

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

Resumen Ejecutivo

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

I-SPHERE (Universidad Heriot-Watt)

y

GISS (Bremen)

Marzo de 2022

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

enfaticaron 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.