al otro extremo del espectro de vulnerabilidad, hay mujeres solteras que han sido abandonadas o abusadas. Ellas no pueden depender de las redes laborales en la ciudad de las que disponen los hombres para sobrevivir. Muchas dentro de ese grupo deberían ser priorizadas para el acceso a la vivienda. (Bangalore)

En Norteamérica y en otras ciudades como Adelaida, hay un fuerte enfoque en estrategias dirigidas al sinhogarismo "crónico". En el Capítulo 7, discutiremos la necesidad de tener estrategias más culturalmente sensibles para los diversos grupos étnicos y lingüísticos, específicamente para las poblaciones indígenas. También discutiremos el déficit de refugios adecuados y servicios para las mujeres y las personas experimentando la situación de calle con vulnerabilidades específicas. En general, se reconoció la necesidad de mejorar la recopilación de datos y perfilar a las personas en situación de calle y sus necesidades para ayudarles de manera más apropiada. Esto impulsó el interés en desarrollar las Listas-por-nombre que discutiremos en la próxima sección.

Sistemas de entrada coordinada o descoordinada

Otra diferencia entre las Ciudades Vanguardia, a nivel de sistemas, es si se usa un sistema de entrada coordinada. Tales sistemas identifican integralmente (o casi integralmente) a individuos en situación de calle y monitorizan su interacción con los servicios. También se usa para priorizar y ayudar en el acceso a la vivienda. Las ciudades que cuentan con tales enfoques los apreciaron, mientras las ciudades sin este elemento lamentaron su falta:

...[El Sistema de Entrada Coordinada (Coordinated Entry System - CES)] sí logra la meta de una mayor transparencia.... Resulta en una menor responsabilidad de navegar todo el sistema para las personas experimentando la situación de calle. Antes del CES, había que entregar postulaciones en diez lugares distintos.... Creo que nos ayuda a evitar el fenómeno de servir sólo a las personas que saben navegar mejor la burocracia. (Chicago)

...De verdad necesitamos un sistema de entrada coordinada en esta ciudad. Necesitamos sus nombres y sus datos identificativos, y los necesitamos priorizar... No tenemos el compromiso con la comunidad que es necesario para crear esos lazos. (Little Rock)

En Tshwane, una innovación clave que se introdujo durante la pandemia de COVID fue un servicio de entrada coordinada a los refugios, que la ciudad estaba expandiendo en número:

La tarea de Hopeline fue ser casi un centro de atención telefónica que responde llamadas de las fuerzas del orden o de las asociaciones residenciales para encontrar un refugio para quienes lo buscan... Hopeline tiene acceso a todas las organizaciones y a todos los refugios y puede ubicar a las personas muy rápidamente. Fueron muy flexibles en sus respuestas y eso funcionó muy, muy bien. (Tshwane)

Las Listas-por-nombre fueron una herramienta común para la gestión de casos (y datos) generados por los sistemas de entrada coordinada o a veces mediante las “Semanas de conexiones”, pero tuvieron sus desventajas, como fue señalado en el Capítulo 4. Algunas Listas-por-nombre, como las de Bruselas, no se actualizaban con frecuencia y sólo registraban una porción de los individuos en las calles en un momento determinado. En Chicago, surgieron problemas sistémicos, incluido el desafío de localizar a las personas sin refugio cuando finalmente se les ha “conectado” y priorizado para acceder a una vivienda. En el caso de Edmonton, la Lista-por-nombre era respetada y utilizada por un amplio rango de agencias, sin embargo, debido a la escasez de recursos, algunos trabajadores de primera línea no veían el objetivo de añadir sus clientes a la lista:

Agregar personas a la lista-por-nombre es muy importante, pero lo que pasa es que la lista es tan grande y tiene una matriz de priorización, que muchos trabajadores no ven la utilidad de agregar a las personas a la lista porque puedes estar en ella por años y nunca acceder al apoyo de vivienda. Por eso digo que hay muchas personas con las que trabajamos que no están en la lista, o no cumplen los requisitos, o hay muchas otras razones. Así es efectivamente la Lista-por-nombre. (Edmonton)

Al momento de la segunda etapa de trabajo de campo en Sídney, se estaba desarrollando e implementando una Lista-por-nombre cuyo propósito se resume de la siguiente manera:

...Idealmente se usaría ampliamente. Estaríamos interactuando con las personas en el momento en que se convierten o en que quedan en situación de calle, si prefieres. Cualquier organización que les contacte en ese momento, puede obtener sus datos. Esto nos aporta muchos datos sobre las personas a nivel de cohorte, pero también nos da una mejor oportunidad de responder mucho más rápido, antes de que se acostumbren a vivir en las calles. (Sídney)

Sin embargo, a causa de problemas técnicos, la Lista-por-nombre no coteja automáticamente con los otros sistemas ya usados por los trabajadores de primera línea y tampoco es una herramienta continuamente actualizada (todavía). Además, algunos trabajadores sentían que la herramienta del cuestionario VI-SPDAT en la que la lista está basada también era problemática:

Me preocupa la declaración de privacidad. Pienso que es demasiado difícil de entender para la gente.... El segundo problema es que pienso que el VI-[SPDAT] es demasiado largo. Nadie tiene 45 minutos para pasar con un cliente, particularmente un cliente que podría tener daño cerebral o una historia compleja de trauma. Va a tardar aún más... Entiendo por qué se le pregunta, pero siento que podría haber una versión más corta que capture suficiente información para que puedan ir con otra persona con quien, si es necesario, haría un VI más largo. (Sídney)

Idealmente, los sistemas de entrada coordinada, en la forma que tengan, deben permitir respuestas integradas, personalizadas, holísticas, y sostenidas para cada persona en situación de calle. Deben representar un intento de ajustar el sistema a sus necesidades, en vez de encajar sus necesidades en el sistema y esperar que naveguen una red de servicios compleja y dispersa. En el capítulo siguiente, discutiremos la importancia de una estrategia intensiva de gestión de casos con este enfoque.

Conclusión

Este capítulo ha intentado identificar las condiciones óptimas para tener éxito con las medidas dirigidas a erradicar la situación de calle. Claramente, entornos con amplios recursos y baja presión en la oferta de vivienda asequible, los que también gocen de altos niveles de voluntad política para abordar el problema y que implementen respuestas especializadas y coordinadas, tendrán una mejor posibilidad de acabar con la situación de calle. Sin embargo, la mayoría de las Ciudades Vanguardia tuvieron, por lo menos, algunas condiciones contextuales negativas mientras intentaban implementar las respuestas especializadas a la situación de calle que discutiremos en el siguiente capítulo.

Capítulo 6: Lo que funcionó en las Ciudades Vanguardia: Prácticas e implementaciones efectivas

Introducción

Este capítulo presenta las lecciones de las Ciudades Vanguardia sobre las prácticas que fueron efectivas para reducir la situación de calle. Para algunos de los elementos esenciales para lograr este objetivo, como el acompañamiento asertivo y Vivienda Primero, podemos remitirnos a una revisión de evidencia internacional (Mackie et al, 2017). Este documento provee una gran variedad de literatura al respecto, pero se enfocó principalmente en ejemplos y experiencias del hemisferio norte.

En las siguientes secciones nos concentramos en aquellas prácticas que fueron descritas como útiles por las partes interesadas claves y los trabajadores de la primera línea en las Ciudades Vanguardia. En algunas instancias, también incluimos declaraciones que sugieren prácticas que eran necesarias y no se habían aplicado todavía.

Acompañamiento asertivo

Los servicios de acompañamiento fueron identificados por las Ciudades Vanguardia como un elemento importante para abordar la situación de calle. Por ejemplo, en Gran Manchester, gracias a un financiamiento a nivel nacional (el *Rough Sleepers Initiative*, RSI), se han visto mejoras significativas en el alcance, enfoque y coordinación de los trabajos de acompañamiento en los últimos años:

... [el acompañamiento es] extremadamente importante. Creo que hemos crecido de una capacidad de acompañamiento limitada a una capacidad bastante integral, especialmente donde más se necesita... los fondos del RSI han hecho toda la diferencia... [nuestra capacidad] es 100 veces mejor que antes, y en las áreas en las que hay niveles altos de personas durmiendo a la intemperie... ha habido una [mejora] enorme - no es solo que las personas correctas están en los lugares correctos, pero también que existen los procesos correctos y hay una colaboración funcional". (Gran Manchester)

Para que el acompañamiento en la comunidad sea efectivo debe de ser intencional y sostenible en el tiempo, no solo de "chequeo", sino que enfocado en encontrar rutas fuera de las calles y proporcionar ofertas realistas de acceso a la vivienda y apoyo para acabar con el sinhogarismo (Mackie et al, 2017). Sin embargo, en algunas de las Ciudades Vanguardia, estos servicios estaban enfocados principalmente en proveer comida y ropa, más que en interactuar persistentemente con las personas en situación de calle con el objetivo de trasladarlos a un alojamiento. Los servicios de acompañamiento asertivo deben tener acceso a recursos de vivienda a los cuales referir a las personas en situación de calle. Por ejemplo, esto fue una barrera clave para el progreso en Little Rock:

La cosa más importante al principio es realmente tener el alcance en las calles para conectar con [las personas durmiendo a la intemperie], y no lo tenemos... Tenemos agrupaciones trabajando en las calles, pero algunas reciben fondos de [Housing & Urban Development - HUD] ("Vivienda y Desarrollo Urbano", por sus siglas en inglés) y algunas no reciben fondos de forma tradicional... No hay suficientes agencias con

fondos del HUD para llegar a todos quienes lo necesitan. (Little Rock)

Idealmente, los esfuerzos de acompañamiento también deberían combinar varias disciplinas, incluyendo a profesionales de la salud y expertos en el consumo de sustancias. En algunas ciudades, existía dicho trabajo de acompañamiento multidisciplinario, aunque a veces no se integran ni coordinan entre ellas como es requerido:

Tenemos servicios para abordar la situación de calle, acompañando en la calle, y también el sistema de salud lo hace a veces. El sistema para drogas y alcohol también hace algo de acompañamiento, y algunos servicios para la gente indígena. En algunos momentos ese acompañamiento sí ha sido coordinado, pero a veces no tan bien como debería. (Adelaida)

En Glasgow, el servicio de salud especializado en situación de calle se ha convertido en un servicio más general para “necesidades complejas” y primariamente adoptó un modelo de acompañamiento durante la pandemia de COVID. Esto se vió como un paso importante hacia acabar con la situación de calle en la ciudad:

Al adoptar un servicio integrado de necesidades complejas, que esté informado sobre el trauma y que tenga principalmente un enfoque de acompañamiento, eso en sí mismo significa que continuarán mejorando nuestros resultados operacionales y estratégicos... Es como si todo empezara a encajar en su lugar. Irónicamente, el COVID ha sido probablemente el impulsor clave de todo eso. Nos ha obligado a adoptar un nuevo modo de pensar y trabajar, y a una reacción que, sin COVID, hubiera tardado 5 años de planeación. (Glasgow)

En todas las ciudades, las partes interesadas y los trabajadores de primera línea enfatizaron la necesidad de ganar la confianza de la gente en situación de calle y de ser persistentes en ofrecerles ayuda:

Hay algunas personas que eligen quedarse en las calles, y las seguimos apoyando, pero rechazan cualquier alojamiento temporal. Eso sigue hasta que están listas para aceptarlo, confiar en el proceso, y saber que les vamos a apoyar en su paso a la vivienda y a la salud también. Muchas veces lo importante es mantener, después de que salgan de las calles, el apoyo que les ayuda con la salud mental, adicción a las drogas, o lo que sea. (Sídney)

Depende mucho de la capacidad de apoyo que tienes... De cuánto tiempo tienes para dar al individuo para que pueda confiar en ti, de establecer una buena relación y después apoyarles en lo que necesiten, ¿verdad? Porque si no hay confianza, no van a empezar el proceso contigo. (Edmonton)

En Chicago, el acompañamiento asertivo enfocado en el realojamiento rápido se había convertido en un enfoque central durante la pandemia. La falta de confianza fue, inicialmente, una barrera que parece haber sido superada cuando los individuos vieron a otros consiguiendo alojamiento:

Al principio, como puedes imaginar, las personas en situación de calle, que han sufrido mucho, tienen dificultades para confiar en alguien que dice “Ah, sí. Justo le vamos a

dar una vivienda.” Es engañoso. Algunos se negaron... Se dieron cuenta de que era real cuando había personas firmando contratos y consiguiendo sus llaves... Para algunas personas, es necesario ver a sus amigos mudarse a sus viviendas para decir “Ah, vendré la próxima vez que preguntes. Es de verdad.” (Chicago)

Como en muchas otras ciudades, la sensibilidad cultural fue señalada como un requisito importante en las ciudades con grandes poblaciones de poblaciones indígenas en situación de calle.

Es muy simple: Necesitamos trabajadores indígenas, agencias indígenas que apoyen a las personas indígenas. Ocupamos trabajadores indígenas que tengan la autoridad cultural para trabajar con gente de toda Australia que están visitando Adelaida, y para quienes no hay una vivienda apropiada. Ese acompañamiento ha de ser especializado. (Adelaida)

Acceso inmediato a un alojamiento de emergencia decente

Los trabajadores de servicios de acompañamiento deben ser capaces de ofrecer alojamiento de emergencia de calidad decente que sirva como alternativa a las calles antes de, idealmente, trasladar rápidamente a las personas a viviendas permanentes. Si es necesario el alojamiento de emergencia de corto plazo, se deben proveer instalaciones bien gestionadas y dignas, más pequeñas o independientes cuándo sea posible, culturalmente sensibles y sin barreras de acceso restrictivas.

Una clave del progreso de Gran Mánchester en reducir los casos durmiendo a la intemperie fue el programa *A Bed Every Night* (“Una cama cada noche”, ABEN por sus siglas en inglés), el que fue movilizado rápidamente en 2018 en respuesta a varios factores, incluyendo los altos niveles de casos durmiendo a la intemperie en la ciudad y la elección de un nuevo alcalde con promesas de campaña relacionadas a la reducción de estos casos. El programa ABEN involucró brindar alojamiento de emergencia (una mezcla de refugios, hostales, pensiones, y casas compartidas) con el objetivo de ofrecer alojamiento a todos en la metrópolis quienes estaban en riesgo de o ya durmiendo a la intemperie y sin otro lugar donde quedarse. El mero escalamiento en servicios y mejoras en acceso a alojamientos de emergencia significó una gran diferencia en el número de casos de personas durmiendo a la intemperie:

...[Los números de ABEN] han subido muchísimo, lo que ha sido un factor importante en reducir el número de personas durmiendo a la intemperie... Aún antes del COVID, había crecido desde, pienso, 150 camas en el ABEN en 2017-2018 hasta más de 500 durante los últimos tres años. En el último año, ha tenido un gran incremento en respuesta al COVID. (Gran Mánchester)

Como discutimos a continuación y en el capítulo siguiente, una barrera clave al progreso en muchas Ciudades Vanguardia fue la sobredependencia de grandes refugios comunales como la única solución a la situación de calle en el corto y largo plazo. Sin embargo, la pandemia de COVID tuvo un impacto sustancial y de algún modo positivo, en algunos servicios sociales de emergencia en muchas de las ciudades. En algunos contextos, la pandemia impulsó el uso de alojamientos más independientes, incluido la provisión de habitaciones de hoteles para las personas viviendo en las calles. En las ciudades del Reino Unido y Australia, esta

fue una solución integral que, más o menos, eliminó la situación de calle, por lo menos por un tiempo. En Chicago, donde se usaron habitaciones de hotel específicamente para personas en alto riesgo, se notaron los siguientes efectos positivos:

Si piensas sobre una persona que ha estado viviendo en las calles por mucho tiempo, que no quiere ir a un refugio porque alguien vigilará si usan drogas, o porque no quiere dormir en el suelo junto con otras 80 personas porque ¿quién lo querría? Para algunas personas, un hotel es una muy buena alternativa. (Chicago)

En Edmonton, el COVID impulsó el acceso a hoteles y a otras opciones temporales de alojamiento, lo que había sido ampliamente demandado en la ciudad:

Esto ofrece una dignidad que no había antes. Tan pronto como te inscribes al programa de vivienda y te dan un alojamiento temporal... es como una muestra de buena fe que nos conecta y de que sí vamos a poder hacer que cosas empiecen a pasar, a veces ese mismo día... Te puedes trasladar al alojamiento temporal el mismo día. Hace una gran diferencia tener tu propio baño y que brinden comidas. Es muy importante. (Edmonton)

Tanto en las ciudades de Norteamérica como las del Sur Global, un impacto clave de la pandemia de COVID fue la presión para reducir la densidad de los refugios. En Santiago y Montevideo se consideraba un éxito tener un máximo de 20 camas por refugio.

Los refugios solían ser mucho más grandes, pero hoy son más chicos por la pandemia de COVID. Por ejemplo, había refugios con capacidad de 500 personas, en los que hoy no se alberga más que 20. Sin embargo, este número facilita una mejor gestión de las personas y mejores intervenciones para ellas. También ayuda con la resolución de conflictos y, por la misma razón, yo creo que los refugios deberían, en general, tener menos personas para que sea más fácil trabajar con ellas. (Santiago)

En las dos ciudades, se veía como progreso tener más refugios disponibles que estaban abiertos las 24 horas del día. En Montevideo, durante la pandemia, algunos centros de día se reconvirtieron en refugios abiertos las 24 horas y se instalaron nuevos contenedores para personas vulnerables, cada uno para 2 personas, quienes podían permanecer allí día y noche:

[Añadimos] tres o cuatro centros de 24 horas para las personas en riesgo de COVID debido a su situación de salud. Estos centros se abrieron para que estas personas no estuvieran en las calles durante el día. Fueron abiertos al principio de la pandemia y todavía están abiertos. Beneficia a personas mayores e individuos con enfermedades. (...) Pienso que estos centros 24 horas para las personas en riesgo de COVID son una cosa positiva porque muchas se mudaron a estos centros en vez de quedarse en los refugios de noche o en las calles. (Montevideo)

En Tshwane también se mencionó la necesidad de refugios más pequeños que permitieran un apoyo más personalizado. En la ciudad tuvieron una buena experiencia con el aumento del número de estos refugios durante la pandemia del COVID (aunque muchos de estos refugios temporales después fueron cerrados). Un informe de investigación local señaló que:

Se ha mostrado que los refugios más pequeños son más eficaces y que las personas reciben apoyo de nivel más alto que en los refugios más grandes. Más pequeño es mejor... Varios de los modelos muestran que es necesario un equipo integral, multisectorial y multidisciplinario para gestionar exitosamente un refugio. (DeBeer & Hugo, p.22)

El Capítulo 7, a continuación, abordará más sobre el rol de los refugios y los impactos del COVID.

Acceso rápido a vivienda estable

Incluso cuando hay alojamiento de emergencia decente, pero especialmente cuando hay refugios de gran escala inadecuados, se considera que la duración de la estancia debería ser tan corta como fuese posible. Por tanto, uno de los requisitos más importantes para abordar la situación de calle era proveer acceso a una vivienda permanente con servicios completos cuando fuera necesario (incluyendo la Vivienda Primero para personas con necesidades de apoyo más intensas, como se describe a continuación).

En Chicago, se utilizaron nuevos fondos federales para establecer la *Expedited Housing Initiative* (“Iniciativa de Acceso Acelerado a la Vivienda”, EHI por sus siglas en inglés), la que incluye (entre otras cosas) la *Accelerated Moving Events* (“Eventos de Movimiento Acelerado”, AMEs por sus siglas en inglés), una estrategia que se enfoca en hacer más expedito el relajamiento rápido y simultáneo de un solo grupo de individuos. Aunque a menudo, los AMEs se enfocan en un grupo en un refugio, algunos se enfocan en grupos en la calle (por ejemplo, en un campamento específico). Las partes interesadas elogiaron mucho el programa, viéndolo como una herramienta clave para bajar el nivel de los casos durmiendo a la intemperie. Una clave del éxito del programa fue el cambio desde un enfoque en “una persona a la vez” a un foco en grupos enteros, pero también añadiendo una forma de evitar por completo el sistema de refugios. Aunque la EHI había aparecido demasiado tarde como para poder facilitar el progreso durante el período de las Ciudades Vanguardia, se expresó la esperanza de que sus efectos en la reducción de la situación de calle se pudieran notar en el 2021:

Algunas personas no quieren vivir en un refugio, quieren vivir en un hogar. No tienes que pasar por un refugio para conseguir una vivienda, ¿verdad?... Pienso que esto ha sido genial... Claramente, tenemos más recursos para proveer vivienda de los que nunca antes tuvimos. Esto, por sí solo, ya debería bajar nuestra población de personas sin refugio... Debería bajar este año [2021]. (Chicago)

Glasgow fue otro ejemplo donde se aplicó un enfoque de realojamiento rápido. Se utilizaron “Planes de transición para un realojamiento rápido” como una política del gobierno en toda Escocia para disminuir el uso de alojamiento temporal y facilitar el realojamiento rápido, usualmente con traslado a viviendas sociales.

Vivienda Primero para personas con necesidades complejas

El modelo Vivienda Primero fue desarrollado en los EE. UU. para satisfacer específicamente las necesidades de las personas en situación de sinhogarismo crónico experimentando severos síntomas psiquiátricos (Tsemberis, 2010). Fue replicado con diferentes grados de fidelidad en Canadá, Australia, Europa y en otras partes, principalmente enfocándose en

personas en situación de calle con necesidades complejas. Vivienda Primero brinda vivienda permanente a las personas en situación de calle tan pronto como sea posible y sin prerequisites respecto a una recuperación de problemas como el consumo de sustancias o de salud mental. Hay evidencia concluyente de que Vivienda Primero es exitosa en integrar sosteniblemente en viviendas permanentes al grupo objetivo (Woodhall-Melnik & Dunn, 2016).

Vivienda Primero fue parte de las estrategias usadas para reducir la situación de calle en la mayoría de las Ciudades Vanguardia, aunque el nombre se usaba para referirse a varios tipos de servicios que se enfocaban en diferentes subdivisiones de la población experimentando el sinhogarismo. En todas las ciudades, trabajadores de primera línea e informantes claves resaltaron algunos elementos que parecían importantes para que los esfuerzos de Vivienda Primero fueran efectivos, a pesar de no siempre ser aplicados en la práctica.

1. *Vivienda permanente donde los arrendatarios se pueden instalar y estabilizar.* En algunas ciudades, las ayudas de Vivienda Primero seguían limitadas a dos o tres años, pese a que las partes locales interesadas fueron claras en que era necesaria una estrategia más permanente.
2. *La vivienda es un derecho humano.* Las barreras impuestas por los proveedores de vivienda a veces limitaban el acceso para las personas con antecedentes penales o con problemas con drogas. Pero un principio base de Vivienda Primero es proveer un acceso sin condiciones a una vivienda estable específicamente para personas con ese tipo de necesidades complejas.
3. *Viviendas normales en entornos convencionales.* En algunas ciudades, Vivienda Primero entregó a propósito viviendas en áreas congregadas, a pesar de que hay evidencia de que la mayoría de las personas anteriormente en situación de calle prefieren viviendas diseminadas, las que crean un ambiente más “normal”.
4. *La provisión del apoyo por el tiempo que sea necesario.* En varias ciudades, el apoyo completo fue demorado, insuficiente, o limitado en duración. Muchos de los entrevistados locales enfatizaron la necesidad de tener apoyo multidimensional que esté disponible desde el principio y que cubra las necesidades y deseos de las personas anteriormente en situación de calle.

A pesar del rango de desafíos, la implementación de la Vivienda Primero se veía como un cambio de paradigma importante y como una herramienta eficaz para resolver la situación de calle en varias ciudades. Por ejemplo, en Glasgow se habían logrado más de 200 alquileres de Vivienda Primero y una tasa alta de ayuda para el pago de renta (85%) al final del periodo de evaluación. Una parte interesada clave dijo:

Pienso que Vivienda Primero realmente cambió [cómo pensamos], y no es sólo el modelo puro de Vivienda Primero. Es el pensamiento conceptual que lo acompaña. No tener requisitos impuestos por el sistema o una agencia, no tener que haber arreglado todo antes de acceder a la vivienda nos pareció un avance muy importante.... Hubo algo en la simplicidad del modelo que tenía significancia para nosotros, los trabajadores sociales.... Convencer a los proveedores de la vivienda fue uno de los desafíos más grandes para nosotros, porque no es como ellos operan. Estaban más cómodos con la noción de estar listos para alquilar. (Glasgow)

En Mánchester también, Vivienda Primero (financiado parcialmente por un programa piloto nacional) se consideraba una adición sumamente importante a los esfuerzos para reducir la situación de calle en la ciudad. Crucialmente, ha empezado a cambiar la cultura de cómo abordar el sinhogarismo entre proveedores de largo plazo que anteriormente fueron reticentes a adoptar estos métodos nuevos:

Ha sido un gran desafío para muchos proveedores que están acostumbrados a hacer las cosas de la manera tradicional y ahora se enfrentan con este modelo basado en principios... Sabemos que funciona por la evidencia y que funciona para las personas que han sido excluidas de múltiples formas. Realmente pienso que está llegando a tener un impacto más generalizado. Ahora muchos dicen bueno, necesitamos hacer esto para este grupo de personas. (Gran Mánchester)

Sin embargo, como se señaló antes, a veces las personas saliendo directamente de la calle con necesidades complejas no fueron el grupo objetivo de lo que se describía como Vivienda Primero, o fueron incluso excluidos como en Montevideo, por ejemplo. En otras ciudades, sí se proveyeron viviendas con apoyo usando el nombre de Vivienda Primero, pero fue parte de un modelo “escalera” donde había que cumplir varios pasos antes de acceder a la vivienda permanente. Esta debilidad en la implementación no se les escapó a algunos informantes claves en Sídney, quienes entendían que la provisión en su ciudad no se alineaba con la filosofía de Vivienda Primero:

Vivienda Primero significa precisamente no tener que pasar por el sistema y, en realidad, que si la persona termina en la calle, poder acceder a vivienda y tener apoyo para mantenerse en esa vivienda por tanto tiempo como sea necesario. Esa es mi definición de Vivienda Primero. Lo que tenemos es vivienda con apoyo limitado, en lugar de Vivienda Primero, porque las personas tienen que pasar por el sistema. (Sídney)

En Montevideo se establecieron asentamientos usando contenedores para que las personas en situación de calle vulnerables se pudieran quedar día y noche, con dos personas por contenedor. Las dos ciudades utilizaron también departamentos normales, mayoritariamente alquilados del mercado privado, que se clasificaron localmente como parte del modelo de Vivienda Primero. Aunque había algunos departamentos disponibles para mujeres o familias, la mayoría se tuvieron que compartir entre dos adultos solteros. Esto se vió como una versión “latinoamericana” de Vivienda Primero y se argumentó que muchas personas prefieren no vivir solos. En Santiago, estos proyectos se reservaron para el grupo objetivo del IGH en esta ciudad (personas mayores de 50 años que habían estado en las calles durante más de 5 años). En Montevideo, se excluyó a las personas que venían directamente de las calles y se impuso un requisito de tener un sueldo mensual mínimo para acceder a estos proyectos.

En Chicago, existía la perspectiva de que los principios de Vivienda Primero habían sido aceptados muchos años antes, pero persistía el desafío de fidelidad que reflejaba una combinación de barreras de financiamiento e institucionales y problemas de recursos, lo cual limitaba el alcance con el que proveedores pudieran monitorear y hacerse responsables de los principios del modelo:

Todavía quedan barreras... La gente no tiene verificación de discapacidad, la gente no tiene identificación.. la justicia está involucrada.... El Chicago Low-Income Housing

Trust Fund (“Fondo fiduciario de vivienda de bajos ingresos de Chicago”) provee muchas de nuestras viviendas. Los proveedores están alineados con los propietarios, quienes no aceptarán personas a causa de antecedentes penales.... Nos han rechazado a muchas personas y no sería así con una estrategia de Vivienda Primero. (Chicago)

En Edmonton, Vivienda Primero es una parte central de la teoría de cambio para terminar el sinhogarismo, pero los informantes claves y los trabajadores de primera línea reportaron que hay restricciones en cuanto a quién puede acceder:

Para cumplir los requisitos de Vivienda Primero hay que estar en situación de sinhogarismo crónico por lo menos por un año. (Edmonton)

En otras ciudades, en contraste, Vivienda Primero fue un modelo que las partes interesadas conocían, pero que no fue parte de su respuesta de ninguna manera. Este era el caso, por ejemplo, en Little Rock, donde un gran número de barreras impiden su adopción, incluida una escasez de recursos, voluntad política, intereses personales de los proveedores actuales y escepticismo sobre la eficacia del modelo (posiblemente a causa de malentendidos):

... Nosotros, como ciudad, tenemos que creer colectivamente en Vivienda Primero... y no creemos, y no sé cómo llegaremos a creer. Es un shock para mí, pero recuerda, le estamos preguntando a los proveedores cuyo alimento es la programación, que no haga programación. Los 16 hombres que participan en su programa no necesitan estar en él durante dos años, necesitan alojamiento. No sé si podrán hacerlo.. Creo que había la sensación de que, de alguna manera, su sustento estaba en juego al creer que Vivienda Primero funciona. (Little Rock)

..cuando colocas a una persona.. en una casa, pero sin habilidades de afrontamiento, las paredes se vuelven un problema. Las paredes de la casa se vuelven un problema para él, si no tienen las otras herramientas que necesitan para mantener esa casa. No es solo una capacidad mental para mantenerla. Tienes que ser capaz de mostrarle a esa persona cómo comer, como dormir.. hay que entregarles el paquete completo... Si están en casa, lo único que tienen son las paredes. Esto es aterrador para alguien con una condición de salud mental, independiente de cuál sea (Little Rock)

En general, parecía haber más adhesión retórica a la idea de Vivienda Primero en las Ciudades Vanguardia que fidelidad a sus verdaderos principios.

Acceso a apoyo para mantener el alojamiento

Había consenso en la mayoría de las Ciudades Vanguardia en que, además de los grupos con las necesidades más complejas que requerían apoyo intensivo de Vivienda Primero, una proporción considerable de la población en situación de calle requiere algún apoyo para prevenir que pierdan su hogar otra vez, incluyendo varias formas de ayuda material y no material:

Con nuestros usuarios, a menudo lo fácil es conseguir la vivienda. Lo difícil es mantenerla. (Edmonton)

Hasta cierto punto, la mayoría de las ciudades del Norte Global tuvieron equipos de

sostenimiento del alquiler y otros servicios de apoyo flotantes, y los expertos enfatizaron la importancia de un apoyo adecuado e individualizado para prevenir la recaída a la situación de calle. Además del apoyo emocional, formas más prácticas de apoyo también fueron enfatizadas como requisitos importantes, como navegar la burocracia y asegurar acceso a muebles básicos y artículos domésticos.

A veces, solamente se necesita la confianza y que otra persona se siente con ellos mientras hacen llamadas telefónicas porque no están seguros de qué preguntas deben hacer. (Adelaida)

... encontramos dos soluciones para aumentar la sostenibilidad. Los muebles. Proveer muebles y artículos domésticos. Un kit de iniciación de cocina.... Lo que hace eso es hacer de la casa un hogar.... Creo que hay más trabajo que hacer al respecto. (Little Rock)

La implementación de apoyos comunitarios también fue fuertemente enfatizada en Little Rock:

Busco un grupo de voluntarios para aumentar la sostenibilidad porque pienso que es posible. Esto sería un grupo de amigos básicamente que visiten mensualmente las torres donde alojamos a las personas. Solamente para invitarles a tomar un café, jugar bingo, lo que sea, porque las personas necesitan personas.... No sólo necesitan que su casa esté llena de cosas. Necesitan a personas, así que tenemos que hacer las dos. Tenemos que hacer de su casa un hogar y brindar personas en sus vidas con las que quieran conectar. (Little Rock)

Otro tipo de apoyo importante para sostener el alquiler es el financiero. Durante la pandemia se brindaron recursos adicionales para ayudar a los alquileres que tenían dificultades para pagar la renta, por ejemplo en Chicago, sin embargo, hubo preocupaciones de que estos programas no se enfocaban efectivamente en la prevención del sinhogarismo:

Hemos estado proponiendo a las agencias, como el Departamento de Viviendas que gestiona su propio Programa de Asistencia de Alquiler, que intente servir al 15 por ciento de medianos ingresos [Area Median Income - AMI] o más bajo, o bajo el 30 del AMI como un esfuerzo de prevención del sinhogarismo porque sabemos que esas personas ya tienen dificultades para pagar la renta y son los que se encuentran en mayor riesgo de terminar en situación de calle. (Chicago)

En Glasgow, el uso de presupuestos pequeños y personalizados se veía como una medida provechosa, no sólo para mantener el alquiler, pero también para apoyar y empoderar a las personas para salir de las calles:

...El poder de los presupuestos personalizados.. coincide con la narrativa de pobreza sobre dar el dinero a las personas para cambiar su experiencia, control y darles dinero.... Así que es una manera de empoderar a esa persona con una inyección de efectivo... El uso de presupuestos personalizados en Escocia ha sido transformador para algunas personas, aún en cantidades pequeñas, ni siquiera de tres cifras... De nuevo, porque hay algo muy poderoso en la confianza, muy poderoso en el sentido de valor que reciben las personas porque estás gastando dinero en ellas. (Glasgow)

Acceso a apoyo de salud mental, consumo de sustancias y otros apoyos especializados

En la mayoría de las ciudades, el acceso a apoyo de salud mental se veía como un problema grave:

Hay un gran fracaso sistémico entre el sistema de salud mental y los otros sistemas... La gente está yendo a los hospitales públicos con problemas complejos y crónicos de salud mental... no es el ambiente apropiado.... Quizá se les trate brevemente y después se les dé de alta. (Adelaida)

No podemos hacer nada [hasta que] la situación se intensifica y están hospitalizados en un hospital psiquiátrico. (Rijeka)

A veces se enfatizó que este escaso acceso a servicios de salud mental impacta a la población entera, no sólo a las personas experimentando la situación de calle, pero también que quienes están en las calles enfrentan barreras adicionales:

...Hay una falta de recursos y hay discriminación por parte de los trabajadores de asistencia médica hacia la población de personas en situación de calle, tanto en el acceso a salud general y particularmente respecto a la salud mental. La actitud de los trabajadores de asistencia médica es frecuentemente desdeñosa hacia esta población. Por ejemplo, cuando traemos a una persona en situación de calle a un servicio de salud, sabemos que no podemos ir a ciertas instituciones públicas de salud porque no le brindarán servicios o tardarán mucho en proveer dicha atención. (Montevideo)

En Edmonton, los trabajadores de primera línea enfatizaron el impacto perjudicial que tiene la falta de servicios de salud mental y de adicción en el personal de vivienda y acompañamiento:

Nuestros empleados están criando, escribiendo planes de suicidio, administrando Naloxona y haciendo resucitación cardiopulmonar a un niño o tratando una herida por arma blanca y después ayudándoles con las tareas para el día siguiente, y después ayudándoles con el plan de terapias cognitivo-conductuales con el terapeuta al día siguiente. Son los trabajos de crianza más complicados que he experimentado, más que el que tuve que hacer con mis hijos adolescentes y, de nuevo, estamos contratando a chicos que recién salieron de la escuela porque sólo se les paga \$20 la hora. (Edmonton)

En algunas Ciudades Vanguardia, el acceso a los servicios de salud mental había empeorado aún más durante la crisis de COVID. Sin embargo, en Little Rock, los cambios a las reglas del seguro de salud sobre los servicios médicos provistos por teléfono habían mejorado el acceso al apoyo de salud mental para algunas personas durmiendo a la intemperie, aunque esto mejoró desde un punto de partida muy atrasado. En Glasgow, algunos dijeron que un cambio en la distribución de los servicios de salud especializadas para las personas en situación de calle durante la pandemia resultó en mejoras, pero algunas partes interesadas vieron los servicios de salud mental aún como el “eslabón más débil” del sistema:

Todavía hay confusión sobre algunos aspectos de las adicciones y la salud mental. Si alguien tiene problemas de adicción, probablemente causados por desafíos de salud mental, hay que estabilizar los dos a la vez. En eso, el sistema está empezando a responder un poco diferente... intentando considerar los casos desde una perspectiva de necesidades complejas. Respecto a eso, el aumento de flexibilidad [ha] sido muy bueno... Los servicios de salud mental aún son muy limitados, y probablemente son la parte más difícil de aprovechar del sistema para la mayoría de personas. (Glasgow)

En Chicago, se planearon mejoras en los servicios de salud mental, pero se mantuvieron como una laguna clave y la provisión efectiva en las calles se reconoció como un desafío en sí mismo:

De verdad, estamos planeando expandir... para ofrecer servicios psiquiátricos en la calle porque hay mucha necesidad, pero también es difícil implementarlos en una situación móvil.... El contexto lo hace muy difícil. (Chicago)

El apoyo con abuso de sustancias y otros servicios especializados sin barreras de condicionalidad elevadas se percibió como una necesidad, pero tal práctica no fue común en la mayoría de las Ciudades Vanguardia (véase el Capítulo 7), aunque esto había mejorado a veces durante la pandemia de COVID. En Tshwane, por ejemplo, donde usuarios de drogas a menudo eran completamente excluidos de los refugios, se reportaron mejoras en el uso y oferta de tratamientos para el consumo de drogas para personas en situación de calle durante la pandemia:

Muchas, muchas más personas en situación de calle se enteraron del servicio [comunitario de tratamiento de consumo de drogas] y estaban dispuestos a usarlo. Hay muchos más hombres jóvenes en situación de calle que están recibiendo el tratamiento actualmente, así como mujeres en situación de calle.... El programa de consumo de drogas es muy sostenible porque la universidad recibió otro contrato grande de la ciudad. Con él, sus sitios y su trabajo ya están bien establecidos. (Tshwane)

En varias ubicaciones, se reportaron mejoras en el trabajo conjunto entre los servicios de salud mental y los dirigidos a personas en situación de calle como un efecto positivo de la pandemia:

Algunos de los desafíos respecto a la prescripción y procesos en términos de acceso a los elementos de servicios de salud y el apoyo para dependencia se eliminaron o simplemente se cambiaron de la noche a la mañana. Creo que, sí, es sumamente positivo, y que se quedará. Sin embargo, ya desde el principio, la respuesta del servicio era insuficientemente financiada e inadecuada. (Gran Mánchester)

Gestión individual de casos

La gestión individual de casos no fue mencionada explícitamente por muchos expertos trabajando en terreno, pero es una parte importante de cualquier estrategia efectiva para reducir y erradicar la situación de calle. Es un elemento esencial de enfoques intensivos como Vivienda Primero, pero se puede utilizar ampliamente para coordinar el rango de intervenciones y ayudas que una persona podría necesitar. Para facilitar niveles eficaces de

apoyo, las personas que gestionan los casos deben tener cargas de trabajo lo suficientemente bajas y poder cooperar con servicios especializados, como consumo de sustancias y salud mental.

La promoción de un modelo de gestión de casos parece haber sido un resultado concreto del involucramiento del IGH en Sídney:

...Esta idea de tener un trabajador por plan y de limitar el número de personas que se involucran con la persona cuando existe mucha complejidad... Eso ha evolucionado hasta el punto de intentar integrarlo en el segundo tramo de Together Home (“Juntos a Casa”) para intentar y financiar a las agencias que ya trabajan con las personas con esa complejidad, que ya existe confianza, que ya le conocen, con quien ya se han interactuado. (Sídney)

En Chicago, un sistema de entradas coordinada significa que, en principio, los individuos deberían recibir una gestión de casos a su medida que al final termine (después de un proceso de priorización) en una “vivienda coincidente” y asistencia para acceder a ella. Sin embargo, este método de gestión individual de casos fue inhibido por desafíos, incluidos encontrar esas viviendas “coincidentes” cuando las personas aún se encontraban en las calles y tenían mucha movilidad. Este desafío, en parte, informó a la Iniciativa de Acceso Acelerado a la Vivienda que discutimos antes y un cambio desde intervenciones individuales hacia intervenciones de grupo.

En Little Rock, la ausencia de un sistema de entradas coordinada (Véase el Capítulo 5) y la provisión inadecuada de recursos de gestión individual de casos se veían como una gran barrera a los esfuerzos de abordar la situación de calle de forma efectiva. Un voluntario de acompañamiento de una organización religiosa explicó que, para las personas durmiendo a la intemperie, posibilitar el acceso a la gestión de casos dependía de tener una buena relación con el proveedor principal de gestión de casos:

Yo tengo una relación muy buena con los proveedores de servicio para personas en situación de calle y hemos trabajado juntos por varios años. En mi caso, si mis voluntarios o yo encontramos a alguien en situación de calle, solemos ayudarles a acceder a la gestión de casos, pero escucho historias horribles todo el tiempo, o nos contactan otras personas que quieren ayuda inscribiendo a sus personas en la gestión de casos. Así que tenemos dificultades. Necesitamos más coordinadores de servicios.... Definitivamente no hay apoyo financiero suficiente para emplearlos. La cantidad de casos es astronómica [para el servicio principal de gestión de casos de personas durmiendo a la intemperie]. No hay empleados suficientes. (Little Rock)

Reconciliación familiar

La reconciliación familiar raramente fue mencionada como una práctica efectiva en la mayoría de las Ciudades Vanguardia. Algunas veces fue mencionada en el contexto de medidas para los jóvenes, por ejemplo, en Sídney:

Financiamos varios servicios que, especialmente con los jóvenes, intentan negociar mucho para devolverlos a casa o para facilitar conversaciones entre ellos y sus familias, o para encontrar un espacio seguro para ellos antes de que lleguen a la situación de calle. (Sídney)

Sin embargo, la reconciliación familiar fue un tema importante en Tshwane, donde se le asociaba con la migración urbano/rural y varios informantes claves la mencionaron como una práctica importante. Reconciliarse con la familia en este contexto fue relacionado con regresar al pueblo natal. Pero la cantidad de reconciliaciones exitosas parecía modesta y las partes interesadas enfatizaron en que el apoyo continuo para las familias y las personas en situación de calle fue esencial para una reintegración exitosa:

...construir una relación con las familias para que, cuando una persona se reintegre, ellos puedan contactar si hay una crisis o si necesitan apoyo. También hay que hacer un seguimiento del individuo. Pienso que eso hace la diferencia y hace posible una evaluación acertada de la situación. No solamente decir, “bueno, tienes que regresar a la casa y te vamos llevar, nada más”, sino hacer una evaluación acertada de la posibilidad de reintegración y ser realistas respecto a ello. (Tshwane)

Otros expertos enfatizaron ciertas advertencias importantes sobre si la reconciliación familiar era lo más adecuado en casos donde, por ejemplo, personas mayores no habían tenido contacto con sus familias desde hace décadas o cuando jóvenes habían dejado a sus familias por buenos motivos, como consumo de sustancias o abuso doméstico en sus hogares de origen.

Empleo y desarrollo de habilidades

En las ciudades con un sistema de protección social débil, el apoyo para ayudar a la gente en situación de calle a conseguir empleo y habilidades comerciales fue mencionado como una medida importante. Esto fue verdad particularmente para los hombres jóvenes sin discapacidades, los que representan una proporción grande de la población en situación de calle en las ciudades del Sur Global:

Sí, lo más importante es, por supuesto, posibilitar a las personas en situación de calle el ser autosuficientes. Eso significa proveerles las habilidades que realmente prefieren para que se puedan sostener a sí mismas... la necesidad de empoderar a las personas que están en las calles, que están sin hogar, que podrían ser capaces de empezar sus propias empresas y así sucesivamente. (Tshwane)

La única cosa que me piden las personas en situación de calle es trabajo. Un buen método sería proveerles trabajo para que se sientan dignos. En Uruguay, tenemos programas de trabajo y vivienda pero sus salarios eran muy bajos. Necesitamos trabajos con salarios decentes para esta población. (Montevideo)

Dicho esto, algunas partes interesadas cuestionaron el fuerte énfasis en el desarrollo de habilidades, particularmente en contextos de alto desempleo (cuando ni siquiera las personas capacitadas pueden encontrar trabajo) y altas rentas (así que incluso personas empleadas pueden tener dificultades para encontrar un hogar).

Conclusión

Este capítulo se enfocó principalmente en ejemplos positivos y requisitos para una reducción eficaz de la situación de calle. Entre los elementos que fueron identificados como los más importantes se encuentran: el acompañamiento asertivo, el acceso rápido a alojamiento de emergencia decente, apoyo emocional, práctico y financiero para sostener una vivienda

permanente (incluyendo la Vivienda Primero para aquellos con necesidades más intensas), la gestión individual de casos, el acceso a los servicios de salud mental, consumo de sustancias y otros apoyos especializados sin barreras de condicionalidad elevadas. La cooperación entre todos los sectores relevantes también fue mencionada como un requisito esencial para que todas estas prácticas fueran efectivas. El siguiente capítulo considera el caso opuesto: cosas que no funcionan para abordar la situación de calle.

Capítulo 7: Lo que no funciona: Barreras y desafíos

Introducción

Este capítulo se enfoca en elementos de respuestas entre las 13 Ciudades Vanguardia que se consideró que afectaron negativamente los esfuerzos para abordar la situación de calle. Algunas de estas barreras o desafíos para el progreso fueron comunes a todas las ciudades, mientras que otras fueron más variables según el lugar. Lo que tienen estos elementos en común es que todos se pueden superar con la combinación correcta de voluntad política y recursos y todos son clave para cualquier intento serio de acabar con la situación de calle.

Dependencia de los refugios

La dependencia de los refugios como la principal respuesta, o por lo menos una respuesta significativa, a la situación de calle fue común en virtualmente todas las Ciudades Vanguardia. Aunque el tipo y la calidad de los refugios varía entre las ciudades, estos fueron a menudo entornos de gran escala que ofrecían alojamiento estilo de dormitorio, a veces para cientos de personas, y con poca privacidad o sentido de seguridad para los ocupantes:

Veo los refugios masivos como de escasa utilidad para apoyar a la gente que busca salir de la calle. Una parte importante de la razón por la que tenemos a tantas personas durmiendo a la intemperie en Edmonton [es] porque el modelo actual de refugios no se siente seguro para la mayoría de las personas. (Edmonton)

En ocasiones, los refugios fueron pobremente gestionados, hasta ser incluso entornos peligrosos. Quizá el ejemplo más horroroso fue en Tshwane, donde el único refugio gestionado por la ciudad (pre-COVID), según se dice, fue un entorno anárquico con 800 personas en una instalación diseñada para solo una fracción de ese número:

...El refugio gestionado por la ciudad [está], en realidad, secuestrado y dirigido por las mismas comunidades; muy corrupto... Las personas pagan para estar allí. Tienen que encontrar su propia comida. No hay un sistema allí. Es una situación de ocupación ilegal básicamente. (Tshwane)

Por otro lado, muchos refugios eran entornos con reglas estrictas y umbrales de condicionalidad elevados (véase más abajo), los que personas en riesgo de situación de calle podrían sentir como controladores y excluyentes, aunque las reglas establecidas no necesariamente hacían mucho por hacer que las personas se sientan seguras:

... las personas encuentran que [el refugio] es duro y abarrotado. Tienen muchas reglas que parecen difíciles de seguir... Es difícil entrar y también quedarse y si no tienes una historia laboral puede ser difícil conseguir trabajo en 21 días, así que es un cambio cultural y personal que es difícil hacer. (Little Rock)

Se reportó ampliamente un déficit de refugios apropiados para mujeres y grupos vulnerables o marginados:

Lo que sí pienso que no ha mejorado es el generar espacios para mujeres y personas sexualmente diversas, es un sistema que funciona para los hombres y eso causa dificultades. (Santiago)

...También cosas como que personas, parejas no pueden dormir juntas. No hay lugar para mascotas y también parece que falta el elemento cultural, particularmente en Edmonton, donde 60 por ciento de las personas experimentando la situación de calle se identifican como indígenas. (Edmonton)

En algunas ciudades, particularmente en los EE.UU., las familias que necesitan refugio a menudo son separadas:

...la mayoría de los refugios sólo aceptan a una cierta cantidad de niños o sólo aceptan a la madre, así que se separa a la familia. Algunos refugios sólo aceptan dos niños, algunos tres. Así que, si tienes más, básicamente no puedes acceder al sistema de refugios. (Chicago)

A menudo se imponen límites en la duración de la estancia en el refugio, sin necesariamente ofrecer realojamiento estable, impulsando de nuevo a los individuos y las familias a una situación de calle:

Sí, tenemos a muchas mujeres con sus hijos que han cumplido la estancia máxima en un refugio particular y se encuentran nuevamente en la calle, en un coche, lugares así. (Little Rock)

En algunos lugares una proporción considerable de los refugios sólo se abren durante el período de invierno. En Santiago, por ejemplo, varios refugios estaban abiertos por solo cuatro meses en el año:

Deben de ser permanentes... Cuando sólo operan por unos meses o los cierran, o no tienen un equipo estable, no posibilita cumplir un buen trabajo.... Siempre ha habido el problema de encontrar un lugar bueno en un tiempo corto y por pocos meses. (Santiago)

El apoyo ofrecido dentro de los refugios fue usualmente de baja calidad o inexistente:

... No hay apoyo financiero para servicios adicionales. Los contratos entre las ONGs y el gobierno para los servicios [se restringen]... usualmente al refugio... Todos los otros servicios son adicionales - Las agencias que gestionan los refugios y las ONGs que operan en ese espacio suelen responsabilizarse de conseguir el apoyo del gobierno para asegurar estos servicios. (Bangalore)

El COVID 19 enfatizó de manera dramática las implicaciones para la salud pública de compartir dormitorios y otras instalaciones, y la respuesta en la mayoría de las Ciudades Vanguardia fue aumentar los protocolos de limpieza y salubridad en los refugios, y/o "desdensificarlos" reduciendo su capacidad, como se señaló en el capítulo 6. En Bangalore, una gran cantidad de refugios temporales fueron establecidos durante el primer y segundo confinamiento. En Tshwane, después de un desastroso intento inicial de juntar números grandes de personas en situación de calle en un estadio de fútbol abandonado, hubo una rápida, aunque temporal, expansión en el número de los refugios de la ciudad y también, en cierta medida en su calidad y especialización, como se señaló en el capítulo 5.

En algunas ciudades, medidas estrictas en el contexto de la pandemia han provocado que

algunas personas en situación de calle evitaran los refugios y eligieran dormir afuera.

También pienso que la gente no se sentía segura en los espacios cerrados y por eso eligieron quedarse afuera y allí ocurrieron estas series de diferentes combinaciones... El acceso cerrado o imponer barreras muy estrictas para entrar, por ejemplo, haberse hecho una prueba de covid... Esas son barreras al acceso que inmediatamente hicieron que las personas no entraran a estos lugares y por eso vimos que había más personas en las calles. (Santiago)

En Chicago, se reconoció que la des-densificación del sistema de refugios impulsó otra vez a la calle a algunos individuos con menores necesidades:

Los sistemas de refugios tuvieron que desplazar internamente a algunas personas, o distanciarles por la respuesta al COVID y muchas personas, las de menor riesgo, fueron empujadas hacia la calle... Aquellos que eran jóvenes con pocas, o ninguna, comorbilidad tuvieron que irse... Estábamos introduciendo a algunas personas a campamentos, tuvimos que decir "Oye, este es Joe, no está acostumbrado a estar en la calle, ¿te molesta si Joe se queda aquí?" Y tuvimos que hacer eso un poco la primavera pasada para incluirlos. (Chicago)

En Gran Mánchester, la pandemia provocó un cambio hacia la provisión de habitaciones individuales dentro del programa de acomodaciones de emergencia *A Bed Every Night* ("Una cama cada noche"), el que previamente había involucrado una proporción alta de habitaciones compartidas y refugios estilo de dormitorio. Hay ambiciones para evitar regresar al uso de refugios a gran escala, aunque un distrito (de los diez que componen la metrópolis) reabrió un refugio tan pronto como fue posible, y presiones financieras podría obligar su uso más extendido:

Pienso que en su mayoría no reabrirán... Las zonas donde veríamos refugios de noche son zonas que tienen una práctica menos informada de la situación de calle, que no están considerando las evidencias sobre el daño o la falta de compromiso creado por ese modelo... Todavía existe el riesgo de que abran en invierno porque dependerá de los recursos. (Gran Manchester)

Sólo en Glasgow aprovecharon la oportunidad de la pandemia de COVID-19 para terminar permanentemente el uso de refugios estilo de dormitorio. Por un esfuerzo coordinado del sector voluntario, apoyado por el gobierno nacional y local, la única instalación pre-COVID de dormitorios comunales en Glasgow fue reemplazada por un "centro de realojamiento rápido de bienvenida" que provee habitaciones independientes con baño propio y rápidas conexiones a vivienda, protección social y servicios de apoyo:

...lo que significa es que no había refugios de noche o dormitorios comunales en Glasgow durante la pandemia y, crucemos los dedos, no creo que regresarán a Glasgow. (Glasgow)

Pensar "más allá" de los refugios fue difícil para informantes claves en las partes más pobres de las Ciudades Vanguardia (como Bangalore y Tshwane) donde la falta absoluta de cualquier tipo de alojamiento fue el problema más apremiante:

...lo que necesitamos es la capacidad de acomodar a la mayor cantidad de personas en situación de calle. Si cada vecindario tuviera un refugio, podríamos acomodar a la mayor cantidad de personas en situación de calle en Bangalore. Incluso si es un salón grande o un espacio comunitario, tenemos que buscar áreas, evaluar sus limitaciones y trabajar para transformarlas en refugios. (Bangalore)

Pero también en ciudades de recursos relativamente amplios, como Chicago, fue enfatizada la necesidad de refugios y de aumentar su capacidad, a pesar de inversiones grandes en aumentar el acceso a vivienda permanente para las personas en situación de calle:

Hasta que la situación de calle no sea común, no podemos deshacernos de los refugios... Durante la pandemia, no había refugios suficientes para cumplir con la demanda... Las personas necesitan alojamiento de noche, y no creo que estemos en posición de reducir los refugios. (Chicago)

El enfoque fue, más bien, la transición hacia un modelo de "barreras bajas" junto con el realojamiento:

Ha habido un creciente apetito dentro de la ciudad por crear más refugios de barreras bajas, reconociendo que es una herramienta muy eficaz, o que puede ser una herramienta muy eficaz para ayudar a las personas a salir de la calle porque es menos probable que usen los refugios de mayores barreras y punto, ¿verdad? Es muy sencillo. (Chicago)

Mientras tanto en Edmonton, a pesar de planes estratégicos para ir más allá de los refugios, una transformación no pareció inminente ya que, al momento de redacción de este informe, estaba en construcción un nuevo refugio estilo de dormitorio con 400 camas:

...será el refugio más grande y más bonito de la ciudad, pero, filosóficamente, muchas personas se preguntan ¿es necesario un refugio tan grande? ¿Es eso lo que necesitamos? ¿O necesitamos otra cosa? Quizá necesitamos en realidad un modelo descentralizado con sitios más pequeños y sistemas más eficaces porque es más pequeño y fácil de gestionar. Lo digo por experiencia, tener cientos de personas congregadas en un solo espacio grande causa todo tipo de problemas. (Edmonton)

En Sídney, se decía que existía el objetivo de reconvertir los refugios tradicionales, pero estos permanecerían como formas de alojamiento temporal a gran escala, arraigados en una filosofía de Housing Readiness ("Preparación para la vivienda"):

..muchos de [los refugios] se están moviendo hacia un modelo más transitorio, que es similar a lo que hacen en Escandinavia... alejarse de rotar turnos en 75 camarotes e intentar un modelo más transitorio en el que preparas a las personas para tener una vivienda antes de moverlos a esa propiedad. (Sídney)

La dependencia actual en los refugios comunitarios, que persiste en la mayoría de las Ciudades Vanguardia en el Norte y el Sur Global, implica una persistencia preocupante de entornos poco dignos, a menudo inhumanos e inseguros, totalmente inapropiados para, en particular, niños y adultos vulnerables. Con poca o ninguna función preventiva y en la mayoría de los casos sin proporcionar una ruta hacia viviendas más apropiadas y estables, el enfoque

en los refugios representa un nivel de ambición limitado a gestionar, en lugar de reducir o acabar, la situación de calle.

Dependencia de grupos religiosos e individuos motivados

Particularmente en las ciudades donde la voluntad política para abordar la situación de calle está ausente o es débil, y en las que el estado está básicamente renunciando a su responsabilidad de proteger estos grupos vulnerables, las personas en riesgo de situación de calle dependen a menudo de la caridad de individuos comprometidos, organizaciones voluntarias locales y grupos religiosos. Estos activistas inspirados por la fe y otros activistas locales pueden proveer asistencia de emergencia esencial, particularmente en la ausencia de vivienda segura y una red de protección social. Sin embargo, es necesario aprovechar y apoyar sus esfuerzos como parte de una respuesta estratégica general para que sean beneficiosos y evitar que resulten dañinos o contraproducentes. No es justo, efectivo, ni apropiado suponer que los grupos voluntarios y religiosos abordarán la situación de calle por sí solos.

Así, aunque los enfoques diferían, algunos grupos religiosos se centraron en satisfacer las necesidades fisiológicas inmediatas y las necesidades espirituales percibidas, en lugar de las deficiencias estructurales y sistémicas:

Las iglesias reparten comida, especialmente las de los suburbios... Hacen algún acompañamiento evangélico y rezan por las personas, entregan comida. Lo único que hacen es venir a nuestros vecindarios, tiran basura en las calles y se van pensando que hicieron algo bueno. Es mucho de la caridad y la idea de “mientras no me toque a mí”. Preferimos abordar la situación de calle en las zonas marginales, mientras ellos no vengan a nuestros vecindarios... Las iglesias, cuando las contactas y les pides que participen en abordar la situación de calle, la primera cosa que hacen es abrir un comedor comunitario. (Tshwane)

Incluso en contextos donde había una respuesta más avanzada del estado y del sector de la caridad profesional, las actividades de grupos informales “emergentes”, a menudo pero no invariablemente asociadas con congregaciones de iglesias, podían socavar respuestas estratégicas más dignas a la situación de calle:

...[Proveedores] burgueses de la cocina de sopa nocturna... ¡Los odio muchísimo! “Hagamos que la gente en situación de calle se ponga de fila en el centro de la ciudad. Luego tomamos fotos y las publicamos en redes sociales”. ¡No! ¡Hay otras maneras de ayudar a las personas a comer! (Glasgow)

En Gran Mánchester, la pandemia de COVID-19 reveló algunos de los daños que una caridad descoordinada causa a las personas durmiendo a la intemperie, e impulsó cambios bien recibidos en la práctica y una mayor colaboración entre las organizaciones religiosas y servicios más generales:

Tuvo un impacto muy interesante en los centros de día y en el sector voluntario... Nuestro centro de día más grande siempre repartía artículos como gorros, guantes, bufandas, sacos de dormir si alguien los pedía... Lo que vieron a través del COVID fue que, debido a que había un número tan pequeño de personas en la ciudad que

estaban atrincheradas y que se quedaban afuera y eran conocidas y realmente identificables y visibles, se dieron cuenta de la cantidad de reventa que se producía con las cosas que estaban regalando, y la cantidad de abuso financiero que se estaba perpetrando. Se mandaba a una persona a conseguir algo para revenderlo. Todo eso se volvió más evidente para ellos y cambiaron mucho su política de reparto. (Gran Mánchester)

La intervención directa de ciertos grupos religiosos en la provisión de servicios también puede agravar los umbrales de condicionalidad elevadas como discutimos abajo y una religiosidad abierta puede disuadir a algunos usuarios potenciales de los servicios. Un problema importante en algunos contextos Norteamericanos y Australianos fue la desconexión entre la presencia desproporcionada de gente indígena en la población en situación de calle y la orientación abiertamente cristiana de muchos de los servicios a cargo de ayudarles:

Ah, los refugios tienen un tono religioso que algunas personas rechazan fuertemente y creo que hasta los últimos años había varios refugios que no eran particularmente hábiles para comprender a las personas indígenas. Pienso que eso está cambiando considerablemente. También pienso que es difícil para muchas personas estar en refugios que son muy grandes y con mucha gente. (Edmonton)

En Bangalore también notaron los peligros de depender totalmente de los sectores voluntarios, especialmente los religiosos, y enfatizaron la naturaleza insuficiente e insegura del apoyo que pueden ofrecer:

Estamos viendo la situación de calle como caridad. Podría ser una comunidad juntándose para proveer comida en algunos días particulares. Especialmente los grupos religiosos. Todo esto no es sustentable. Las personas ocupan la comida todos los días, no solo en días particulares. (Bangalore)

Imponiendo umbrales de alta condicionalidad

La naturaleza altamente condicional y controladora, incluso punitiva, de algunos refugios para personas en situación de calle fue resaltada anteriormente. En muchas ciudades, las personas en riesgo de quedarse en situación de calle tenían que demostrar sobriedad para acceder incluso a esta forma muy básica de alojamiento:

El 98% de las personas en nuestro programa de ayuda son alcohólicas. Los refugios, naturalmente, tienen que seguir sus reglas. No ayudan porque no pueden admitirlos; no podemos hacer que una persona deje de beber alcohol en un día, tal vez nunca, tal vez necesitará que alguien supervise su consumo durante toda su vida. (Rijeka)

En realidad, no hay un servicio de vivienda que se ajuste a las personas que desean seguir consumiendo drogas y alcohol... no refleja el respeto del derecho de las personas a tomar sus propias decisiones. Me refiero a un servicio de minimización del daño. (Adelaida)

Continuando con el tema anterior, algunos proveedores religiosos preferían umbrales de condicionalidad elevada, con un fuerte énfasis en la abstinencia vinculada a nociones teológicas de “salvación”:

No somos una ciudad de Vivienda Primero. Somos una ciudad centrada en el programa... Miramos la vivienda al final, después de que estás sobrio; después de que tu alma ha sido salvada... Le hacemos todo esto a las personas cuando en realidad la razón principal de su situación de calle es la pobreza... Los proveedores tendrían que cambiar su mentalidad de centrarse en la programación y centrarse en la vivienda. (Little Rock)

... uno de los aspectos positivos que surgieron de una situación muy difícil durante la cuarentena del año pasado es el reconocimiento por parte de muchos proveedores de refugios de que el Tratamiento de Sustitución de Opiáceos (OST, por sus siglas en inglés) era esencial para ayudarles a trabajar con los residentes de los refugios... era importante crear más comprensión y menos resistencia en los refugios... Las personas piensan desde una perspectiva de abstinencia, y a veces pueden introducir elementos religiosos, lo que distorsiona el servicio en los refugios. (Tshwane)

También en Chicago, trabajadores de primera línea informaron que algunos refugios administrados por iglesias tenían políticas en contra de admitir a personas que estaban en programas de sustitución de opiáceos. De manera más general en Chicago, las condiciones relacionadas con la terapia de sustitución de opioides, antecedentes penales, documentación, etc., fueron identificadas como barreras clave para abordar los casos de personas durmiendo a la intemperie, según los trabajadores de primera línea:

A veces los clientes con antecedentes penales u otros factores similares no pueden ser aceptados... Algunos refugios también tienen restricciones, como permitir solo dosis de metadona de 30 miligramos o menos (en un refugio) y en otro solo aceptan Suboxone, por lo que no puedes estar tomando metadona. (Chicago)

Los umbrales de acceso elevados también tuvieron un impacto excluyente con respecto a otros servicios necesarios para algunas personas que experimentan la situación de calle, especialmente en el ámbito de la salud mental. Se decía que una de las barreras más significativas para obtener apoyo radica en la tensión entre los servicios de salud mental y los servicios de consumo de sustancias, donde se percibe que este último es el problema principal que debe resolverse antes de que intervengan los servicios de salud mental:

... A menudo escuchas frases como "están recayendo" o "es porque han estado consumiendo" o "en realidad no es un problema de salud mental" o "están en un estado de psicosis debido a su consumo de drogas y alcohol, no es un problema de salud mental". Es como si se ignorara la pregunta: ¿por qué las personas consumen? A veces lo hacen porque se están automedicando... y así todo sigue dando vueltas una y otra vez. (Adelaida)

La implementación de severas medidas de aplicación

En las tres ciudades de Norteamérica, existía una tradición de que la policía y las autoridades municipales "limpiaban" los campamentos, sin ofrecer a los ocupantes una alternativa de alojamiento y destruyendo o confiscando sus pertenencias en el proceso:

Hubo casos en los que las pertenencias fueron arrojadas a la basura... sin advertencia ni aviso, y eso es lo que nadie quiere que pase y no es aceptable... todas las agencias

realmente lo tomaron en serio cuando nos unimos en el grupo de trabajo interinstitucional... Todos en cada departamento realmente deben comprender: a) ¿cuáles son los derechos de las personas?, b) ¿cuál es la ley? y c) ¿cuál es nuestra filosofía aquí? (Chicago)

La ciudad realiza muchas limpiezas de campamentos de manera rutinaria durante todo el año, y a veces emplea a trabajadores municipales para hacer ese trabajo de una manera realmente abusiva... Entonces, se trae a trabajadores de vivienda para tratar de ayudar a mitigar los efectos de los campamentos siendo desmantelados, y lo hacen de manera violenta, con la presencia de una policía muy agresiva... aunque también hay algunos policías locales realmente buenos por ahí... en las afueras de la ciudad, trabajamos con algunos de esos policías realmente buenos. (Edmonton)

Sin embargo, se dijo que acciones de aplicación agresiva de medidas se han vuelto menos frecuentes en Little Rock y, en Chicago, se informó de una mayor tolerancia y sensibilidad ejercida durante la pandemia, con esfuerzos realizados recientemente para combinar la aplicación de medidas con el apoyo para adquirir vivienda. En Edmonton, hay un nuevo equipo de acompañamiento para campamentos que brinda apoyo a los ocupantes y trabaja en estrecha colaboración con la policía para mitigar cualquier aplicación severa de medidas.

En Tshwane, también, donde había una historia de prácticas brutales de aplicación de medidas, se dice que la capacitación policial en derechos humanos ha mejorado la situación y, en Santiago, la participación de la policía en actividades de acompañamiento durante la pandemia de COVID-19 parece haber cambiado para mejorar su relación con las personas experimentando la situación de calle:

También logramos involucrar a la policía chilena... para que pudieran brindar asistencia a las personas en las calles, ya que la policía era la única que podía moverse libremente de territorio en territorio, alterando un trabajo que en general se ha centrado en el control social a uno de apoyo social, y esto es algo que ha sido valorado por la comunidad en situación de calle. (Santiago)

En las otras ciudades del Sur Global, Bangalore y Montevideo, las actividades de aplicación de medidas parecen haberse vuelto más, en lugar de menos, agresivas desde el inicio de la pandemia, aunque en el caso de Montevideo se pensó que esto podría deberse más a un cambio de gobierno que a la emergencia de COVID:

Se promulgó una ley para el traslado obligatorio de las personas durmiendo a la intemperie a servicios de atención para esta población. Esta ley ya existía, pero no se había implementado porque se entendía que las personas tenían el derecho de decidir y que podría haber razones válidas para no ingresar a refugios... Esta disposición permite mover a las personas en contra de su voluntad por razones de salud [pública]... Creo que incluso ahora, el enfoque del gobierno actual es en su mayoría represivo y que la intención es sacar de la vista a las personas durmiendo a la intemperie. (Montevideo)

El impacto en las personas vulnerables ha sido de varios tipos con la segunda ola. Por un lado, los refugios no están aceptando a nuevas personas a menos que tengan una prueba de COVID negativa. Las personas en situación de calle no pueden acceder a esas pruebas... En segundo lugar, la policía y las autoridades quieren

limpiar las calles. No quieren que la gente se aglomere y desean que mantengan el distanciamiento social. (Bangalore)

En contraste, en las ciudades del Reino Unido y Australia había poca sensación de que existieran prácticas de aplicación severa de medidas contra la población experimentando la situación de calle, antes o después del brote de COVID-19. Por el contrario, la policía a menudo era percibida como una ayuda y un apoyo, utilizando medidas de aplicación solo cuando era necesario para manejar actividades claramente criminales:

En general, la policía tiene un enfoque realmente bueno. Su enfoque se basa en la interacción, conocer a las personas, poder hablar con ellos y poder ser capaces de remitir y vincular servicios y apoyo para las personas según lo ven necesario. No tienden a adoptar un enfoque de mover a las personas. (Sídney)

En Glasgow, la policía recibió elogios por garantizar la seguridad del personal y los residentes en los hoteles de emergencia utilizados durante la pandemia:

Tengo que decir que la policía ha estado brillante durante todo este tiempo también... Realizaron muchos patrullajes en diferentes lugares, trabajando estrechamente con todas las organizaciones involucradas; los hoteles, los gerentes de diferentes hoteles, diferentes organizaciones involucradas también tienen vínculos estrechos con la policía, por lo que estamos tratando de prevenir cosas. (Glasgow)

Estos casos más positivos destacan la posibilidad de aprovechar la presencia policial en el terreno las 24 horas de manera constructiva para ayudar a terminar la situación de calle.

Requisitos estrictos en cuanto a documentación de identificación

En muchas Ciudades Vanguardia, la ausencia de documentos de identificación requeridos fue una barrera clave para el acceso a servicios para las personas experimentando la situación de calle.

Para las personas que eran migrantes en el país en cuestión, esto podría estar vinculado con su estatus migratorio y, por lo tanto, ir más allá de simples cuestiones burocráticas de documentación, involucrando problemas fundamentales de derechos de residencia y elegibilidad para acceder a fondos públicos. Esto fue un desafío particular en ciudades con altos niveles de migración de no-nacionales, como Bruselas, Santiago y Tshwane. En Glasgow, hubo preocupaciones acerca de un grupo relativamente pequeño, pero difícil de ayudar, de solicitantes de asilo denegados “sin derecho a fondos públicos”, quienes legalmente solo podían ser alojados a expensas del municipio durante la duración de la emergencia de COVID.

En Tshwane, en un contexto de extrema limitación de recursos, hubo resistencia por parte de algunos participantes de la investigación para ayudar a los migrantes que llegaron a Sudáfrica y quedaron en situación de calle:

Cuando se evalúa a las personas que están en los refugios, muchos de ellos no son sudafricanos... deberíamos ponernos de acuerdo en qué o cómo o quién califica como una persona en situación de calle, para que cuando le pidamos ayuda al gobierno, podamos decir: ¿A quién atendemos? ¿Debería una persona que viene de Namibia y

viene aquí buscando trabajo, que se encuentra sin techo ni refugio, calificar como una persona en situación de calle? (Tshwane)

En muchas Ciudades Vanguardia, incluso los ciudadanos tenían acceso restringido a muchos servicios debido a la falta de documento de identificación. En Bangalore, por ejemplo, la falta de identificación y otra documentación formal a menudo obstaculizaba la capacidad de las personas para acceder a viviendas, servicios de apoyo, oportunidades de empleo e incluso (hasta que se realizaron esfuerzos de presión exitosos) vacunación:

Para acceder [a vivienda y otros apoyos]... piden documentos y recursos que las personas en situación de calle realmente no pueden proporcionar. Por ejemplo, solicitan una tarjeta de racionamiento, ingresos en efectivo, certificados de residencia y un pago inicial de 1 lakh de rupias. (Bangalore)

Esto también podía ser una barrera para acceder a refugios en Chicago:

Algunos lugares son realmente buenos aceptando a personas que no tienen identificación ni Medicaid, pero en otros lugares, eso es un requisito. (Chicago)

Es evidente que para muchas personas que experimentan la situación de calle es imposible proporcionar una prueba de residencia. Sin embargo, el acceso al apoyo económico y los servicios de salud a menudo lo requiere:

...para establecerte con ingresos, necesitas una dirección permanente incluso antes de recibir tus beneficios esenciales, lo que también significa que es muy poco probable que cubran el costo de que te alojes en un hotel porque tus beneficios aún no están activos. Lo mismo ocurre para obtener beneficios médicos. (Edmonton)

Aunque en el Reino Unido no es necesario presentar una prueba de residencia para recibir beneficios de seguridad social o servicios de salud, se requiere una "conexión local" con un municipio específico para acceder a muchos servicios de vivienda y de situación de calle, aunque este requisito se relajó significativamente durante la pandemia. En Rijeka, también hubo un fuerte énfasis en ayudar a las personas "locales" experimentando la situación de calle, con refugios solo disponibles para personas del "condado" relevante, y estas restricciones se justificaron con preocupaciones de fraude:

El Acta de Bienestar Social establece que cada condado está obligado a asignar ciertos fondos para alojamiento y comedores sociales para atender a estas personas... Si alguien fuera residente de nuestro condado, nuestros colegas en Zagreb no lo recibirían... Podemos organizar los gastos de viaje con ellos y trabajar juntos para ubicarlos y viceversa. Entonces... necesitamos ser humanos, pero dentro de ciertos límites... Una persona puede necesitar ayuda genuina, pero, lamentablemente, hay un grupo de personas en situación de calle que son muy hábiles para abusar del sistema... Los procedimientos que debemos seguir están allí por una razón. (Rijeka)

Esta documentación y otros requisitos en las Ciudades Vanguardia fueron justificados por la necesidad de gestionar los recursos de manera efectiva o protegerse contra el abuso, pero su efecto fue excluir a los grupos de personas en situación de calle considerados "forasteros" de incluso recibir ayuda humanitaria básica.

Falta de enfoque en la prevención

En las Ciudades Vanguardia, lamentablemente, se llevó a cabo muy poco trabajo dirigido a detener el flujo de personas hacia la situación de calle. En cambio, se puso un enorme énfasis en intervenciones de emergencia una vez que las personas ya estaban en crisis, lo que fue ampliamente reconocido como algo problemático:

Actualmente, no hemos hecho nada para prevenir directamente la situación de calle. Lo que hacemos es llevar a las personas a refugios para brindarles atención y protección. (Bangalore)

...si no cierras las fuentes, puedes hacer todo el esfuerzo de acompañamiento asertivo que quieras, pero en algún momento terminarás en el mismo punto. (Sídney)

Incluso las vías altamente predecibles desde instituciones hacia la situación de calle, como hospitales y prisiones, no lograron atraer esfuerzos de prevención concertados:

...estas altas [hospitalarias] ocurren muy repentinamente, no tenemos dónde ponerlos y las instituciones... Necesitas proporcionar 150 documentos diferentes. Y esto es solo para poder proporcionar alojamiento temporal antes de encontrar una solución adecuada. (Rijeka)

Vemos a muchas personas siendo liberadas del ADC [Departamento Correccional de Arkansas] quienes... son afortunados si pudieron conseguir una manta. Es bastante frecuente. Vemos a muchas personas que vienen del ADC o de hospitales. (Little Rock)

Gran Mánchester y Glasgow fueron, en cierta medida, excepciones, especialmente este último, donde se establecieron “vías de prevención” para exconvictos a través de pautas nacionales, aunque se informó que la implementación era irregular. Gran Mánchester ha desarrollado recientemente una estrategia de prevención de la situación de calle para mejorar los servicios en esta área. Además, en Sídney, se dijo que reorganizaciones departamentales han logrado mejoras:

Ahora que el Departamento de Comunidades se ha fusionado con el Departamento de Justicia, se ha realizado mucho trabajo a nivel ejecutivo en torno a cómo se ofrece el acceso a la vivienda a las personas en instituciones correccionales antes de su liberación. Ahora han establecido algunos sistemas, como que los oficiales de vivienda puedan ir a las correccionales antes de que se les otorgue la libertad condicional para interactuar con las personas en prisión y ayudar a iniciar su vía hacia la vivienda desde la prisión, para evitar que salgan sin saber qué hacer y queden en situación de calle. (Sídney)

Un área en la que se realizaron esfuerzos preventivos específicos en muchas ciudades fue con personas jóvenes, especialmente aquellas que salían de los sistemas de protección infantil:

Hemos comenzado a trabajar en un sistema de viviendas para jóvenes que salen de los sistemas de protección infantil, por lo que hemos establecido viviendas compartidas para estos jóvenes para evitar que terminen en la calle después de dejar un hogar de niños. Vamos a tener este programa por un tiempo para evaluar los

resultados y luego también evaluar la proyección. (Santiago)

Sabemos que un número muy alto de jóvenes que alcanzan la edad de 17, 18 o 19 años, al salir de la protección, terminan en las calles y estamos presionando a las agencias y gobiernos para que no permitan que eso suceda. (Edmonton)

En Adelaida, parecía haber cierto enfoque en ayudar a los jóvenes a evitar por completo el “escenario” de sinhogarismo:

Los jóvenes no van a refugios, sino que van directamente a departamentos. Ahora, puede que no haya suficientes departamentos, etc., etc., pero los resultados indican que las personas no terminan en situación de sinhogarismo crónico, sino que se trasladan a alojamientos convencionales de manera relativamente exitosa. (Adelaida)

También se planificó una inversión futura en servicios preventivos en Adelaida a través de una nueva comisión de “alianza”, pero al momento de esta redacción, aún no estaba claro qué forma tomaría:

...recientemente, anunciamos los primeros fondos para la prevención, por lo que contamos con un fondo de \$20 millones durante diez años, por lo que ese fue el primero de los pagos... Espero que tal vez a través de las alianzas podamos examinarlo. (Adelaida)

Si bien se han realizado esfuerzos efectivos para sustentar la tenencia en algunas ciudades (ver Capítulo 6), esto está lejos de ser universal y se dijo algunas veces que se han debilitado en años recientes:

Existe una falta de políticas de vivienda y salud. Por ejemplo, una pareja con hijos que queda en situación de calle. El recurso es separar a la familia, enviando a la madre y a los hijos a una habitación de hotel con cupones de alimentos (que no son suficientes para una buena nutrición), dividiendo a la unidad familiar. Esta es una familia que hasta hace poco era autosuficiente. (Montevideo)

En Norteamérica se ha reportado que, los esfuerzos de "desvío" generalmente ocurren en la puerta de los refugios, si ocurren en absoluto, en lugar de intervenciones más adelante en el proceso para evitar las crisis de sinhogarismo por completo:

Hemos estado tratando de realizar más actividades de desvío; creo que eso es difícil porque... sucede en la puerta del refugio... alguien tendría que venir al refugio y decir: "Estoy experimentando la situación de calle", y trabajar con ellos para ver si hay otras alternativas, como regresar con su familia o amigos, o si necesitan un boleto de autobús a algún lugar, o si simplemente necesitan ayuda financiera para pagar el alquiler, o lo que sea. (Chicago)

Si bien se llevan a cabo actividades de prevención para la situación de calle en una parte más avanzada del proceso en Little Rock y Chicago (por ejemplo, apoyo con el pago del alquiler), se percibió en ambas ciudades que estas no necesariamente estaban dirigidas a quienes estaban en mayor riesgo de dormir a la intemperie en sí, y se observó que la demanda excedía por mucho la oferta.

Dicho esto, la pandemia de COVID, al igual que la crisis financiera global de hace más de una década, generó un flujo de fondos federales y estatales de asistencia financiera para la prevención de la situación de calle en los Estados Unidos, diseñados para ayudar a aquellos que luchaban con deudas a evitar el desalojo o la ejecución hipotecaria. Sin embargo, se consideró que los fondos disponibles eran insuficientes para satisfacer las necesidades y, en Little Rock, era difícil acceder a ellos:

Las diversas leyes de estímulo que se aprobaron han destinado mucho dinero a diversos servicios sociales, incluyendo... la prevención de la situación de calle... Algunos de esos fondos de la Ley CARES, destinados a vivienda y situación de calle no estaban realmente disponibles para ser utilizados hasta diciembre... porque al Estado le llevó mucho tiempo elaborar su plan... Luego, la Ciudad simplemente hizo lo suyo, sus propias capas de burocracia. Eso ha sido realmente frustrante, pero recientemente, parece que se ha despejado parte de ese atasco... Ha habido recursos para ayudar... Al final del día... todavía no es suficiente para satisfacer esa necesidad. (Little Rock)

La pandemia también desencadenó moratorias en los desalojos de alquiler en ciudades de Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos (aunque en Little Rock se expresaron preocupaciones sobre su aplicación y los continuos desalojos), y en Tshwane se mencionó la prevención de desalojos basada en asesoramiento legal:

Abogados por los Derechos Humanos han iniciado una línea telefónica de crisis durante la pandemia de COVID. Era específicamente para casos de desalojos. Estaban tratando de evitar que las personas fueran desalojadas y estaban abrumados con llamadas... podían proporcionar cartas a los propietarios que querían desalojar. Podían detener desalojos... Al menos podían retrasar algunos desalojos si las personas realmente ya no tenían ingresos. Luego, al menos, tenían que pasar por un aviso inicial de siete días y luego un aviso de desalojo con 30 días de anterioridad. Si las personas aún no se iban, debían ir a los tribunales y obtener una orden judicial para desalojar a las personas. (Tshwane)

Al mismo tiempo, en varias de las ciudades donde había habido al menos algunos esfuerzos preventivos antes del COVID, algunos sintieron que estos habían quedado en espera durante la pandemia:

Creo que [la prevención] probablemente ha quedado en un segundo plano al tener que lidiar con todas las demás cosas que están sucediendo en este momento, y se complica por el hecho de que no hay viviendas disponibles a las cuales las personas puedan acudir. (Edmonton)

Una cosa que quedó clara en todos los casos fue la falta de un análisis sistemático de las rutas principales hacia la situación de calle en cada ubicación y un intento estratégico de cerrar cada una de ellas, tal como lo señaló este participante de la investigación:

Para los jóvenes, para las personas aborígenes, para las mujeres, para los niños, es extraordinariamente importante identificar las vías. Algunas de ellas son muy evidentes a partir de los datos que ya hemos recopilado. Por ejemplo, si eres un niño

bajo cuidado, tienes una alta probabilidad de quedar en situación de calle; y, por supuesto, la situación de las mujeres mayores que simplemente no pueden pagar una vivienda y, por lo tanto, están en mayor riesgo de quedar en situación de calle. Son cohortes diferentes. Sus vías son diferentes y las intervenciones también deben ser diferentes. (Adelaida)

Además, se remarcó la necesidad de abordar los factores estructurales que impulsan la situación de calle de manera más amplia mediante medidas a nivel de población que fortalezcan las redes protección de ingresos y vivienda:

...parte de la afluencia es imposible de detener porque es estructural, debido a todos los que buscan empleo y ... No es imposible. Es imposible para nosotros, como proyecto, pero el Gobierno de la Mancomunidad podría hacerlo fácilmente. (Adelaida)

Un tema clave en varias ciudades fue que ignorar la migración, ya sea de otros países o de áreas rurales a las urbanas, es un impulsor estructural que socava fatalmente los esfuerzos para reducir la situación de calle:

Creo que cuando se estableció ese objetivo [del IGH]... no pensamos en... no puedes secar el agua del suelo mientras el grifo está abierto. Ese objetivo se estableció sin pensar en nuestras fronteras, por ejemplo, y desde que he estado en este trabajo durante diez años, he visto que trabajamos cada año y vemos a nuevas personas cada año. (Tshwane)

Para los trabajadores migrantes en Bangalore, mejores protecciones en el mercado laboral y de seguridad social, o incluso acceso a las protecciones que ya existen, incluida la distribución gratuita de alimentos en áreas rurales, podrían ayudarles a evitar la falta de vivienda y otras dificultades severas en la ciudad:

Muchos trabajadores de la construcción no están organizados... Una vez que migran, deberíamos verificar si pueden ser registrados... De esta manera podemos asegurarnos de que reciban intervenciones dirigidas para esa persona o familia. (Bangalore)

NREG es un programa gubernamental que brinda oportunidades para las personas que no tienen empleo. Esa es una medida para la prevención. También existen otros programas gubernamentales, como la provisión [de alimentos gratuitos], que posiblemente evitaría la migración a las ciudades y, por lo tanto, la situación de calle. (Bangalore)

Falta de sensibilidad cultural

Como se señaló en el Capítulo 3, los pueblos indígenas o aborígenes están fuertemente sobrerrepresentados en las poblaciones en situación de calle de Adelaida, Sídney y Edmonton. Hubo un consenso en las tres ciudades de que la historia violenta del colonialismo es un contexto muy importante para entender este problema y también que, hasta la fecha, las respuestas al sinhogarismo no han sido lo suficientemente sensibles a las necesidades de estos grupos:

[Lo que] nos persigue especialmente en la ciudad, ¿verdad?, [es] realmente reconocer

que el racismo es sistémico... siempre ha habido un reconocimiento de eso, pero... debemos seguir cambiando para realmente decir que vamos a tener un plan de servicios para garantizar que los servicios que brindamos a las personas en situación de calle estén dirigidos... hacia las personas indígenas, y se entreguen de una manera culturalmente... sensible (Edmonton)

Se identificaron tres problemas claves. Primero, el racismo manifiesto y encubierto que sigue dictando las oportunidades y experiencias de vivienda de las personas indígenas:

...el racismo, el racismo flagrante, especialmente por parte de los propietarios, es muy prevalente (Edmonton)

En segundo lugar, falta una oferta de viviendas culturalmente apropiadas:

Todos conocen y comprenden la importancia del parentesco, pero, nunca se han entregado propiedades que permitan que las personas realmente prosperen con los grupos de parentesco. De repente, los proveedores de viviendas de Australia del Sur o de viviendas comunitarias se sorprenden de que toda la familia esté quedándose en la propiedad cuando esto ya se había planteado al tratar de impulsar a las personas a mudarse a nuevas propiedades. (Adelaida)

En tercer lugar, y específico del contexto australiano, a menudo no se atiende adecuadamente a las personas aborígenes y se malinterpretan sus patrones migratorios y sus necesidades, lo que planteó desafíos particulares durante el confinamiento por COVID:

El elemento que la mayoría de nuestras familias aborígenes en toda la región encontraron difícil fue el hecho de que muchas de nuestras comunidades son transitorias, se desplazan de una ciudad a otra. Fue realmente, realmente difícil durante ese período de COVID explicarles a las familias que ya no pueden hacer eso; que tienen que quedarse en una sola ciudad, una sola comunidad, y eso realmente limitó a algunos de los miembros de la familia. (Sídney)

La solución es un modelo mucho más flexible que les pregunte a los usuarios de servicios indígenas qué necesitan y tomar eso en serio:

Invitar a organizaciones indígenas a ser socios en eso... Existe un reconocimiento de la importancia de la experiencia indígena en la situación de calle, no como un agregado, sino que la identidad cultural y el reconocimiento cultural son centrales, pienso, para alguien experimentando la situación de calle. (Edmonton)

Conclusión

Muchas de las barreras y desafíos para acabar con la situación de calle revisados en este capítulo no son fundamentalmente sobre dinero. En cambio, estos obstáculos residen en el ámbito de la ideología, teología, política, prejuicios, ética, gobernabilidad y burocracia. Sin duda, se requiere el financiamiento adecuado para reducir y acabar con la situación de calle

y, como se ha enfatizado a lo largo de este informe, algunas Ciudades Vanguardia están extremadamente sub-financiadas. Sin embargo, el dinero por sí solo es insuficiente: también se requiere una respuesta estratégica que invierta en cosas que es demostrable que funcionan, como se expresa en los capítulos 5 y 6, y se aleje de enfoques que no lo hacen, como se destaca en este capítulo.

Capítulo 8: Maximizando el valor agregado del IGH

Introducción

Este capítulo evalúa el valor agregado ofrecido por la participación del IGH en la primera cohorte de Ciudades Vanguardia, antes de reflexionar sobre cómo se podría maximizar este valor en el trabajo con futuras cohortes de ciudades.

Valor agregado de la participación del IGH

Como se discutió en el capítulo 3, la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* del IGH se introdujo en ciudades con puntos de partida muy diferentes en cuanto a iniciativas e intervenciones preexistentes sobre la situación de calle. A pesar de estos puntos de partida altamente divergentes, surgieron una serie de temas comunes con respecto a la contribución fundamental de la participación del IGH en abordar la situación de calle en las Ciudades Vanguardia, aunque la medida en que estos beneficios relacionados con el IGH fueron evidentes varió entre las ciudades.

Mayor perfil local, credibilidad e impulso

Primero y fundamentalmente, la presencia del IGH fue vista frecuentemente como un factor determinante en el aumento del perfil local e impulso asociado al abordaje de la situación de calle, especialmente en entornos de escasos recursos que hasta entonces habían tenido dificultades para obtener un reconocimiento significativo sobre este problema:

Es gracias al... IGH que otras ONGs empezaron a interesarse en el problema de la situación de calle. (Bangalore)

Es alentador. Eleva los ánimos... a un nivel más global, saber que hay personas apoyando todo este movimiento para poner fin a la situación de calle. Eso genera energía. Aporta energía a tu trabajo y es una bocanada de aire fresco. (Tshwane)

A la iniciativa de las Ciudades Vanguardia se le atribuyó mérito por proporcionar un objetivo motivador en algunos lugares, siendo las formalidades del proceso de inscripción un estímulo especialmente importante para la acción en ciertos contextos:

Creo que realmente, a nivel estratégico, la participación de IGH ha creado este entorno donde se ha convertido en un foco de atención. Sabemos que hay un esfuerzo concentrado, que el gobierno ha hecho un compromiso, que el Primer Ministro lo ha asumido como una prioridad. Eso involucra al gobierno y luego, debido a la existencia de esta entidad con el programa End Street Sleeping ("Acabar con la Situación de Calle") que solo existe gracias al trabajo de IGH... no hubiera existido de otra manera sin el impulso del trabajo del IGH. (Sídney)

Creo que el IGH ha sido muy importante porque finalmente, con la firma que se hizo... entre [funcionarios del gobierno] y representantes del IGH para unirse a las Ciudades Vanguardia... un deseo finalmente se formaliza... me parece que el IGH ha sido muy importante porque nos ha permitido asumir desafíos nuevos, importantes y cuantificables para poder avanzar en este asunto. (Santiago)

En Gran Mánchester, la inscripción en el programa fue vista como un mecanismo de

compromiso que eleva el perfil y un respaldo a la legitimidad de un objetivo tan ambicioso:

[el objetivo] fue establecido en el contexto de la llegada al cargo del nuevo alcalde de la [metrópolis] en 2017, perfilando los casos de personas durmiendo a la intemperie como un tema importante en la agenda y deseando hacer algún tipo de compromiso externo que lo hiciera real para la gente... fue una forma de que fuera más que una promesa en el manifiesto. Fue algo a lo que podíamos atarnos como una ciudad internacional... Creo que el objetivo era prácticamente imposible de lograr, pero era importante, como objetivo, para motivar la actividad necesaria para ver cualquier reducción en los casos de personas durmiendo a la intemperie y, más aún, para lograr una reducción significativa, que es lo que hemos logrado conseguir. (Gran Mánchester)

Las visitas de miembros destacados e inspiradores de IGH fueron frecuentemente vistas como fundamentales para estos impactos positivos, atrayendo la atención de líderes locales con influencia y mejorando la credibilidad y el poder de negociación de los socios locales:

La participación del IGH al venir físicamente a nosotros ha sido de gran ayuda en el pasado, ya que estas delegaciones de alto nivel del IGH y sus socios, como Louise Casey, que es una influencia y figura reconocida, quienes pudieron venir. Eso podría elevar la importancia y legitimidad de poner la situación de calle en la agenda nacional. (Tshwane)

Otra cosa realmente práctica que obtenemos es el nombre del IGH y la red de ciudades globales. Poder contar con personas como la directora ejecutiva [del IGH] y Dame Louise como presidenta aporta prestigio... Ese concepto de poder interactuar con una red de ciudades globales para informar nuestro trabajo y aprender de ellos es algo realmente poderoso que atrae el interés de la gente. (Sídney)

Mejora en la recolección de datos locales

Algunas ciudades señalaron que su condición de Ciudades Vanguardia ha inspirado una mejor recolección de datos sobre la situación de calle. En Montevideo, por ejemplo, se dijo que la participación del IGH fue fundamental para garantizar que se llevara a cabo un recuento de calle en la ciudad en 2019.

La mejora en la recolección de datos fue un tema particular en Rijeka, donde las partes interesadas destacaron el papel del IGH en precipitar el primer conteo de sinhogarismo en la ciudad y en fomentar la participación de diferentes partes interesadas. Dicho esto, los actores clave seguían preocupados por la calidad de lo que se produjo:

Me gustaría dominar esta cosa de la base de datos ... y el análisis para ver las tendencias porque... Nuestra estimación es que hemos alcanzado el objetivo, pero necesitaría compararlo con los datos de otras ciudades para confirmar si esto es correcto. (...). Así que aquí es donde el IGH podría ser un excelente asesor... Creo que esto es lo más importante para nosotros en este momento. (Rijeka)

Horizontes ampliados y ambiciones elevadas

Otro beneficio ampliamente identificado de la participación con el IGH fue colocar a la propia ciudad y desafíos en una perspectiva más amplia y ampliar los horizontes de las partes

interesadas claves en términos de lo que era posible:

... asumimos que esto solo ocurría en países en desarrollo. Esto nos abrió los ojos... Queremos seguir intercambiando estrategias de diferentes partes del mundo. Podemos modificarlas y adoptarlas aquí. (Bangalore)

...eres parte de algo más grande que tu propia ciudad... [eso] se siente realmente importante... un reconocimiento de que este no es un problema único de Glasgow... (Glasgow)

Un papel específico y crucial que desempeñó el IGH en varias ciudades fue elevar los niveles de ambición desde simplemente "gestionar" la situación de calle hasta, como mínimo, reducirla:

Nuestra ciudad nunca ha hecho algo similar. La reducción rara vez se menciona, por lo que esto es algo con lo que nos sentimos más cómodos... Comenzando poco a poco para que... incluso podamos reunirnos para discutir sobre reducción. (Little Rock)

En lugares con estrategias más desarrolladas para abordar el sinhogarismo, la contribución del IGH a veces se percibía más como una ayuda para mantener la determinación y el enfoque:

Creo que la relación allí realmente ha enfatizado y mantenido un énfasis para nosotros en los números de la situación de calle... El enfoque de las Ciudades Vanguardia en enfatizar la situación de calle ha sido algo que nos ha mantenido, nos ha apoyado, casi como si nos brindara respaldo para mantener el foco en las personas que viven a la intemperie. (Edmonton)

Acceso a buenas ideas / buenas prácticas de otros lugares

Un valor fundamental agregado del trabajo del IGH fue facilitar el acceso a buenas ideas / buenas prácticas de otros lugares. Fundamentalmente, estas ideas surgieron a menudo a través de oportunidades de aprendizaje entre pares, así como mediante un asesoramiento directo ofrecido por el IGH:

Recientemente tuvimos [un evento] enfocado en medidas preventivas en el que participaron representantes de Chicago, Australia y Canadá, entre otros. Eso fue realmente útil... Una [idea] que viene a la mente de inmediato es una de Chicago que se refería al apoyo financiero, pequeñas cantidades de apoyo financiero a las personas justo en el momento en que están en crisis... Incluso el hecho de poder decir en conversaciones con partes interesadas en Nueva Gales del Sur, están haciendo esto en Chicago, están haciendo esto en Canadá, genera un nivel extra de interés en lo que se podría lograr. (Sidney)

Una amplia gama de intervenciones prácticas y mejoras discutidas en estos foros facilitados por el IGH parecían resonar con otras Ciudades Vanguardia:

...mostrar cómo funciona el modelo [Vivienda Primero] y poder formar a ciertas personas para participar ha sido clave. Creo que la mayor contribución [del IGH] ha

sido mostrarnos que esto se ha hecho en otros lugares, que es viable, que tiene sus métodos y que puede adaptarse. (Santiago)

...mejoramos nuestro trabajo de acompañamiento gracias al apoyo del IGH y cada vez que necesitamos algún tipo de consejo relacionado con los servicios de acompañamiento, nos pusimos en contacto con ellos y les pedimos consejo, por lo que ha sido muy bueno contar con ellos o la iniciativa, pero fue de gran ayuda. (Rijeka)

Sin embargo, si bien las oportunidades de establecer contactos y compartir información fueron ampliamente apreciadas, no siempre fue fácil discernir cambios reales en la práctica como resultado directo de la participación del IGH, y fue especialmente desafiante hacer la atribución en aquellos lugares con múltiples iniciativas interrelacionadas:

En términos concretos y materiales, creo que no contribuyó. Habría ocurrido de todas formas. La idea de desarrollar el modelo Vivienda Primero ya existía y estaba presente en acuerdos internacionales que el MIDES ya tenía. (Montevideo)

Personalmente, no he visto ningún cambio como resultado directo de la participación del IGH. Hay mucha información que circula, pero no he visto que eso se traduzca en resultados reales aún. (Sídney)

Este también fue el caso de Gran Mánchester, pero aquí se mencionó la solidaridad con otras ciudades globales como un valor añadido particular del programa:

Las reuniones entre ciudades han sido increíblemente interesantes. Han sido valiosas en un sentido de solidaridad entre profesionales y en obtener una visión más amplia de las cosas. No creo que hayan tenido un impacto significativo en nuestra estrategia o enfoque regional. Ha sido más sobre tener visibilidad y comprensión de lo que está sucediendo en otros lugares. (Gran Mánchester)

Aprovechamiento de recursos adicionales

Un beneficio concreto de las actividades del IGH, aunque identificado solo en una minoría de Ciudades Vanguardia, fue ayudar a aprovechar recursos adicionales de entidades externas. Los ejemplos clave en este sentido fueron Tshwane y Bangalore:

...[el IGH] aprovechó el apoyo, por supuesto.. de Comic Relief y el IGH fue muy instrumental en ayudar y respaldar ese apoyo... ese es un beneficio claro que surgió de la colaboración con el IGH y la iniciativa Un lugar para llamar hogar. (Tshwane)

Creación y desarrollo de capacidades

Las oportunidades de desarrollo personal fueron mencionadas con frecuencia por aquellos más cercanos con el IGH, como el apoyo a través de sesiones de entrenamiento y la participación en programas de liderazgo:

Tengo una llamada de entrenamiento regular... Eso es realmente útil, es un buen punto de apoyo para mí. (Sídney)

Asistí a un curso de liderazgo, el tiempo de entrenamiento fue bastante bueno... es muy útil y la calidad de los participantes es muy buena, las presentaciones son de alta calidad y las personas que asisten son realmente expertos en sus campos.

(Montevideo)

Respaldo y escrutinio internacional

Abrir las acciones locales a la aprobación y escrutinio internacional fue una contribución absolutamente central que se percibió que el IGH hizo en varias ciudades:

Tener personas externas para la rendición de cuentas es de gran ayuda. (Little Rock)

Realmente importa cuando entidades externas dicen: "Miren, hay una colección de ciudades aquí alrededor del mundo que realmente merecen un poco de atención y reconocimiento por lo que están haciendo", y eso es lo que nos dio el estatus de Ciudad Vanguardia. (Gran Mánchester)

En algunos casos, como en Gran Mánchester, esta atención internacional se interpretó como una validación de los ambiciosos objetivos locales; en otros, como el de Bangalore, se apreció la solidaridad internacional frente a obstáculos sustanciales. Un tema importante en el caso de Glasgow fue la oportunidad de comparar el desempeño de la ciudad con otras ciudades de escala similar y que enfrentan desafíos similares.

Maximizando la efectividad del IGH con futuras cohortes de ciudades

Durante esta primera fase pionera de Ciudades Vanguardia, se aprendieron una amplia gama de lecciones y se generaron ideas que pueden ayudar a maximizar la efectividad del IGH en su trabajo con futuras cohortes de ciudades.

Primero, es imperativo establecer **objetivos claros**, que sean **acordados formalmente** entre el IGH y las principales partes locales interesadas, y que estén **completamente alineados** con los **datos locales relevantes**, de manera que el progreso pueda medirse de manera significativa. Dicho esto, vale la pena señalar que los requisitos de datos podrían interpretarse como una carga adicional no deseada para las ciudades participantes y este podría ser un área donde la ayuda material ofrecida por el IGH sería especialmente bienvenida. Como una ayuda para la transparencia y la responsabilidad, se debería considerar la posibilidad de **publicar el progreso** frente a los objetivos establecidos en el sitio web del IGH. Al informar públicamente sobre esto y en una plataforma internacional, esperamos que se enfoque la atención de los responsables de la toma de decisiones locales y aumente la presión de aquellos que buscan un cambio positivo.

En segundo lugar, lograr el nivel adecuado de ambición al establecer estos objetivos también es crucial: los objetivos deben ser "**ambiciosos pero realistas**", lo que significa que debe haber una ruta factible para lograrlos, algo que no siempre fue evidente entre las Ciudades Vanguardia. Como lo comentó una parte interesada:

El proceso de cooperación con el IGH debería ser más cercano. De lo contrario, existe un proceso de aceptación de objetivos que corre el riesgo de ser extremadamente formal. En nuestro caso, la reducción del 25% no era realmente algo que se esperaba lograr, pero finalmente se aceptó para poder acordar y firmar con el IGH. (Montevideo)

Como parte de esto, puede ser útil tener algunos objetivos más pequeños, **interinos o incluso más "cualitativos"**, enfocados en alcanzar elementos clave de progreso hacia los objetivos finales de reducción y eliminación:

...un plan a medida, creo que eso probablemente habría sido lo mejor... porque cuando dices que quieres poner fin al 25% de situación de calle en Little Rock, ¡vaya!, ¿qué significa eso?... Creo que si quieres el éxito de cualquier grupo, tendrás que tener pequeños éxitos que puedan empezar una bola de nieve y luego obtendrás ese impulso. (Little Rock)

Relacionado con esto, todas las ciudades que se inscriban para formar parte de futuras fases de *Un lugar para llamar hogar* deberían poder ofrecer una **teoría del cambio** como parte del proceso de solicitud e inscripción, la que demuestre cierta conexión lógica con los objetivos alineados con los datos establecidos. En otras palabras, las ciudades deberían poder explicar qué es lo que realmente planean *hacer y por qué* creen que estas acciones ofrecen al menos la posibilidad de acabar o reducir la situación de calle de la manera a la que se están comprometiendo.

En tercer lugar, se deben hacer esfuerzos para involucrar de manera significativa a **todas las partes interesadas principales del sector estatutario y voluntario** en la inscripción al compromiso del IGH. Tener una relación sólida con actores locales tanto del sector voluntario como del sector estatutario puede ayudar a evitar la debilitación de los vínculos con el IGH en caso de un cambio en la administración política. Al mismo tiempo, el apoyo personalizado a las instituciones estatales sería útil en aquellos lugares donde los organismos estatutarios lideran las respuestas:

Apoyar técnicamente a una ONG es diferente de apoyar a un Estado. Sería necesario pensar en formatos que funcionen con los Estados. (Montevideo)

Si bien tener a los actores adecuados en la mesa y comprometidos claramente fue clave, algunas ciudades también vieron una fuerte necesidad de que alguien asumiera un **rol de liderazgo** para impulsar el progreso hacia los objetivos:

[Las ciudades participantes] necesitan tener... algún tipo de liderazgo... sin un líder identificado para asumir este objetivo y ser el que pone manos a la obra... Si no tienes eso, como ciudad, te recomendaría encarecidamente que no lo hagas, porque hay mucho trabajo con muy pocos resultados medibles... Si no tienes un líder y te embarcas en este objetivo, ¿qué? Nunca estuviste preparado para el objetivo. Nosotros nunca estuvimos preparados para el objetivo. Así que no creo que podamos asumirlo legítimamente y tener éxito. (Little Rock)

También se debe hacer todo el esfuerzo posible para incluir a los **proveedores de primera línea** encargados de implementar el cambio en el trabajo continuo del IGH en las ciudades participantes, para asegurarse de que los beneficios lleguen hasta la entrega de servicios. Esto también puede ayudar a evitar la percepción, evidente en algunas ciudades de la primera cohorte, de una iniciativa de arriba hacia abajo que añade demandas adicionales a servicios ya sobrecargados:

...algunos proveedores sienten que el IGH, sin recursos para ayudarnos con el problema, nos está pidiendo esencialmente que trabajemos más duro y algunos proveedores se han desanimado por eso... no podemos trabajar más duro, así que esto es difícil, es difícil asistir a las reuniones del comité directivo y luego cualquier cosa adicional es difícil, especialmente para el personal de primera línea. Es

simplemente demasiado. (Little Rock)

En cuarto lugar, se deben establecer y publicitar **criterios más transparentes** para la selección de ciudades participantes. Tuvo sentido ser pragmático en esta primera ronda de Ciudades Vanguardia, pero un **enfoque más sistemático** en el futuro sería importante para la credibilidad del programa. Si bien habrá una serie de factores a considerar, en nuestra opinión, el potencial del IGH para aportar valor agregado debería ser prominente entre ellos. Ciertamente, existe un caso para **centrarse más en ciudades del Sur Global**, donde las necesidades generalmente son mayores y la capacidad del IGH para tener un impacto probablemente es más grande. Esto también puede ayudar a abordar lo que a veces se sintió como un desequilibrio hacia el Norte Global en las actividades del IGH. Una propuesta específica que surgió en este sentido fue abrir una "oficina para América del Sur" del IGH, o al menos tener otra ubicación fuera del Norte Global. También se mencionaron problemas de idioma en este contexto:

Entiendo que es una institución o grupo que surgió en el primer mundo... Esto requiere una adaptación más local a nuestro contexto latinoamericano y a realidades de pobreza y exclusión que son... infinitamente más dramáticas que en el norte de Europa o en algunas partes de Estados Unidos. Con esto quiero decir que quizás... el IGH podría tener una oficina que le permita ser un punto focal aquí en este contexto latinoamericano... Y como su nombre indica, un instituto global - que este "global" signifique tener una presencia concreta en otros contextos. (Santiago)

Creo que el desafío del IGH es globalizar la difusión de lo que hace... y el problema del idioma no puede ser una barrera, es decir, debería... desarrollar más productos en español; creo que eso es más rápido que esperar que este lado del mundo aumente ... su conocimiento de inglés. Deberían desarrollar instancias en español o establecer oficinas o proyectos más consolidados en América del Sur. (Santiago)

Quinto, dentro de esta primera ronda de la iniciativa del IGH, fue evidente que algunos proveedores de servicios en particular habrían apreciado una **mayor claridad sobre los beneficios de la participación** y los recursos asociados:

Creo que [lo que sería útil es] tener realmente claro cuáles son los beneficios, qué recursos reales recibirán las ciudades al participar en el esfuerzo. ¿Con qué herramientas realmente apoyará el IGH? (Chicago)

Esto también plantea un desafío en cuanto a **manejar las expectativas** con respecto a los límites de lo que el IGH puede ofrecer, con algunas partes interesadas esperando, por ejemplo, que el IGH adopte un enfoque bastante directivo con los responsables de las políticas nacionales y locales y/o que se involucre de manera bastante práctica en los procesos de cambio:

Me hubiera gustado ver al IGH siendo el que dijera: "Muy bien, chicos, esto es lo que necesitamos, aquí está lo que deben hacer, tú haces esto, tú haces aquello, tú haces lo otro, ¿qué más necesitamos hacer?" y ser un brazo coordinador... Creo que habría un gran valor en tener una organización liderando las cosas de manera coordinada, que esté fuera de cualquier jurisdicción... alguien, con la importancia de Dame Louise, teniendo esas conversaciones a nivel ministerial... (Sídney)

Creo que una relación mejor articulada entre la Australian Alliance to End Homelessness (“Alianza Australiana para Acabar con el Sinhogarismo”) y el IGH, y las filiales estatales, o sucursales, es realmente importante... Construir una agenda nacional en torno al sinhogarismo y tener la capacidad para ejercer presión sobre el gobierno federal, que al fin y al cabo es la fuente de financiamiento, es realmente importante. (Adelaida)

Séptimo, se debe considerar la posibilidad de que el IGH encuentre una manera de ayudar a proporcionar **recursos materiales adicionales**, especialmente en ciudades con escasez de servicios, que incluyen, pero no se limitan, al Sur Global. Si bien el IGH no querría convertirse principalmente en una organización que asegura o otorga subvenciones, la ayuda material cuidadosamente dirigida, alineada con la asistencia estratégica y técnica, y la participación profunda con ciudades específicas, podría contribuir en gran medida a expandir el impacto y la influencia positiva del IGH. Esto ya se ha visto en aquellos ejemplos en los que el IGH ayudó a obtener financiamiento de fuentes externas, como en Tshwane, y algunos participantes sintieron que se podría hacer mucho más en este aspecto:

...si uno de los impulsos globales puede ser recaudar fondos para las diferentes ciudades que han estado mostrando progreso, creo que hay un gran potencial allí. Colectivamente, tenemos una voz mucho más fuerte y seguramente podemos recaudar mucho más financiamiento para destinar a los programas que se están ejecutando en el terreno en muchas de nuestras ciudades. Creo que podemos hacerlo a nivel global. (Tshwane)

...algo que menciono todo el tiempo es cómo nos van a ayudar realmente. ¿Hay algo que realmente sea útil?... Somos una comunidad y un estado con escasos recursos... tenemos un gran problema entre manos. No podemos simplemente salir de esto colaborando sin dinero extra. Quiero que la ciudad invierta dinero en esto, pero los miembros del consejo han dicho que no hay dinero en el presupuesto. Me gustaría que el IGH nos diera algo de dinero. Es como si dijeran que no, que solo ofrecen asistencia técnica... Siento que en realidad no estamos haciendo nada más que crear otro grupo en nuestra comunidad para hablar sobre el sinhogarismo. (Little Rock)

Octavo, hubo una llamada generalizada para obtener **asesoramiento técnico más personalizado**, específico a las necesidades de cada ciudad y cada tipo de parte interesada. Por ejemplo, las ciudades del Norte Global a menudo se benefician más de la asistencia para implementar una prevención efectiva a nivel "aguas arriba", mientras que las ciudades del Sur Global a menudo requieren ayuda para obtener recursos adicionales para brindar intervenciones mínimamente adecuadas de todo tipo. Los trabajadores de primera línea, en particular, a menudo estaban interesados en oportunidades de aprendizaje específicas sobre intervenciones concretas implementadas en otros entornos, y varios participantes señalaron que el aumento del trabajo digital después de la pandemia hizo que llegar más allá del nivel estratégico al nivel de la primera línea fuera más factible:

Me gustaría saber cómo trabajan otros equipos de acompañamiento. (Montevideo)

Sería bueno ver propuestas para centros de día de otros países. Aquí están destinados a ser lugares para pasar el tiempo y sería bueno si pudieran ofrecer más oportunidades creativas para ayudar a las personas a salir de esa situación. A crecer

más allá del acceso a un baño y comer algo. (Montevideo)

...vincular a los proveedores de servicios directos con otros proveedores similares en otras partes... del mundo, para que puedan aprender unos de otros e intercambiar información y no reinventar la rueda. Solo esas conexiones entre los proveedores de servicios son una de las cosas más importantes que se pueden lograr porque ayuda a fortalecer la moral. Asegura que las personas están trabajando desde una perspectiva de mejores prácticas, aprendiendo de otros y no reinventando la rueda. El trabajo es lo suficientemente difícil como para sentir que tienes que descubrirlo todo por tu cuenta. (Edmonton)

Relacionado con esto, hubo un considerable interés en que el IGH cambie el énfasis hacia "conversaciones más pequeñas entre pares" entre ciudades específicas en posiciones similares:

Recientemente tuve una conversación con Bangalore creo que fue extremadamente útil... Se sintió más íntima, donde son solo dos ciudades intercambiando, y ellos querían aprender sobre nuestros procesos de formulación de políticas y nosotros aprendimos sobre sus procesos de formulación de políticas. Lo encontré muy útil... no es como si fueras solo un espectador, fue como si realmente pudiéramos conectarnos... [el IGH] tiene una visión general que no todos tenemos... se dieron cuenta de que nosotros y Bangalore estamos en situaciones similares en este momento, en términos de relación con el gobierno (Tshwane)

Se sintió que este enfoque podría ayudar a fomentar un trabajo conjunto más honesto y enfocado a menor escala:

Esto no es una competencia... pero... creo que es simplemente una realidad humana que las personas o bien quieren destacarse [en foros más grandes] y hablar sobre el excelente trabajo que están haciendo y les cuesta ser vulnerables... Creo que otra cosa es que las cohortes deben tener algo en común. (Edmonton)

Este enfoque más concentrado también podría ayudar con lo que algunos participantes sintieron que a veces era un conjunto de ciudades demasiado dispar para un aprendizaje relevante:

...los vínculos con algunas de las ciudades del tercer mundo, aunque interesantes, no fueron necesariamente tan útiles para nosotros y me pregunto cuán útil fue para ellos escuchar acerca de nosotros también. (Adelaida)

Dicho esto, una sugerencia interesante que se planteó fue la de establecer asociaciones de apoyo entre ciudades específicas del Norte y del Sur global, siguiendo una especie de enfoque de "emparejamiento":

Esperaría que haya asociaciones estratégicas entre el primer y el tercer mundo en términos de compartir recursos para abordar la situación de calle; que ciudades y países que tienen muchas asignaciones para esto puedan tener un socio en el sur como un sub-socio bajo su programa. En cuanto a la financiación, sí, para ver si hay formas de vincular específicamente ciudades del norte con ciudades del sur...

(Tshwane)

Conclusiones

La evidencia de la primera cohorte de Ciudades Vanguardia captura una serie de impactos positivos asociados con la participación en la iniciativa *Un lugar para llamar hogar*. Esto incluye un mayor perfil, credibilidad, ambición y dinamismo a nivel local en los esfuerzos de las ciudades para erradicar la situación de calle, así como un compromiso altamente valorado, ideas, escrutinio y respaldo a nivel internacional. De cara al futuro, las ideas para maximizar el valor agregado del IGH se centran en ofrecer asistencia técnica más personalizada específica para las necesidades de cada ciudad y diferentes tipos de partes interesadas, especialmente los trabajadores de primera línea, y fomentar un trabajo conjunto más honesto y enfocado en foros de menor escala. Con ideas para mejorar la asistencia del IGH que van desde la asistencia práctica con la gestión del cambio local hasta la influencia en políticas nacionales y la coordinación internacional de los esfuerzos de recaudación de fondos, será crucial gestionar las expectativas estableciendo parámetros claros sobre lo que el IGH debe hacer de manera factible y óptima. También será vital ser transparente acerca de los criterios aplicados en la selección de futuras ciudades participantes. Existe un fuerte argumento para un mayor enfoque en las ciudades del Sur Global, donde las necesidades son mayores y hay un gran potencial de valor agregado del IGH. Otras consideraciones importantes incluyen tener la infraestructura necesaria en las ciudades candidatas para establecer y monitorear el logro de objetivos medibles y metas más cualitativas, junto con una teoría del cambio plausible que brinde una hoja de ruta para el progreso.

Capítulo 9: Conclusiones

Introducción

Este informe comenzó por reconocer que la situación de calle es una de las manifestaciones más extremas y visibles de profunda injusticia en el mundo. Además, es inaceptable que esta forma de pobreza extrema y necesidad severa de vivienda haya tenido a menudo dificultades para conseguir el mismo nivel de prioridad internacional como lo son la satisfacción de las necesidades básicas tales como comida, agua, servicio de salud y educación.

La iniciativa *Un lugar para llamar hogar* del IGH, lanzada en 2017, buscó abordar esta brecha evidente en esfuerzos internacionales para proteger a las personas vulnerables en todo el mundo de dificultades endémicas. Esto representó un esfuerzo concertado para apoyar a las ciudades alrededor del mundo a erradicar la situación de calle, con una primera cohorte de 13 Ciudades Vanguardia comprometidas a una meta o metas numéricas y específicas para acabar o reducir la situación de calle para el 31 de diciembre del 2020.

El objetivo de ésta evaluación independiente de la iniciativa del IGH fue monitorear el progreso hacia el cumplimiento de estas metas por parte de las Ciudades Vanguardia, así como extraer los componentes principales de intervenciones exitosas que puedan ser transferibles a otras ciudades o contextos. Además, se buscó evaluar el valor agregado que ofreció la participación del IGH en los esfuerzos de las ciudades para erradicar la situación de calle y cómo ésto puede ser maximizado en un futuro y capturar cualquier lección clave aprendida por la experiencia de la pandemia por el COVID-19.

Progreso hacia los objetivos para acabar con la situación de calle

Estadísticas confiables sobre la situación de calle, alineadas totalmente con el programa del IGH, estuvieron disponibles solamente en algunas de las Ciudades Vanguardia. Sin embargo, fuimos capaces de evaluar el progreso hacia los objetivos cuantitativos para la mayoría de las ciudades, algunas veces triangulando una gama de fuentes de datos estadísticos y fuentes cualitativas de evidencia de apoyo.

Sobre esta base, es claro que dos de las Ciudades Vanguardia - Sídney y Glasgow - cumplieron los objetivos que se establecieron para finales del 2020. En el caso de Sídney, esto significó reducir toda la situación de calle en el centro de la ciudad en un 25%, mientras que en Glasgow hubo evidencia cualitativa contundente de que se logró cumplir la meta de reducir los casos de personas que duermen a la intemperie en el centro de la ciudad en un 75% (a menos de 7 personas a la vez).

En otras tres Ciudades Vanguardia - Adelaida, Gran Mánchester y Montevideo - si bien las metas no se cumplieron totalmente, hubo evidencia de progreso. En Gran Mánchester, en donde se estableció el objetivo más ambicioso de todos - eliminar todos los casos de personas que duermen a la intemperie - hubo una impresionante reducción del 52% respecto al punto de referencia inicial. En el caso de Montevideo, donde el objetivo fue reducir el número de personas en las calles en un 25%, parecía igualmente haberse dado un progreso positivo con una disminución reportada del 15% (aunque los problemas de datos arrojan un grado de duda sobre este resultado). También en Adelaida, a pesar de que no se logró alcanzar el objetivo de reducir al 50% la situación de calle entre aquellos definidos como personas en situación de sinhogarismo crónico, hubo una disminución desde el punto de referencia inicial. Sin embargo, al igual que con Glasgow, vale la pena destacar la estrechez

del grupo objetivo y el número relativamente pequeño de personas involucradas en Adelaida (de 34 personas que dormían a la intemperie y experimentaban el sinhogarismo crónico en diciembre de 2018, bajó a 25 casos relevantes para diciembre de 2020).

Sin embargo, en Edmonton, donde la meta ambiciosa había sido terminar con el sinhogarismo crónico en lugar de acabar con la situación de calle, las cifras incrementaron de 1.404 en noviembre de 2017 a 1.738 en diciembre de 2020.

En las otras siete Ciudades Vanguardia, la falta de disponibilidad de datos, algunas veces asociadas con las restricciones por el COVID-19, significó que no fuera posible evaluar si se cumplieron los objetivos relevantes. En tres de estas ciudades (Bangalore, Chicago y Little Rock), tenemos motivos para suponer que es poco probable que se hayan alcanzado las metas previstas, en otras tres ciudades (Bruselas, Rijeka y Tshwane), la ausencia de datos relevantes implica que es imposible decirlo en ninguno de los casos, mientras que la última ciudad (Santiago) se unió tarde al programa de Ciudades Vanguardia y aún no se ha alcanzado la fecha objetivo (2022).

Dicho esto, si bien no podemos estar seguros de si se cumplieron los objetivos relevantes en este grupo final de ciudades, en algunos casos, no obstante, hubo indicios de progreso. En Tshwane, por ejemplo, las partes locales interesadas consideraron altamente probable que hubiera habido un movimiento en la dirección correcta con respecto al grupo objetivo de la iniciativa del IGH (personas mayores de 65 años experimentando la situación de calle en seis distritos). De igual modo, hubo evidencia de movimiento en la dirección correcta en Santiago, aunque era muy pronto para juzgar si se había cumplido el objetivo final.

En total, por tanto, tenemos evidencia de progreso hacia la reducción de la situación de calle en más de la mitad de las Ciudades Vanguardia (Adelaida, Glasgow, Gran Manchester, Montevideo, Santiago, Sídney y Tshwane).

El contexto más amplio para el éxito

Un tema contextual clave presente en gran parte del trabajo de campo fue la importancia de la voluntad política en impulsar las metas de reducir o erradicar la situación de calle. Sídney y Gran Manchester fueron ejemplos destacados donde el éxito en disminuir la situación de calle estuvo asociado a un alto nivel de compromiso político. La absoluta simplicidad y el alto perfil de la meta única establecida en ambas ciudades crean un marcado contraste con Edmonton, por ejemplo, en donde hubo un complejo tábiz de objetivos y estrategias dentro del cual, el enfoque en el sinhogarismo crónico tuvo dificultades para ganar mucho escrutinio o impulso.

Otra diferencia contextual fundamental relacionada entre las Ciudades Vanguardia radica en el nivel de recursos a su disposición para abordar la situación de calle. Si bien una falta absoluta de recursos fue un gran reto en todas las ciudades del Sur global, como era de esperarse, también hubo entornos de escasos recursos en el Norte global con ejemplos clave en Little Rock y Rijeka. No hay duda de la necesidad de fondos adicionales en estos contextos si se quiere erradicar la situación de calle.

Casi todas las Ciudades Vanguardia, tanto ricas como pobres, mencionaron una alta presión en el número total de viviendas asequibles como un desafío clave para el progreso, con la actitud de propietarios sociales y privados hacia las personas con experiencias de sinhogarismo como una barrera en muchos casos. Si bien, la oferta y distribución general de

viviendas es un asunto estructural que va frecuentemente más allá de la influencia de las partes interesadas en el sinhogarismo, hubo evidencia de iniciativas e ideas en las Ciudades Vanguardia que podrían generar una diferencia positiva, al menos en los márgenes. En Glasgow, por ejemplo, una iniciativa local de alquileres ha visto un impulso sustancial en alquileres a personas en situación de calle, lo cual fue visto localmente como un verdadero cambio de juego. La iniciativa *Chicago Expedited Housing* (“Vivienda Acelerada en Chicago”) establecida con fondos federales de respuesta al COVID, similarmente, parece haber cambiado el panorama sobre realojamiento rápido en la ciudad en una dirección positiva, al establecer un conjunto centralizado de alquileres privados accesibles a viviendas para unidades familiares en situación de calle. En Tshwane, un tema importante para muchos entrevistados fue el potencial de conversión de edificios gubernamentales vacíos a viviendas asequibles, y varios entrevistados de Tshwane también señalaron que aprovechar el proceso de desarrollo del sector privado mediante el sistema de planificación era clave para expandir las oportunidades de viviendas asequibles en la ciudad.

Incluso cuando hubo “ganancias” bajo administraciones de apoyo, una preocupación central era incorporarlas a largo plazo. Asegurar que se construyan relaciones con funcionarios, no solo políticos y también, cuando sea posible, capturar políticas progresistas de forma legal puede ayudar a reducir los riesgos de retroceso.

Hacer “lo que funciona” en la práctica

Lecciones clave sobre “lo que funciona” incluyeron la importancia de invertir en intervenciones específicas, especialmente en: acompañamiento asertivo; acceso rápido a un alojamiento de emergencia decente y estable; apoyo emocional, práctico y financiero con viviendas estables sostenibles, incluyendo el apoyo integral de Vivienda Primero para aquellos con necesidades más intensas; y acceso a salud mental, consumo de sustancias y otro apoyo especializado para aquellos que lo necesitan, sin barreras de condicionalidad elevadas.

Es claro también que algo fundamental para el éxito es una agencia líder o coordinadora que dirija estos esfuerzos enfocados en reducir y eliminar la situación de calle, la que esté arraigada en el sector estatal o voluntario. En contextos donde esto estuvo ausente, incluyendo Little Rock y Bruselas, tendía a haber una respuesta muy fragmentada ante la situación de calle, desde múltiples servicios con dificultades y desconectados, los que algunas veces duplicaban esfuerzos o interfieren entre sí. Esto también caracterizó la situación de Bangalore y Tshwane, aunque en ambos casos hubo una mejor coordinación durante la pandemia por COVID-19, como se indica a continuación. También hubo una falta seria de progreso en algunos contextos mucho más prometedores, como en Edmonton, donde la falta de un liderazgo claro y acuerdos de gobernanza problemáticos parecían al menos parcialmente responsables, aunque también agravados por los desafíos de la pandemia por COVID.

Otro factor a nivel de sistemas fundamental para el éxito de las intervenciones en las Ciudades Vanguardia fue la presencia de alguna forma de sistemas de entrada coordinada a los servicios para personas en situación de calle que identificaran, perfilaran y localizaran a aquellas personas durmiendo a la intemperie (así como aquellos experimentando formas más amplias de sinhogarismo). En relación con esto, una efectiva gestión individual de casos ha surgido como facilitador clave para el progreso, particularmente para aquellas personas con necesidades de apoyo más complejas. La cooperación entre los sectores de salud, situación de calle y otros sectores relevantes fue también confirmada como un requisito importante

para lograr un éxito sostenible y reducciones en la situación de calle, especialmente para aquellos casos más complejos.

En varias Ciudades Vanguardia se reconoció la importancia de abandonar un enfoque universal y pasar a intervenciones especializadas que respondan a las diversas necesidades de subgrupos específicos. Esto engloba la prestación de servicios adecuados para mujeres, niños, adultos mayores y otros grupos vulnerables, así como respuestas culturalmente sensibles a pueblos indígenas y aborígenes y otros grupos afectados por prejuicios raciales y sus formas asociadas.

De manera más general, este modelo personalizado de apoyo requiere buenos datos sobre las características y perfiles de aquellos afectados por la situación de calle, y también una buena comprensión de los conductores locales a la situación de calle para que la prevención específica pueda permitir que “se cierren los espacios”, cómo se discute a continuación.

Detener lo que no funciona

En la mayoría de las ciudades, tanto en el Norte como en el Sur global, la dependencia constante en refugios comunales significa una persistencia preocupante de ambientes indignos y a menudo inhumanos e inseguros, totalmente inapropiados para albergar, en particular, a niños y adultos vulnerables. Con poca o ninguna función preventiva, y en la mayoría de los casos sin poder proporcionar una ruta hacia viviendas más adecuadas y estables, un enfoque en los refugios representa un nivel de ambición limitado a gestionar, en lugar de reducir o acabar con la situación de calle.

En todas las Ciudades Vanguardia hubo un énfasis abrumador en intervenciones de emergencia una vez que las personas ya estaban en crisis, en lugar de en modelos más preventivos. Incluso las vías altamente predecibles de algunas instituciones hacia la situación de calle, como hospitales y prisiones, a menudo no lograban atraer esfuerzos coordinados de prevención. Si bien, la pandemia por COVID 19 desencadenó una serie de medidas temporales que tuvieron un rol clave en frenar los desalojos de alquileres hacia la situación de calle, lo que faltaba prácticamente en todos los ámbitos era un análisis sostenido y sistemático de las rutas principales hacia la situación de calle y un intento estratégico para cerrar cada una de ellas.

En este contexto enfocado en la crisis, activistas religiosos y otros activistas locales a menudo ofrecieron ayuda de emergencia vital para las personas experimentando la situación de calle, particularmente en donde la voluntad política era débil y el estado había, en efecto, abdicado de su responsabilidad hacia estos grupos vulnerables. Sin embargo, sus esfuerzos deben de ser aprovechados y apoyados como parte de una respuesta estratégica general -y organizaciones religiosas deben estar dispuestas a cooperar con partes interesadas más amplias- si es que van a ser de beneficio óptimo y para evitar ser activamente dañinas o contraproducentes. No es justo, efectivo o apropiado esperar a que grupos religiosos y otros voluntarios aborden la situación de calle de manera aislada.

Encontramos que una fuerte dependencia de grupos religiosos a veces podría generar un énfasis inútil en satisfacer únicamente los requisitos fisiológicos más básicos de las personas y las necesidades espirituales percibidas, en ocasiones llegando al extremo de la evangelización en detrimento de abordar las necesidades de vivienda, pobreza y apoyo que subyacen a la situación de calle. La participación directa de ciertas organizaciones religiosas en la prestación de servicios también puede imponer umbrales de condicionalidad elevados

para el acceso al alojamiento y otros servicios, atado a nociones teológicas de “salvación” o simplemente una indisposición a encontrarse con personas sin juzgar “dónde están”. Además, la abierta religiosidad que se manifiesta en algunos de estos entornos podría elevar barreras de acceso y ser desalentador para algunas personas que experimentan la situación de calle, incluyendo, por ejemplo, personas de comunidades indígenas.

Una forma particularmente dañina de intervención que ciertamente debe detenerse es la aplicación agresiva de medidas en contra de las personas que se encuentran en situación de calle, especialmente cuando estas acciones no van acompañadas por ofertas de alojamiento y apoyo. Estos tipos de acciones agresivas por parte de la policía y autoridades municipales han sido históricamente comunes en los contextos de Norteamérica y el Sur global, mucho menos en Europa y Australia donde la policía puede por lo menos ser vista a veces como socios constructivos al abordar la situación de calle. Fue alentador ver que en algunas, aunque no en todas, de las Ciudades Vanguardia donde había existido una aplicación agresiva de medidas en el pasado reciente está surgiendo un enfoque algo más ilustrado.

En muchas Ciudades Vanguardia, la ausencia de documentos de identificación requeridos fue una barrera clave para el acceso a servicios para las personas experimentando la situación de calle. Para las personas que eran migrantes en el país en cuestión, esto podría estar vinculado con su estatus migratorio y, por lo tanto, ir más allá de simples cuestiones burocráticas de documentación, involucrando problemas fundamentales de derechos de residencia y elegibilidad para acceder a fondos públicos. Sin embargo, en varias de las Ciudades Vanguardia, incluso el acceso a servicios era restringido a ciudadanos nacionales debido a la falta de documentación de identificación o restringido a aquellos con una “conexión local” al municipio correspondiente.

Esta documentación y otros requisitos fueron a menudo justificados por la necesidad de gestionar los recursos de manera efectiva o protegerse contra el abuso, pero su efecto fue excluir a los grupos de personas en situación de calle considerados “forasteros” de incluso recibir ayuda humanitaria básica. Por lo tanto, el solo permitir que las personas durmiendo en las calles tengan acceso a formas existentes de bienestar y otros tipos de apoyo a los que tienen, o deberían tener, derecho sería un paso hacia adelante en muchos casos.

El impacto diferencial del COVID-19

La experiencia con la crisis por COVID-19 demuestra lo que se puede lograr en relación a la situación de calle si se puede encontrar la voluntad política y los recursos. En las dos ciudades del Reino Unido (Glasgow y Mánchester) y las dos de Australia (Adelaida y Sídney), la situación de calle fue eliminada prácticamente de la noche a la mañana, al menos por un tiempo, a través de acciones 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, la oportunidad fue tomada durante la pandemia para acabar por completo con el uso (limitado) de refugios comunales.

Las respuestas ante la pandemia parecen haber sido menos adecuadas en las ciudades de Norteamérica, como Little Rock, Chicago y Edmonton. En estos lugares se mantuvo una gran dependencia de 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 que necesitaban hacer cuarentena. Dicho esto, estos esfuerzos de descompresión tuvieron como consecuencia en Chicago que algunos individuos de menor riesgo regresaran a la calle e incluso hizo el acceso a refugios más complicado para aquellos que buscaban acceder a ellos, más de lo que ya era el caso. 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 de 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 el financiamiento disponible se consideró insuficiente.

Bruselas ocupó un punto medio entre la respuesta norteamericana y británica/australiana ante la situación de calle durante el COVID, con sistemas de triaje establecidos, mientras que en Bangalore, Tshwane, Montevideo, Santiago y Rijeka hubo graves preocupaciones sobre el impacto de la pandemia en las personas que experimentan la situación de calle, muchas de las cuales dependen del trabajo informal para su supervivencia, el cual a menudo había desaparecido por completo. Dicho esto, tanto en Bangalore como en Tshwane, un efecto positivo ampliamente reconocido de la crisis de COVID-19 fue una mejor coordinación de esfuerzos locales para abordar la situación de calle. Y con respecto a 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 variedad de ciudades se informó de una mejor colaboración entre los servicios para personas en situación de calle y los servicios de salud y, en algunos casos, la reconceptualización de la situación de calle como una emergencia de salud pública precipitó un enfoque de política pública más inclusivo y menos condicional para los afectados, incluidos los migrantes. Un desafío clave será mantener y seguir construyendo sobre estas mejoras en un mundo post pandemia.

Maximizar el valor agregado del IGH

Nuestra evaluación encontró evidencia de una serie de impactos positivos para las Ciudades Vanguardia, asociados con su participación en la iniciativa *Un lugar para llamar hogar*, incluso en aquellas ciudades donde las reducciones evidenciadas en los casos de personas que duermen a la intemperie aún no eran evidentes. A nivel más fundamental, la presencia del IGH fue percibida como fundamental para elevar el perfil local e impulso vinculados a la reducción de la situación de calle, especialmente en entornos de escasos recursos que, hasta entonces, habían tenido dificultades para obtener cualquier reconocimiento significativo del problema. Una sensación de ampliación de horizontes y mayores ambiciones prevaleció en las ciudades participantes, junto con beneficios muy tangibles para ciudades específicas y partes interesadas, incluyendo un mayor desarrollo de capacidades a través de asesoramiento en materia de apoyo y programas de liderazgo, una mejor recolección de datos y aprovechamiento de recursos adicionales muy necesarios.

Una contribución central del IGH observada en una variedad de ciudades fue la apertura de las acciones locales a la aprobación y el escrutinio internacional. Otro valor agregado fundamental ampliamente reconocido del trabajo del IGH fue facilitar el acceso a buenas ideas o prácticas innovadoras de otros lugares y, crucialmente, estas ideas se obtuvieron a menudo de las oportunidades de aprendizaje entre pares, así como a través de un

asesoramiento directo ofrecido por el IGH. Dicho esto, los cambios reales en la política y la práctica como resultado directo de este intercambio de información y actividades de redes no siempre fueron fáciles de discernir, al menos hasta ahora.

Mirando a futuro, es evidente que queda mucho por hacer en la mayoría de las Ciudades Vanguardia para avanzar hacia el objetivo final de acabar con la situación de calle. El IGH podría considerar la posibilidad de continuar la relación con al menos algunas de estas ciudades, varias de las cuales parecen estar mejor posicionadas ahora para aprovechar la ayuda que el IGH puede ofrecer que cuando se unieron como Ciudad Vanguardia.

Más allá de eso, hay un caso fuerte para que futuras cohortes en la iniciativa *Un lugar para llamar hogar* incluyan más ciudades del Sur global, donde las necesidades son mayores y el alcance del valor agregado del IGH probablemente sea mayor. Esta imperativa inclusiva tiene que ser balanceada con la infraestructura necesaria en funcionamiento dentro de las ciudades candidatas para establecer y monitorear el logro de objetivos medibles, junto con una teoría de cambio que proporcione una hoja de ruta para el progreso. Puede ser que el IGH tenga que ayudar a algunas ciudades prometedoras a establecer y encontrar los recursos para esta infraestructura para así permitirles aprovechar al máximo las oportunidades que puede ofrecer la participación con el IGH.

Cualquiera sea la combinación de ciudades futuras que el IGH escoja para trabajar, se requieren algunos refinamientos a la “oferta” del Instituto para maximizar el valor agregado que puede aportar a los esfuerzos de las ciudades para erradicar la situación de calle. La clave aquí sería un enfoque en un soporte técnico más personalizado específico a las necesidades de cada ciudad y también a los diferentes tipos de partes interesadas. En esta última cuestión, encontrar maneras para contactar a trabajadores de primera línea, y conectarlos en diferentes partes del mundo, sería una contribución realmente valiosa, ahora mucho más factible dado el uso generalizado de plataformas virtuales. Un tema relacionado fue el deseo de las partes interesadas por un énfasis mejorado enfocado en el trabajo conjunto en foros de menor escala, donde las personas puedan sentirse más cómodas siendo abiertas y honestas acerca de los desafíos y las debilidades de sus enfoques actuales.

Un punto final se relaciona con la importancia de que el IGH comunique tan claro como sea posible la naturaleza y los límites de lo que puede ofrecer como forma de apoyo a las ciudades asociadas. Con necesidades muy grandes, especialmente en entornos de escasos recursos, es entendible que exista un llamado a una asistencia mejorada del IGH con una amplia gama de actividades, desde la asistencia práctica con la gestión del cambio local hasta la influencia en las políticas nacionales y la coordinación internacional de los esfuerzos de recaudación de fondos. Establecer parámetros claros sobre lo que el IGH puede hacer de manera factible y óptima será crucial en la maximización del valor agregado del Instituto en los próximos años.

Conclusión

Este estudio y la iniciativa del IGH abarcaron un conjunto extraordinariamente diverso de ciudades del Norte y del Sur global. Esta diversidad sirve para reforzar el punto de que hay un alto (quizás sorprendentemente alto) grado de continuidad en lo que se *necesita* para abordar la situación de calle en estos diferentes lugares. Servicios de acompañamiento que sean asertivos (no solo de “chequeo”) y que tengan una oferta de alojamiento de emergencia decente. Acceso lo más rápido posible a viviendas de largo plazo en comunidades comunes

(sea como esto se vea en las regiones locales relevantes). Apoyo para ayudar a mantener ese alojamiento cuando sea necesario, lo que incluye apoyo estilo Vivienda Primero para aquellas personas con necesidades más complejas asociadas con enfermedad mental, consumo de sustancias u otros desafíos. Distanciarse de refugios comunales inhumanos, indignos y a veces peligrosos. Rechazar umbrales de condicionalidad humillantes y excluyentes y de requisitos de identificación innecesarios que bloquean el acceso a un rango de servicios y asistencia humanitaria. Acceso a un ingreso, ya sea a través de trabajo o de 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 principales que llevan a las personas a las calles, como desde instituciones o que se originan por la falta de apoyo a migrantes de zonas rurales u otros países, o a las mujeres y niños que sufren violencia doméstica.

Donde hay una divergencia masiva entre las ciudades es en *cómo* se pueden asegurar estas intervenciones y enfoques necesarios y esta es una pregunta que solo puede ser realmente respondida localmente. En otras palabras, los datos, recursos y coordinación necesarios deben integrarse en el contexto social, económico e institucional local y no imponerse desde el exterior. No hay duda de que este es un desafío mucho más difícil para algunas ciudades que para otras, y hemos propuesto anteriormente que el IGH concentre sus esfuerzos en asistir al Sur global y otros entornos de escasos recursos para adquirir lo que se necesita para reducir y acabar la situación de calle. El alcance y el perfil de la población en situación de calle también difiere profundamente entre lugares y la escala y el equilibrio de los recursos gastados tiene que reflejar esta realidad, y ser mucho mejor respaldada por datos sólidos en muchos lugares. Esto incluye el reconocimiento de factores que son únicos o especiales a lugares particulares, como la sensibilidad cultural requerida para ofrecer respuestas apropiadas a personas indígenas o para luchar contra la discriminación asociada al sistema de castas o formas específicas de racismo.

Terminaríamos volviendo al punto de que se requiere un financiamiento adecuado para reducir y acabar con la situación de calle y, como ha sido enfatizado a lo largo de este informe, algunas de las Ciudades Vanguardia están extremadamente sub-financiadas. Pero el dinero por sí mismo es insuficiente para acabar con la situación de calle: también se requiere una respuesta estratégica que invierta en cosas que es demostrable que funcionan y se aleje de enfoques que no lo hacen. Muchas de las barreras para acabar con la situación de calle están vinculadas al acceso a viviendas asequibles y otros bienes materiales, las que son indispensables para el progreso. Sin embargo, hay muchas otras barreras que no tienen que ver fundamentalmente con dinero. Más bien, estos obstáculos se encuentran en los ámbitos de la ideología, teología, política, prejuicios, ética, gobernanza y burocracia. Se necesita un cambio tanto filosófico como material para poner fin a las adversidades evitables de la situación de calle en las ciudades de todo el mundo.

Referencias bibliográficas

Amore, K., Baker, M. & Howden-Chapman, P. (2011) 'The ETHOS definition and classification of homelessness: an analysis', *European Journal of Homelessness*, 5(2): 19-37.

- Benjaminsen, L., & Andrade, S. B. (2015). Testing a Typology of Homelessness across Welfare Regimes: Shelter Use in Denmark and the USA. *Housing Studies*, 30(6), 858–876. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.982517>
- Busch-Geertsema, V., Culhane, D. & Fitzpatrick, S. (2016) 'Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness', *Habitat International*, 55: 124–132.
- Cross, C., Seager, J., Erasmus, J., Ward, C. & O'Donovan, M. (2010) 'Skeletons at the feast: a review of street homelessness on South Africa and other world regions', *Development Southern Africa*, 27(1): 5-20.
- DeBeer, S. & Hugo, J. (2021) *Homelessness and COVID-19 in the City of Tshwane*. Tshwane: Unit for Street Homelessness, Centre for Faith and Community, University of Pretoria.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000) 'Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making', *Governance*, 13(1), pp. 5-23.
- Fitzpatrick, S. & Stephens, M. (2014) 'Welfare regimes, social values and homelessness: Comparing responses to marginalised groups in six European countries', *Housing Studies*, 29(2): 215-234.
- Johnsen, S, Fitzpatrick, S & Watts, B 2018, 'Homelessness and social control: a typology', *Housing Studies*, 33(7): 1106-1126.
- Kok, P., Cross, C. & Roux, N. (2010) 'Towards a demographic profile of the street homeless in South Africa', *Development Southern Africa*, 27(1): 21-37.
- Mackie, P., Johnsen, S. & Wood, J. (2017) *Ending Rough Sleeping: What Works? An International Evidence Review*. Crisis, London.
- Pawson, H. and Hulse, K. (2011) Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: How extensive? How faithful? How appropriate?, *International Journal of Housing Policy*, 11(2), pp. 113-132.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Speak, S. (2013) 'Values' as a tool for conceptualising homelessness in the global south', *Habitat International*, 38: 143-149.
- Shinn, M. (2007) 'International homelessness: policy, socio-cultural, and individual perspectives', *Journal of Social Issues*, 63(3): 657-677.
- Springer, S. (2000) 'Homelessness: a proposal for a global definition and classification', *Habitat International*, 24(4): 475-484.

- Stephens, M. (2011) 'Comparative housing research: a 'system-embedded' approach', *International Journal of Housing Policy*, 11(4): 337-355.
- Stephens, M., Elsinga, M., Fitzpatrick, S., van Steen, G. and Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Brussels: European Commission.
- Tipple, G. & Speak, S. (2005) 'Definitions of homelessness in developing countries', *Habitat International*, 29: 337-352.
- Tipple, G. & Speak, S. (2006) 'Who is homeless in developing countries? Differentiating between inadequately housed and homeless people', *International Development Planning Review*, 28(1): 57-84.
- Tipple, G. & Speak, S. (2009) *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries*. London: Routledge.
- Toro, P.A., Tompsett, C.J., Philippot, P., Nachtergaeel, H., Galand, B., Schlienz, N., Stammel, N., Yabar, Y., Blume, M., Mackay, L. & Harbey, K., 2007. Homelessness in Europe and the United States: a comparison of prevalence and public opinion. *Journal of Social Issues*, 63, 505-524.
- Tsemberis, S. (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual*. Minnesota: Hazelden Publishing.
- Woodhall-Melnik, J. R., & Dunn, J. R. (2016). A Systematic Review of Outcomes associated with Participation in Housing First programs. *Housing Studies*, 31(3), 287–304.
- UN Habitat (2000) *Strategies to Combat Homelessness*. Nairobi: UN Habitat.

Apéndice: Perfiles de las Ciudades Vanguardia

Adelaida

Contexto de la ciudad

La ciudad de Adelaida es una de las 18 áreas de autoridad local dentro de la región de Gran Adelaida en Australia del Sur. Tiene una población de poco más de 26.000 habitantes (estimación del 2020) y es la ciudad capital de Australia del Sur.

Personas afectadas por la situación de calle

A fines de diciembre de 2020, había 205 personas en situación de calle enlistadas como “activas” en la “Lista-por-nombre” del *Adelaida Zero Project* (“Proyecto Adelaida Cero”), de las cuales 25 fueron registradas como personas durmiendo a la intemperie experimentando el sinhogarismo crónico. 52% de aquellas personas definidas como afectadas por la “situación de calle crónica” eran aborígenes y/o isleños del Estrecho de Torres; un 60% eran hombres; un 0% eran menores de 25 años, un 16% tenían de 25 a 44 años, un 20% de 45 a 54 años, y un 20% eran mayores de 55 años; un 84% reportó problemas de salud física, un 72% reportó problemas de salud mental y un 72% reportó consumo de sustancias, un 44% reportó los tres problemas (multimorbilidad); un 40% ha experimentado quiebre de relaciones.

Objetivo establecido

La meta acordada para Adelaida con el IGH fue reducir la “situación de calle crónica” en un 50%. La cronicidad fue definida en Adelaida como estar durmiendo a la intemperie por seis o más meses consecutivos o haber tenido tres o más episodios (definidos como un día o más) de dormir a la intemperie en los últimos 12 meses. La definición usada de cronicidad también incluyó períodos en que aquellos que habían estado en situación de calle, estaban viviendo en refugios temporales, ya que esto no fue considerada una resolución de su necesidad de vivienda permanente y continuaron como “activos” en la Lista-por-nombre. Sin embargo, los datos proporcionados por este estudio estaban limitados a aquellos que realmente dormían a la intemperie, en lugar de aquellos refugiados temporalmente en el punto en el tiempo relevante. En Adelaida, el objetivo del IGH fue visto como una meta de punto medio en la ruta para acabar con todos los casos de personas durmiendo a la intemperie como fue definido por la metodología *Functional Zero* (“Cero funcional”). El Cero funcional, en el caso de Adelaida, se definía como logrado cuando el número de personas experimentando la situación de calle en el CBD fuera menor al número de personas que se demostraba habían sido realojadas por mes (utilizando una media móvil de 6 meses).

Tendencias y progresos

- La cifra de referencia inicial de diciembre del 2018, para las personas que estaban en situación de calle, mientras experimentaban el sinhogarismo crónico fue de 34.
- La cifra de punto medio de diciembre del 2019 fue de 45. Esto es un incremento del 32% respecto al punto de referencia.
- La cifra de referencia final de diciembre del 2020 fue de 25. Esto es una disminución del 26% respecto al punto de referencia.

Fuentes de los datos

Adelaida recopila datos de manera continua a través de la Lista-por-Nombre, la cual es regularmente actualizada. A pesar de algunos problemas de datos, (diferentes periodos de tiempo de registros, cambios en la base de datos, capacidades reducidas de entrada de datos debido al COVID-19 y los impactos de una nueva estructura a nivel estatal de financiamiento y prestación de servicios) hubo un consenso entre los informantes clave de que el objetivo del IGH no fue cumplido (ni tampoco el Cero funcional). Estos informantes clave estaban seguros de que el sistema de recopilación de datos había mejorado mucho al final del período de evaluación.

Lo que funciona

Los informantes clave fueron muy positivos sobre el impacto del Proyecto Adelaida Cero (AZP, por sus siglas en inglés) en reducir las cifras de personas en situación de calle en general y en proporcionar un mayor enfoque en los servicios del centro de la ciudad. Uno de los aprendizajes clave fue la mejora de los datos (a través de la Lista-por-nombre) y la unión de diferentes agencias para abordar problemas que de otro modo serían intratables.

También fue ampliamente señalado que tener una organización central independiente, *Don Dunstan Foundation* (“Fundación Don Dunstan”), ayudó a mediar las tensiones entre numerosos servicios para personas en situación de calle y proporcionar un liderazgo estratégico independiente por parte del sector terciario. Pero esta organización se retiró de su papel “central” al término del periodo de evaluación, aunque una organización central provisional tuvo su sede en una universidad local (Universidad de Australia del Sur) durante un período de transición asociado con la nueva estructura de financiamiento y prestación de servicios a nivel estatal.

Medidas específicas durante la pandemia ayudaron a acomodar a una gran proporción de personas experimentando la situación de calle en alojamientos temporales (hotel/motel), algunas de las cuales recibieron posteriormente vivienda permanente y apoyo. Un número de aquellos que recibieron vivienda permanente volvieron a perder sus casas rápidamente. La limitada sensibilidad cultural a las necesidades de los usuarios aborígenes e isleños del Estrecho de Torres fue considerada como una de las razones de estos fracasos de alquileres.

Barreras y desafíos

Tener dos metas diferentes fue desafiante, y el objetivo del IGH no fue siempre visto como una prioridad por quienes toman las decisiones locales y los proveedores de servicios.

Los datos muestran que la proporción de personas aborígenes e isleñas del Estrecho de Torres entre las personas experimentando la situación de calle había aumentado durante el periodo de evaluación. Hubo un consenso local de que faltaban respuestas culturalmente apropiadas para estos grupos. Esto se ha intensificado con la respuesta de alojamiento de emergencia por COVID-19, en la que personas aborígenes tenían más probabilidades de no entrar en absoluto o de abandonar su alojamiento después de un breve período. Si los clientes aborígenes eran alojados, era generalmente en departamentos de una habitación, y a menudo se reportaban problemas de hacinamiento, debido a las normas culturales de invitar a amigos y familia a quedarse, pero también al problema de discriminación por parte de los vecinos y proveedores de vivienda.

La falta de vivienda asequible fue un problema grave en general en Adelaida. Si bien, los informantes clave señalaron que el gobierno local de Adelaida había apoyado los intentos de

reducir la situación de calle, el gobierno estatal había fallado en cumplir los compromisos para incrementar la oferta de viviendas. Esta competencia intensa por alojamiento disponible deja a los clientes con problemas complejos al final de la lista de prioridades.

También hubo mucha preocupación por parte de los trabajadores de primera línea sobre las barreras planteadas por umbrales irrazonablemente altos para acceder a servicios de salud mental.

Impacto del IGH

Los informantes clave fueron positivos acerca de la relación con el IGH y reportaron que la encontraron muy útil en cuestión de establecer su dirección estratégica, compartir el aprendizaje y aumentar la visibilidad/perfil de la situación de calle con gobiernos locales y estatales. Se recomendó construir una relación en toda Australia entre el IGH y organizaciones nacionales como la *Australian Alliance to End Homelessness* (“Alianza Australiana para Acabar con el Sinhogarismo”).

Impacto del COVID

En respuesta a la pandemia por COVID-19, más de 500 personas experimentando (o en riesgo inminente de experimentar) la situación de calle han recibido alojamiento temporal en un gran número de moteles a través del programa de Respuesta de Alojamiento de Emergencia por COVID-19 para personas durmiendo a la intemperie (CEARS, por sus siglas en inglés). Este programa terminó el 30 de junio de 2020. Por un tiempo, este programa llevó efectivamente a acabar con la situación de calle para todos, excepto para los más arraigados en Adelaida. Si bien un número de personas que habían sido alojadas temporalmente por el programa CEARS han recibido más ayuda para obtener alojamiento permanente y apoyo, algunas de ellas, quienes se fueron/se apartaron del programa, no han sido realojadas (y pueden estar de vuelta en las calles). Es menos probable que las personas que están dentro de la definición de la ciudad de dormir crónicamente a la intemperie hayan sido alojadas. Las personas aborígenes parecen haberse beneficiado menos de las medidas del programa CEARS.

Además, durante la pandemia, el Gobierno Federal Australiano incrementó la tasa de desempleo y otros beneficios disponibles para las personas. Este incremento en beneficios ha sido reducido lentamente, pero con una concesión hecha para aumentar la tasa original de desempleo y otros beneficios a US\$50 por quincena. También entraron en vigor las moratorias sobre los desalojos de alquiler y los pagos de hipotecas. En el momento de la segunda etapa, muchos de estos mecanismos de apoyo adicionales estaban en proceso de ser retirados, lo que generó temores de una nueva ola de sinhogarismo.

Bangalore

Contexto de la ciudad

Bangalore es una ciudad con 12.764.935 habitantes (estimación del 2021), en el estado de Karnataka, en el sur de la India. Su idioma oficial es kannada, aunque otros idiomas ampliamente hablados son: inglés, télugu, tamil, hindi, malayalam y urdu.

Personas afectadas por la situación de calle

La ciudad atrae muchos migrantes estacionales, los cuales representan alrededor del 30% de la población que duerme a la intemperie. Los migrantes provienen principalmente de áreas rurales de estados aledaños, pero también de áreas más lejanas como Bangladesh. Los datos de una encuesta de 2018 muestran que la mayor parte de la población en situación de calle son trabajadores físicos, trabajadores de construcción, barrenderos, “coolies” (quienes transportan equipaje) o conductores. El segundo grupo más grande son personas con dificultades emocionales y de salud. Un 74% son hombres y dos tercios son mayores de 30 años. Un 75% pertenece a comunidades marginadas (en términos de casta). La población en situación de calle es generalmente privada de educación y tienen empleos de tiempo parcial y mal pagados. Es más probable, particularmente, que hombres solteros duerman al aire libre o se congreguen en las estaciones de trenes y buses. Los refugios reportan que los problemas de salud mental son muy prevalentes.

Objetivo establecido

La meta era alcanzar una reducción del 25% en la situación de calle en las zonas administrativas del sur y del oeste (Bangalore tiene 8 zonas en total). Todas las poblaciones en situación de calle están incluidas. La meta es apoyada por el gobierno local, pero es dirigida por ONGs.

Tendencias y progresos

- La cifra de referencia inicial de diciembre del 2018 fue de 2.781
- La cifra de punto medio de noviembre del 2019 fue de 2.107. Esto es una reducción del 24.23% respecto al punto de referencia.
- No se han recolectado datos finales debido a la pandemia por COVID-19.

Fuentes de los datos

Los recuentos de calle se llevan a cabo durante tres noches por voluntarios entrenados divididos en 5 equipos, quienes son asignados a diferentes distritos. Cada zona tiene entre 30 y 40 distritos, con tres días de permanencia en cada zona. Los enumeradores identifican a las personas y las entrevistan para obtener tanto información básica, así como cifras numéricas. Otros datos son muy limitados.

Lo que funciona

Hubo un aumento del interés en la situación de calle alrededor del 2010 cuando la Misión Nacional de Medios de Vida Urbanos (NULM, por sus siglas en inglés) fue creada por el gobierno central, dando lineamientos para administrar refugios y un pequeño presupuesto para su implementación. Las ONGs también realizaron un informe de investigación titulado

“Creadores de Ciudades Invisibles” en 2010. Esto demostró que Bangalore depende de los migrantes en situación de calle para que la ciudad funcione, proporcionando perfiles y demografía por primera vez. En 2012, la Corte Suprema de India ordenó que se estableciera un refugio por cada 100.000 personas en todo el país, lo que significa que deberían haber alrededor de 100 refugios en Bangalore. Por lo tanto, hay una visión singular de abordar la situación de calle mediante la provisión de refugios.

Recientemente se ha producido otro aumento del interés, cuando el Consorcio Impacto de India (IIC, por sus siglas en inglés) creó y reunió a 40 ONGs. Guiados y monitoreados por el ICC y la corporación de la ciudad (BBMP), las ONGs: (1) administran los refugios; (2) envían informes de revisión al BBMP; (3) administran las finanzas; y (4) abogan por mejores instalaciones e incrementos de fondos. Esto ha sido apoyado por el aumento de la inversión filantrópica y más promesas de financiamiento del gobierno estatal. En el momento del trabajo de campo en 2020, había 12 refugios financiados por la ciudad, pero solo 9 estaban completamente operativos. Esto está muy por debajo del mandato de la Corte Suprema. Existen deficiencias particularmente graves para las mujeres, personas con discapacidades, personas transgénero y otros grupos vulnerables.

- Los refugios atienden principalmente a una categoría general de personas en situación de calle (en su mayoría hombres), sin embargo, hay uno que permite el acceso de mujeres y otro que se enfoca en adultos mayores. Hay planes para hacer más refugios especializados y refugios permanentes para aquellos que no pueden ser rehabilitados.
- La orden de la Corte Suprema es el conductor clave y las ONGs están presionando al BBMP a seguir estos lineamientos.
- El NULM está empezando a ganar tracción. Han identificado recursos en la ciudad y comenzado asociaciones con el BBMP y ONGs.
- Los actores locales están en proceso de establecer una base fuerte para asociaciones, obtener el financiamiento adecuado y mejorar la cantidad y calidad de los refugios.

Barreras y desafíos

Ha habido dificultades por mucho tiempo al abordar el problema de la situación de calle - esto es en parte por el sistema económico de India, el cual depende de la mano de obra migrante mal pagada. La falta de opciones para trabajar en comunidades rurales crea un factor de atracción hacia las ciudades. Hay también una falta de voluntad para reconocer a muchas personas que duermen en las calles como en situación de calle, dado que tienen hogares en sus pueblos. Otro factor son las creencias culturales basadas en el karma y en el sistema de castas, lo cual limita la voluntad pública y política para el cambio.

Otras barreras incluyen la falta de reglas, procesos, o sistemas claros para recibir y asignar fondos para los refugios. Las relaciones entre los actores clave son a veces impactadas también por la rápida rotación, políticas personales y/o la falta de claridad en el rol y agencia para tomar decisiones. El financiamiento limitado también limita la experiencia y el poder de retener a personas talentosas para impulsar la agenda. Hay poco énfasis en el acceso a vivienda a largo plazo o la atención dada a la prevención. Las opciones de vivienda permanente están dirigidas principalmente a habitantes de barrios marginales y personas en situación de calle que tienen dificultades para acceder a opciones de vivienda en la ciudad,

ya que requieren certificados de residencia.

Impacto del IGH

La participación del IGH está ayudando al gobierno a hacerse responsable de sus compromisos. Está siendo usado para crear conciencia, y el apoyo del IGH es altamente valorado por el Consorcio Impacto de India. El involucramiento temprano con el IGH también ayudó a asegurar más financiación filantrópica. Se esperaba que la cumbre del IGH de 2020 en Bangalore ayudara significativamente a aumentar el perfil de la situación de calle, pero esta tuvo que cancelarse debido a la pandemia de COVID-19.

Impacto del COVID

El COVID-19 provocó un confinamiento rápido en toda India en abril del 2020, dejando varados a miles de trabajadores migrantes. Algunos lograron regresar a sus pueblos, pero los centros de transporte se llenaron y el gobierno central finalmente intervino para ayudar a las personas a regresar y/o proporcionar comida y refugio gratuito a los que se quedaron, aunque no se llegó a todos los necesitados. Se instalaron refugios temporales, además de los refugios permanentes, para albergar a personas varadas en Bangalore. La respuesta del gobierno central, estatal y local ha sido ampliamente criticada, y algunas personas en situación de calle fueron expulsadas por la policía sin lugar a donde ir y sin acceso a comida. Ha habido algunas mejoras en las condiciones de los hostales de refugio permanentes durante la pandemia como resultado de la inversión filantrópica, pero todavía hay un grave déficit de plazas disponibles. Muchos migrantes regresaron a la ciudad en busca de trabajo en la segunda ola de la pandemia, y ahora hay programas de vacunación y centros de atención médica gratuita para ayudarlos (sin la necesidad de documentos legales). Parece haber habido pocas infecciones y muertes por COVID entre la población en situación de calle. Hay relatos mixtos sobre si la situación de calle ha disminuido o aumentado como resultado del COVID.

Chicago

Contexto de la ciudad

Chicago es una ciudad con 2.75 millones de personas (censo de 2020), localizada en Illinois, en el medio oeste de los Estados Unidos de América. Es la tercera ciudad más poblada de los Estados Unidos. Alrededor de una quinta parte (18.4%) de la población de Chicago estaba en situación de pobreza en 2020, de acuerdo con el censo de los Estados Unidos, por encima de la cifra nacional del 11,4%. Alrededor del 30% de la población de Chicago son personas de color o afroamericanas, más del doble de la proporción en EE.UU. en general.

Personas afectadas por la situación de calle

La mayoría de la población en situación de calle en Chicago es masculina (80-85%), de color o afroamericana (más del 70%) y entre los 25 y 60 años de edad (85%). Una proporción significativa de la población sin refugio recibe o siente que será ayudada con servicios por consumo de sustancias (que van del 27% al 41% en los conteos recientes de PIT) y alrededor del 30% reciben o sienten que se beneficiarían de servicios de salud mental. Entre 20-30% de la población sin refugio padece una discapacidad motriz y entre el 5-10% posee una discapacidad del desarrollo. Aproximadamente una de diez personas sin refugio han estado previamente en centros de acogida. La mayoría de los hombres experimentando la situación de calle reportan haber sido encarcelados previamente. Entre un cuarto y la mitad de la población sin refugio en Chicago está en situación de sinhogarismo crónico, según lo define el Department for Housing and Urban Development (“Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano”). Alrededor del 10% de las personas sin refugio reportan tener un empleo. La situación de calle entre las familias con niños es poco común (se registraron 7 familias con estas características en el conteo PIT de 2020 y ninguna en el conteo de 2021).

Objetivo establecido

El objetivo era lograr una reducción del 25% en la situación de calle en la ciudad de Chicago. Se incluyeron todas las poblaciones en situación de calle. El objetivo cuenta con el apoyo del gobierno local y otros socios, pero está dirigido por la organización sin fines de lucro, All Chicago (“Todo Chicago”), que es el principal solicitante del programa de la ciudad, *Continuum of Care* (“Cuidado continuo”).

Tendencias y progresos

- La cifra de referencia instantánea de enero de 2018 fue de 1.357.
- La primera cifra del punto medio de enero de 2019 fue de 1.260, una reducción del 7% con respecto al punto de referencia; la segunda cifra del punto medio de enero de 2020 fue de 1.529, un incremento del 13% con respecto al punto de referencia.
- Los datos del punto final de enero de 2021 no son comparables directamente con los datos del punto de referencia y del punto medio debido a los impactos de la pandemia del COVID-19. Se sugiere que entre 702 y 1.454 personas no tenían refugio en este punto, entendiéndose que la estimación más baja representa un subregistro significativo. Estos rangos indican cambios con respecto al punto de referencia de entre -48% y +7%. Las partes interesadas clave tendieron a opinar que la situación de calle probablemente se había mantenido estable o incrementado durante el programa.

Fuentes de los datos

Los recuentos de calle Punto en el Tiempo (PIT) se llevan a cabo cada año en enero siguiendo directrices federales, incluyendo una observación en toda la ciudad y un conteo basado en entrevistas que involucran a más de 500 trabajadores de servicios de acompañamiento y voluntarios. El conteo de 2021 desplegó una metodología muy diferente considerando el contexto de la pandemia. Se reconoce que el bajo estimado “oficial” resultante de este ejercicio de enumeración en particular subestima significativamente el número de personas en situación de calle. El Homelessness Management Information System (“Sistema de información para la gestión de personas en situación de calle”, HMIS por sus siglas en inglés) de la ciudad proporciona una fuente alternativa de datos administrativos acerca de los números inscritos en el Street Outreach Programme (“Programa de acompañamiento en calle”, SOP por sus siglas en inglés), sin embargo, hay preocupaciones considerables sobre la calidad y comparabilidad de estos datos con el paso del tiempo, y los desafíos con el sistema implican que los datos del punto final no están disponibles.

Lo que funciona

Un activo clave para los esfuerzos de reducción de la situación de calle en Chicago es el sistema de entrada coordinada de la ciudad, introducido en 2017-2018 para permitir la gestión de casos y el seguimiento de personas experimentando la situación de calle (con y sin refugio). Este sistema tiene como objetivo permitir la priorización de unidades familiares en situación de calle y su asignación con viviendas, y facilitar la colaboración y las prácticas estandarizadas en todos los servicios de la ciudad. Sin embargo, hay desafíos con el sistema, incluyendo dificultades para acceder a suficientes viviendas para abordar los niveles de situación de calle en la ciudad (con y sin refugio) y para encontrar “coincidencias” para las unidades familiares en situación de calle cuando se les da prioridad. Un avance importante en los últimos años ha sido la implementación de una estrategia de campamentos y refugios con barreras bajas, a través de los cuales las personas que viven en los campamentos se involucran intensamente mediante el trabajo de acompañamiento y se les ayuda a acceder (a veces en grupo) a refugios con barreras bajas como un primer paso para salir de las calles. Si bien la ciudad pretende avanzar hacia la provisión de refugios con barreras bajas como el objetivo, en la actualidad, dicha provisión es a una pequeña escala. Chicago fue uno de los primeros en adoptar la filosofía Vivienda Primero y las partes interesadas clave ven sus principios relativamente bien integrados en los programas de vivienda de la ciudad. Sin embargo, problemas relacionados con la fidelidad están claramente presentes y, en particular, siguen existiendo barreras para acceder a algunos programas de vivienda que son incompatibles con los principios clave de Vivienda Primero, lo que a veces refleja la renuencia de los propietarios a acomodar a las personas en situación de calle, pero también influenciado por las restricciones impuestas por los acuerdos de financiación.

Barreras y desafíos

La falta de recursos fue identificada como una barrera clave para seguir avanzando en la reducción de la situación de calle en Chicago. Muchas partes interesadas clave consideraron que el enfoque central de los esfuerzos de Chicago era el correcto, pero estos esfuerzos están inherentemente limitados por las restricciones financieras y los desafíos de acceder a viviendas en la escala requerida. Los cambios en la priorización de las personas sin refugio en el sistema de entrada coordinada parecen haber sido inadecuados para superar los

problemas sustanciales asegurando la oferta de viviendas públicas y privadas para este grupo, debido a la renuencia de arrendatarios privados a acomodar a este grupo y la falta de priorización para personas en situación de calle e individuos sin refugio por parte de la Autoridad de Vivienda de Chicago, el principal proveedor de vivienda pública en la ciudad. Chicago tiene un gran sistema de refugios para acomodar entre 3.000 y 4.000 individuos en cualquier momento. Este sistema de refugios se considera una barrera para la reducción de la situación de calle por varias razones, incluyendo que puede ser difícil acceder a él debido a las reglas relacionadas con la composición de la unidad familiar, documentos de identificación, antecedentes penales, el estatus del tratamiento de adicciones o consumo de sustancias, etc. La des-densificación de los refugios en respuesta al COVID agravó los desafíos de acceso. Una barrera final se relaciona con las limitaciones en los datos en tiempo real sobre las personas experimentando la situación de calle, debido a los graves desafíos con el HMIS de la ciudad.

Impacto del IGH

Algunas partes interesadas informaron que las sesiones de intercambio de información del IGH fueron “realmente beneficiosas”. Se consideró que la pandemia había debilitado el compromiso con el IGH, ya que la ciudad estaba en “modo de crisis”. Reflexionando sobre el papel del IGH con futuras cohortes, se sugirió que podría haber una claridad mayor en los beneficios, recursos y herramientas que derivarían de la participación.

Impacto del COVID

La pandemia provocó la des-densificación de los refugios para gestionar el riesgo dentro de ellos, pero este proceso hizo que los refugios fueran menos accesibles y obligó a algunas personas de menor riesgo a regresar a las calles. La pandemia también impactó negativamente la capacidad de aquellos experimentando la situación de calle de suplir sus necesidades básicas, con acceso altamente restringido a instalaciones de higiene básica, servicios, negocios y oportunidades para solicitar dinero. Las preocupaciones sobre la seguridad del personal también restringieron la capacidad de los servicios de acompañamiento de trabajar con individuos sin refugio. De manera más positiva, la pandemia provocó (1) el uso específico de hoteles para proteger a los más vulnerables, (2) moratorias de desalojos que han impedido aumentos en el sinhogarismo y (3) una mayor inyección de fondos federales para responder al sinhogarismo, si bien insuficientes para satisfacer la demanda y por tiempo limitado, este financiamiento mejoró significativamente los esfuerzos en la reducción de la situación de calle en la ciudad. El uso más importante de estos fondos relacionados con la situación de calle fue la iniciativa *Expedited Housing* (“Iniciativa de vivienda acelerada”), centrada en el realojamiento rápido a través del *Coordinated Landlord Engagement* (“Participación coordinada de propietarios”) y *Accelerated Moving Events* (“Eventos de movimiento acelerado”), acelerando el acceso a viviendas para los grupos de interés, incluidas las personas sin refugio. Finalmente, se identificó que un elemento de impacto positivo fueron las mejoras en el trabajo conjunto durante la pandemia, especialmente entre las organizaciones de salud y de personas en situación de calle.

[Edmonton](#)

Contexto de la ciudad

Edmonton es una ciudad con 972.223 habitantes (estimado de 2019), en la provincia de Alberta en Canadá. Situada en el río Saskatchewan Norte, Edmonton es la sexta ciudad más grande de Canadá y el área metropolitana más al norte de Norteamérica con una población de más de un millón de personas (1.3 millones).

Personas afectadas por la situación de calle

En diciembre de 2020, 1.806 personas se registraron en la Lista por nombre como personas en situación de calle. En cuanto a la composición general de la población en situación de calle: el 33% no tenía refugio; un 57% eran hombres; un 9% eran menores de 15 años; un 11% tenían entre 16 y 24 años; un 48% tenían entre 25 y 44 años; un 30% tenían entre 45 y 64 años y el 2% era mayor a 65 años; la mayoría (63%) era indígena.

Objetivo establecido

El objetivo era terminar con el “sinhogarismo crónico” en Edmonton. El *sinhogarismo crónico* se refiere a alguien que ha estado experimentando la situación de calle por 12 meses o más, o alguien que ha vivido cuatro o más períodos en los 3 años anteriores. Esto NO se limita solo a las personas en situación de calle, sino a cualquier persona en el sistema de personas en situación de calle (incluyendo a aquellos en alojamiento de emergencia o provisional) que estén en situación de sinhogarismo crónico.

Tendencias y progresos

- La cifra de referencia de noviembre de 2017 fue de 1.587.
- La cifra del punto medio de junio de 2019 fue de 1.055. Esto representa una reducción del 34% con respecto al punto de referencia. La cifra del punto final de diciembre de 2020 fue de 1.806. Esto representa un incremento del 14% con respecto al punto de referencia.

Fuentes de los datos

El sinhogarismo se mide mediante una Lista por nombre. Esta lista por nombre es un conjunto de datos en poder del *Homeless Trust*, el que recopila información de proveedores de programas de toda la ciudad. La lista se actualiza y limpia diariamente para ser publicada posteriormente en el sitio web de Homeward Trust. Históricamente, los conteos de personas en situación de calle se han realizado cada dos años en Edmonton, siendo el último el de 2018.

Lo que funciona

Edmonton tiene una dedicada organización sin fines de lucro, *Homeward Trust*, que impulsa la estrategia, coordina e invierte en recursos y ejecuta programas prioritarios específicos. En 2018, la organización invirtió en 25 organizaciones diferentes para ofrecer más de 50 programas y hay una gran cantidad de proveedores y servicios más amplios que apoyan a las personas en riesgo de sinhogarismo en Edmonton. “Un lugar para llamar hogar: El plan de Edmonton para prevenir y actualizar el sinhogarismo” fue desarrollado por primera vez en 2009 por Trust y actualizado en 2017. Sin embargo, hay varios objetivos en la estrategia, lo que diluye el enfoque en el objetivo del IGH.

La ciudad se ha beneficiado de un alcalde que apoya los problemas claves para abordar el sinhogarismo. Los gobiernos a nivel nacional, provincial y de ciudad invierten recursos en los

esfuerzos para abordar el sinhogarismo. Sin embargo, la voluntad política, el compromiso y la coordinación parecen ser frágiles.

Se dice que el plan de la ciudad para acabar el sinhogarismo está respaldado por el modelo Vivienda Primero. Entre 2009 y finales de 2020, la organización Homeward Trust reportó que más de 12.000 personas habían sido alojadas a través de Vivienda Primero y programas relacionados. Estas son cifras significativas, pero la demanda de Vivienda Primero supera ampliamente la oferta. Los trabajadores de primera línea expresaron su preocupación por los tiempos de espera para los programas y que incluir a las personas en la lista por nombre o en un programa puede ser contraproducente, generando expectativas poco realistas para algunas personas. También se dice que no se ha prestado suficiente atención a las medidas de mantenimiento de las viviendas.

Al igual que la provisión de vivienda, la demanda en los servicios de acompañamiento y apoyo supera la oferta. Los trabajadores de primera línea informaron sobre altos niveles de carga de casos y que era particularmente difícil acceder a servicios para necesidades complejas, como el apoyo de adicciones y salud mental.

Edmonton tiene una historia de campamentos tanto formales como informales, e introdujo un equipo de respuesta de campamentos que trabaja con la policía para mejorar la seguridad, brindar apoyo a las personas con necesidades de vivienda y alejarse de la historia de la aplicación brutal de medidas. Las partes interesadas se mostraron positivas de que había mejorado la aplicación de medidas en los campamentos y de que se había ofrecido apoyo para vivienda.

Barreras y desafíos

La mayoría de las personas experimentando el sinhogarismo en Edmonton son indígenas, sin embargo, las intervenciones para abordar el sinhogarismo no se diseñaron teniendo en cuenta a las comunidades indígenas. Ha habido un cambio de actitud y comprensión con la Truth and Reconciliation Commission (“Comisión de Verdad y Reconciliación”) liderando este proceso, pero todavía es necesario un cambio de paradigma en el diseño y la prestación de los servicios.

Los informantes clave consideraron que la provisión de refugios colectivos fue en gran medida inadecuada y a menudo perjudicial para las personas experimentando el sinhogarismo. Edmonton tiene un déficit de vivienda asequible, agravada por el crecimiento de la población, la migración y la gentrificación en centro de Edmonton, a lo que se suma el impacto financiero del COVID-19, con más personas en necesidad de viviendas asequibles y en riesgo de sinhogarismo. El resultado de la escasez de viviendas es una dependencia excesiva en los servicios de crisis y los refugios, de los cuales la ciudad quiere estratégicamente alejarse, pero no está en posición de hacerlo. De hecho, The Hope Mission, el proveedor de refugios más grande, está construyendo una nueva instalación de alta capacidad en la ciudad.

Si bien la ciudad se considera rica en recursos dentro del contexto global, simplemente no se están invirtiendo suficientes recursos para satisfacer los altos niveles de necesidad. No solo los recursos para vivienda son insuficientes: los servicios de bienestar social, el apoyo para personas con necesidades complejas, incluyendo salud mental, adicciones y traumas, actividades de prevención y ayuda con el mantenimiento de la vivienda; todos están suscritos en exceso o con carencias.

Impacto del IGH

El compromiso con el IGH parece ser menor en Edmonton que en otras ciudades. El IGH fue valorado como (un) foro para compartir aprendizajes y una de las partes interesadas reportó que estar involucrados en el programa ayudó a asegurar que siguiera existiendo un enfoque estratégico en la situación de calle en Edmonton.

Impacto del COVID

Las partes interesadas reportaron que más personas están cayendo en la situación de sinhogarismo como resultado de los impactos de salud, emocionales y económicos del COVID en sus vidas. También ha habido un aumento significativo en el problema de consumo de sustancias y muertes por opioides en la población en situación de sinhogarismo. Se adquirió temporalmente el centro EXPO como alojamiento de emergencia, centros de día y servicios de apoyo, con la unión de agencias en el mismo lugar para brindar un apoyo coordinado. Se redujo la capacidad de los refugios y se establecieron nuevos estándares para reducir el hacinamiento y mejorar tanto la salud como el bienestar. Se ofreció alojamiento en hoteles a algunas de las personas más vulnerables y se introdujeron otras formas de vivienda transitoria (provisión de alojamiento temporal). Las tasas de infección por COVID-19 no fueron más altas entre la población en situación de sinhogarismo que entre la población en general. El confinamiento por COVID-19 aumentó la conciencia pública sobre las malas condiciones a las que se enfrentan las personas experimentando el sinhogarismo y dio mayor visibilidad a la situación de calle y los campamentos, lo que a menudo condujo a debates divisivos. Algunos impactos positivos de la respuesta se han mantenido, incluyendo la colaboración entre organizaciones, más provisión de viviendas transitorias, aprobación de informe de estándares mínimos de alojamiento por el consejo de la ciudad con estatutos y condiciones de licencia que se están considerando para hacer cumplir los estándares y las mejoras con respecto a la acompañamiento en campamentos y prácticas de salud, seguridad y cumplimiento.

Glasgow

Contexto de la ciudad

Glasgow es la ciudad más poblada de Escocia y la cuarta ciudad más poblada en el Reino Unido. En 2020, tenía una población estimada de 635.640. Glasgow tiene un gran sector de alquiler social que aloja al 32% de los hogares de la ciudad. Su población es abrumadoramente caucásica (88%), pero con una minoría asiática notable (8%) y una población de color más pequeña (2%). Desde 2000, el gobierno del Reino Unido ha implementado una política de dispersión de solicitantes de asilo para aliviar la presión sobre la vivienda social en Londres y Glasgow es una de esas “áreas de dispersión”.

Personas afectadas por la situación de calle

Los recuentos de calle del centro de la ciudad de Glasgow, llevados a cabo por el *Simon Community Scotland*, registran sólo género y sugieren que alrededor de una cuarta parte de aquellos que duermen a la intemperie en el centro de la ciudad son mujeres. Hay más datos de perfil disponibles para aquellos registrados en bases de datos administrativas como personas que han dormido a la intemperie antes de aplicar como personas en situación de calle ante la autoridad local, pero estos datos no estaban disponibles para el análisis de este estudio. También hay datos disponibles de los reportes anuales del refugio nocturno de invierno de Glasgow. En 2019-2020, un 84% de los usuarios de los refugios de invierno eran hombres con una edad promedio de 38 años. La mayoría de los usuarios de refugios de invierno fueron identificados como escoceses, un 12% eran del resto del Reino Unido, un 10% de otros países de la Unión Europea y el resto tenían orígenes africanos, del medio oriente o asiáticos.

Objetivo establecido

Glasgow optó por dos objetivos como parte del programa del IGH. El primero era reducir los casos de personas durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad en un 75% y el segundo era reducir en un 50% los casos de personas durmiendo a la intemperie de forma intermitente y dispersa en toda la ciudad. Las partes interesadas de la ciudad eligieron 2030 como la fecha final para el segundo de estos objetivos.

Tendencias y progreso

Hubo un fuerte consenso de que el primer objetivo de Glasgow (reducir en un 75% los casos de personas durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad, de alrededor de 28-30 personas a menos de 7) había sido cumplido para finales del 2020. Si bien, ha habido un recuento de calle desde el inicio de la pandemia por COVID, una marcada reducción de casos visibles de personas durmiendo a la intemperie, junto con información local sobre lo que estaba sucediendo en la ciudad, incluidos los niveles relativamente bajos de uso del centro de bienvenida que reemplazó el refugio nocturno de invierno de Glasgow en 2020-2021, presentó un caso convincente de que se había cumplido el objetivo. Las medidas tomadas para proteger a las personas en riesgo de situación de calle durante la emergencia sanitaria por COVID-19 se citaron abrumadoramente como la explicación para alcanzar este primer objetivo, con pocas señales de una disminución de los casos durmiendo a la intemperie en el centro de la ciudad antes de la pandemia. La fecha límite para el segundo objetivo está aún lejana (2030).

Fuentes de los datos

El seguimiento del progreso en el primer objetivo se basa en censos periódicos realizados por el Simon Community Scotland que cubren el centro de la ciudad y algunos otros lugares conocidos con situación de calle, pero no se ajustan a los marcadores estándar de rigor (ver Busch-Geertsema *et al*, 2016). En cualquier caso, no se realizó tal recuento de calle durante el COVID. En contraste, el segundo objetivo depende de datos administrativos generados mediante el sistema legal para personas en situación de calle, el cual se considera razonablemente (pero no totalmente) inclusivo.

Lo que funciona

En Glasgow, una característica definitoria es la antigua obligación legal de las autoridades locales de realojar permanentemente a prácticamente todas las personas en situación de calle, incluyendo personas solteras que se encuentran o que están en riesgo de estar en situación de calle. Dicho esto, se reconoce que (antes del COVID) el consejo municipal de Glasgow no siempre cumplió su deber legal con todas las personas solteras en situación de calle.

La “teoría de cambio” de Glasgow al inscribirse al programa de Ciudades Vanguardia estaba centrado en poner en marcha un importante programa (nacional) Vivienda primero en la ciudad y también, más ampliamente, los Planes de Transición Rápida de Realojamiento destinados a reducir el uso de alojamiento temporal para hogares legalmente en situación de calle y acelerar el acceso al realojamiento permanente, regularmente en vivienda social. Todo esto ya estaba en progreso como parte de la política del gobierno escocés, pero el COVID-19 tuvo un impacto masivo, con la autoridad local abriendo un volumen sustancial de nuevos alojamientos temporales (en hoteles de emergencia y departamentos amueblados temporales en el sector de alquiler social). Esto significó que Glasgow empezó crucialmente a cumplir su labor legal de acomodar a todas las unidades familiares en situación de calle elegibles sin excepción.

También se aprovechó la oportunidad durante la pandemia por COVID de “eliminar” permanentemente el uso de refugios con estilo dormitorio en Glasgow. Debido al esfuerzo coordinado del sector voluntario, apoyado por el gobierno nacional y local, se reemplazó la única instalación para dormir comunitaria de Glasgow pre-COVID con un “centro de bienvenida de realojamiento rápido” proporcionando habitaciones independientes con baño y rápidos vínculos a servicios de vivienda, de bienestar y de apoyo.

Barreras y desafíos

Única entre las Ciudades Vanguardia, no hubo afirmaciones de escasez de vivienda asequible en Glasgow. En general, se consideró que la oferta de vivienda social en la ciudad era suficiente para acomodar a todos quienes lo necesitan. El problema era, más bien, el de bloqueos de diversos tipos en el sistema, exacerbados por una relación a veces difícil entre el municipio y el gran número de asociaciones de vivienda independientes (que posee la oferta de viviendas sociales de la ciudad).

Impacto del IGH

Para las partes interesadas de la ciudad fue particularmente relevante la importancia del IGH como un medio para comparar Glasgow con ciudades de tamaño/escala ampliamente

similares. Se valoró especialmente el intercambio mutuo de ideas con ciudades enfrentando desafíos similares, especialmente en torno a problemas estratégicos como la puesta en marcha de estructuras y la respuesta al COVID, así como el beneficio más amplio (aunque menos tangible) de ser “parte de algo más grande” y poner los desafíos de su propia ciudad en una perspectiva más amplia. Las partes interesadas de Glasgow también elogiaron la calidad de la contribución del personal del IGH y figuras de alto cargo, especialmente en el contexto de las oportunidades presentadas por la nueva estructura estratégica en la ciudad de la Glasgow Alliance to End Homelessness (“Alianza de Glasgow para acabar el sinhogarismo”) (una asociación de agencias del sector voluntario y el consejo municipal y de salud, ahora conjuntamente responsables de poner en marcha la mayoría de los servicios de situación de calle en la ciudad).

Impacto del COVID

Hubo un acuerdo universal de que los impactos del COVID en la prestación de servicios habían sido tanto profundos como positivos. Se señalaron cuatro acontecimientos claves, aunque algunos ya estaban en progreso antes del COVID. En primer lugar, se abrieron hoteles y otros alojamientos de emergencia con un enfoque inclusivo en acomodar a todos (incluyendo migrantes “sin acceso a fondos públicos”). En segundo lugar, hubo una reconfiguración de servicios de apoyo, incluyendo el reorientar el apoyo comunitario para aprovechar la oportunidad de ayudar a personas en hoteles de emergencia, alcanzando a grupos previamente invisibles a estos servicios. En tercer lugar, se estableció un centro nuevo de servicios multiagencia, lo que era una política preexistente, pero que abrió durante el COVID-19 y fue muy apreciado por los trabajadores de primera línea. En cuarto lugar, aunque los alquileres de vivienda sociales se agotaron por completo por varios meses al inicio del confinamiento, una vez que se reiniciaron, hubo un gran impulso en alquileres a unidades familiares en situación de calle. Al mismo tiempo, se reconoció que al inicio de la pandemia se habían planteado desafíos extremos en los hoteles de emergencia, incluidos graves incidentes de violencia, explotación y fallecimientos por drogas, aunque esta situación posteriormente se controló cuando se mejoraron las disposiciones de apoyo y se vio a la policía como un socio crucial y efectivo en estos esfuerzos. Prácticamente no se identificaron infecciones por COVID en los hoteles de emergencia ni en otros servicios para personas en situación de calle.

Gran Mánchester

Contexto de la ciudad

Gran Manchester es una metrópolis con una población de 2.8 millones que abarca diez áreas de autoridad local en Inglaterra, Reino Unido. En 2011, se estableció la electa *Great Manchester Combined Authority* (“Autoridad combinada de Gran Mánchester”, GMCA por sus siglas en inglés), a la cual se le delegó tanto poder como control descentralizado sobre presupuestos, incluyendo los relacionados con la vivienda.

Personas afectadas por la situación de calle

La situación de calle está distribuida de manera desigual en la metrópolis. Más de la mitad de las personas durmiendo a la intemperie están en la ciudad de Mánchester, una de las diez autoridades locales de la región. De acuerdo con la información de los recuentos de calle anuales, la gran mayoría de las personas durmiendo a la intemperie en Gran Mánchester tienen más de 25 años e información reciente no registró a ningún menor de 18 durmiendo a la intemperie en la metrópolis. Alrededor del 85% son hombres. Ocho de cada diez personas durmiendo a la intemperie en Gran Mánchester (el 80%) son ciudadanos del Reino Unido, 9% son de la Unión Europea, el 1% no es de la Unión Europea y se desconoce la nacionalidad de un 10%. Los datos en el programa de alojamiento de emergencia de la metrópolis, *A Bed Every Night* (“Una Cama Cada Noche”) (ver a continuación), sugieren que entre el 4% y el 7% de aquellos en alojamientos de emergencia no tienen acceso a fondos públicos o tienen acceso limitado a los beneficios, lo que refleja la política nacional de migración y las restricciones legales.

Objetivo establecido

El objetivo era acabar con todos los casos de personas durmiendo a la intemperie en toda la metrópolis de Gran Mánchester. Todos los grupos incluidos. La ambición fue anunciada por Andy Burnham en su campaña para la elección de alcalde en 2017. Después de su elección, la metrópolis se inscribió al programa de Ciudades Vanguardia usando este objetivo en enero de 2018.

Tendencias y progresos

- La cifra de referencia de noviembre de 2018 fue de 241. La información del año anterior también está disponible, indicando niveles de 268 personas durmiendo a la intemperie en noviembre de 2017. Esto representa uno de los niveles más altos de personas durmiendo a la intemperie en Gran Mánchester, que en 2017 fue 6,5 veces los niveles observados en 2010.
- La cifra del punto medio de noviembre de 2019 fue de 151, una reducción del 37% con respecto del punto de referencia y de un 44% respecto al nivel más alto de 2017.
- La cifra del punto final de noviembre de 2020 fue de 115, una reducción del 52% con respecto a la cifra de referencia y de un 57% respecto al nivel más alto de 2017.

Fuentes de los datos

Todas las autoridades locales en Inglaterra (incluyendo a las de Gran Mánchester) están obligadas a llevar a cabo anualmente un ejercicio de enumeración de personas durmiendo a

la intemperie. Estas enumeraciones deben llevarse a cabo en “una noche típica” de octubre o noviembre. Las autoridades locales pueden, ya sea hacer una estimación basada en los conteos de personas visiblemente durmiendo a la intemperie, una estimación basada en evidencia en colaboración con agencias locales, o una estimación basada en evidencia que incluya un conteo focalizado. Los métodos y resultados son verificados de manera independiente por la organización caritativa nacional de sinhogarismo, *Homeless Link*, y se implementaron métodos de verificación adicionales en 2020 debido al contexto de pandemia del COVID-19. Aunque se reconoce que estos resultados subestiman el número de personas durmiendo a la intemperie, en general, se considera que los resultados son comparables a lo largo del tiempo debido al uso de métodos consistentes y verificaciones.

Lo que funciona

El liderazgo político de alto perfil y la priorización de la reducción de las personas que duermen a la intemperie por parte del alcalde de la metrópolis fueron factores importantes que permitieron la reducción de las personas que duermen a la intemperie en el Gran Mánchester. Este liderazgo aportó recursos en forma de financiamiento de la Autoridad Combinada, financiación caritativa (a través de la organización benéfica del alcalde) y asociaciones con organismos del sector público. Una innovación clave en Gran Mánchester durante el programa de Ciudades Vanguardia fue la introducción (en otoño del 2018) del programa *A Bed Every Night* (“Una cama cada noche”, ABEN por sus siglas en inglés). Este programa involucró a la Autoridad Combinada trabajando con autoridades locales y organizaciones del sector voluntario/religioso para ampliar el alojamiento de emergencia de barreras bajas en toda la metrópolis, asegurando el acceso a un lugar donde quedarse para cualquier persona durmiendo a la intemperie (o en riesgo de hacerlo). Desde 2018, el programa ha crecido de manera sustancial, alojando a más de 1.000 individuos por noche. Inicialmente, gran parte del alojamiento era en refugios nocturnos estilo dormitorio o habitaciones compartidas, pero ha habido mejoras continuas en la calidad de la provisión y se ha avanzado hacia alojamientos individuales. El trabajo de colaboración entre sectores públicos, voluntarios y religiosos ha sido una característica clave de las respuestas a los casos de personas durmiendo a la intemperie. Por ejemplo, socios de salud y justicia penal han contribuido directamente al programa ABEN con un financiamiento sustancial. Varios programas y flujos de financiamiento nacionales también fueron relevantes para el éxito en la reducción de los casos durmiendo a la intemperie en Gran Mánchester, incluyendo la iniciativa *UK’s Government Rough Sleeper* (“Iniciativa para personas durmiendo a la intemperie del Gobierno del Reino Unido”), el cual ha financiado el trabajo de acompañamiento, provisión de apoyo y alojamiento, los que se considera desempeñaron un papel complementario clave al del programa ABEN. Gran Mánchester también es una de las tres regiones con pruebas piloto de Vivienda Primero de toda Inglaterra y, para febrero de 2021, 311 individuos habían sido alojados a través de este piloto. Esta, y una provisión más amplia de Vivienda Primero, se considera un elemento importante de la evolución de la respuesta a los casos de personas durmiendo a la intemperie en la metrópolis.

Barreras y desafíos

Si bien el programa ABEN ha tenido un rol crucial en la reducción de casos de personas durmiendo a la intemperie, existen problemas con la calidad y naturaleza del alojamiento proporcionado, cuestiones relacionadas con el desalojo y el abandono del alojamiento de ABEN y los desafíos que enfrentan aquellos durmiendo a la intemperie para acceder a los

alojamientos de ABEN (incluidos los procesos de derivación problemáticos, los problemas de acceso fuera del horario laboral y la demanda que supera la oferta en algunas áreas). También es un desafío clave facilitar que los usuarios de ABEN accedan a un alojamiento estable, adecuado para mudarse, influenciado por el acceso limitado al alquiler de viviendas asequibles y largas listas de espera para obtener viviendas sociales. Se ha establecido una agencia de alquiler social para mejorar el acceso a viviendas de alquiler en el sector privado. Si bien Vivienda Primero ha sido considerado como un elemento importante de la respuesta de la metrópolis a personas durmiendo a la intemperie, la demanda supera ampliamente la oferta actual. Si bien el trabajo de prevención del sinhogarismo está más desarrollado en Gran Mánchester que en otras Ciudades Vanguardia (reflejando un marco legislativo nacional que requiere que las autoridades locales tomen medidas razonables para prevenir el sinhogarismo para la mayoría de las unidades familiares en riesgo en un plazo de 56 días), la prevención se ha visto como una debilidad en la metrópolis, pero recientemente se desarrolló una estrategia de prevención. Los recortes nacionales a los presupuestos de autoridades locales y a los derechos de bienestar social de las personas (incluida la asignación de vivienda) se consideran un desafío clave en la prevención de casos de personas durmiendo a la intemperie y del sinhogarismo en general.

Impacto del IGH

Las reuniones convocadas por las Ciudades Vanguardia resultaron increíblemente interesantes para las partes interesadas de Gran Mánchester que asistieron, y beneficiosas desde una perspectiva de solidaridad profesional. También se consideró que el IGH desempeñó un rol importante y único en la identificación de buenas prácticas internacionales y en dar visibilidad a ciudades con grandes ambiciones en esta área. Sin embargo, las lecciones provenientes de los foros del IGH no siempre se consideraron transferibles al contexto de Gran Mánchester.

Impacto del COVID

La pandemia generó una nueva demanda de asistencia por parte de personas que no podían mantener acuerdos de *sofa-surfing* [ir de sofá en sofá] y quienes no podían regresar a sus hogares saliendo de prisión. También provocó reducciones en la mendicidad y otras actividades en la calle. En general, la pandemia condujo a una disminución en los casos de personas durmiendo a la intemperie en Gran Mánchester, reflejando los esfuerzos del gobierno local y nacional para “incluir a todos”. Estos impactos de la pandemia fueron más marginales en Gran Mánchester que en otros lugares de Inglaterra dada la provisión de alojamiento de emergencia de barreras bajas a gran escala con el programa ABEN. Las medidas del gobierno nacional, incluyendo una moratoria de desalojos, cambios en las políticas de bienestar y de “no recurso a fondos públicos”, también fueron útiles, pero existen preocupaciones de que no se hayan mantenido.

Little Rock

Contexto de la ciudad

Little Rock es una ciudad en Arkansas, en el sureste de los Estados Unidos, con una población de 200.000 personas (censo de 2020). Es una de las ciudades más pequeñas en participar del programa de Ciudades Vanguardia, pero la ciudad más poblada en el estado de Arkansas. Alrededor de un sexto (16,6%) de la población sufre de pobreza de acuerdo con el censo de EE.UU., por encima de la cifra nacional de 11,4%. Un poco más del 40% de la población son personas de color o afroamericanos, tres veces la proporción nacional.

Personas afectadas por la situación de calle

De acuerdo con el conteo PIT más reciente, poco más de 1.000 personas estaban experimentando el sinhogarismo en Little Rock en 2019. De estas, la mayoría (573) no tenían refugio, 292 estaban en refugios de emergencia y 201 en alojamientos transitorios de algún tipo. Tres cuartos de la población sin refugio eran hombres y un poco más de la mitad eran personas de color o afroamericanos. La gran mayoría de aquellos sin refugio estaban en situación de sinhogarismo crónico según la definición del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos, (HUD, por sus siglas en inglés), pero solo alrededor de un quinto (20%) informó tener un trastorno por consumo de sustancias y el 12% una enfermedad mental grave. La gran mayoría de aquellos experimentando la situación de calle sin refugio tenían más de 24 años, sin embargo, un pequeño número (16 personas o el 3%) eran menores de 18. Nuestros datos cualitativos respaldan que hay algunos niños durmiendo a la intemperie en Little Rock, usualmente con sus padres y en áreas menos visibles o con menos afluencia. Los niveles de personas en situación de calle en refugios se han mantenido relativamente estables durante la última década, permaneciendo principalmente en el rango de 300-350, pero los niveles de personas en situación de calle sin refugio han seguido una trayectoria ascendente y, en 2019, incrementaron un 27% con respecto a los niveles de 2009.

Objetivo establecido

El objetivo era lograr una reducción del 25% en la situación de calle, particularmente en el área del centro de la ciudad ("el área de vanguardia"), la cual abarcaba todo el distrito 1 y una parte de los distritos 2 y 3. Esta área incluía el distrito central de negocios y fue elegida debido a la concentración de personas en situación de calle y las respuestas a esta en el área.

Tendencias y progresos

- Los datos del punto de referencia están disponibles para enero de 2019, cuando se contaron 266 personas sin refugio en el área de vanguardia.
- No hay datos del punto medio o punto final disponibles para rastrear el progreso del objetivo.
- Datos cualitativos sugieren que es poco probable que el objetivo se haya cumplido o que se haya progresado en reducir la situación de calle en el área de vanguardia. Algunas de las partes interesadas reportan un progreso decente acomodando algunas personas durmiendo a la intemperie en el área en enero de 2019, pero ha habido una afluencia sustancial en el área desde entonces, lo que significa que es poco probable que los números generales se hayan reducido e incluso podrían haber aumentado.

Fuentes de los datos

La población en situación de calle sin refugio se enumera cada dos años con el conteo PIT, el que sigue directrices federales. Si bien es probable que el recuento de la población en situación de calle esté subestimado, se cree que estos conteos son ampliamente comparables con el paso del tiempo. Los datos de referencia reportados anteriormente se recolectaron a través del conteo PIT de 2019, complementado con un método mejorado en el área de vanguardia. El conteo de población sin refugio programado para 2021 no se llevó a cabo como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Para que sea comparable con los datos de referencia, cualquier conteo futuro deberá replicar el método mejorado implementado en el área de vanguardia en 2019.

Lo que funciona

Se han producido tres desarrollos positivos principales en Little Rock en relación a la situación de calle sin refugio. En primer lugar, ha habido algunas mejoras en la coordinación y colaboración entre las partes interesadas clave: se ha reunido un grupo de las Ciudades Vanguardia, lo que ha llevado a algunas partes interesadas que no estaban en la órbita de los demás a dialogar entre sí. Además, ha evolucionado el trabajo en conjunto entre los servicios de acompañamiento y el centro de día en la ciudad, con resultados positivos en vivienda para algunas personas. En segundo lugar, ahora está en la agenda de Little Rock, de una manera que no estaba en el pasado, establecer la infraestructura básica para permitir una respuesta coordinada al sinhogarismo en toda la ciudad (por ejemplo, el sistema coordinado de entrada y la Lista por nombre). En tercer lugar, algunas partes interesadas sintieron que si bien históricamente ha habido un foco en *manejar* el sinhogarismo, ahora hay una conciencia más explícita de la necesidad de *reducirlo* mediante respuestas relacionadas con la vivienda.

Barreras y desafíos

Se identificaron cuatro grupos de barreras que inhibieron el progreso en la reducción de la situación de calle. En primer lugar, hay una serie de problemas relacionados con la coordinación insuficiente entre los servicios, incluyendo la falta de voluntad por parte de algunos servicios para colaborar, la falta de capacidad por parte de otros para colaborar efectivamente y la falta de una infraestructura de coordinación (como un sistema de entrada coordinado). El segundo grupo de barreras se relaciona con problemas de liderazgo y gobernanza: no existe una única organización principal o foro liderando el desarrollo de políticas y prácticas sobre el sinhogarismo, lo que contribuye a una naturaleza fragmentada de las respuestas y debilita una toma de responsabilidad por los avances (o la falta de ellos). En tercer lugar, existe una falta general de recursos adecuados para abordar el sinhogarismo en Little Rock. Una preocupación específica se relaciona a la distribución de fondos pertinentes del HUD que, según reconocen diversas partes interesadas, no se dirige a aquellas organizaciones que trabajan de manera más directa e intensamente con la población sin refugio. Un cuarto grupo de barreras se relaciona con la naturaleza de las respuestas a la situación de calle y, en particular, a la ausencia de respuestas relacionadas a la vivienda y la predominancia de la provisión de refugio y programas centrados en la sobriedad, adicciones, empleo, etc. Se necesita un mayor foco en garantizar el acceso a viviendas asequibles de calidad con el apoyo necesario para permitir que las personas mantengan esas viviendas. No hay provisión de Vivienda Primero en Little Rock y los datos cualitativos indican que este

modelo respaldado por evidencia no es bien comprendido por algunas de las partes interesadas claves.

Impacto del IGH

La participación en el programa de Vanguardia puso en contacto a algunos actores clave que anteriormente no lo estaban y cambió el foco de las conversaciones hacia la reducción de la situación de calle, así como la importancia de coordinar las respuestas dirigidas a infraestructura y vivienda. Sin embargo, las partes interesadas estaban frustradas por la falta de apoyo práctico y existía la sensación de que el objetivo era potencialmente demasiado ambicioso dada la situación en Little Rock en el punto de referencia.

Impacto del COVID

La pandemia significó que algunos servicios pudieran atender a menos personas en entornos menos adecuados (es decir, en exteriores). Se reportaron algunas innovaciones positivas en los servicios, específicamente el establecimiento de una línea telefónica de asesoramiento. La respuesta de los refugios a la pandemia fue bastante variable, algunos refugios (más formales y profesionalizados) redujeron su capacidad, mientras que otros (más informales) continuaron en su mayoría como siempre, aunque se proporcionó equipo de protección para permitir un trabajo más seguro. Se pusieron a disposición un pequeño número de cuartos de hotel para ayudar en la respuesta al sinhogarismo durante la pandemia. Si bien los moratorios de desalojo fueron positivos en un principio, las partes interesadas reportaron que los desalojos continuaron e incrementó el número de personas en riesgo de desalojo debido a los impactos económicos de la pandemia. Los incrementos en el financiamiento federal para la ciudad también fueron bien recibidos, sin embargo, hubo frustración por el tiempo que estos tardaron en llegar a los servicios y algunas preocupaciones de que no se dirigieran de manera efectiva a prevenir o resolver sosteniblemente la situación de calle.

Montevideo

Contexto de la ciudad

Montevideo es la capital y la ciudad más grande de Uruguay en Sudamérica. Según el último censo (2011), tiene 3.29 millones de habitantes.

Personas afectadas por la situación de calle

Los últimos datos de un recuento PIT de julio de 2020 mostraron un total de 2.535 personas experimentando la situación de calle, de los cuales 885 estaban registrados como sin refugio. Los datos sobre el perfil solo están disponibles para todas las personas en situación de calle (con o sin refugio): un 90% eran hombres, un 65% solteros, la edad promedio era de 39 años y un 81% había nacido en Montevideo. Casi un tercio (30%) de todas las personas en situación de calle informaron problemas de salud mental y más de la mitad (56%) informaron consumir sustancias diariamente. Más de la mitad (56%) informaron pérdidas en sus ingresos debido al COVID-19 y un 27% había perdido su empleo debido a la pandemia.

Objetivo establecido

El objetivo para Montevideo era reducir en un 25% la situación de calle en toda la ciudad.

Tendencias y progreso

- La cifra de referencia de abril de 2019 fue de 1.043 personas “sin refugio”.
- No hay datos de punto medio disponibles.
- La cifra de referencia final de julio de 2020 fue de 885. Esta es una disminución de un 15% respecto del punto de referencia.

Nótese que una cifra del verano del 2019 está comparada con una cifra del invierno del 2020. En el invierno, hay generalmente más camas de refugio disponibles que en el verano, lo cual significa que parte de la reducción de la situación de calle puede ser un resultado de las influencias estacionales. Cabe destacar que el número de personas en situación de calle con refugio aumentó dos tercios entre abril del 2019 y julio del 2020 (de 995 a 1.668).

Fuentes de los datos

Los datos fueron recopilados por recuentos de Puntos en el Tiempo con la participación de un gran número de voluntarios, y organizados por el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Estadística y la oficina local de las Naciones Unidas.

Lo que funciona

El número de camas en los refugios (en su mayoría proporcionadas por ONGs en nombre del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)) aumentó considerablemente durante el periodo de evaluación. La reducción que se logró de la situación de calle se debió principalmente a un aumento considerable en la capacidad de los refugios. También hubo intentos por mejorar los estándares y permitir mayor privacidad en los refugios, lo cual los ha hecho más accesibles para las personas experimentando la situación de calle.

Se lanzó una iniciativa para proporcionar vivienda a las personas en situación de calle bajo el programa de Vivienda Primero. Pero este tipo de provisión fue principalmente dirigida a las

personas que tenían un nivel mínimo de ingresos y que se consideraban capaces de vivir por sí mismas con un bajo nivel de apoyo. Se esperaba que estas medidas crearían más espacio en los refugios para las personas viviendo en las calles. Se implementaron algunas provisiones independientes para mujeres y familias, pero, en la mayoría de los casos, los departamentos tenían que ser compartidos por dos personas, lo cual fue considerado como una versión latinoamericana de Vivienda Primero. También se decía que las personas solteras preferían compartir para así tener compañía. Hacia el final del período de evaluación se desarrollaron planes para alquilar varios cientos de unidades de viviendas del Ministerio de Vivienda para antiguos usuarios de refugios.

Barreras y desafíos

Un fuerte incremento del sinhogarismo durante la pandemia por COVID-19 intensificó, al mismo tiempo, el desafío de reducir la situación de calle. Los informantes clave mencionaron la necesidad de fortalecer el rol de la sociedad civil en un contexto donde la mayoría de las actividades sobre la situación de calle eran realizadas por el gobierno central. La falta de prevención y un sector de salud mental extremadamente subdesarrollado fueron consideradas barreras importantes para una reducción sustentable de la situación de calle. Se mencionó a las personas liberadas de prisión sin un hogar a donde ir como un problema particular. Se reportó que el acceso a vivienda permanente y asequible era extremadamente difícil, no solo para las personas en situación de calle, sino para una gran parte de la población.

El nuevo gobierno cerró una unidad de recepción central y el sistema de entrada de “una puerta”. Una de las consecuencias fue que las personas en situación de calle se formaban frente a los refugios por la noche sin saber si podrían conseguir una plaza libre. Un “equipo de gestión de capacidad” tuvo la tarea de redirigir a los que eran rechazados a espacios libres en otros lugares para esa misma noche.

Impacto del IGH

El impacto más útil del IGH para Montevideo fueron las oportunidades de red de contactos y el intercambio de información. Se solicitó información adicional sobre temas como el programa Vivienda Primero, estrategias de acompañamiento y trabajo de centros de día integradores y, en general, se hizo un llamado a un apoyo más específico adaptado a las condiciones a nivel local. Dado que el principal actor de las actividades en Montevideo fue un ministro del gobierno central, también se recomendó que el IGH proporcione más asesoramiento a las instituciones gubernamentales. Los problemas de lenguaje fueron otro tema y la exigencia de proporcionar más traducciones al español de documentos y comunicaciones importantes. Hubo algunas barreras para la continuidad porque un cambio de gobierno causó también cambios en los representantes principales del MIDES que habían estado en contacto con el IGH y no hubo oportunidades de transferir el conocimiento y los compromisos a la nueva administración.

Impacto del COVID

Muchas personas en situación de calle perdieron sus trabajos en el sector de la economía informal durante la pandemia y se crearon nuevas personas en situación de calle debido a la pérdida de empleo o reducción severa en el ingreso de las unidades familiares que, como consecuencia, ya no podían cubrir sus costos de vivienda. Después de una mala experiencia

inicial con un refugio muy grande (en un estadio deportivo) usado como alojamiento temporal durante los primeros meses de la pandemia por COVID-19, nuevos tipos de unidades de alojamientos más pequeños (en habitaciones para dos personas cada una y abiertos 24/7) fueron introducidos para las personas más vulnerables experimentando la situación de calle, dando prioridad a adultos mayores y aquellos con problemas físicos de salud. Se redujo el número de camas en refugios existentes (en la mayoría de los refugios de 30 a 20). Los centros de día también se convirtieron en refugios 24/7. Los informantes clave informaron una mayor conciencia entre el público general de que las personas en situación de calle no podían “quedarse en casa” y necesitaban apoyo adicional.

Rijeka

Contexto de la ciudad

Rijeka tiene 128.400 habitantes y es la tercera ciudad más grande en Croacia.

Personas afectadas por la situación de calle

Falta información sobre el perfil de las personas en situación de calle en Rijeka y en Croacia en general.

Objetivo establecido

El objetivo para Rijeka fue reducir la situación de calle en un 50%.

Tendencias y progresos

Expertos locales juzgaron que el primer conteo en Rijeka fue una subestimación masiva (solo se contaron 40 personas en un primer conteo en 2019). En enero de 2020, otro estimado de la proporción de clientes de los servicios de acompañamiento que dormían en las calles concluyó que 70 personas estaban experimentando la situación de calle. Hacia el final del periodo de evaluación se informó el número de personas atendidas por los servicios de acompañamiento, al igual que el de aquellas que pasaron de la situación de calle a otras situaciones, pero no había datos confiables disponibles sobre el punto de referencia, el punto medio y el punto final.

De las 107 personas que fueron registradas como usuarios del servicio de acompañamiento en calle, 21 personas se mudaron fuera de Rijeka, 27 personas se mudaron a instalaciones de alojamiento de diversos tipos y 10 encontraron un trabajo (y luego pudieron encontrar alojamiento). Esta información no permite una comparación en diferentes puntos en el tiempo.

Fuentes de los datos

Aparte de las estadísticas de acompañamiento, no hay datos confiables disponibles sobre el nivel de la situación de calle en Rijeka. Asimismo, falta información sobre el perfil de las personas que viven en la calle. A nivel local, hubo un gran interés en mejorar los datos sobre la situación de calle.

Lo que funciona

El socio del IGH en Rijeka, De Paul Croacia, se enfocó en ampliar y mejorar el servicio de acompañamiento e implementó un pequeño proyecto de jardinería. De Paul Croacia también tenía como objetivo desarrollar su propio servicio de alojamiento y todavía tenía esperanzas de introducir esto en un futuro próximo. Otro objetivo importante era mejorar la cooperación con otros socios en el campo de los servicios para la situación de calle en la ciudad. Tres o cuatro “comunidades de viviendas” para mujeres y personas que salieron de prisión se consideraron una alternativa importante para los refugios ya existentes. Estos eran departamentos compartidos por tres o cuatro personas compartiendo una cocina e instalaciones sanitarias. Los residentes también disponían de cierto apoyo social.

Barreras y desafíos

Los informantes clave reportaron una falta general de alojamiento y de vivienda social. Esto también fue una barrera para que De Paul Croacia implementara un enfoque de acompañamiento asertivo, abriendo más rutas hacia un alojamiento estable para personas experimentando la situación de calle. Se enfatizó como problema central la pobreza y la falta de dinero para pagar un departamento o una habitación individual.

Las camas disponibles en los refugios se concentraban en habitaciones de cinco o seis camas y el alcohol estaba prohibido en los refugios existentes, pese a que se decía que la gran mayoría de las personas experimentando la situación de calle en Rijeka tenían problemas de consumo de sustancias. Había una necesidad evidente de una oferta de alojamiento más diversificada y de mejor calidad.

No se permitía el uso de los refugios a personas no locales o sin documentos de identificación válidos. Obtener seguros de salud también fue un problema para las personas en situación de calle.

Se informó que el acceso a servicios de salud mental era particularmente deficiente y que el alta médica repentina de los hospitales provocó que personas se quedaran en las calles. Se enfatizó en la necesidad de más psiquiatría comunitaria.

Impacto del IGH

Se consideró particularmente útil el asesoramiento del IGH sobre el trabajo de acompañamiento. Asimismo, se apreció la participación en el programa de liderazgo y actividades de la red de contactos del IGH.

Impacto del COVID

Además de una disminución en el número de migrantes de temporada y un pequeño aumento en la cantidad de personas que perdieron su casa debido a la crisis económica, el impacto de la pandemia en cuanto a la situación de calle en Rijeka parece haber sido bastante limitado.

Algunas personas en situación de calle se vieron disuadidas de utilizar refugios durante la pandemia debido al temor de ser encerradas y puestas en cuarentena.

La experiencia de la pandemia aumentó la disposición de los voluntarios para ofrecer apoyo a las personas en situación de calle.

Santiago de Chile

Contexto de la ciudad

Santiago de Chile, capital de Chile, es la ciudad más grande del país con 6.77 millones de habitantes. Es también una de las ciudades más grandes de Sudamérica. El Gran Santiago está dividido en casi 40 comunas, dos de las cuales fueron elegidas para llevar a cabo la iniciativa del IGH: la comuna de Santiago (o el centro de Santiago) con una población de aproximadamente 345.000 habitantes (2016) y San Bernardo, con una población de aproximadamente 294.000 habitantes (2016). Cada comuna o municipio está gobernada por un cuerpo directamente elegido que se conoce como concejo municipal, y el que consiste de un alcalde y un grupo de concejales.

Personas afectadas por la situación de calle

No hay datos específicos disponibles sobre las características de la situación de calle en Santiago de Chile. Un registro nacional de aproximadamente 15.000 personas en situación de calle en todo Chile registró 84,4% hombres y 15,6% mujeres. Una tercera parte (34,8%) se reportaron como crónicamente enfermos.

Objetivo establecido

Para Santiago, y para Chile en general, el acuerdo con el IGH fue realizado por el gobierno central. Debido al inicio tardío del programa en Chile, el cumplimiento del objetivo se fijó para 2022 y se acordó una reducción del 50% en la situación de calle en cinco comunas (tres de ellas en el Gran Santiago) para las personas mayores de 50 años que llevan más de cinco años en las calles.

Tendencias y progresos

- La cifra de referencia para el grupo objetivo en ambas comunas seleccionadas de Santiago (San Bernardo y Santiago) fue de 153 en 2019. El objetivo se redujo a dos en lugar de tres comunas debido al recorte de presupuesto que provocó la pandemia del Covid-19.
- No se disponía de una cifra del punto medio.
- La cifra del punto final (para esta evaluación) de diciembre de 2020 fue de 118 personas del grupo objetivo en ambas comunas. Esto significa una reducción del 23% con respecto al punto de referencia. Hay que tener en cuenta que el año acordado en Santiago para el punto final es 2022.

Fuentes de los datos

La información recopilada para la iniciativa del IGH se deriva de censos conducidos por ONGs en las comunas seleccionadas. La recopilación de datos está diseñada para poder identificar el grupo objetivo específico del IGH (personas mayores a 50 años con más de 5 años de experiencia en calle).

Lo que funciona

En Santiago, el programa estaba enfocado en dos comunas y siguió un enfoque a nivel de vecindario. En primer lugar, se financió en cada comuna un grupo local “Calle Cero” (grupo

de “nadie en la calle”), que debía realizar recuentos de calles mensuales y organizar a los diferentes actores del vecindario para comprometerse con el objetivo establecido. En segundo lugar, se implementó un programa nacional llamado “Vivienda Primero”, el cual sirvió para organizar y financiar viviendas permanentes para el grupo objetivo. Se alquilaban departamentos con financiamiento del gobierno central en el mercado de viviendas privadas. Por lo general, estos departamentos debían ser compartidos entre dos personas, lo que se consideraba -al igual que en Montevideo-, como la versión latinoamericana de Vivienda Primero. Se argumentaba que las personas solteras deseaban compartir para tener compañía. En tercer lugar, se abrió un centro en cada comuna llamado Centro de Acogida Municipal, el cual fue la base para los servicios dirigidos al grupo objetivo del IGH.

Se describió que el programa Vivienda Primero tenía tres objetivos importantes: estabilidad en la vivienda, mejoras en la salud e integración social. Se observó un cambio de paradigma en el proceso de selección de los clientes de Vivienda Primero, ya que las personas en situación de calle de larga duración mayores a 50 años no habían sido antes el foco principal de las políticas para personas en situación de calle, pese a ser un grupo particularmente vulnerable.

Barreras y desafíos

No fue fácil encontrar dos comunas que actuaran como áreas pilotos para el programa. Los alcaldes locales tuvieron que firmar un acuerdo con el gobierno central y existían temores de que un esfuerzo mejorado pudiera atraer a más personas en situación de calle desde otros vecindarios. La pandemia del COVID-19 ralentizó el proceso de implementación, ya que los recursos y esfuerzos se redirigieron a “proteger la vida y la salud” de las personas en situación de calle y proporcionar más refugios en un “plan de invierno” mejorado.

Los informantes clave consideraron como un problema que muchos refugios solo estaban abiertos durante el invierno.

Se informaron como problemas particulares, la falta de prevención y provisión adecuada para personas en situación de calle con problemas de salud mental, para aquellos recién liberados de la cárcel y para niños que salen del cuidado institucional. Había algunas iniciativas nuevas que habían comenzado a mejorar la situación para quienes salen del sistema de tutela.

Impacto del IGH

Hubo consenso entre los informantes clave de que el IGH había sido influyente en la implementación de Vivienda Primero en Chile. Establecer un objetivo medible también se consideró un paso positivo e importante.

Se mencionó que el consejo técnico y metodológico, al igual que ofertas como el programa de liderazgo, programas de intercambio y seminarios fueron especialmente útiles. Las visitas de representantes del IGH brindaron un apoyo vital para llegar a un acuerdo a nivel nacional.

Dado que en Chile, los socios del IGH eran principalmente representantes del gobierno central, las ONGs se quejaron de no estar lo suficientemente involucradas. También se mencionó la necesidad de una mayor comunicación en español.

Impacto del COVID

La crisis económica, no solo en Chile, pero en todos los países vecinos, ha aumentado claramente la situación de calle en Chile, causado en parte por personas que perdieron sus empleos en la economía informal, parcialmente por los desalojos de personas que han experimentado la pérdida de ingresos y también por el aumento de migrantes en pobreza extrema.

Durante la pandemia, se redujo el tamaño de los refugios. Más refugios que antes tenían “solo” 20 camas y también estaban abiertos 24/7, en lugar de solo en las noches. Se abrieron muchos refugios adicionales para alojar a los más vulnerables. Se informó de una intensificación del acompañamiento en calle durante el invierno. Sin embargo, gran parte de esto estaba enfocado en proveer alimento y protección a las personas del frío mortal. La falta de coordinación en el trabajo de acompañamiento fue mencionada.

Se le pidió a la policía que ayudara con actividades de acompañamiento, ya que no tenían restringido trasladarse durante el confinamiento. Esto ha significado que su rol cambiara, al menos en parte, desde el control social hacia un énfasis en el apoyo social.

Sídney

Contexto de la ciudad

La ciudad de Sídney es uno de los 35 consejos locales dentro del Gran Sídney. La población de la ciudad era de 248.736 (junio de 2020), alrededor del 4,6% de la población total de Gran Sídney. La población aumentó en un 27% en los 10 años de 2010 a 2020, una tasa de crecimiento más alta que la de Gran Sídney y Nueva Gales del Sur en conjunto.

Personas afectadas por la situación de calle

La población en situación de calle varía en verano e invierno, con una mayor población en verano. En febrero de 2020, 334 personas estaban durmiendo a la intemperie y 505 estaban en alojamientos temporales y de crisis. La población en situación de calle es predominantemente masculina, australiana y de mediana edad y hay una representación desproporcionada de aborígenes e isleños del Estrecho de Torres, quienes han migrado de comunidades más pequeñas a la ciudad.

Objetivo establecido

El objetivo acordado en Sídney fue una reducción del 25% en el número de personas durmiendo en la calle en toda la ciudad. La ciudad mide el sinhogarismo a través de dos recuentos de calle por año, en febrero y en agosto.

Tendencias y progresos

- Verano - La cifra de referencia de febrero de 2017 fue de 433. En febrero de 2019, la cifra fue de 373 y en febrero de 2020 era de 334, lo que equivale a una reducción del 23% con respecto al punto de referencia. En febrero de 2021 se mostró una reducción del 37% a 272 personas.
- Invierno - La cifra de referencia de agosto de 2017 fue de 386. En agosto de 2019, esta cifra se redujo a 254, debido a las restricciones del COVID. No se llevó a cabo un recuento de calle en agosto de 2020.

Fuentes de los datos

Además de los recuentos de calle dos veces al año, Sídney está desarrollando y poniendo en marcha una Lista-por-nombre. Los problemas tecnológicos, la obtención de apoyo y las inquietudes de las partes interesadas sobre elementos de la herramienta misma han retrasado su implementación y limitado su eficacia hasta la fecha.

Lo que funciona

La reducción de la situación de calle fue declarada una de las “prioridades del Primer Ministro” para toda Nueva Gales del Sur (NSW, por sus siglas en inglés). Esta significativa voluntad política ha garantizado un foco en el objetivo y ha asegurado tanto la inversión como el compromiso de reducir el sinhogarismo. La *End Street Sleeping Coalition* (“Coalición para acabar con el dormir en la calle”, ESSC por sus siglas en inglés) se estableció como entidad en 2019 para proporcionar una organización central para abordar el sinhogarismo, impulsada por el compromiso del gobierno del estado de NSW. Esta coalición cuenta con una junta directiva que incluye al gobierno estatal, el gobierno de la ciudad y algunas organizaciones voluntarias. Hubo opiniones mixtas entre los informantes clave sobre su efectividad hasta la

fecha, pero un área en la que estos se mostraron particularmente partidarios fue en el papel evolutivo del ESSC en la creación de vías para que las personas con las necesidades más complejas obtengan resultados positivos en términos de vivienda.

La reducción en la situación de calle parece haberse logrado fundamentalmente por los esfuerzos coordinados, el acompañamiento asertivo y la habilidad de proporcionar viviendas permanentes con cierto nivel de apoyo. En términos del acompañamiento asertivo, los informantes clave explicaron la importancia de desarrollar relaciones y confianza con las personas en situación de calle antes de que muchas de ellas estuvieran dispuestas o fueran capaces de acceder al apoyo de vivienda. El acompañamiento asertivo ha sido fundamental para los casos de personas a la intemperie en Sídney desde 2017, cuando el enfoque principal del gobierno de la ciudad fue el acompañamiento en lugar de la aplicación de medidas, como respuesta principal a un gran campamento en Martin Place.

Los programas del tipo Vivienda Primero con medidas de mantenimiento de la vivienda han ganado mayor importancia. Ejemplos de innovación incluyen el programa *New South Wales Together Home* (“Juntos en casa de Nueva Gales del Sur”) (ver abajo) y el programa *STEP* (el cual ofrece 3 meses de apoyo integral y el “Piloto de Mantenimiento de Alquileres en Viviendas Sociales”). Sídney también proporcionó algunos ejemplos de prácticas de prevención coordinada con, por ejemplo, funcionarios de vivienda que iban a prisiones para interactuar con reclusos y comenzar sus caminos a la vivienda desde prisión.

Barreras y desafíos

Hubo un consenso local en cuanto a que las respuestas culturalmente apropiadas para las personas aborígenes experimentando la situación de calle han sido gravemente insuficientes y que sus patrones migratorios y necesidades se han malinterpretado y/o desatendido. Durante el COVID-19, se estableció un grupo de apoyo aborígen, el cual ha continuado activo, y los informantes clave tenían la esperanza de que se produjera un cambio positivo en la comprensión y el apoyo adecuado.

Las personas no-ciudadanas no tienen derecho a vivienda ni a apoyos relacionados, incluyendo a neozelandeses, quienes podrían tener derecho a estos apoyos basados en un acuerdo recíproco de vivienda y trabajo entre Nueva Zelanda y Australia. Si bien recibieron alojamiento temporal durante la pandemia, no se han encontrado soluciones a largo plazo para ellos.

La oferta de viviendas es una barrera significativa, con escasez y una mala calidad de las mismas. Las opciones de vivienda adecuadas y el acceso a un apoyo adecuado para las personas con necesidades complejas siguen siendo un desafío, junto con el acceso a servicios de salud mental y a apoyo de consumo de sustancias.

Impacto del IGH

El equipo del IGH, y en particular Dame Louise Casey, fueron considerados altamente influyentes para lograr compromisos estratégicos y políticos para reducir la situación de calle en Sídney. El IGH también fue fundamental en el movimiento de introducción de una Lista-por-nombre y en compartir prácticas y proporcionar un foro para el apoyo entre pares.

Impacto del COVID

Durante la crisis del COVID-19, se dijo que los servicios de salud, vivienda y apoyo trabajaron en conjunto de buena manera. Las personas recibieron un alojamiento en hoteles con mejores estándares que el de provisiones anteriores de hostales, con clínicas de atención regular ofrecidas para apoyar a las personas que vivían en alojamientos temporales.

En respuesta a la pandemia, el gobierno de Nueva Gales del Sur lanzó el programa “Juntos en casa”, el cual tiene como objetivo “transicionar a las personas en una trayectoria lejos del sinhogarismo y hacia una vivienda estable a largo plazo, al mismo tiempo que se mejora su bienestar personal general”. El programa se implementó por primera vez en julio de 2020, apoyando a 400 personas (esta cifra incrementó a más de 1.000 personas en 2020) a conseguir viviendas de largo plazo en toda Nueva Gales del Sur. Las partes interesadas en Sídney se mostraron positivas ante la vivienda coordinada y el apoyo personal proporcionado por este programa, aunque se observó que el programa creó una mayor competencia para la ya escasa provisión de viviendas asequibles.

Además, durante la pandemia, el gobierno federal australiano aumentó la tasa de desempleo y otros beneficios disponibles para las personas. Este aumento en los beneficios se ha reducido lentamente, pero se hizo una concesión para aumentar la tasa original de desempleo y otros beneficios en \$50 cada quince días. También se hicieron efectivas moratorias en los desalojos de los alquileres y en los pagos de hipotecas. En el momento de la segunda etapa, muchos de estos mecanismos de apoyo adicionales estaban en proceso de ser retirados, lo que generó temores de una nueva ola de sinhogarismo.

Tshwane

Contexto de la ciudad

Tshwane es una municipalidad metropolitana en el norte de la provincia de Gauteng, Sudáfrica. Tiene su centro en la ciudad de Pretoria. Tshwane tiene aproximadamente 3 millones de habitantes (censo de 2011), de los cuales aproximadamente el 75% son personas de color y la mayoría de los restantes (aproximadamente 20%) son personas blancas. Existen ocho idiomas oficiales en Tshwane (afrikáans, inglés, sepedi, tsonga, setsuana, isiZulu, ndebele y tshivenda). Por lo tanto, este es un contexto multilingüe, sin un único idioma predominante.

Personas afectadas por la situación de calle

No hay datos cuantitativos sobre los perfiles de las personas afectadas, sin embargo, los informantes clave sugirieron cuatro subgrupos clave: personas mayores afectadas por el sinhogarismo crónico (con una necesidad de intervención Vivienda Primero); personas trabajadoras con salarios bajos (con una necesidad de viviendas sociales cerca de sus lugares de trabajo); hombres jóvenes desempleados (con la necesidad de oportunidades económicas y/o laborales) y personas con un trastorno por consumo de sustancias (con una necesidad de tratamiento y apoyo, así como de alojamiento). Según algunos informes, la proporción de migrantes (de afuera de Sudáfrica) en la población en situación de calle es alta.

Objetivo establecido

El objetivo era reducir en un 50% el número de personas mayores (de más de 65 años) quienes estaban en situación de calle en seis distritos (de 104, efectivamente el centro de la ciudad). Este objetivo fue seleccionado considerando la extrema vulnerabilidad del grupo objetivo.

Tendencias y progresos

No hay datos cuantitativos disponibles para monitorear el progreso hacia el cumplimiento de este objetivo. Las estadísticas disponibles sobre la situación de calle son muy antiguas (censo de 2011) y no están desglosadas por edades. No obstante, los informantes clave sostenían firmemente que se había progresado hacia el objetivo como resultado de una mejor coordinación y de servicios adicionales dirigidos a este grupo, particularmente desde el brote inicial del COVID.

Fuentes de los datos

El estimado más reciente de la magnitud de la situación de calle es de 2011 (censo) y se reconoce que es una subestimación. No se han realizado recuentos de calle recientemente. Hay esperanzas de que en un futuro próximo se pueda realizar un recuento de calle en toda la ciudad, posiblemente en colaboración con el *Statistics South Africa* (“Estadísticas de Sudáfrica”), vinculado con el censo (retrasado hasta 2022 como resultado del COVID-19). Existen varios reportes locales que contienen material cualitativo relevante, el más reciente de ellos es DeBeer & Hugo (2021).

Lo que funciona

Los beneficios de una coordinación y colaboración sustancialmente mejoradas para abordar la situación de calle fueron evidentes durante la pandemia de COVID en Tshwane (ver a continuación), al igual que las ventajas de formas de alojamiento más pequeñas y especializadas, que ofrecen un apoyo más personalizado (ver DeBeer & Hugo, 2021, p. 22).

Otro tema importante en Tshwane fue la reconciliación familiar que, en este contexto, generalmente implica que los migrantes rurales regresen a sus villas de origen. Sin embargo, los números de reconciliaciones exitosas parecen ser muy modestos y las partes interesadas enfatizaron la importancia de un apoyo sostenido tanto para las familias como para las personas en situación de calle.

También hubo un gran énfasis en la necesidad de desarrollo de habilidades, especialmente para los hombres jóvenes sin discapacidades motrices que representan una gran proporción de la población en situación de calle en Tshwane. Sin embargo, algunas partes interesadas pusieron en duda la eficacia de este enfoque debido a los altos niveles de desempleo (tanto que ni siquiera personas capacitadas podían encontrar trabajo) y los altos costos de vivienda (incluso las personas que trabajaban tenían dificultades para encontrar vivienda).

Aunque hubo una historia de prácticas brutales de aplicación de medidas en Tshwane, se dijo que la formación policial en derechos humanos había mejorado la situación.

Una idea interesante señalada por algunos informantes clave, pero aún no implementada, fue la conversión potencial de edificios gubernamentales abandonados en viviendas asequibles. Varios entrevistados en Tshwane también señalaron que aprovechar el proceso de desarrollo privado, a través del sistema de planificación, era clave para ampliar las oportunidades de vivienda asequible en la ciudad, aunque esto no se había llevado a la práctica.

Barreras y desafíos

Un desafío clave en Tshwane es la debilidad del estado para responder a la situación de calle, adoptando estrategias no financiadas adoptadas a nivel de ciudad (aunque a nivel provincial, un borrador de política sobre situación de calle estaba cerca de finalizarse en el momento de nuestro trabajo de campo y se decía que era bastante bueno). Antes del COVID solo había un refugio nocturno dirigido por la ciudad destinado a albergar a un máximo de 150 personas, pero la falta de una gestión adecuada y de provisión alternativa significaba que hasta 800 personas se amontonaban en esta instalación con acceso limitado a servicios sociales y amenidades básicas. Se decía que había abundancia en los servicios alimenticios en el centro de la ciudad, así como algunos servicios de acompañamiento y de salud, a menudo proporcionados por grupos religiosos, pero poco en los suburbios que es donde muchas de las personas en situación de calle se congregaban. Algunos proveedores de refugios religiosos operaban con umbrales de condicionalidad elevados, excluyendo a usuarios de drogas y/o poniendo obstáculos para la implementación de enfoques de reducción de daños.

Impacto del IGH

Se atribuyó a la participación de IGH el aporte de ideas adicionales, coraje, elaboración de estrategias y beneficios energizantes para abordar la situación de calle en Tshwane, particularmente durante el COVID-19. Se reconoció el impacto positivo de las delegaciones de alto nivel del IGH. Se dijo que el objetivo del IGH ayudó a impulsar el esfuerzo concentrado para abordar la situación de calle entre las personas mayores en Tshwane, lo que se aceleró

durante el COVID. En términos más generales, la importancia de segmentar la población en situación de calle y desarrollar respuestas más personalizadas parecía ser una lección fundamental que los principales interesados habían aprendido de su participación con el IGH. El IGH también había sido instrumental en la obtención de recursos adicionales por parte de la organización benéfica Comic Relief.

Impacto del COVID

Después de un intento inicial desastroso de agrupar una gran cantidad de personas en situación de calle en un estadio de fútbol abandonado, el *Tshwane Homeless Forum* (“Foro para personas en situación de calle de Tshwane”), apoyado por los investigadores de las universidades de Pretoria y Sudáfrica, redactó un plan colaborativo para luchar contra la situación de calle durante el COVID-19, el cual fue adaptado por la ciudad en marzo de 2020. Las respuestas mejoraron notablemente a partir de entonces, se abrieron rápidamente una gran cantidad de refugios adicionales (incluyendo unidades más pequeñas y especializadas), se estableció un servicio de entrada coordinada, y se logró una mayor cooperación entre agencias y una promoción más efectiva. Nuevos servicios médicos y de otros tipos en los refugios ayudaron a mantener bajas las tasas de infección del COVID-19. Durante la pandemia, también se informó de mejoras en la oferta y en la aceptación de tratamientos de drogas para personas en situación de calle en los refugios. Una nueva iniciativa, *Community of Practice* (“Comunidad de práctica”), de la Universidad de Pretoria cumplió una función estratégica y de apoyo.

Se consideró que sería desafiante mantener a largo plazo los niveles mejorados de colaboración entre agencias logrados durante la pandemia del COVID-19. Al momento de la segunda etapa del trabajo de campo, habían cerrado todos los refugios temporales de la autoridad local, excepto uno, y algunos de los nuevos refugios de las ONGs. Hay opiniones mixtas sobre si la situación de calle ha disminuido o aumentado en Tshwane como consecuencia del COVID, pero se sabe que aquellos que trabajan en la economía informal se han visto gravemente afectados.