

The cover features a grayscale cityscape with a prominent network graphic of brown lines and nodes on the right side. The title is in large, bold, red letters. A red box highlights the word 'REVISTA'.

REVISTA
**SITUACIÓN
DE CALLE**

CISCAL

*Investigación e
Incidencia para el fin de
la Situación de Calle en
América Latina*

Revista Situación de Calle, N° 1
N° 1, Vol N° 1, 2021

CISCAL

*Investigación e
Incidencia para el fin de
la Situación de Calle en
América Latina*

Comité Editorial

Director y Editor en jefe de la Revista Situación de Calle:

Dr. Carlos Andrade Guzmán

Socio fundador de CISCAL

Miembros del Comité

Dra. Paulette Landon Carrillo. Decana Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado.

Dr. Ignacio Eissmann Araya. Director en Corporación Moviliza. Socio Fundador de CISCAL

Mag. Felipe Estay. Director Ejecutivo, Corporación Moviliza

Dra. Gabriela Rubilar Donoso. Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile

Dr. Santiago Bachiller. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina).

Mag. Fiorella Ciapessoni. Socióloga.

Dr. Pedro Cabrera. Pontificia Universidad Católica de Comillas, España.

Dra. Jorgelina Di Iorio. Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires. Argentina

Dra. María José Rubio. España. Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.

Dra. Antonia Díaz-Valdés. PhD en Trabajo Social, Boston College, Estados Unidos

Dra. Florencia Picasso Risso. Investigadora, Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Javier Reyes Martínez. Universidad Loyola del Pacífico, México.

Dra. Lorena Valencia Gálvez. Directora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana.

Dra. María Angélica Pavez García. Analista de Políticas Públicas y Académica de la Escuela de Sociología de la Universidad Diego Portales.

Contacto

candrade@ciscal.org

Presentación de la Revista

La Revista Situación de Calle del Centro de Investigación de la Situación de Calle en América Latina – CISCAL es una publicación de difusión de conocimiento de trabajos originales focalizados en la situación de calle que apunta a recoger aprendizajes para su erradicación en la región. La revista es creada el año 2019 para su difusión en formato electrónico, publicando su primer número en octubre del año 2021. Los artículos publicados en la revista Situación de Calle cuentan con arbitraje ciego de pares, quienes utilizan una pauta de evaluación para determinar la publicación de artículos.

Objetivo central de la publicación:

La Revista Situación de Calle se plantea como propósito: “Difundir el conocimiento generado en materia de situación de calle por medio de investigaciones y/o reflexiones teórico-conceptuales centradas en el fenómeno.”

Normas de publicación:

Los trabajos presentados en la revista Situación de Calle, deben corresponder a:

- 1) Resultados de investigaciones
- 2) Reflexiones teórico-conceptuales en lógica de ensayo
- 3) Sistematizaciones de experiencias de intervención

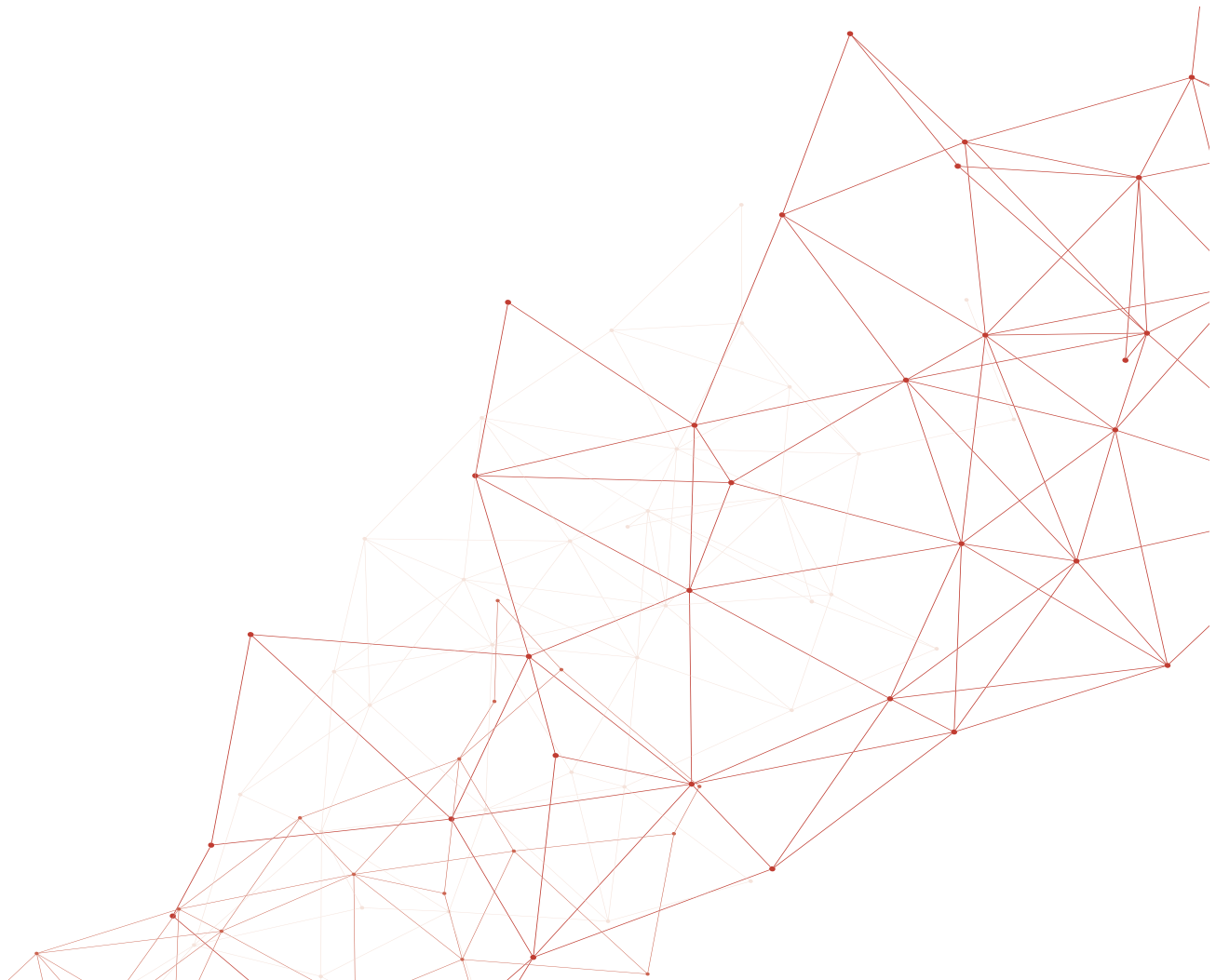
Estos trabajos deben ser inéditos y no encontrarse sometidos a evaluación por parte de otra revista.

En términos de derechos de autor, los artículos publicados serán de propiedad de la Revista Situación de Calle. Ello, si bien, se entiende que la autoría corresponde siempre a sus autores. La revista entiende que las y los autores que envíen artículos para revisión de la Revista, cumplen con toda la normativa ética relativa a procesos de investigación y asumen, por tanto, toda responsabilidad al respecto, eximiendo totalmente a la Revista del proceso y asociados.

Todos los envíos deben ser enviados al correo electrónico candrade@ciscal.org, en dos documentos. El primero con el artículo completo sin identificación de sus autores, y el segundo con los datos del autor o

autores del artículo, en orden de responsabilidad en la producción del trabajo, indicando su nombre completo, afiliación institucional, áreas de investigación, correo electrónico y una breve reseña curricular de un máximo de 200 palabras.

El idioma preferente para publicación es el español. Sin embargo, la Revista no descarta la publicación de artículos en idioma inglés. La extensión máxima de los artículos será de 7.000 palabras, incluido un título con un máximo de 15 palabras, referencias bibliográficas y notas al pie, las cuales deberán ser reducidas al mínimo. Todos los artículos deben contar con un resumen en español e inglés de una extensión máxima de 200 palabras. El resumen debe acompañarse de cinco palabras o conceptos claves, igualmente en ambos idiomas. El título del trabajo igualmente debe encontrarse en español e inglés.



Mensaje del Director de la Revista Situación de Calle

El primer número de la Revista Situación de Calle, cristaliza la importancia de aproximarnos a ella, desde reflexiones que contribuyan a ponerle fin, en tanto un problema de profunda vulneración de derechos humanos.

En este contexto, como CISCAL consideramos que las propuestas de política e intervención social centradas en el término de la situación de calle, requieren dialogar de forma constante con la investigación que ha asumido un compromiso ético y político con su erradicación. Dentro de este marco, a través de esta revista, buscamos tender puentes que acerquen a la investigación y las políticas e intervenciones comprometidas con ponerle fin.

Desde este profundo compromiso por avanzar hacia el término de la situación de calle, les invitamos a leer los artículos que conforman nuestro primer número. Ello, seguros de sus aportes en pos de avanzar hacia la generación de políticas e intervenciones integrales que apunten a ponerle fin en América Latina.

Carlos Andrade Guzmán, PhD
Director y Editor en Jefe de la Revista Situación de Calle
CISCAL

Editorial

La Revista Situación de Calle de CISCAL presenta su primer número. Este esfuerzo editorial es un paso importante para dar a conocer saberes, conocimientos y experiencias entre quienes trabajan y estudian sobre la situación de calle en Chile y la Región.

Este número ofrece la publicación de artículos independientes en torno a esta temática, abriendo espacios para la generación de diálogos y puentes entre el mundo público y privado en torno a cómo entenderla y abordarla desde distintos enfoques teóricos, metodológicos y territoriales.

En este esfuerzo, los y las académicas tienen un gran interés por aportar en la producción y divulgación de conocimiento sobre esta problemática en América Latina, ya que en nuestro continente la academia no ha avanzado a la misma velocidad que lo han hecho los Gobiernos y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Esperamos que la Revista Situación de Calle sea una contribución importante a la apertura de espacios de intercambio entre los investigadores e investigadoras de la región, así como entre otros y otras profesionales ligados a la situación de calle. Ciertamente este primer número espera contribuir a ampliar esta discusión y a su vez sumar más esfuerzos colectivos, especialmente desde el mundo académico y universitario.

Es en este sentido, que esta iniciativa de producción se transforma en un espacio clave para avanzar en el aporte del mundo académico en este tema. Desde los artículos presentados se abarcan las diferentes combinaciones en las que se presenta esta problemática, dando algunas luces sobre la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno de calle.

Entre los seis artículos reflexivos presentados por sus autores/as, el primero nos acerca a las llamadas vulnerabilidades invisibles, en particular la deuda de género en el trabajo con personas en situación de calle. Esto a la luz de los estudios de género y principalmente desde el enfoque interseccional, otorgando elementos para la comprensión de la posición particular que ocupan en la sociedad las mujeres y las personas trans, travestis y no binarias (TTnB) que se encuentran en situación de calle.

Luego, a través del análisis de los resultados del estudio sobre Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle en Chile, podemos comprender los principales nudos críticos de las políticas públicas actualmente existentes en el país, así como recomendaciones y desafíos. Este se complementa con la perspectiva de estudios latinoamericanos sobre las políticas públicas y consumo de drogas de los habitantes de calle en Bogotá, artículo en el que se analizan las principales fuentes de la percepción de inseguridad, el deterioro de espacios urbanos y su vínculo con el consumo de sustancias psicoactivas (SPA). El panorama de las políticas y normas sobre producción, distribución y consumo de drogas en Colombia muestra una tensión entre dos tendencias: una criminalizadora y otra asociada a la defensa de los DD. HH.

Estos análisis se complementan con un abordaje metodológico sobre los resultados del Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo, realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Sus reflexiones y principales resultados tanto de la estrategia metodológica como del Censo de personas en situación de calle en Montevideo dan luces sobre la magnitud, la distribución espacial y la multidimensionalidad del fenómeno de calle. Desafío que debe ser abordado interinstitucional e integralmente y necesita de acuerdos amplios y operativos para definir acciones integradas. Asimismo, el artículo sobre la evaluación de la experiencia de Hogar Sí con la implementación del programa Housing First, muestra los aprendizajes que se han venido desarrollando en España sobre la superación del sinhogarismo, y da luces a las discusiones que ya se han comenzado a dar en América Latina, con la incipiente incorporación de esta filosofía en las políticas públicas de algunos países.

Este primer número finaliza con el artículo Claves para Observar la Situación de Calle en Chile. Este busca contestar la pregunta sobre cuáles son las claves analíticas que permiten comprender la situación de calle. Con ello se introduce una discusión conceptual sobre este fenómeno, proponiendo la utilización del concepto de sinhogarismo. Esta discusión desafía a las incipientes construcciones teóricas del fenómeno en América Latina y pone en tensión las implicancias para el análisis de las políticas sociales tanto del Ejercicio de Derechos Humanos como de los Niveles de Exclusión-Inclusión, reconociendo que la provisión de una vivienda es el primer paso

para asegurar cualquier proceso de superación del sinhogarismo y un nivel de inclusión mínimo en las principales instituciones y espacios de participación social.

Esperamos que este y los siguientes números de la Revista, a través de sus textos y reflexiones, sean una contribución al estudio de la situación de calle en América Latina, extendiendo sus fronteras conceptuales, experienciales y metodológicas. Todo esto con el fin de mejorar la formulación de políticas sociales más inclusivas, que visibilicen y otorguen dignidad a las personas que viven en situación de calle.

Dra. Paulette Landon Carrillo
Decana Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Alberto Hurtado.

Índice

Pamela Díaz Aliaga

Vulnerabilidades invisibles: la deuda de género en el trabajo con personas en situación de calle.----- 11

Gabriel Guzmán Riquelme

Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle: análisis y recomendaciones para una política pública.----- 27

Jacqueline Torres Ruiz

Políticas públicas sobre consumo de SPA en habitantes de calle (Bogotá, 1995-2015): entre criminalización y derechos.----- 50

Thomas Evans, Martín Alejandro Hahn, Martín Moreno Sena y Fanny Rudnitzky

Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo: reflexiones metodológicas y principales resultados.----- 71

Javier Timón Pérez, Gonzalo Cavero Cano, Rebeca Yuncal Cuesta

Sistematización de la Experiencia de Implementación del Programa Housing First en España.----- 97

Ignacio Eissmann Araya

Claves para Observar la Situación de Calle en Chile.----- 123

Vulnerabilidades invisibles: la deuda de género en el trabajo con personas en situación de calle

Pamela Díaz Aliaga

Magíster en Psicología Clínica

Universidad Andrés Bello

Chile

e-mail: pamela.diaz.aliaga@gmail.com

Resumen

A la luz de los estudios de género, y principalmente desde el enfoque interseccional, se desarrolla un artículo reflexivo que otorga elementos para la comprensión de la posición particular que ocupan en la sociedad las mujeres y las personas trans, travestis y no binarias (TTnB) que se encuentran en situación de calle. Este cruce de identidades no es visualizado como una especificidad por las políticas públicas, generando brechas en la relación con la red de servicios de apoyo, lo que se traduce en un incremento de la vulnerabilidad y marginalidad de este grupo. Se describen las principales brechas detectadas y algunas propuestas de abordaje. Se destaca el desarrollo de un protocolo dirigido a evitar la discriminación y las barreras de acceso del colectivo TTnB a los albergues y centros para personas en situación de calle en Chile, trabajo que se desarrolla utilizando elementos del enfoque interseccional.

Palabras clave: situación de calle; mujeres; trans; interseccionalidad; género; políticas sociales

Invisible vulnerabilities: gender debt at work with homeless people

Abstract

In light of gender studies, and mainly from the intersectional approach, a thoughtful article is developed giving elements to understand the special position which women and trans, transvestite, and non-binary people, occupy in society (TTnB) living in street situation. This crossover of identities is not visualized as a specificity by public policies, creating gaps in the relationship with the network of support services, which results in an increase of vulnerability and marginality of this group. The main gaps identified and some proposals to address them, are described. It highlights the development of a protocol aimed at preventing discrimination and barriers to access to hostels and centers for people in the street situation in Chile by the TTnB collective, work that is developed using elements of the intersectional approach.

Keywords: street situation; women; trans; intersectionality; gender; social policies.

I. Introducción

Históricamente, el fenómeno de la situación de calle en Chile ha sido considerado como eminentemente masculino, lo que ha estado relacionado con las cifras oficiales de los catastros y registros para este grupo, que ubican a los hombres como una gran mayoría respecto de las mujeres, representando estas últimas alrededor del 15% del total¹.

Lo anterior, y la tendencia al androcentrismo en el análisis de los fenómenos sociales², el cual generaliza el punto de vista masculino como parámetro de estudio y análisis de la realidad, ha impregnado profundamente en el desarrollo de las políticas públicas dirigidas a este grupo de la población. Es así como desde mi trabajo profesional en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia por más de cuatro años, he podido visualizar algunas de estas brechas de género en el trabajo con personas en situación de calle, ser testigo de los cambios que ha evidenciado la política pública con la incorporación paulatina de la perspectiva de género y, a su vez, he tenido el privilegio de aportar tanto con algunos de los desarrollos de medidas, así como de implementación de estrategias que utilizan este enfoque.

De esta forma, el presente artículo tiene como objetivo hacer un recorrido por aquellas brechas de género detectadas, evidenciando que la experiencia de la situación de calle es vivida de manera distinta por las mujeres y las disidencias sexuales. Asimismo, este escrito busca realzar algunas de las experiencias desarrolladas con perspectiva de género en el trabajo con personas en situación de calle y también dejar cimentados aquellos desafíos por los cuales es necesario continuar avanzando activamente, entretejiendo este enfoque como categoría de análisis que permita no reproducir desigualdades históricas. En este sentido, tal como indica el Informe sobre Desarrollo Humano de 2019 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo:

“Las disparidades de género figuran entre las formas de desigualdad más arraigadas en todo el planeta. Dado que estas desventajas afectan a la mitad de la población mundial, la desigualdad de género es uno de los mayores obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo humano.” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019, p.14)

1 Según el reporte del Anexo Calle del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, emitido el 1 de julio de 2020, de un total de 15.626 personas en situación de calle registradas, las mujeres corresponden al 15,8%, es decir, 2.469.

2 Concepto introducido en el debate sociológico por la estadounidense Charlotte Perkins Gilman introducido con su obra de investigación *The Man-Made World; or, Our Androcentric Culture*, publicada en 1911.

Sobre la realidad de este grupo, existe escasa literatura científica, por lo tanto, para realizar el levantamiento de información, se prioriza aquella documentación nacional e internacional que aborda el tema de manera específica, especialmente de fuentes oficiales como organismos internacionales, estatales, tesis o artículos académicos. Conjuntamente, se complementa esta información con literatura proveniente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la cual está basada en el levantamiento de experiencias de trabajo recientes con mujeres en situación de calle y disidencias sexuales, así como con el trabajo intersectorial con organismos públicos y de la sociedad civil que tienen a estos grupos como población objetivo. Para el desarrollo del análisis, se utilizan textos provenientes de los aportes teóricos de los estudios de género, como son el enfoque interseccional y otros que permiten comprender las estructuras que sostienen la violencia de género en la sociedad.

II. Género y Situación de Calle

En el año 2015, los líderes mundiales acogieron un grupo de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos y todas como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible que debe alcanzarse hasta el año 2030 (Naciones Unidas, 2015). Dentro de estos objetivos, el N° 5 está dirigido a la igualdad de género, proponiéndose como meta: *“lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.”* (Naciones Unidas, 2015, p.20), fundamentando la necesidad de perseguir este objetivo en el siguiente argumento:

Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas no solo es un derecho humano básico, sino que además es crucial para acelerar el desarrollo sostenible. Ha sido demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial³

En esta misma línea y reconociendo la brecha que existe en esta materia, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 del PNUD señala que *“Ninguna sociedad trata a sus mujeres tan bien como a sus hombres”*. Con esta afirmación se está reconociendo un trato desigual hacia las mujeres, en cuanto al acceso y al uso de bienes y privilegios, lo que se traduce finalmente en obstáculos para el ejercicio de los derechos.

Este trato desigual también se ejerce mediante la discriminación y la violencia, dirigida en contra de todo aquel que no encaja en las nociones dominantes de hombre y mujer y que no se apega al modelo

³ Véase: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>

heteronormativo⁴. Este sistema de opresión busca afianzar los lugares de dominación del machismo y el patriarcado.

Es así como la violencia de género se expresa como el control y poder de parte de quien la ejerce, en razón del género de la persona que es sometida. Este tipo de violencia se dirige principalmente sobre las disidencias sexuales, las mujeres y las niñas.

Otro de los aspectos importantes para comprender la estructura de la violencia de género, es reconocer que esta es sostenida en los ideales moralizantes del lugar de lo femenino, ligado al de la maternidad, con lo cual se justifica y sostiene un control sobre el comportamiento de la mujer y sus formas de vida, las cuales están ligadas a ejercer el cuidado de los otros dentro del ámbito privado del hogar.

De esta forma, la violencia hacia las mujeres se sustenta en la mistificación de la mujer y lo femenino, práctica y concepto que forma parte de todas las culturas, siendo posible ver en todas ellas algún tipo de culto a lo materno, a lo femenino virginal, sagrado, deificado: “la universalidad de esa fe en una mística femenina es un correlato indisoluble del maltrato inscripto en las estadísticas del PNUD, tratándose, sin duda alguna, de dos caras de la misma moneda.” (Segato, 2003, p.130).

Aunque todas las mujeres de alguna u otra manera sufren discriminación de género, existen otros factores como la raza, la edad, la posición económica, la educación, la orientación sexual y la nacionalidad, entre otros que se combinan para determinar la posición social de una persona. Desde un enfoque interseccional es posible revelar que las personas viven identidades múltiples, formadas por varias capas, que derivan de las relaciones sociales, la historia y la operación de las estructuras de poder. Todos y todas pertenecemos a más de una comunidad y podemos experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea.

Distintas identidades coexisten en una persona, grupo o comunidad, y, con esto, se reconocen los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades. Este es el caso de las mujeres en situación de calle, en donde la variable de género incrementa la suma de opresiones a las que se ven sometidas, junto con otras, como posición social, trayectoria de vida, y en algunos casos, la situación migratoria. Sobre ellas operan distintos sistemas de discriminación como son el patriarcado, la opresión de clases, el racismo, entre otros, los cuales crean desigualdades que estructuran posiciones particulares de marginalidad.

4 La heteronormatividad se refiere al régimen social, político y económico que considera a la heterosexualidad como única forma aceptable y normal de expresión de la sexualidad y de la afectividad, subordinando también la expresión e identidad de género a las lógicas binarias hombre-mujer.

Las mujeres en situación de calle, con frecuencia, tienen dificultades para acceder a la oferta pública que está dirigida a los grupos de mujeres más vulnerables de nuestro país. Desde una mirada interseccional, esto se explica debido a que el cruce de varias de sus identidades (mujer, pobre, en situación de calle, en algunos casos migrante) refuerza su vulnerabilidad en la intersección con el cruce de determinadas políticas públicas, programas y servicios dirigidos a mujeres y a personas en situación de calle que no responden a sus identidades específicas.

Como consecuencia de esto, las mujeres en situación de calle se ven marginadas y discriminadas de formas particulares, distintas a las vivenciadas por sus pares masculinos, siendo invisibles para las políticas públicas, las cuales no logran visualizar la particularidad de su posición en lo social, y flexibilizar su oferta para atenderlas en función del cruce de sus múltiples identidades.

Otro de los grupos dentro de las personas en situación de calle que es discriminado en razón del género es el compuesto por las personas LGTBI. Existe evidencia que esta identidad aumenta las probabilidades de llegar a perder la vivienda, así como incrementa las dificultades para acceder a ella y mantenerla, al respecto el Instituto Global del Sinhogarismo señala: “En los EE. UU., el porcentaje de jóvenes lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT) que no tienen hogar es al menos tres veces mayor que el porcentaje de jóvenes LGBT en la población general.” (Institute of Global Homelessness, 2018, p.12).

A su vez, el mismo informe indica que para este grupo es difícil acceder a los refugios o albergues, ya que estos imponen categorías binarias y segregación por género.

Al respecto, durante el año 2018 y mediante el trabajo conjunto de la ONG Acción Calle, agrupación que trabaja con población trans, travesti y no binaria (TTnB) que se encuentra en situación de calle y la Oficina Nacional de Calle del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se construyó el Protocolo de Acceso Inclusivo a los dispositivos del Programa Noche Digna⁵, considerando la variable identidad de género, publicándose como anexo en los Manuales de Orientaciones Técnicas de dicho Programa en el año 2019⁶. Este trabajo surgió a raíz de la solicitud de las representantes de la ONG señalada, quienes acudieron al Ministerio para exponer los obstáculos que las personas TTnB estaban enfrentando en los dispositivos destinados a proteger la vida de la población en situación de calle. Estas

⁵ El Programa Noche Digna se inicia en el año 2011, paralelamente a la realización del 2do Catastro de Personas en Situación de Calle. Su creación es una respuesta del Estado de Chile a la necesidad de brindar alternativas de alojamiento a las personas en situación de calle, acceso a servicios básicos y acompañamiento psicosocial. Se divide en dos componentes: Plan de Invierno y Centros Temporales para la Superación.

⁶ El mencionado Protocolo es publicado en la Resolución Exenta N° 0154 del 4 de marzo del 2019 y en la Resolución Exenta N° 0329 del 26 de abril de 2019 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

dificultades consistían principalmente en que se enfrentaban a discursos segregadores⁷ de parte de algunos ejecutores, que les impedían el acceso, en razón de su identidad de género, cuestionando su forma de vivir y su identidad, no aceptando el uso de su nombre social.

La riqueza del proceso de construcción de este documento radica en que contó con la participación directa de las personas TTnB que forman parte de la ONG, recogiendo sus testimonios y relatos, conociendo de primera mano las barreras que han enfrentado al acercarse a los dispositivos, así como sus necesidades y expectativas. A continuación, algunos de los relatos que formaron parte del proceso:

“En el albergue me dijeron que si me quedaba tenía que circular sin maquillaje, y para ingresar o salir tenía que hacerlo vestida de hombre” (Mujer trans, ONG Acción Calle).

“Un encargado de servicios sociales me dijo que él no me iba a tratar con pronombre femenino (“la”), porque nosotras “íbamos contra la naturaleza” y “Dios solo creó hombre y mujer”. No es la primera vez que un encargado me dice algo así” (Mujer trans, ONG Acción Calle).

“¿Por qué usas nombre de hombre, si eres mujer?”, me dijo el uniformado que custodiaba la entrada al albergue de emergencia. No sé si iba a tener problemas para ingresar, pero preferíirme cuando los murmullos y las risas empezaron en la fila” (Hombre trans, ONG Acción Calle).

Estos testimonios fueron recopilados por la ONG Acción Calle, contando con el consentimiento de quienes los emitieron, formando parte de los insumos con los cuales se confeccionó el Protocolo y el material de capacitación para los equipos que trabajan directamente con las personas en situación de calle en los Centros, Albergues, Refugios y Programas Ambulatorios.

III. Principales Brechas de Género en el Trabajo con Personas en Situación de Calle

A continuación, se describen algunos de los principales obstaculizadores detectados en el trabajo con Programas dedicados a la atención de personas en situación de calle en el nivel central del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y en la red intersectorial de servicios dirigidos a la atención de mujeres, infancia y personas con consumo problemático

⁷ Los discursos segregadores como, por ejemplo, referirse a una supuesta “ideología de género”, decir “Dios sólo creó hombre y mujer” o “Ustedes van contra la naturaleza”. Referencia utilizada en el Protocolo de Acceso Inclusivo a los dispositivos del Programa Noche Digna, incluyendo la variable de identidad de género.

de alcohol y drogas en Chile.

i. Violencia de género:

Una de las principales razones por la que las mujeres en situación de calle son empujadas hacia los márgenes y violentadas, es porque ellas rompen con los mandatos y roles atribuidos a lo femenino en nuestra cultura, dejando de realizar las labores de cuidado encomendadas a las mujeres en lo privado del hogar y la familia. Este cambio de posición, desde lo privado del hogar a lo público de la calle, acarrea una serie de castigos sociales que justificarían para algunos la violencia hacia ellas y la invisibilización de su situación, lo que afecta de sobre manera su autoconcepto, la proyección de su vida y su salud mental.

Es así como la trayectoria de las mujeres en situación de calle se encuentra frecuentemente ligada a la violencia de género, siendo este factor el que, en muchas ocasiones, provoca la llegada a la calle, buscando el alejamiento de relaciones agresivas en sus hogares y la falta de redes de apoyo a las cuales recurrir frente a las situaciones de crisis. Al respecto, el Estudio de Caracterización de Personas en Situación de Calle realizado en el año 2017 por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, señala:

“Se destacan las experiencias de violencia intrafamiliar: maltrato físico y psicológico por parte de su pareja. Por lo general son casos donde la violencia se sufre por períodos prolongados de tiempo, la mujer aguanta, se somete ya sea por factores económicos, afectivos, etc., hasta que llega un punto en que desea salir, más bien escapar de su situación: la calle es su única alternativa al no contar con redes de apoyo cercanas.” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017, p.39).

La violencia de género es una de las grandes amenazas a las que se ven expuestas las mujeres y las personas TTnB que se encuentran en situación de calle. El mismo estudio señala que las mujeres: “afirman que en la calle aprenden a defenderse, asumiendo que este espacio es muy peligroso para la mujer.” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017, p.46). También indica que las mujeres buscan protección en la calle, sea en un compañero o en un grupo, observándose de manera frecuente el establecimiento de “relaciones ambivalentes entre protección/agresión.” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017, p.75).

Con respecto a la violencia de género, existe evidencia de que ésta se hace presente en algún momento de las vidas de aquellas mujeres que llegan a la situación de calle, “ya sea en su infancia por parte de algún familiar, por sus parejas y/o en la calle” (Barrera, 2018, p.24). De esta forma,

estas vivencias traumáticas marcan sus trayectorias vitales, afectando su desarrollo y autoestima.

La crudeza con que se vivencia la violencia de género en la calle en Chile se hizo patente en el caso de Estefanía Martínez Pérez de 27 años, quien fue asesinada en mayo del año 2019. La mujer fue estrangulada y luego su cuerpo fue quemado al interior de una maleta en pleno centro de la capital de Chile. El asesino también se encontraba en situación de calle. Sobre la violencia de género dirigida hacia las personas LGBTI, es frecuente que comiencen a vivenciarla desde el seno de la familia, lo que provoca el inicio de trayectorias de calle en un alto porcentaje. Al respecto, el informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del año 2015 sobre orientación sexual e identidad de género y violencia señala que:

“Una proporción significativa de jóvenes LGBTI no tiene hogar debido al rechazo familiar; en los EE.UU., hasta el 46% de los jóvenes LGBTI sin hogar huyeron después del rechazo, y el 43% se quedaron sin hogar como resultado del desalojo forzoso por parte de sus padres.” (Institute of Global Homelessness, 2018, p.13).

En Chile no existen cifras oficiales sobre este fenómeno, sin embargo, durante el proceso de construcción del Protocolo de Acceso Inclusivo, fue posible evidenciar la frecuencia con que las personas TTnB en situación de calle en Chile declaran verse enfrentadas a ataques transfóbicos, los que van desde agresiones verbales a violencia físicas.

Lo anteriormente expuesto demuestra la alta vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres en situación de calle y las personas TTnB. Frente a esto, muchas veces, los equipos profesionales se declaren incompetentes, alegando desconocimiento, lo que se convierte en barreras de acceso a los servicios de apoyo especializado que se requieren para el abordaje y la reparación de la violencia de género, así como para la interrupción de la situación de calle, constituyendo una nueva discriminación y otras formas de ejercer la violencia desde las instituciones.

ii. Registros oficiales:

Una de las evidencias de la falta de perspectiva de género en el trabajo con personas en situación de calle se materializa en el número de casos de mujeres reportados por las estadísticas oficiales, como las del Registro Social de Hogares, las que señalan que este fenómeno sería mayoritariamente masculino⁸ (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020, p.14).

⁸ El Registro Social de Hogares es un sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales del Estado de Chile. El Registro es construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado. Las personas en situación de calle se incorporan a este documento mediante la aplicación del Anexo Calle, que forma parte del mismo Registro.

Sin embargo, existen razones para pensar que hay una infra contabilización de los casos de mujeres en situación de calle, lo cual tiene relación con que el atravesamiento de esta experiencia para ellas se cruza con distintas identidades como ser madre y/o víctima de violencia de género, situaciones que las llevan a desenvolverse en la calle de diferente forma a los varones, volviendo más compleja la aproximación para el encuestaje de los equipos encargados de esta labor.

Al realizar un levantamiento de los casos de mujeres gestantes y con hijos e hijas que han utilizado los albergues de Plan de Invierno durante los meses de junio a septiembre de 2019⁹, ha sido posible evidenciar la frecuente reticencia de las mujeres a ser registradas como personas en situación de calle, negándose a la aplicación del Anexo Calle del Registro Social de Hogares. Ellas señalan que temen a que este antecedente les cueste la pérdida de la tuición legal de sus hijos o hijas. De esta forma, entran en un círculo de invisibilización, lo que dificulta el acceso a los beneficios sociales que requieren de esta focalización.

Al revisar literatura científica internacional es posible observar que este miedo y actitud de rechazo se presenta en mujeres en situación de calle de otras partes del mundo, existiendo investigaciones que señalan que “las mujeres están infra representadas en las estadísticas” (Barrera, 2018, p.4), aduciendo que “las mujeres con hijos presentan rechazo hacia el monitoreo de los servicios sociales, por el miedo a perder la capacidad de decisión sobre la relación con sus hijos o perder la custodia.” (Barrera, 2018, p.18)

También señalan que “ellas hacen esfuerzos para pasar desapercibidas” (Barrera, 2018, p.15), ubicándose en lugares distintos que los hombres, como una estrategia de sobrevivencia asociada a evitar ser víctimas violencia de género.

Con respecto a la contabilización de personas TTnB en situación de calle, al día de hoy no existen estadísticas oficiales sobre este grupo, debido a que los registros han sido binarios (hombre o mujer) asociados a la información que provee la cédula de identidad, no existiendo la posibilidad de registrar a las personas según su identidad de género en los formularios, lo que impide conocer su realidad, sus características y necesidades.

En relación a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del año 2015 señaló que existe una deuda sobre la contabilización de los grupos LGTBI en general en el continente americano, frente a lo cual recomendó efectuar y financiar iniciativas de recolección y análisis de

⁹ Este levantamiento de información se realiza a través de un esfuerzo conjunto de la Oficina Nacional de Calle y el Programa Chile Crece Contigo, ambos programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

datos estadísticos a los Estados parte, lo cual se fundamenta en que en América existe una alta prevalencia de violencia contra los grupos LGTBI (Asociación Organizando Trans Diversidades – OTD Chile, 2017).

Sin embargo, luego de la entrada en vigencia de la Ley N° 21.120 que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género en Chile, fue posible la incorporación de la variable identidad de género a los registros oficiales para personas en situación de calle en nuestro país. De esta forma, en el mes de junio de 2020 fue aprobado un nuevo formato del Cuestionario de Ingreso de Personas en Situación de Calle¹⁰, del Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el cual, dentro de los datos de identificación, incorpora una pregunta por el género con el cual se identifican las personas, considerando como respuesta las siguientes alternativas:

1. Masculino
2. Femenino
3. Transgénero (Transmasculino y Transfemenino)
4. Otro (especifique)

Esta pregunta permitirá visibilizar la existencia de personas transgénero entre quienes se encuentran en situación de calle y posibilitará contar con datos de caracterización y cifras actualizadas y oficiales, mejorando el diseño de la política pública dirigida a este grupo.

iii. Acceso al mundo laboral:

Otra problemática es la inserción en el mundo laboral de las mujeres en situación de calle, esto debido a que no cuentan con una red de apoyo, y muchas veces tienen una escasa o nula formación para el trabajo, lo que se traduce en bajas remuneraciones, impidiéndoles sostener y proyectar el financiamiento de una vida domiciliada autónoma, lo que en Chile se vuelve especialmente difícil por los altos costos de la vivienda¹¹ (Cámara Chilena de la Construcción, 2019). Esta situación se complejiza aún más cuando ellas son jefas de hogar, encontrándose a cargo en solitario de la tarea de la crianza y, a la vez, de la mantención económica de sus hijas y/o hijos. Es así como surge la necesidad imperiosa de contar con apoyos para conciliar el trabajo con la familia y obtener un nivel de ingresos que les permita la interrupción de la situación de calle.

Una situación similar es la que ocurre con las personas TTnB, esto debido

10 A través de la Resolución Exenta N° 0320 del 1 de junio de 2020 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia que aprueba el nuevo formato del “Cuestionario de Ingreso de Personas en Situación de Calle”, el cual incluye preguntas sobre la identidad de género de las personas y específicas hacia las mujeres, sobre embarazo y amamantamiento.

11 Según la Cámara Chilena de la Construcción (2019), Chile se ubica entre las naciones “donde la vivienda es severamente no alcanzable”, información basada en el Índice de Acceso a la Vivienda (PIR por sus siglas en inglés), indicador internacional que mide la relación entre el precio promedio de las viviendas y los ingresos promedio de los hogares.

a que la intervención laboral desarrollada por los Programas dirigidos a las personas en situación de calle no considera las barreras extra de discriminación que este grupo de la población enfrenta ante la sociedad, por lo que, sus posibilidades de desarrollar una actividad remunerada se restringen.

En el proceso de desarrollo del Protocolo de Acceso Inclusivo, algunas de las personas TTnB parte de la organización Acción Calle señalaban que varias de ellas han participado de capacitaciones en oficios, sin embargo, al momento de intentar obtener empleo o desarrollar un emprendimiento en las áreas en las que se han especializado, se han encontrado con obstáculos asociados a la discriminación.

IV. Desafíos y Propuestas en la Incorporación de la Perspectiva de Género en el Trabajo con Personas en Situación de Calle

El artículo “Personas sin hogar, hoy” (Cabrera et al, 2008) al respecto de la intervención con personas en esta situación, señala que es urgente: “superar la vieja dicotomía que lleva a considerar al excluido como digno/ indigno de ser atendido, para avanzar a una política social universalista basada en los derechos de los/las ciudadanos.” (Cabrera et al, 2008, p.72).

En este sentido, es frecuente que las mujeres y las personas TTnB en situación de calle se vuelvan “indignas” de ser atendidas, por falta de lineamientos metodológicos, desconocimiento, invisibilización o por discriminación.

De esta forma, para eliminar las brechas señaladas, se vuelve prioritario reconocer que las necesidades de apoyo de las mujeres y personas TTnB son distintas a las de los varones, debiendo incorporar el enfoque de género de manera transversal en el trabajo con personas en situación de calle, como principio que aporte herramientas y conocimientos al quehacer cotidiano de los equipos de trato directo.

En esta misma línea, una de las herramientas valiosas para incorporar en el trabajo con personas en situación de calle es el enfoque interseccional. Este considera que las distintas identidades y ejes de vulnerabilidad no constituyen una sumatoria, sino que el cruce de categorías identitarias sitúa a las personas en posiciones que deben ser reconocidas, comprendidas y atendidas de manera particular, contemplándolas desde el diseño de la política pública, utilizando un enfoque de abajo hacia arriba en la investigación, el análisis y la planificación (Asociación para los Derechos de la Mujer y del Desarrollo, 2004), lo que significa que los levantamientos de la información se deben hacer en base a cómo efectivamente viven las mujeres en situación de calle y las personas TTnB, dando cuenta de los

distintos factores que afectan la vida de este grupo.

El enfoque interseccional fue utilizado en el proceso de construcción del Protocolo de Acceso Inclusivo descrito precedentemente, demostrando que es posible desarrollar una política pública en co-construcción con las personas que son su población objetivo, lo que permite realizar diagnósticos más específicos, visualizando las capas y matices dentro del mismo grupo focalizado, desarrollando líneas de acción más pertinentes, articuladas con otros servicios y flexibles.

Para el caso de las mujeres y las personas TTnB en situación de calle, se vuelve necesario realizar un análisis sobre cómo estas se aproximan a la oferta pública y si logran o no acceder a los beneficios sociales y cuáles son las principales trabas y facilitadores que se presentan. Este trabajo requiere descripciones y testimonios personales, así como contar con las bases de datos actualizadas con información desagregada relacionada con el género, la nacionalidad, la edad, el nivel socioeconómico, educacional y otras formas de identidad.

De esta forma, para contar con bases de datos con las características señaladas, se vuelve urgente introducir la perspectiva de género en los procesos de registro y contabilización de personas en situación de calle, específicamente en la aplicación del anexo calle del Registro Social de Hogares, debiendo desarrollar conocimientos y herramientas específicas que permitan dotar al personal encargado del encuestaje en las Municipalidades de las competencias necesarias para encontrar y aproximarse a las mujeres y personas TTnB en situación de calle.

Al respecto, se debe reconocer que las mujeres se desenvuelven en la calle de manera distinta a los varones (por las razones expuestas anteriormente), siendo necesario desarrollar estrategias que permitan mapear los circuitos que utilizan. De igual forma, se reconoce como un importante avance la pregunta sobre la identidad de género de las personas en el Cuestionario de Ingreso de PSC al Registro Social de Hogares, dejando atrás las lógicas binarias hombre-mujer y desarrollando nuevos registros acordes a la ley de identidad de género, permitiendo a las personas ejercer el derecho a ser reconocida e identificada.

Conjuntamente, es necesario generar un consenso con respecto a que la situación de calle no puede ser una causal per se para la judicialización de los casos de mujeres gestantes o con hijos/as. Existe evidencia sobre el daño que genera en el desarrollo de los niños y niñas la institucionalización y la necesidad de fortalecer el rol protector de las familias, al respecto la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia señalan:

“El impacto de la internación sobre el desarrollo cognitivo y emocional de los niños es inmenso; la evidencia empírica demuestra que lo es aún más en el caso de los niños menores de tres años, niños con discapacidades, o con necesidad de atención psiquiátrica, así como de los niños migrantes o en condiciones de pobreza extrema. Frente a este panorama urge la necesidad de contar con políticas públicas que puedan prevenir y remediar esta situación, considerando las vulnerabilidades de cada uno de estos grupos y los derechos a la convivencia familiar así como el principio fundamental del interés superior del niño.” (UNICEF , 2012, p. 8).

Por otra parte, dada la alta prevalencia de violencia de género que afecta a las mujeres y personas TTnB en situación de calle, es que se vuelve necesario el desarrollo de estrategias conjuntas de intervención, con los organismos competentes especialistas en violencia de género y situación de calle, lo que permitirá implementar dispositivos y espacios de apoyo, reparatorios y de escucha adecuados a la particularidad de los casos, permitiéndoles la resignificación de las situaciones traumáticas que han vivenciado, comprendiendo que este paso debe ser previo al inicio de trayectorias dirigidas a la superación de la situación de calle, ya que la reparación ofrece un suelo firme para el desarrollo personal que incluya nuevas metas, esperanzas y motivaciones.

Con respecto al acceso al mundo laboral, es necesario desarrollar los puentes que permitan a las mujeres acceder a la oferta de los programas dirigidos a la capacitación, fondos de emprendimiento, desarrollo de habilidades laborales y el apoyo en los cuidados de los hijos/as. Lo anterior posibilita el acceso a empleos sustentables, condición que permite proyectar la vida domiciliada. Asimismo, dada la vulnerabilidad de las mujeres con hijos/as y las personas TTnB en situación de calle, es recomendable la aplicación de estrategias de empleo con apoyo como las utilizadas con las personas con discapacidad, buscando otorgar soportes individualizados para asegurar la mantención del puesto de trabajo.

V. Discusión y Reflexiones Finales

A la luz de las reflexiones expuestas, cabe destacar que, en el proceso de desarrollo y análisis, fue fundamental contar con algunos de los elementos teóricos que el feminismo provee, totalmente aplicables a la temática de la situación de calle. La contribución de los estudios de género nos permite reconocer las estructuras que sostienen y avalan la discriminación, la invisibilización y, finalmente, la violencia, llamándonos a la reflexión y el cuestionamiento de nuestras prácticas, instándonos a la transformación de estas. Persiguiendo este propósito, se vuelve indispensable propiciar en nuestro quehacer diario el valioso “trabajo de la conciencia”, que como

señala Rita Segato: “es lento, pero indispensable. Es necesario removerlo, instigarlo, trabajar por un reforma de los afectos y de las sensibilidades, por una ética feminista para toda la sociedad.” (Segato, 2003, p. 131).

Este “trabajo de conciencia” permite el desarrollo de una mirada más integral de este grupo social sumamente marginado, comprendiendo que, dentro de este, cada persona posee una particularidad que debe ser reconocida, la cual está dada por la intersección de sus identidades y el conocimiento que ha generado a partir de su experiencia personal y su subjetividad. Esto nos obliga a comprender que las necesidades de las personas en situación de calle no se reducen al solo hecho de no tener un hogar, sino que se deben considerar categorías sociales como el género, la clase, la discapacidad, la nacionalidad o la etnia, entre otras, para entender por completo la gama de problemas sociales a los que se ven enfrentados.

El reconocimiento de esta diversidad confronta a la política pública con un gran desafío de transformación y ajuste en sus enfoques de atención, siendo necesario cambiar el paradigma rígido de “poblaciones objetivo”, el cual deja a muchos y muchas marginadas de la oferta social por no ser considerados “sujetos de atención”, tal como ocurrió con los obstáculos que las personas TTnB presentaban para acceder a los albergues y centros para personas en situación de calle.

En este sentido, el camino es la flexibilización de la oferta pública de servicios, para lo cual las instituciones y los programas deben permanecer constantemente comunicados, generando un entramado intersectorial que de vida y posibilite el trabajo desde un enfoque interseccional, el cual requiere una mirada común, basada en los derechos humanos. Esta sensibilidad debe guiar las articulaciones y generar una disposición a recibir a las personas con sus particulares identidades, buscando que la comprensión y las respuestas para ellas surjan de las coordinaciones, las transferencias de conocimiento y los esfuerzos conjuntos de las instituciones.

Como es posible apreciar, para poder incorporar el enfoque de género en el trabajo con personas en situación de calle, es indispensable el fortalecimiento del intersector compuesto por los organismos públicos y privados que trabajan en la temática de mujeres, disidencia sexual y situación de calle, desarrollando en conjunto nueva información y herramientas para el trabajo, el que requiere la sumatoria de distintas miradas y especialidades, debido a la multicausalidad del fenómeno. En este sentido, se requiere la implementación de alianzas y complementariedad entre Ministerios, Servicios y Programas, que permitan dar la flexibilidad suficiente a la oferta de servicios dispuesta para atender a este grupo de la población.

Asimismo, para el desarrollo de una política pública “circular”, es decir, participativa y representativa, es indispensable generar mecanismos de participación activa, mediante los cuales las personas sean parte de la formulación de las acciones y de la evaluación del impacto que la implementación de estas estrategias tiene en sus vidas. En este sentido, necesitamos poner atención al carácter situado del conocimiento, relacionado con la experiencia personal y con la subjetividad. Esto es una convocatoria a la humildad para quienes trabajamos en el ámbito social, ya que hemos estado acostumbrados a ser “la voz” de aquellos grupos con los cuales trabajamos. Sin embargo, es necesario y urgente devolverle el espacio a las personas, para que ellas sean “su propia voz”, sentándose en las mesas de trabajo con quienes diseñan y toman las decisiones sobre las políticas públicas, acción afirmativa que cobra especial relevancia en el trabajo con personas en situación de calle.

Referencias

- Asociación para los Derechos de la Mujer y del Desarrollo (AWID) (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Revista Derechos de las mujeres y cambio económico* 9, 1-8.
- Asociación Organizando Trans-Diversidades – OTD Chile (2017) Encuesta T, 1era Encuesta para Personas Trans y de Género No Conforme en Chile
- Barrera, S. (2018). *Sinhogarismo Invisible. El caso de las mujeres sin hogar*. Facultad de Economía y Empresa. Grado de Sociología. Barcelona. Universitat de Barcelona
- Cabrera, P. & Rubio, M.; *Personas sin hogar, hoy* (2008). España. *Revista del Ministerio del Trabajo e Inmigración*, ISSN 1137-5868. 75, 51-74.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2019). Índice de Acceso a la Vivienda. <https://cchc.cl/centro-de-informacion/publicaciones/publicaciones-otras-publicaciones/indice-de-acceso-a-la-vivienda-price-income-ratio-pir>
- Haraway, D. (1995): *Ciencia, cyborgs y mujeres*. La invención de la naturaleza, Madrid, Cátedra.
- Institute of Global Homelessness. (2018). *Visión General del Sinhogarismo Global y Estrategias para el Cambio Sistémico*. Universidad de DePaul (Chicago, EE. UU.) y Depaul International (Londres, Reino Unido).

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). *Caracterización Cualitativa de Personas en Situación de Calle*. Data Voz Statcom. http://www.desarrollsocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/Informe_Final_Caracterizacion_PSC.pdf

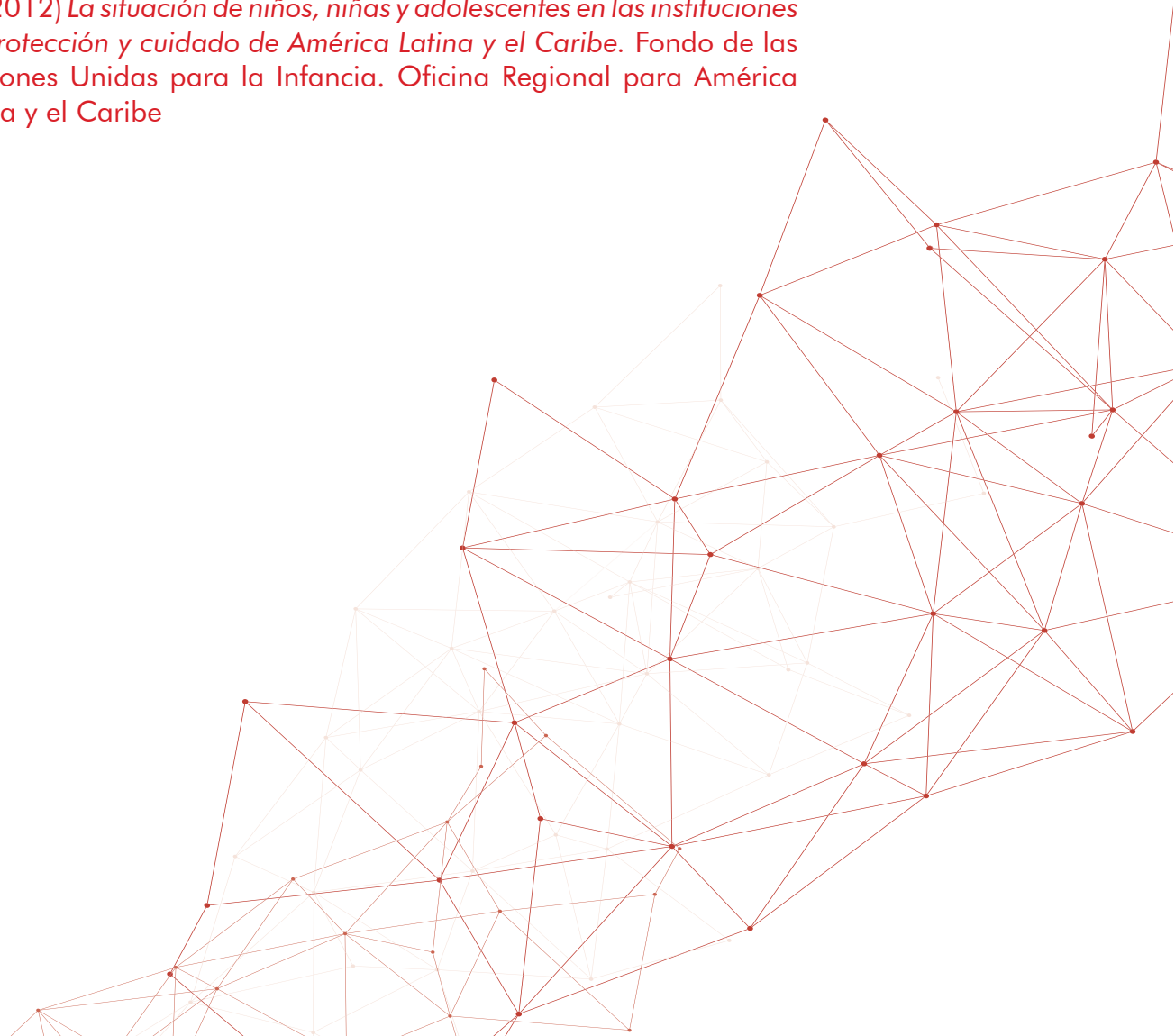
Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Orientaciones Metodológicas Centros Temporales para la Superación de la Situación de Calle*. Programa Noche Digna. <http://www.nochedigna.cl/documentos/>

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible A/RES/70/1* (25 de septiembre de 2015). Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*. Organización de Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.

Segato, R. (2003). *Las Estructuras Elementales de la Violencia*. Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Prometeo Libros.

UNICEF. (2012) *La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Oficina Regional para América Latina y el Caribe



Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle: análisis y recomendaciones para una política pública

Gabriel Guzmán Riquelme

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Chile

Chile

e-mail: gabguzm@gmail.com

Resumen

En mayo de 2019, el “Censo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Calle” caracterizó a las personas entre 0 y 17 años que están en esta situación en el país. El presente artículo realiza un análisis de los resultados de este estudio y recopila opiniones de niños, niñas y adolescentes recabadas a partir de un grupo focal. En base a esto identifica los principales nudos críticos de las políticas públicas actualmente existentes y genera diversas recomendaciones al respecto.

Palabras clave: Infancia; Servicio Nacional de Menores; Calle, Derechos; Censo

Children and Adolescents in the street situation: analysis and recommendations for a public policy

Abstract

In May 2019, the “National Counting of Street Children and Adolescents” characterized people between 0 and 17 years old who are in this situation in the country. This article analyzes the results of this study and collects opinions of children and adolescents collected from a focus group. Based on this, it identifies the main critical knots of currently existing public policies and generates various recommendations in this regard.

Keywords: Childhood; National Service of Minors; Street; Rights; Count

I. Introducción

En 2019, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia publicó el “Censo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019). Este estudio (desde ahora el “censo”) identificó a 547 niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) en situación de calle (en adelante, mencionado indistintamente como NSC) a lo largo de país.

La última observación del Comité de los Derechos del Niño¹ a Chile recomienda un marco de medidas de prevención, protección, recuperación e integración de los NSC (Comité de los Derechos del Niño, 2015), lo que ha sido recogido en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

A nivel nacional existen investigaciones que se han concentrado en su caracterización. El objetivo del presente artículo es ahondar en un área menos explorada: el funcionamiento de los sistemas públicos encargados de intervenir en la materia, para luego con ello realizar diversas recomendaciones en la aproximación, el acogimiento, las estrategias de integración social y la gobernanza institucional.

Para el logro de este cometido, el artículo analiza los datos del censo y otras fuentes, así como los de un grupo focal de NSC el cual recoge su opinión y experiencia directa en las temáticas observadas.

II. Antecedentes

La discusión conceptual sobre “situación de calle” en NNA ha tenido una gran movilidad (Vanistendael, 1994; Calcagno, 1999). Esto ha llevado a variadas formas de abordar el concepto según como se conciba la pernoctación, los vínculos familiares y la integración social (Pascual, 2002). La Observación General N°21 del Comité de los Derechos del Niño del año 2017, avanzó en definir que los NNA que están en esta situación son los “que dependen de la calle para vivir y/o trabajar, ya sea por sí solos, con otros niños o con su familia y b) un conjunto más amplio de niños que han conformado vínculos sólidos con los espacios públicos.” (Comité de los Derechos del Niño, 2017, p.3)

Cabe destacar que gran parte de la investigación nacional se ha concentrado en la caracterización de los NSC y sus estrategias de supervivencia (Ministerio de Desarrollo Social, 2012; Observatorio Metropolitano de NNA, 2014; Guerrero y Palma, 2010; Díaz, Espíndola y López, 2013). A nivel general, se han recalado como factores explicativos la existencia de quiebres familiares y fallas de los sistemas públicos (Servicio Nacional de Menores, 2013). Asimismo, se han destacado los factores de género (Araneda y Ramírez, 2009), la importancia de los grupos de pares (Aptekar & Stoecklin, 2013) y la variabilidad de la edad (Vara, Griesbach, Sauri & Merodio, 2002 citado en Ossa, 2005).

La investigación sobre la evidencia de los modelos de intervención es menos desarrollada a nivel nacional. Destacan el estudio de la Universidad Católica (2011), Mercado y Fernández, 2016 y – recientemente - el Informe de la Red

¹ El Comité de los Derechos del Niño (CRC), es el órgano que supervisa la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño por los Estados Parte. Ver más en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

Internacional por la Defensa de la Infancia y Adolescencia en Situación de Calle (RIDIAAC)² (2020). A nivel internacional una aproximación interesante es la investigación de Lewis Aptekar y Daniel Stoecklin (2013) quienes destacan la carencia de políticas al respecto, la existencia de albergues sin mayor intervención y la dificultad de identificar la real efectividad de los programas. Estos varían de enfoques a nivel “micro”- centrados en la supervivencia y los individuos. Otros de tipo “institucional” que generarían dependencia total y, por último, el modelo de derechos humanos que considera a los NNA como actores sociales (Aptekar & Stoecklin, 2013, pp.163-216).

III. Metodología

El presente artículo realiza un análisis de las cifras sobre la situación de NSC en el país, complementándola con información cualitativa obtenida a partir de la realización de un grupo focal con NSC de un Albergue ubicado en la Región Metropolitana y de un análisis documental de diversas fuentes. Para la participación de los NSC, estos firmaron un asentimiento informado en coordinación con la organización a cargo del recinto³.

Las fuentes de datos de tipo cuantitativo provienen, principalmente del conteo. Este estudio, identificó un total de 997 puntos de localización de NSC en 121 comunas, los cuales fueron luego visitados para la implementación de un cuestionario respectivo.

Además del conteo, se consideran datos administrativos del Servicio Nacional de Menores, servicio público actualmente a cargo de programas de protección de derechos, en torno a los NNA atendidos en diferentes programas de su red, ingresados por esta causa, los que fueron obtenidos por el sistema de transparencia, así como de los abandonos de centros residenciales.

En el análisis de datos se consideró la utilización de tasas que permiten comparar los resultados antes mencionados, en relación con la población de contraste, en grupos de 100.000 personas para los tramos de de 0 a 17 años en los datos del Servicio Nacional de Menores y de 5 a 17 años en el caso del conteo, obtenidos por el CENSO de 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017).

Por su parte, los datos de tipo cualitativo se obtienen de la realización de un grupo focal con 8 NNA de la Región Metropolitana, 3 mujeres y 5 varones, que se encontraban, al momento de su realización, en un albergue. La realización de este grupo focal además implementó la redacción de una carta libre por parte de los NNA.

2 Esta red integra organizaciones públicas y privadas que apoyan la protección y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y sus familias. Ver más en: <https://www.ridiacc.org/>

3 El grupo focal fue desarrollado en dupla con apoyo psicológico, protocolo y en base a una pauta semiestructurada de preguntas. Se agradece la colaboración de Fundación Abrazarte tanto para el desarrollo de este grupo focal como en las recomendaciones realizadas.

IV. Diagnóstico

El conteo establece como su público objetivo a todos los “NNA entre 5 y 17 años que hayan pernoctado al menos una vez en el último año, sin la compañía de un adulto responsable.” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019, p.2). En base a esta definición se identificaron 547 NNA. Si se considera la terminología más amplia de la Observación General N°21 del Comité de los Derechos del Niño habría que adicionar 161 NNA, que según el Registro Social de Hogares (RSH) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia en 2019, están en esta situación acompañados por sus familias (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b).

La tabla 1 compara los resultados en total y en tasa del conteo y del total de NNA atendidos en el Servicio Nacional de Menores en 2018 ingresados por esta causa. En el caso del conteo, es posible identificar que la Región de Arica y Parinacota es la que registra mayor tasa de NNA en comparación a los habitantes para el tramo de de 0 a 17 años. No obstante, cabe destacar el caso de la Región de Los Lagos, que en los registros del Servicio Nacional de Menores es la más alta, y es la segunda, comparativamente, en la del conteo.

Tabla 1: Niños y niñas en situación de calle y tasa por cada 100.000 personas por región

Región	Conteo MDSF			Ingresos a SENAME (2018)		
	Número	Porcentaje	Tasa tramo de 5 a 17 años (cada 100.000hab)	Número	Porcentaje	Tasa tramo de 0 a 17 años (cada 100.000hab)
Arica y Parinacota	37	7%	85,78	6	1%	10,13
Tarapacá	15	3%	22,88	2	0%	2,18
Antofagasta	12	2%	10,8	3	1%	1,95
Atacama	11	2%	19,45	6	1%	7,66
Coquimbo	25	5%	17,45	7	1%	3,54
Valparaíso	69	13%	22,51	14	3%	3,33
Metropolitana	142	26%	11,89	298	62%	17,93
O'Higgins	7	1%	4,15	10	2%	4,36
Maule	49	9%	26,07	40	8%	15,51
Ñuble	1	0%	1,17	6	1%	5,22
Biobío	59	11%	21,1	22	5%	5,76
Araucanía	23	4%	12,98	3	1%	1,24
Los Ríos	13	2%	18,72	1	0%	1,07
Los Lagos	78	14%	50,19	52	11%	24,89
Aysén	4	1%	19,49	5	1%	17,98
Magallanes	2	0%	7,18	3	1%	7,97
Total	547	100%	17,69	478	100%	11,22

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b e información de transparencia de SENAME. La tasa se construye con datos de población del CENSO 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017). En el caso del conteo la población de referencia es del tramo de 5 a 17 años.

Otra forma de aproximarse a la situación es analizar los datos administrativos del Servicio Nacional de Menores, sobre las tasas de NNA ingresados por esta causal a sus programas. Aunque ello no refleje de manera directa el fenómeno en el presente, dada la intervención de sistemas públicos en la materia, sí permite indagar en cómo se da geográficamente. La tasa más alta en la comuna de Camarones (tabla 2).

Tabla 2: Cantidad y tasa de acuerdo con población comunal de NNA atendidos con causal de ingreso por situación de calle en programas de la red del Servicio Nacional de Menores según comuna de origen de estos (2018)

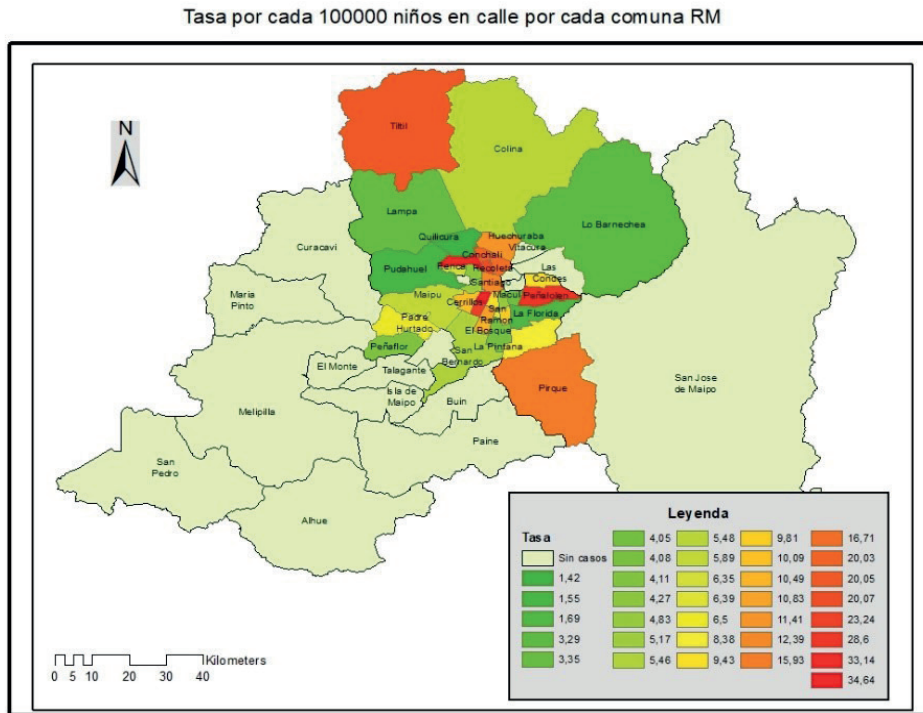
Región	Comuna	Número	Porcentaje	Tasa tramo de 0 a 17 años (cada 100.000hab)
Arica y Parinacota	Arica	5	83%	8,55
	Camarones	1	17%	444,44
Tarapacá	Iquique	2	100%	4,14
Antofagasta	Antofagasta	3	100%	3,27
Atacama	Copiapó	4	67%	9,43
	Vallenar	2	33%	14,12
Coquimbo	Coquimbo	3	43%	4,91
	La Serena	2	29%	3,51
Valparaíso	Valparaíso	4	29%	6,22
	Los Andes	3	21%	18,49
Metropolitana*	Puente Alto	45	15%	30,21
	Renca	38	13%	97,85
O'Higgins	San Fernando	5	50%	26,09
	Rancagua	3	20%	4,91
Maule	Talca	28	70%	54,11
	Constitución	5	13%	40,69
Ñuble	Chillán	5	83%	11,2
	San Carlos	1	17%	7,86
Biobío	Los Ángeles	5	23%	9,3
	Talcahuano	4	18%	11,45
Araucanía	Temuco	3	100%	4,44
Los Ríos	Valdivia	1	100%	2,66
Los Lagos	Puerto Montt	13	25%	20,13
	Osorno	11	21%	27,58
Aysén	Coyhaique	5	100%	30,55
Magallanes	Natales	3	100%	60,28

Fuente: Elaboración en base a datos obtenidos mediante solicitud de Transparencia. La tasa se construye con datos de población comunal del CENSO 2017, obtenidos de www.ine.cl.

* Cabe destacar que en el caso de esta región se puede presentar una mayor movilidad de los NSC al ser una región con alta urbanización entre sus comunas.

Al analizar en profundidad los datos de la Región Metropolitana, podemos ver en la ilustración 1, como los sectores de Til Til, Renca y Peñalolén presentan las mayores tasas de NNA originarios de la comuna.

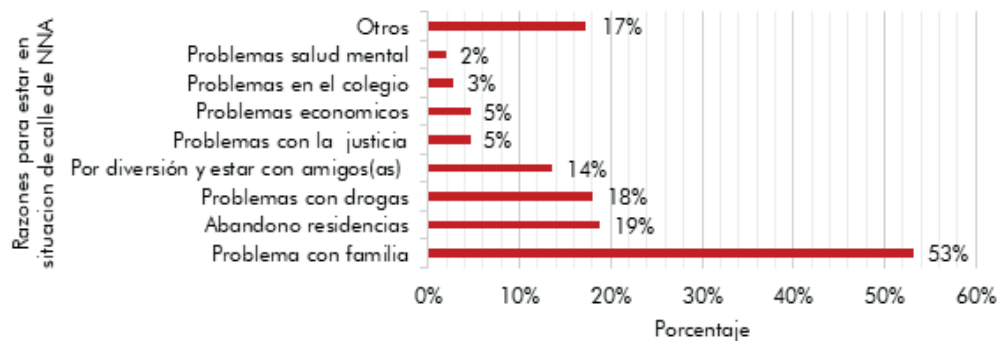
Ilustración 1: Tasas georreferenciadas de acuerdo con población comunal de NNA atendidos con causal de ingreso por situación de calle en programas de la red del Servicio Nacional de Menores de la Región Metropolitana (2018)



Fuente: Elaboración en base a datos de Solicitud de Transparencia. La tasa se construye con datos de población obtenidos del CENSO 2017, obtenidos de www.ine.cl.

En cuanto a las razones que explican los NSC para estar en esta situación, el gráfico 1 muestra que los problemas con la familia son la principal explicación, seguido del abandono de centros residenciales. Asimismo, cabe destacar que la cuarta razón (diferente de otros motivos) es diversión y estar con amigos/as.

Gráfico 1: Razones argumentadas por NNA para estar en situación de calle



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p. 16. (Las respuestas de los NNA al cuestionario fueron en base a respuesta múltiple)

En cuanto al abandono de centros residenciales, el gráfico 2 muestra que, desde enero de 2018 a enero de 2020, ha existido un total de 247 egresos por esta razón, evidenciándose también una fuerte disminución en 2019⁴. Esto significa, en base a los informes estadísticos anuales de la institución que muestran un total de 8489 de egresos en general, una disminución del porcentaje de egresos por esta causal de un 4,3% en 2018 a 1,3% en 2019 (Servicio Nacional de Menores, 2019b, 2020).

Gráfico 2: NNA egresados de proyectos de centros residenciales de SENAME, por causales asociadas a abandono del Proyecto, entre enero 2018 a enero 2020.



Fuente: Elaboración a partir de datos enviados por transparencia del Servicio Nacional de Menores.

Al respecto, la tabla 3 muestra que el 76,4% de abandonos han sido en las regiones de Valparaíso y Metropolitana. Asimismo, es posible constatar que el 82,5% es de NNA de entre 7 a 13 años. Por su parte, es posible apreciar que el 65,1% de estos abandonos han ocurrido en los denominados “CTD-Centro de Tránsito y Distribución con Residencia”, de administración directa del Servicio Nacional de Menores.

Tabla 3: Egresos con abandono de NNA de centros residenciales de Servicio Nacional de Menores según región, modalidad, sexo y edad

Área	Resultados
Regiones	Metropolitana: 61,9% (153) Valparaíso: 14,5% (36)
Modalidad	CTD: 65,1% (161) Residencias de Protección para Mayores: 12,9% (32)
Sexo	Mujeres: 57,08% (141) Varones: 42,91% (106)
Rango de edad	0 a 6 años: 4,04% (10) 7 a 13 años: 82,59% (204) 14 a 17: 13,36% (33)

Fuente: Elaboración a partir de datos enviados por transparencia del Servicio Nacional de Menores.

⁴ Según cifras reportadas por el Servicio Nacional de Menores desde enero de 2010 a junio de 2019, un total de 4338 han hecho egreso de centros residenciales por abandono.

Cabe agregar que de enero de 2017 a agosto de 2018 ocurrieron 302 abandonos del CREAD Pudahuel de la Región Metropolitana y 152 de Playa Ancha en Valparaíso, lo que explica la influencia de estos centros en las cifras (Fundación para la Confianza, 2018).

Por otra parte, cabe considerar que el promedio de edad identificado en el conteo fue de 15,6 años. El 82,1% de los NSC tiene entre 15 a 17 años, seguido por un 16,6% entre 10 a 14 y un 1,3% entre 7 a 9 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p.12). Esto demuestra que la situación se concentra en la adolescencia tardía y justamente posterior al rango de edad en donde hay mayor cantidad de abandonos de centros.

También cabe destacar que, del total de NSC del conteo, el 62,3% son varones. Un 15,7 % de estos tiene como uno de los principales motivos el divertirse y estar con amigos, cifra mayor a la de las mujeres que es de 11,3%. A su vez, estas reportan un mayor porcentaje en el motivo de problemas familiares (57,9% frente a 49,7%) y en los abandonos del sistema residencial (27,2% frente a un 13,9%). (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b)

Por otro lado, el conteo identificó tres perfiles de acuerdo con el nivel de frecuencia de la pernoctación, cuyos resultados se muestran en la tabla 4:

Tabla 4: Porcentaje de NSC según el perfil de pernoctación en calle

Perfil	Descripción	Porcentaje
Esporádicos	Pernoctaron al menos una vez al año, pero ninguna en el último mes	49,20% -257
Intermitentes	Pernoctaron entre 1 y 3 veces en el último mes, con un promedio de 1,7 noches	25,80% -135
Habituales	Pernoctaron al menos 4, con un promedio de 17 veces.	25% -131

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019, p.8

Cabe destacar que los NSC con perfil intermitente presentan una mayor motivación por razones de diversión y estar con amigos (20,7%) y menor alusión a problemas familiares (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b)

4.2 Intervención territorial y diagnóstico

4.2.1 Riesgos y violencia en la calle

Los NSC están expuestos a diversas situaciones de riesgo. Uno de sus principales miedos al estar en calle es ser víctima de robo (29%), seguido de abusos (28,9%) y peleas (25,6%) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p.19)

La explotación sexual es una de las variables más complejas de identificar en los NSC, “ya que las niñas se esconden más, se refugian en caletas o casas abandonadas, algunas protegidas por sus parejas” (Observatorio ESCNNA, 2011 citado en Observatorio de NNA en situación de calle, 2014, p.4)

Otro riesgo es la relación con las redes de narcotráfico:

“Es que ellos no nos conocen. Yo tengo varios amigos así. Por ejemplo, un amigo me dijo la otra vez, que estaba traficando, que ganará cualquier plata, me dijo tú podrías traficar. Yo le dije, no hermano, no pasa nada” (Niño entrevistado en Grupo Focal)

Una de las experiencias más relatadas cualitativamente guarda relación con las formas de actuación de las policías. En esto los relatos de los niños y las niñas son claros:

“Yo creo que sí hay que expresar esta wea. Nos caen mal. Nos quitan todas nuestras cosas. Yo creo que la gente en situación de calle está más vulnerable a que los pacos los traten mal y pasen por encima de ellos. Entonces, ellos llegan y lo que hacen en verdad es un robo. Porque tú tení un pedazo de calle, la ocupai con una carpa, hay viejitos, ancianos, niños, y ellos llegan, y llegan con los de la muni a quitarte tus cosas. Son violentos. Porque, quizás no todos son iguales, pero hay, no se po se retoban y se empiezan a pelear. Te tení que ponerte a pelear. Van los pacos con los de la muni. Se llevan todo. De repente queri defender algo tuyo, que es tu ropa, cosas que igual de repente te comprai, y ellos como que te la llevan. A mí se me han perdido celulares, he tenido que pelear, me han arrastrado. Me han llevado a la comisaria y me han cargado. Yo creo que no es la mejor manera. Si ellos siguen así, igual la gente está acostumbrada a vivir otro sistema. Es un poco más” (Niño/a entrevistado en Grupo Focal)

Al respecto, cabe destacar que el año 1994, la Municipalidad de Santiago estableció en el artículo 20 Bis de la ordenanza N°59 que “queda prohibida toda forma de ocupación de Bienes Nacionales de Uso Público, ejercida con miras a pernoctar, acampar, habitar, residir o instalarse con el propósito de realizar alguna de las actividades señaladas en el inciso siguiente”, el cual es desarrollar actividades tendientes a solicitar dinero o especies a los transeúntes, ocasionando molestias a los mismos. La fiscalización de esta ordenanza corresponde a los Inspectores Municipales y Carabineros de Chile. Según el Artículo 104°, faculta a Carabineros de Chile para “proceder al desalojo de los infractores del artículo 20° bis, con facultades de decomiso de las especies de que se encuentren en posesión al momento de la infracción, debiendo remitir

dichas pertenencias al Juzgado de Policía Local respectivo”.

Esta ordenanza se aplica justamente cuando una de las principales estrategias de subsistencia de los NSC es, según el conteo, la petición de dinero (18,4%) seguido de la venta de cosas (17,5%) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p.24).

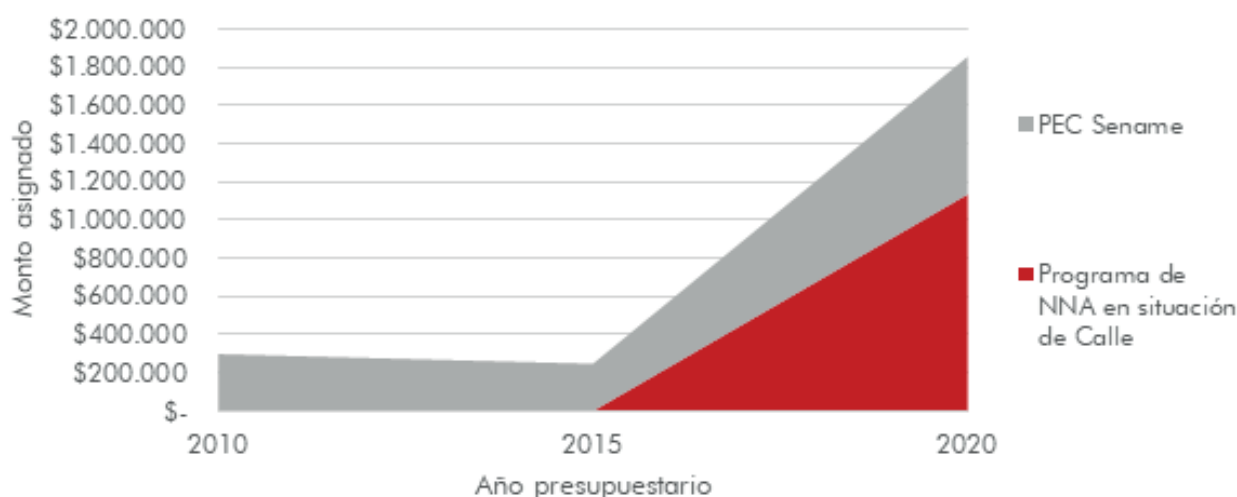
El decomiso de las especies por parte de las policías en distintos puntos del centro de Santiago ha impulsado la movilización constante de grupos de NSC. La norma no especifica algún protocolo de actuación en términos de protección. Además, los testimonios dan cuenta que la intervención policial no siempre se da cuando se cumplen las condiciones establecidas en la ordenanza.

“Hay muchas weas malas que tiene la policía, por eso. Porque eso es lo que a mí me produce. He visto mucha yuta mala, pocos pacos buenos. No es una reacción al uniforme, es una reacción a la persona que abusa con el uniforme” (Niño/a entrevistado en Grupo Focal)

4.2.2 Modelo de intervención territorial

Los programas públicos a cargo de intervenir en la situación se han concentrado, principalmente en la intervención territorial. El gráfico 3 muestra el avance de la inversión presupuestaria al respecto. Uno de los principales dispositivos de intervención para trabajar con NSC, han sido los Programas de Niños en Situación de Calle (PEC) del SENAME, existente desde 2006.

Gráfico 3: Inversión presupuestaria en programas para NSC 2010-2020



Fuente: Elaboración a partir de datos abiertos de Ministerio de Hacienda (<https://datos.gob.cl/>) y en base a montos asignados detallados en Catastros de SENAME 2010, 2015 y 2020b. Los montos fueron reajustados al valor de 2020.

El programa busca una “recuperación integral de niños(as) y adolescentes en situación de calle, que han sido víctimas de graves vulneraciones de derechos, que involucran daño a nivel físico, social, emocional y/o del desarrollo sexual que ponen en riesgo su inserción social” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2018, p.1).

Lamentablemente, no existen evaluaciones de impacto del programa, en línea con la carencia de estudios de este tipo en niñez y adolescencia (Defensoría de la Niñez, 2020). A nivel de evaluación de propósitos y componentes del programa, es importante recalcar que, como se muestra en la tabla 5, hay aumentos importantes en algunos indicadores, en donde – por ejemplo – el 2018 se llegó a un 100% de egresos por causales asociadas a la intervención y un aumento de 13% a 95% el porcentaje de NNA que reciben prestaciones sectoriales (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2018). El aumento del resultado de estos indicadores requiere de investigaciones específicas del desempeño de este programa para analizar su real efectividad.

Tabla 5: Resultados de indicadores a nivel de propósito y componentes de programa PEC de SENAME, 2017-2018

Nivel	Indicador	2017	2018
Propósito	Porcentaje de adolescentes egresados del PEC por causales asociadas a la intervención	53%	100%
	Porcentaje de NNA que egresan del PEC con PII logrado en el año t	37%	34%
Componente	Porcentaje de NNA atendidos, con atenciones psicosociales presenciales, correspondientes al Programa PEC, en el año t	57%	98%
	Porcentaje de NNA atendidos con adultos responsables que asisten a sesiones de intervención familiar correspondientes al Programa PEC, en el año t	61%	13%
	Porcentaje de NNA egresados que recibieron prestaciones sectoriales de salud y educación, correspondientes al Programa PEC, en el año t	14%	95%

Fuente: Ficha de seguimiento de programas sociales año 2018, Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Cabe destacar que las fases del programa PEC en sus procesos iniciales son el acercamiento, para luego dar paso al diagnóstico y al denominado “Plan de Intervención Individual” (Servicio Nacional de Menores, 2013). En cuanto a la fase de acercamiento, esta tiene como objetivo el “contactar a la población objetivo a fin de motivar su entrada voluntaria al programa” (Servicio Nacional de Menores, 2013, p.13).

Las orientaciones dan leve relevancia de la importancia de identificar factores más propios del entorno y la comunidad de los NNA, lo que

ciñe el programa más bien en modelos programáticos de tipo micro o individual de acuerdo con la clasificación de Aptekar y Stoecklin (2013). Esto conlleva que los procesos de diagnóstico tiendan a desconocer los factores protectores que podrían obtenerse de un análisis con enfoque ecosistémico y de derechos. La elaboración de los planes de intervención tiene así un abordaje muy individual que desconoce las redes, vínculos y planes de los NNA.

Por su parte, en el año 2011, un estudio de la Universidad Católica con respecto al tema identificó diversos problemas en la implementación del modelo de intervención del programa, principalmente en la fase de diagnóstico de los NNA (Universidad Católica, 2011, p. 102):

- Se observa un gran cúmulo de información que se levanta en los instrumentos, dentro de la cual una importante cantidad correspondería más bien a la profundización del diagnóstico e incluso a un proceso de seguimiento.
- Pese a la gran cantidad de tiempo dedicada al levantamiento de información (6 meses), no se observa una conclusión a modo de evaluación diagnóstica.
- Existen ciertas restricciones legales que afectan la intervención y llevan a una subestimación del proceso de diagnóstico en términos de costos (requisito de 100% de cobertura).
- Al no contar con una evaluación diagnóstica inicial, es difícil para las instituciones, realizar la evaluación de los resultados de la intervención, lo que evidentemente podría no mostrar parte importante del trabajo que ellas realizan.

Por último, cabe destacar que el programa al ser regulado por la Ley 20.032 que regula el financiamiento del Servicio Nacional de Menores, genera un marco limitado de cantidad de intervenciones necesarias para obtener el pago de la subvención por niño, lo cual no es congruente con las necesidades que tiene esta realidad⁵.

4.3 Alternativas de acogimiento

Luego de la publicación del conteo, durante el periodo de 2019 el Ministerio de Desarrollo Social y Familia implementó una serie de convenios con

⁵ Al respecto, la Ley 20.032 en su artículo n°30, y n°53 de su Reglamento establece que el Servicio Nacional de Menores realizará la transferencia de recursos de forma mensual “siempre que el organismo que ejecuta el proyecto haya informado las atenciones en los plazos establecidos por el Servicio Nacional de Menores, y así sucesivamente”. El Servicio Nacional de Menores establece una cantidad mínima de eventos de intervención financiables que pueden ser registrados por los organismos colaboradores, entre los que se cuentan varias tareas de tipo administrativa y no suficientes a la complejidad de esta intervención. Al respecto se puede analizar el Instructivo de registro de intervenciones de este servicio (Servicio Nacional de Menores, 2019)

instituciones privadas para la implementación de albergues (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019e), así como con SENAME para hacerse cargo de la situación proteccional de los NNA. Durante el año, se instalaron dos albergues adicionales en la Región Metropolitana, completando tres en total (tabla 6)

Tabla 6: Albergues de emergencia para NNA en situación de calle 2018-2019

Ejecutor	2018			2019		
	Plazas	Presupuesto	Días	Plazas	Presupuesto	Días
Don Bosco	8	44.000.000	195	8	56.222.400	333
ONG Cidets	-	-	-	12	25.200.000	140
Abrazarte	-	-	-	20	9.855.120	30

Fuente: Información entregada vía transparencia

Durante el periodo de redacción del artículo se pudo observar una dificultosa preparación, habilitación, capacitación e instalación de los albergues. Como se puede ver en la tabla 6, uno de ellos -de Fundación Abrazarte - solo tuvo una duración de 30 días, lo que conllevó el traslado de los NNA de ese albergue a los otros, principalmente al de ONG Cidets. En el caso de este último, los NNA realizaron una toma del lugar derivado de los continuos cambios de condiciones y cuidadores, además de la separación por rango de edad.

Sin duda, la política pública recién empieza a considerar este tema dándole mayor relevancia, por lo que no existe mayor recopilación de evidencia sobre resultados, lo que se hace urgente teniendo en cuenta las características de los NSC con alto nivel de trauma por la violencia sistemática desde sus familias y sistemas públicos, desconfianza hacia el mundo adulto y consumo problemático de sustancias.

También se ha evidenciado como la separación entre NNA y adultos, ha producido que estos queden en riesgo de situación de calle también y dificulte la adherencia de NNA al proceso.

4.4 Factores psicosociales

Los NSC están en un contexto de alto nivel trauma, exclusión y polivictimización. Han pasado por diversos procesos de victimización secundaria en donde los NNA son aún más proclives a ella (Beristan, 1994, citado en Fundación Amparo y Justicia, 2016).

Los NNA pueden tener diferentes formas de reaccionar a diferentes acontecimientos en su vida, pero algo transversal es la invisibilización institucional frente a su situación, más allá de todos los procesos institucionales que los afecten. A un NNA en riesgo o en situación de trauma “casi nunca se le escucha” (Atwood, 2010, p. 114), lo que ha sido

fomentado, además, por cómo las diferentes perspectivas psicológicas del desarrollo han abordado la niñez (Atwood, 2010).

Es congruente entonces tener en cuenta que altos niveles de institucionalización, interacción con diferentes instituciones públicas y las vulneraciones de derechos desde su núcleo familiar, configuran una situación en donde un NNA no se reconozca realmente escuchado por más que haya sido intervenido. Es más, hay investigaciones que demuestran que los NNA no creen que los adultos realmente los escuchan (Butler, Williamson, 1994 citado en Atwood, 2010).

Los resultados del conteo de NSC muestran que, frente a un problema o necesidad, un 35,1% de los NSC reportan buscar ayuda en la familia, lo cual disminuye cuando son de perfil habitual de calle. (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p.30). Es entonces necesario igualmente considerar acciones de trabajo con la familia sobre todo en los otros perfiles a fin de detener las trayectorias de situación de calle. Los resultados también muestran que las drogas más recurrentes son el cigarrillo, la marihuana y el alcohol. Estos son más significativos en los NSC de perfil habitual, y con diferencias a considerar en el caso de consumo de pasta base e inhalantes (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p.28). En cuanto a educación, los NSC presentan un alto nivel de rezago, llegando a un 60,6% y un bajo nivel de asistencia en torno a un 45,3%. Estos datos también son más altos en los NSC con perfil habitual (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019b, p.23).

V. Recomendaciones

5.1 La opinión de los NNA

Al término de la realización del grupo focal, los NSC participantes redactaron una carta para expresar sus opiniones:

“A los queridísimos:

Presidente, Diputados, al congreso y al Estado. Les hablan niños, adolescentes y jóvenes, en donde nosotros mismos y sin serlo nos miramos como familiares, venimos de distintos barrios, venimos de otras ciudades, venimos de después de las fronteras, desde aquí cada monitor, cada alumno en práctica dedica de su esfuerzo y nos entregan herramientas como educación, cariño, preocupación y como nunca antes comprensión, somos héteros, somos gay, somos lesbianas, somos trans, somos personas, con capacidades increíbles que de no ser por pocos que creen, ni nosotros hubiésemos creído, aquí hay arte, aquí hay personalidad, hay inteligencia, Pero:

No hay libros, no hay presupuesto, no hay talleres que puedan dejar estallar nuestras capacidades, no hay deporte, porque es así como podemos aportar. ¿O la cultura no es importante? Bueno también queremos entregar nuestra cultura personal, tenemos opiniones y visiones de este mundo, de esta vida, y de la manera de avanzar, sin lastimar, solo aportando, solo comunicándonos, expresándonos, somos como somos y en lo que somos no somos el problema, somos el futuro y el futuro es el presente.

Somos gente de abajo”

La carta da cuenta de un factor principal: los NSC presentan motivación para salir de la situación.

Moderador: Tenemos una última pregunta. Como parte de todos los reclamos y el vacío que hicieron ahí... los descargos, tenía que ver con cosas que les molestaban y eso. Pero, además, dijeron que pónganse con el albergue Y el albergue, ok, va estar. ¿Y para después? Si hubiera algo después del albergue, ¿Qué se les ocurriría?

Niño/a: Una vida nueva

Moderador: ¿Y cómo sería eso?

Niño/a: Buscar trabajo, un hogar estable

Niño/a: Haciéndose metas, y cumpliendo las metas

Moderador: ¿Y cómo se cumplen las metas?

Niño/a: Poder tener una carrera

Niño/a: Surgiendo, porque si uno cree en uno mismo, puede

Niño/a: La mía es especializarme en deporte

Niño/a: Hay distintos sueños, yo creo que eso es, cumplir nuestros sueños

Moderador: A ver, ¿cómo sería eso? ¿Qué sueños tienen?

Niño/a: Tantos

Niño/a: Mi sueño es jugar a la pelota y cantar

Niño/a: A mí igual me gusta cantar. Me gusta el rap

Niño/a: A mí me gusta el baile

Niño/a: A mí me gusta desahogarme por medio de ese arte

Niño/a: Aquí hay una bailarina profesional, una profesora de historia, un futbolista, un cantante. Ahí tienes una diseñadora.

(Niños/as en Grupo Focal)

5.2 Objetivo y modelo de actuación

Abordar esta problemática involucra adoptar medidas para, por un lado, prevenir la situación y también para permitir a los NSC superar sus trayectorias de situación de calle.

Para la primera dimensión se requieren acciones de mediano y largo plazo que ataquen las variables incidentes. Para la segunda dimensión se requieren las siguientes acciones:

1. Implementar un proceso de abordaje y diagnóstico integral.
2. Implementar albergues especializados para jóvenes en situación de calle.
3. Implementar acciones de apoyo psicosocial.

Las acciones deben responder como base a un enfoque de derechos de la niñez, junto al enfoque de género, ecosistémico y de ciclo vital, superando así los modelos basados en estrategias individuales, de supervivencia y de dependencia institucional.

La Convención sobre los Derechos de los Niños, establece cuatro principios: el interés superior del niño, la participación, la no discriminación y la supervivencia y desarrollo, interdependientes entre sí. Estos principios pueden analizarse según los diferentes contextos de política pública (tabla 7):

Tabla 7: Aplicación de principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en política hacia NSC

Principio	Aplicación con NSC
Interés superior del niño y la niña	Los NSC presentan situaciones dinámicas, cambiantes y que requieren analizarse según cada individuo, contexto y grupo. No pueden adoptarse medidas pre configuradas sin priorizar este principio y su interdependencia con los otros. La importancia de un diagnóstico integral, que tome en cuenta todos sus factores protectores es clave para tomar decisiones que protejan al máximo sus derechos.
Participación y autonomía progresiva	Los NSC expresan su identidad de manera clara y su voz frente a la diversidad de situaciones que viven y enfrentan. A su vez es importante relevar la importancia de las redes y vínculos formados. No considerar estos factores a la hora de tomar decisiones, puede afectar gravemente el derecho de los NSC a que les sea respetado su interés superior y también la efectividad de las medidas.
No discriminación	Los NSC se enfrentan diariamente a diversas situaciones de riesgo y violencia. Una de ellas es la actuación policial frente a la ocupación de espacios públicos. Los NSC solo por estar en dicha situación se ven enfrentados a una preocupación particular de las policías.
Supervivencia y desarrollo	Los NSC se enfrentan diariamente a diversas situaciones que exponen sus derechos de supervivencia y desarrollo. En especial, el consumo de drogas. Los problemas de salud mental revisten un riesgo de salud importante que tanto debe manejarse en calle como cuando se logra acogimiento. Asimismo, la calle implica un mayor riesgo a situaciones como peleas, abusos, trabajo infantil y explotación sexual. Sopesar estos factores es importante mientras se propicia como primera medida la reducción y termino de su pernoctación y socialización callejera.

Fuente: elaboración propia

El enfoque de derechos también nos da sugerencias sobre qué estándares deben operar para el diseño e implementación de los programas (tabla 8):

Tabla 8: Estándares para programas con NSC

Principio	Definición	Aplicación con NSC
Disponibilidad	Debe haber instituciones, bienes, servicios y programas públicos en cantidad suficiente para atender a toda la población de NNA.	Esto aplica tanto para los programas a cargo de procesos de diagnóstico e intervención territorial como albergues que permitan el acogimiento inmediato.
Accesibilidad	Las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben ser accesibles a todos los NNA. La accesibilidad está compuesta por las siguientes subdimensiones: no discriminación (para todos los NNA con especial foco en atención prioritaria), accesibilidad física o material, económica y a información sobre sus derechos.	En especial aplican los criterios de no discriminación, accesibilidad económica y de información. La discriminación y accesibilidad económica en el acceso a servicios es alta, dada la desorganización programática en torno a quien es responsable de medidas de protección. Los NNA tienen conciencia de sus derechos, pero no tienen información – o confianza - sobre en qué espacios pueden denunciar o recibir apoyo.
Calidad	La oferta programática debe ser apropiada a los avances tecnológicos y científicos.	Las orientaciones con las cuales operan hoy los procesos de diagnóstico e intervención territorial no han tenido evaluaciones robustas que permitan adecuarlas a los cambios dinámicos de esta situación. Asimismo, se carece de estándares para la instalación de albergues específicos para NSC.
Pertinencia	Las instituciones, bienes, servicios y programas públicos deben adaptarse a las necesidades y características de los NNA.	No existen orientaciones específicas que tomen los factores de género, identidad sexual y otros que sí se presentan con NSC.

Fuente: elaboración propia

5.3 Estrategias de abordaje por componentes

La tabla 9 resume diferentes recomendaciones de acción por cada uno de los componentes señalados anteriormente:

Tabla 9: Acciones recomendadas para el abordaje de la problemática

Componente	Acciones
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de prevención de maltrato y violencia a NNA • Fortalecimiento de políticas de apoyo en inicios de adolescencia • Mejoramiento de protocolos y cambios normativos de sistemas públicos involucrados para prevenir abandonos de centros residenciales y extravíos de NNA
Aproximación y diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar metodologías con enfoque comunitario y de derechos para aproximarse a NSC que consideren vínculos y expectativas de estos. • Considerar la importancia de vínculos entre adultos y NNA en grupos de NSC • Mejorar procesos de diagnóstico con mejor focalización (Nirenberg et al., 2010 citado en UC, 2011). • Aumento del número de interventores y mejoramiento del sistema de financiamiento de operadores. • Creación de un modelo de diagnóstico flexible a la situación de los NSC que facilite la conclusión diagnóstica del trabajo que realizan (UC, 2011). Esta ficha debe ser lo suficientemente flexible a la realidad territorial y sello de cada organismo a cargo (UC, 2011) • Fortalecer procesos de acompañamiento y capacitación de los profesionales intervinientes.
Acogimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de normas y orientaciones técnicas debidamente especializadas para NNA. • Generación de evaluaciones de impacto y sistematización de buenas prácticas en el área. • Evaluar situación de acogimiento de adultos que posiblemente antes formaban parte de grupos en situación de calle o considerar mantención de vínculos con apoyo complementario como casas compartidas. • Incorporación de sistemas de casa de acogida compartidas para mayores de 18 años. • Considerar marcos temporales adecuados para la instalación y preparación de la infraestructura y personal a cargo.
Apoyo psicosocial	<ul style="list-style-type: none"> • Priorización de la oferta programática de SENAME y del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). • Tratamiento de consumo de sustancias en consideración con otros problemas de salud mental integral. • Generar licitaciones específicas de dispositivos de tratamiento de consumo de sustancias. • Integración de NSC a programas de reinserción educativa de nivelación de estudios y/o reintegración con la red educativa. • Continuar con el trabajo con las familias de origen en los casos que sea posible la reunificación familiar.

Fuente: elaboración propia

5.4 Gobernanza, seguimiento y monitoreo

Se recomienda la formulación participativa de una política especializada que incluya a diversos órganos. Esta política debe incluir objetivos, indicadores, plazos y metas concretas y ser parte del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia.

La gobernanza de la implementación de este plan requiere de un compromiso activo de los gobiernos locales ya que deben coordinar los procesos de aproximación y diagnóstico, respetando la necesaria perspectiva territorial y grupal.

Por otra parte, se hace necesario que los NSC puedan acceder a mecanismos de acceso a la información sobre sus derechos, representación judicial y oportunidades para realizar denuncias.

Por último, se requiere de la constante actualización de los datos de diagnóstico. Esto requiere generar un sistema de monitoreo. Resulta clave permitir el ingreso de NSC al RSH y contar con un sistema estable y unificado de información de casos.

VI. Conclusiones

Las cifras analizadas del conteo, así como los testimonios y opiniones de los NSC, dan cuenta de una problemática compleja y que trae como necesidad un imperativo ético de actuación por parte del Estado para restituir y garantizar sus derechos. Los datos revelados por este estudio, así como por otros informes documentales y la opinión de los propios NNA, es concordante también con diversas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño.

La información da cuenta de la permanencia de un modelo, tanto en la aproximación, acogimiento y apoyo psicosocial, basado en la estrategia micro e individual, con una débil consideración de los NNA como sujetos activos, así como de la importancia que tienen sus vínculos y expectativas en tanto factores protectores de las iniciativas.

Esto implica una estrategia que permita ir implementando el enfoque de derechos, con un acercamiento adecuado a los NSC y los vínculos que estos han generado, en un marco de confianza, cuidado y apoyo. Esta es la base para poder tener un marco de actuación estable que, junto a cupos de alojamiento especializado, permitan generar estrategias con los NNA que efectivamente les permitan poder restituir sus derechos y terminar con su exclusión social.

Para avanzar en esta transición se requiere de implementar una política con un plan especializado y una gobernanza local que permita la coordinación de estrategias con perspectiva comunitaria y territorial, así como sistemas de acogimiento especializados a esta materia, integrados debidamente al apoyo proteccional que requiere cada NNA. Para ello es urgente avanzar en la materialización de estudios de impacto y recopilación de buenas prácticas de modo de generar evidencia para ir creando una oferta programática de calidad y pertinente.

Referencias

- Aptekar, L. & Stoecklin, D. (2013) *Street Children and Homeless Youth*. Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-007-7356-1>
- Araneda, K. & Ramírez, N. (2009) *Niños y Niñas en situación de calle desde una perspectiva de género*. Tesis para optar al título de Asistente Social. Universidad de Academia de Humanismo Cristiano. Obtenido de: <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/1703/ttraso274.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Atwood, N. (2010). *Niños expuestos a riesgos y traumas*. En A. Smith, N. Taylor, & M. Gollop, *Escuchemos a los niños*. FCM: Santiago de Chile.
- Calcagno, L. (1999) *Los que duermen en la calle: Un abordaje de la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires*. Centro de Documentación en Políticas Sociales: Buenos Aires.
- Comité de Derechos del Niño (CRC). (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*, 30 octubre 2015, CRC/C/CHL/CO/4-5. Obtenido de: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf>
- Comité de Derechos del Niño (CRC). (2017). *Observación general N° 21 (2017) sobre los niños de la calle*, 21 Junio 2017, CRC /C/GC/21. Obtenido de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11402.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11402>
- Defensoría de la Niñez (2020) *Estudio de identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia*. Obtenido de: https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/identificacion-de-instituciones-programas-evaluaciones-e-indicadores-de-la-ninez-y-adolescencia/

Díaz, C., Espíndola, P. & López, E. (2013) *Niños, niñas y adolescentes en situación de calle: vínculos y relaciones al interior del grupo de la caleta del río mapocho. una investigación cualitativa*. Tesis para optar al título de: Trabajadora Social. Universidad Nacional Andrés Bello. Obtenido de: http://repositorio.unab.cl/xmlui/bitstream/handle/ria/1577/Diaz_CP_Ni%C3%b1as%20ni%C3%b1os%20y%20adolescentes%20en%20situacion_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fundación Amparo y Justicia (2016). *Entrevista videograbada a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica.

Fundación Para la Confianza (2018). *Nota Técnica N°3. Abandonos y niños/as presentes en centros del Sename*.

Guerrero, P. & Palma, E. (2010) Representaciones Sociales sobre educación de niños y niñas de calle de Santiago y Quito. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 8(2), 1025-1038. Obtenido de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2010000200018

Instituto Nacional de Estadísticas (2017). *Entrega final CENSO 2017*. Obtenido de: <https://www.censo2017.cl/>

Mercado, A. & Fernández, W. (2016). Elementos psicosociales en la evaluación de programas de intervención en infancia con vulneración de derechos, desde el punto de vista de los beneficiarios. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM*. 4(2), 14-29. Obtenido de: <https://revistaepe.udem.cl/articulos/elementos-psicosociales-en-la-evaluacion-de-programas-de-intervencion-en-infancia-con-vulneracion-de-derechos-desde-el-punto-de-vista-de-los-beneficiarios/>

Ministerio de Desarrollo Social (2012). *En Chile Todos contamos. Segundo catastro nacional de personas en situación de calle*. Santiago de Chile. Obtenido de: http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2017/03/En_Chile_Todos_Contamos_baja.pdf

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025*.

Ministerio de Desarrollo Social. (2018). *Ficha de seguimiento de programas sociales año 2018*. Obtenido de: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2019/PRG2019_3_65037.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019) *Resumen Ejecutivo Censo Nacional de Niños, niñas y adolescentes en situación de calle*. Obtenido de: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Resumen.Ejecutivo_Censo_NNASC_05.05.2019.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019b). *Resultados. Censo Nacional y caracterización de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle 2018*. Obtenido de: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/2._PPT_Resultados._SituacionCalle_06.05.2019_VF.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019c). *Evaluación ex ante Casa Azul*. Obtenido de: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2019/PRG2019_1_75303.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019d). *Ficha de seguimiento de Programas Sociales. Programas especializados con Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Calle (PEC)*. Obtenido de: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2020/PRG2020_3_65037.pdf

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019e). *Política para Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Calle*. Obtenido de: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=183674&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Municipalidad de Santiago (1994). *Ordenanza N°59. Ordenanza municipal para el comercio estacionado y ambulante en bienes nacionales de uso público*. Obtenido de: <http://bcn.cl/2pf6d>

Observatorio Metropolitano de NNA en situación de calle (2014). *Graves vulneraciones de derecho en la infancia y adolescencia: situación de calle y explotación sexual comercial*. Obtenido de: https://www.ongraces.org/admin/doctos/doc_18.pdf

Ossa, L. (2005) *Adolescentes en situación de calle: Construcción de identidad en situación de extrema vulnerabilidad. Un acercamiento cualitativo*. Tesis para optar al Grado de Magíster en Psicología mención en Clínica Infante-Juvenil. Obtenido de: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2005/ossa_1/sources/ossa_1.pdf

Pascual C. (2002) *Jóvenes de la calle, uso percepción y representación del espacio calle*. Tesis para optar al título de antropólogo social. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Santiago, Chile. Obtenido de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/135258>

Red Internacional por la Defensa de la Infancia y Adolescencia en Situación de Calle (2020). *Informe 2020. Niñez y Adolescencia en Situación de calle en Latinoamérica*. Obtenido de: <https://bit.ly/2PcMfya> N

Servicio Nacional de Menores (2010) *Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME*. Santiago, enero de 2010. Obtenido de: https://www.sename.cl/wsename/otros/op/CATASTRO_20201001.pdf

Servicio Nacional de Menores (2013). *Orientaciones Programa Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle*. Obtenido de: https://www.sename.cl/wsename/licitaciones/p41_13-01-2013/BASES_TECNICAS_PEC.pdf

Servicio Nacional de Menores (2015) *Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME*. Santiago, enero de 2015. Obtenido de: <https://www.sename.cl/wsename/otros/op/CATASTRO-201501.pdf>

Servicio Nacional de Menores (2019). *Abandonos. Egresos por causal de abandono y ausencias*. Obtenido de: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=186935&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Servicio Nacional de Menores (2019b). *Anuario Estadístico 2018*. Obtenido de: <https://www.sename.cl/anuario-estadistico-nv-2020/Anuario-Estadistico-2018-nv.pdf>

Servicio Nacional de Menores (2020) *Anuario Estadístico 2019*. Obtenido de: <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2020/10/Anuario-Estadistico-2019-13-10-2020.pdf>

Servicio Nacional de Menores (2020b) *Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME*. Santiago, diciembre 2020. Obtenido de <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2021/01/202012-CATASTRO.pdf>

Universidad Católica (2011). *Niños, niñas y jóvenes en situación de calle: desafíos para la intervención desde la perspectiva de las fuerzas. Propuestas para Chile, 95-129*. Obtenido de: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/descargar-ninos-ninas-y-jovenes-en-situacion-de-calle.pdf>

Vanistendael, S. (1994) *Los niños de la calle: ¿Problemas o personas?* Oficina Internacional Católica de la Infancia. UNICEF. Ginebra.

Políticas públicas sobre consumo de SPA en habitantes de calle (Bogotá, 1995–2015): entre criminalización y derechos

Jacqueline Torres Ruiz
Magíster en Sociología
Universidad Nacional Autónoma de México
México
e-mail: jtorresru@comunidad.unam.mx

Resumen

El panorama de las políticas y normas sobre producción, distribución y consumo de drogas en Colombia muestra una tensión entre dos tendencias: una criminalizadora y una asociada a la defensa de los DD. HH. De manera particular, en Bogotá, la población habitante de calle se configura históricamente en los discursos y prácticas políticas y de los medios de comunicación, como una de las principales fuentes de la percepción de inseguridad y como una de las razones centrales del deterioro de espacios urbanos, a partir de su vínculo con el consumo de sustancias psicoactivas (SPA). En este marco, planteo la relevancia de analizar críticamente los discursos y las prácticas de la política distrital dirigida a habitantes de calle en el periodo 1995-2015. La metodología de investigación es cualitativa, con técnicas como la revisión documental y el análisis crítico del discurso de las normas y documentos de política pública nacional y distrital, dirigidos al control del consumo y de la vida en calle. Con los elementos identificados, se sugieren algunas conclusiones sobre las continuidades y discontinuidades de las tendencias en el periodo analizado, y se proponen recomendaciones sobre alternativas vinculadas al enfoque de reducción de daños.

Palabras clave: Bogotá; Criminalización ; Consumo de SPA; ; Derechos Humanos; Habitantes de calle; Política Pública

Public policies on use drug in homelessness people (Bogotá, 1995–2015): between criminalization and human rights

Abstract

The panorama of the policies and norms on drug production, distribution, and consumption in Colombia shows tension between two tendencies: a criminalizer and one that tends to defend human rights. In particular, the homelessness people in Bogotá are historically configured in the

discourses and political practices and of the media as one of the main sources of the perception of insecurity and as one of the central reasons for the deterioration of urban spaces, based on its relation with psychoactive substance use. In this sense, I pose the relevance of critically analyzing the public policy discourses and practices aimed at homelessness people in the period 1995-2015. The research methodology corresponds to the qualitative approach with techniques such as documentary review and critical analysis of the discourse of national and district public policy norms and documents aimed at controlling drug use and street life. With the elements identified, I suggest some conclusions about the continuities and discontinuities of the trends in the analyzed period, and I recommend alternatives related to the harm reduction approach.

Keywords: Bogotá; Criminalization; Use of SPA; Human Rights; Homelessness people; Public Policy

I. Introducción

Los discursos y las prácticas de Occidente muestran dos tendencias frente a la economía de las drogas, que emergieron y se consolidaron a lo largo del siglo XX, estas son: la criminalizadora o la denominada “guerra contra las drogas” y la de los derechos humanos. La primera, fundamentada en el derecho penal positivista, identifica a los que están afuera como criminales y peligros potenciales que se deben contener (vía punitiva) o eliminar (a través de las acciones de seguridad ilegales, pero necesarias en esa lógica (entre estas la mal llamada “limpieza social”), y la segunda, la tendencia de los derechos humanos, que define la seguridad como un derecho y toma como base los conceptos de derechos humanos (DD. HH.), democracia, ciudadanía y justicia. El fundamento conceptual de estas tendencias se manifiesta en el concepto de seguridad, por un lado, en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y, por otro, en el concepto de seguridad humana integral.

En Colombia, el panorama de las políticas y normas sobre producción, distribución y consumo de drogas señala una tensión entre esas dos tendencias. Sin embargo, a lo largo de la historia nacional, los discursos y prácticas de seguridad se han inclinado por la criminalización de actores asociados a estas prácticas, como sujetos ubicados fuera del orden social. Especialmente, en la segunda mitad del siglo XX, la vida en la calle se configuró discursivamente como una de las principales fuentes de la percepción de inseguridad urbana y como una de las razones centrales del deterioro de espacios urbanos, a partir de una doble constitución como “iconos del mal” (Suárez, 2017): una ligada a la suciedad y, otra, ligada al consumo de drogas. Así, el miedo a lo extraño, lo sucio y al posible peligro ha llevado a que se constituyan formas de nombrar (“desechable”),

se deshumanice y, consecuentemente, se justifique el exterminio de seres humanos, a través de la mal llamada “limpieza social”, como medida de prevención ante el peligro socialmente construido (Perea, 2016).

A partir de la inclusión de esta población en la agenda política de la capital colombiana en 1995, el tema del consumo en habitantes de calle muestra matices importantes, que oscilan entre la tradicional guerra contra las drogas y los enfoques de derechos vinculados al libre desarrollo de la personalidad. Por esa razón, el objetivo del artículo es analizar críticamente los discursos y las prácticas de la política distrital dirigida a habitantes de calle en el periodo 1995-2015, en el que se hallan dos grupos de gobiernos: uno de centro-derecha y otro de izquierda. Para esto, se tiene en cuenta como marco el contexto de la legislación nacional sobre producción, distribución y, especialmente, consumo de psicoactivos en la segunda mitad del siglo XX y las particularidades de las normas distritales. El documento se organiza en siete apartados: introducción; aproximación conceptual a las tendencias criminalizadora y de derechos; diseño metodológico; definición del consumo en los discursos normativos en Colombia; configuración de las personas habitantes de calle como fuente de los miedos urbanos en Bogotá; políticas distritales (1995-2015) sobre consumo de sustancias psicoactivas (en adelante referidas indistintamente como SPA) en habitantes de calle, y reflexiones finales.

Aproximación conceptual a las tendencias criminalizadora y de derechos

En el modelo Occidental, la lógica binaria propia de la tendencia criminalizadora ha sido bastante útil para varios propósitos, particularmente tomó forma con la oposición, en la primera y segunda guerras mundiales, entre buenos y malos, transformados estos últimos en terroristas. A partir de lo anterior, la protección armada y castigo considerado justo se establecieron como una necesidad para defenderse de los enemigos internos y externos. Estos fundamentos instituyen la criminalización —definición del otro como peligro— como base de modelos patológicos, prohibicionistas y punitivos.

Según Gómez (2016), la tendencia criminalizadora se estableció en el ámbito internacional a partir de la injerencia de las posturas de Estados Unidos en las agendas de los organismos multilaterales que emprendieron la denominada “guerra contra las drogas”. La configuración del peligro que representaba el consumo y los consumidores puso sus huellas en tratados y convenciones desde la Convención de Shanghái de 1909 hasta la Convención Única para Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961.

Aunque esta tendencia continúa vigente en el ámbito internacional, en la década de 1990 emergieron posiciones y movimientos que plantearon la legalización del consumo para uso terapéutico y recreativo, sin desligarse de la penalización de la producción y distribución. Estas nuevas posiciones representan la denominada tendencia de derechos, que tiene su principal fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1948. De la relación dialéctica entre el discurso sobre los DD. HH. y la Convención Única para Estupefacientes, aparentemente opuestos, pero emitidos por la misma organización, surgió en la década de los años noventa el concepto de desarrollo humano. Este concepto actualiza la definición de garantía de derechos universales en una renovada forma de libertades positivas de los individuos. Bajo esa orientación programática, en 1994 surgió el concepto de seguridad humana integral sugerido también por Naciones Unidas, el cual señaló el camino de la transición jurídica hacia la seguridad ciudadana. En ese sentido, se pasó —formalmente— de un sistema penal-punitivo a uno más pedagógico y preventivo, basado en los derechos ciudadanos y en la priorización de la seguridad y convivencia para el mantenimiento del orden (Policía Nacional, 2010). La actualización de estas tendencias se refleja en la orientación normativa colombiana y del Distrito capital con singularidades en la referencia a las personas que viven en las calles.

Así, se dio un cambio conceptual que supera formalmente la tendencia criminalizadora, pero conserva los contenidos programáticos del modelo de desarrollo que responsabilizan al individuo por su destino de pobreza, desigualdad o consumo de SPA. Con esto, al final de cuentas, el individuo resulta en la misma situación de “desviado” y “peligroso”, pero ahora tiene la posibilidad de rehabilitarse o reintegrarse al orden social.

II. Diseño metodológico

En coherencia con el objetivo de investigación, el diseño metodológico es cualitativo, dado que permite profundizar en los significados que se han construido en torno al consumo de SPA, en general, y a las adicciones de las personas en situación de calle en Bogotá, en particular, y se considera pertinente y apropiado para identificar los hallazgos en un contexto espaciotemporalmente concreto. A partir de lo anterior, este enfoque abre nuevas preguntas y líneas de investigación sobre el grupo urbano.

La fase de recolección de información consideró la revisión documental de investigaciones de diversas disciplinas sobre la vida en la calle; así como normas y documentos de política pública nacional y distrital que trataban el tema del consumo y de la vida en calle, en el periodo 1995-2015; no obstante, se tuvieron en cuenta para la indagación normas nacionales

y locales de periodos previos, con el fin de identificar los cambios en la forma de tratar esta situación en la población estudiada.

El análisis de la información se realizó con base en el análisis crítico del discurso (en adelante, mencionado indistintamente como ACD), planteado desde el modelo contextual de Van Dijk (2003). El método:

“Se interesa por el papel del discurso en la encarnación y en la reproducción del poder y del abuso de poder (dominación), y por tanto está particularmente interesado en el estudio detallado de la interfaz que media entre lo local y lo global, entre las estructuras del discurso y las estructuras de la sociedad.” (Van Dijk, 2003, p. 173)

Precisamente, sus posturas muestran la influencia de ideologías globales y conocimientos espaciotemporalmente concretos sobre las representaciones que se expresan en un acto discursivo específico. En este caso, las tendencias y conceptos globales de las tendencias criminalizadora y de derechos inciden en los discursos político-jurídicos de Colombia y Bogotá, y tienen efectos en las formas de identificar a las personas en situación de calle. Esta identificación desde el ACD presta especial atención a las maneras de nombrar, por esa razón, en este artículo se destacan los términos que se utilizan para referirse a esta población: “desechables”, “indigentes”, “vagos” y también “ciudadanos/as habitantes de calle”, entre otros. Finalmente, el procesamiento de la información se apoyó en el software Nvivo, que permite identificar la relación entre los temas y las categorías más relevantes en un texto escrito o audiovisual.

III. El consumo de sustancias psicoactivas en las políticas colombianas

Para la aproximación a la normatividad colombiana, se toma inicialmente el periodo que contempla las décadas de los sesenta a los ochenta. En esos años, la legislación frente a la producción y el consumo de drogas en Colombia se configuró bajo el denominado modelo *enforcement*, lo cual implica una continuidad explícita de la guerra contra las drogas norteamericana. Dicho modelo tuvo un peso significativo en los discursos político-jurídicos nacionales, manifestado en la importancia de la prohibición a la producción, la comercialización y el consumo en diversos documentos normativos, incluso los que tratan el tema de la vagancia. En este punto confluyen las restricciones al consumo con las normas dirigidas a las personas que vivían en las calles, precisamente, las tres normas que trataban el tema de la “vagancia”¹ (Decreto 1699 de 1964, el

¹ Desde el siglo XIX, se identifica la “vagancia” y falta de productividad como la principal característica que se asociaba a las personas en situación de calle. Las normas y las políticas urbanas clasificaban la población en calle entre los pobres legítimos (personas con discapacidad para trabajar), y los pobres ilegítimos (“vagos”). Entre el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, las personas en situación de calle se caracterizan como “vagos”, “sucios” y “antihigiénicos” (Cordovés Moure, 1881 citado en Castro, Mellizo & Morales, 2005).

Decreto 1136 de 1970 y la Ley 30 de 1986) se asociaban discursivamente con la enfermedad, que en ese contexto tenía significados vinculados a la discapacidad física, los problemas mentales y, especialmente, la drogadicción (véase la figura 1). Así, el consumo se configuró como una conducta prohibida, con la que se actualizan conceptos higienistas de limpieza del cuerpo y el alma individual. En coherencia, se estableció la pena de internación *obligatoria* como única alternativa para curarse.

Cabe mencionar que la única norma de alcance distrital en este periodo fue el Código de Policía de 1989 establecido mediante el Acuerdo 18 de 1989 del Concejo de Bogotá. Sin ir en contra de la norma nacional, se encuentra una primera orientación hacia el concepto de *seguridad humana integral*. La normatividad puso el énfasis en la prevención a la drogadicción dirigida a menores de edad, pero sin una referencia explícita a las personas adultas consumidoras, a pesar del fuerte impacto del basuco² y otras nuevas drogas desde la década de 1980.

Figura 1. Nube de palabras comparativa de decretos 1699 de 1964 y 1136 de 1970 y Ley 30 de 1986



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, después de la expedición de la Constitución de 1991, emerge la tendencia de derechos. A pocos años de la enmienda constitucional se dieron las primeras discusiones que procuraron visibilizar, más que dar la voz, a las personas habitantes de la calle, específicamente: las sentencias T-426/92, T-533/92 y T-376/93 trataron el tema.

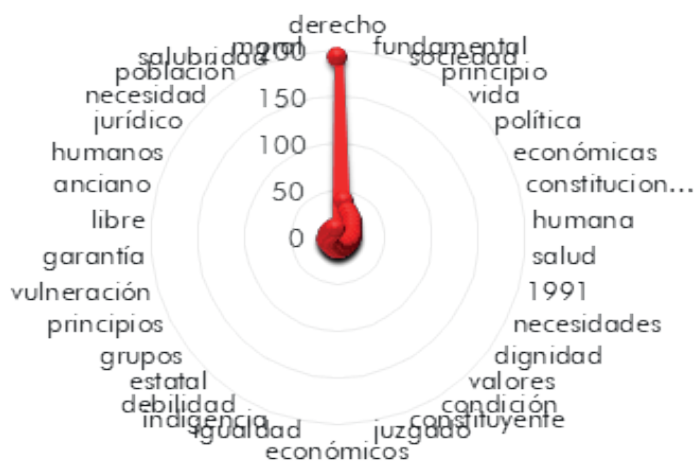
2 Se le denomina basuco por ser el residuo o la “base sucia” de la cocaína.

Al comparar los conceptos más frecuentes en las tres sentencias (figura 2), se evidencia el peso de los derechos humanos fundamentales contemplados en la Constitución. De hecho, se define la garantía de derechos sociales y económicos para las personas consideradas vulnerables. El tema del libre derecho de estar en la calle solamente se empezó a desarrollar en la última sentencia.

La referencia específica al tema del consumo en la década del noventa se dio a través de la Sentencia C-221 de 1994, que despenalizó el consumo de SPA bajo el argumento del derecho al libre desarrollo de la personalidad. No obstante, el Decreto 1108 de 1994 estableció disposiciones para el porte y consumo de sustancias psicotrópicas. Este Decreto retornó al enfoque prohibicionista, dado que relaciona directamente a la persona drogadicta con la comisión de delitos (Torres-Ruiz, 2018). La adicción como enfermedad pasó de tener un carácter de riesgo en el espacio público a ser un derecho individual a estar enfermo y decidir elegir o no el tratamiento médico. Mientras tanto, a las personas indigentes (incapacitados para trabajar) se les reconoció el derecho a la seguridad social, y los vagos, explícitamente criminalizados a lo largo de la historia, desaparecieron de los discursos en los ámbitos nacional y distrital, a pesar de que estas tres categorías constituyen la asignación discursiva que se ha dado históricamente a los habitantes de calle.

Más adelante, se revisan los giros en la tensión entre las tendencias criminalizadora y de derechos en los ámbitos nacional y distrital.

Figura 2. Análisis comparativo de frecuencia de palabras en sentencias T-426/92, T-533/92 y T-376/93³



Fuente: elaboración propia

³ La gráfica radial permite una lectura de la frecuencia de palabras en el texto de derecha a izquierda. La palabra derecho es la más frecuente con 191 registros.

IV. Bogotá: configuración del habitante de calle como fuente de los miedos urbanos

Desde una perspectiva crítica a las posturas criminalizadoras frente a los actores involucrados en la economía de las drogas, Ciro (2018) muestra la naturalización de la relación entre la violencia y los distintos eslabones de la producción al consumo de SPA. A propósito de lo anterior, Avendaño, Forero, Oviedo y Trujillo (2019) llaman la atención sobre la configuración de representaciones sociales que vinculan ciertos grupos y espacios con el peligro y la inseguridad, para justificar las políticas policivas y la intervención urbanística. En Bogotá, de manera particular, se halla una relación especial e incluso mayor entre los habitantes de calle y espacios como El Cartucho⁴, El Bronx⁵ y, actualmente, sectores como San Bernardo⁶, María Paz⁷ o El Cartuchito con los miedos urbanos, a partir del consumo de sustancias como el basuco.

Justamente, en la historia capitalina el rechazo los habitantes de calle y su reconocimiento como “residuos humanos” dentro de la sociedad bogotana (Bauman, 2005) se basa en la oposición a la idea de limpieza expresada en el cuerpo “infestado” por sus olores, la falta de baño diario y de cambio de ropa; así mismo, el vínculo con el reciclaje —oficio socialmente aceptado en la década de los cincuenta— y el trabajo con la basura. A las características del cuerpo y de la actividad residual se sumó en la década de 1980 el consumo del basuco (Morris & Garzón, 2010).

“La relación del Gamín con el resto de ciudadanos era buena. [...] ¿Y cuándo se acabó? Cuando salió el basuco. [...] El desechable viene de la persona que se ha consumido en el basuco, gente que entra a un lugar a consumir y luego no les da ganas de salir.” (Garzón, 2011, p. 33)

Con esta estocada, el habitante de la calle inició un proceso de degradación y aumento de riesgos y daños por el ingreso a las “ollas”. Así, los “gamines”

4 El Cartucho fue un lugar ubicado en el centro Bogotá, hasta el año 2005. Desde la década de los setenta, se dio un proceso de encerramiento por la construcción de grandes avenidas que lo cercaron (Robledo & Rodríguez, 2008).

5 El Bronx se encontraba cuadras más abajo, hacia el occidente de la ciudad, entre las calles 9 y 10 y las carreras 15 y 15 A, en el sector del Voto Nacional, localidad Mártires. El surgimiento y consolidación se dio de manera simultánea a la intervención de El Cartucho, entre 1998 y 2005.

6 Este barrio se sitúa entre la Av. Comuneros y la Carrera Sexta y la Av. Caracas y la Carrera Décima, en la localidad de Santa Fe, en el centro de la ciudad. Se encuentra al sur del Parque Tercer Milenio (antiguo sector de El Cartucho). La transformación social y el deterioro urbanístico se dio a partir de los años ochenta (Navia, 1998, 6 de marzo); sin embargo, después de la intervención de El Bronx en el 2016 se identifica como uno de los ejes de expendio de SPA en la ciudad (CPAT & Parces, 2017).

7 Este barrio, denominado popularmente como El Cartuchito, se ubica en la localidad de Kennedy, al suroccidente de la ciudad. En la década de los noventa se empezó a construir como un barrio de invasión, lo que contribuyó a que se establecieran actividades informales e ilegales como los expendios de SPA. Posterior a la intervención de El Bronx, se constituyó como una de las grandes “ollas” de la ciudad”, no obstante, en el 2017 tuvo una intervención de las autoridades del Distrito (Noticias Canal RCN, 2017, 19 de octubre).

y “chinos de la calle”, los “locos” graciosos de la primera mitad del siglo dejaron las galladas “aparentemente inofensivas” y se convirtieron en “desechables”: la representación de basura que consecuentemente se “debe” limpiar (Garzón, López de Mesa & Garzón, 2017). Por su parte, El Cartucho se transformó en la “olla” más grande de la ciudad, lugar en el que las acciones de exterminio confinaron y condenaron a miles de personas, quienes se sumaron a la esclavitud del consumo de drogas más adictivas y a las mafias del microtráfico, que desde esos años tomaron posesión del territorio en las localidades céntricas de Bogotá (Morris & Garzón, 2010). Así, en la década de 1990, la persona habitante de la calle se ubicó como principal referente de peligro en diversos estratos sociales y, a su vez, El Cartucho y, más adelante, El Bronx se convirtieron en los lugares reconocidos como los más peligrosos de la ciudad (Niño, 2000, p. 175).

V. Política distrital para personas en situación de calle: concepciones y acciones sobre el consumo

Para el análisis de la política distrital dirigida a habitantes de calle y su aproximación al consumo de drogas, en el periodo 1995-2015, se articula la revisión de la normatividad sobre consumo de SPA y acciones dirigidas a personas en situación de calle en el ámbito nacional con el análisis de las continuidades y discontinuidades en dos grupos de gobiernos. El primero, denominado como el modelo exitoso (Martín & Ceballos, 2004), contempla los mandatos Mockus y Bromberg (1995-1997), Peñalosa (1998-2000) y Mockus (2001-2003), y el segundo incluye las administraciones Garzón (2004-2007), Moreno Rojas y López (2004-2011) y Petro (2012-2015). Es importante mencionar que en 1995 se expidió la primera norma del Distrito para la intervención de la calle y se inició la secuencia de política pública que parte de los servicios sociales aislados dentro de programas y políticas estratégicas de los planes de desarrollo, pasa a los modelos de atención que avanzan a miradas intersectoriales y llegan a la formulación de una política pública específicamente dirigida al grupo urbano.

A) Aproximaciones al consumo de SPA callejero desde el “modelo exitoso”

Las normas nacionales y distritales del periodo 1995 y 2003 permiten identificar, en primer lugar, que los tres significados que tenía la vida en la calle en la década de los ochenta (vagancia, drogadicción e indigencia) tienen cambios significativos. Como se indicó, la vagancia desapareció de las normas nacionales y capitalinas (Rodríguez, 2012). En segundo lugar, se evidencia una bifurcación entre la orientación de la Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional y las posturas del legislativo y el ejecutivo, la primera de talante Liberal reconoce el derecho al libre desarrollo de la

personalidad y las segundas siguen la línea criminalizadora que asocia los diversos actores y procesos de la cadena de drogas con la violencia y el delito. Justamente, la Ley 745 del 2002 del Congreso de la República tipifica el consumo como un atentado contra la familia y los menores de edad. En tercer lugar, se identifica que el reconocimiento de esta población en los años noventa y la primera década del siglo XXI se quedó en el plano discursivo, lo cual se manifiesta en la escasa inclusión de programas específicos en los planes de desarrollo nacional y en la implementación de programas municipales desarticulados, sin la orientación de un modelo para el estudio y la intervención.

En Bogotá el enfoque de las administraciones revela el objetivo de homogeneización de espacios, tipos de comportamientos y ciudadanos a través de la *cultura ciudadana* y la *pedagogía cívica*, la intervención urbanística de espacios deteriorados y el control policial. En ese sentido, la seguridad ciudadana fue una prioridad común para las administraciones de Mockus y Peñalosa (Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-Universidad Nacional de Colombia, 2006).

No obstante, es importante cuestionar si esa gobernanza y gobernabilidad de la seguridad y convivencia ciudadana se aplicó para garantizar o no los derechos y los deberes ciudadanos de las personas habitantes de la calle, considerados los principales referentes de los miedos urbanos de la capital colombiana y definidos socialmente como personas con problemas psicológicos que deberían estar reclusos de forma permanente en instituciones alejadas de la ciudad (IDCT, 1997)⁸.

Entre 1995 y el 2003, las normas y políticas bogotanas que se refirieron a las personas habitantes de calle, definida esta situación como una conflictividad que requería intervención, fueron el Acuerdo 13 de 1995, denominado: “Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.” y el Decreto 897 de 1995: “Programa distrital de atención al habitante de la calle”, vigentes hasta el 2003, que definieron *servicios de atención* a cargo del Departamento Administrativo de Bienestar Social (en adelante, DABS). Se destaca en este punto que la acción inicial se desarrolló a través de programas concretos implementados por una institución y poco visibles dentro de las políticas distritales generales. A pesar de que en este periodo el enfoque priorizó los programas en calle, también se dieron avances en el plano discursivo, por ejemplo, el tránsito conceptual de *indigencia a habitabilidad de calle*; el planteamiento de la necesidad de investigaciones interdisciplinarias, atención intersectorial, acercamiento y sensibilización

8 Según los resultados de la encuesta del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT, 1997) en 1997, el 72 % de los ciudadanos e igual porcentaje de miembros de la Policía estuvo completamente de acuerdo y de acuerdo con la afirmación “los indigentes son personas con problemas psicológicos que deberían ser llevados a centros de rehabilitación lejos de la ciudad”. Solo el 28 % en cada uno de estos grupos señaló que no estaba de acuerdo.

de las personas callejeras con los demás habitantes de la capital; y la comprensión de la relación de pertenencia e identidad con el espacio, esto sobre todo en el segundo gobierno de Antanas Mockus (2001-2003). Sin embargo, esa mirada multidimensional no se reflejó en los programas que efectivamente se desarrollaron en este periodo, los cuales siguieron tres líneas de acción: primero, los programas sociales estuvieron dirigidos exclusivamente por el DABS y no contaron con mayores apoyos de otras entidades del Distrito. Segundo, a pesar de que las normas referidas no mencionan explícitamente el consumo, las acciones sí estuvieron encaminadas a la abstinencia, la rehabilitación y la salida de la calle como únicas alternativas. En el periodo Mockus-Bromberg la atención se focalizó en el control de la drogodependencia mediante el convenio con la Fundación Hogares Claret, organización que tenía a su cargo la atención a adultos farmacodependientes en Medellín, bajo un modelo de atención clínica, psicológica, pedagógica reeducativa, psiquiátrica y médica. Por su parte, la administración Peñalosa puso en marcha tres nuevas estrategias: el Proyecto 7159: “Brigadas de acercamiento en calle”, el Proyecto 7151: “Atención al habitante de la calle” y el Proyecto 7188: “Atención a personas en grave situación social de la zona de Santa Inés-El Cartucho”, que mantuvieron prácticas de institucionalización para la superación de hábitos propios de la calle.

Tercero, el Proyecto Tercer Milenio, uno de los ejes prioritarios del plan *Por la Bogotá que queremos* de Peñalosa, planteó la intervención de El Cartucho-Santa Inés, el barrio San Bernardo y la Plaza San Victorino. El censo del sector en 1997 tuvo un componente de caracterización general en la que se identificaron la degradación urbanística y la concentración de prácticas ilegales, especialmente el microtráfico, pero ningún componente de caracterización sociodemográfica en profundidad ni de prácticas socioeconómicas y culturales ni de identidades que allí se encontraban.

Así, en este periodo se observa el contraste entre la invisibilidad del consumo de SPA de habitantes de calle en el plano discursivo, y los programas que condicionan el reconocimiento de derechos ciudadanos a la rehabilitación institucionalizada y a la salida de la calle.

B) Reconocimiento del consumo de SPA en el modelo de derechos

En el segundo periodo de análisis se revelan tres orientaciones conceptuales: primero, la regulación del consumo de la dosis personal mantuvo la tensión entre las tendencias de derechos y criminalizadora, la primera mediante los planteamientos de la Corte Constitucional sobre el libre desarrollo de la personalidad y la identificación del consumo como un asunto que atañe al ámbito de la autonomía individual, en las sentencias C-101 del 2004, 574 del 2011 y 497 del 2012. Por su parte, el

prohibicionismo se complementó con posturas progresistas de protección al consumidor y reducción del consumo; esta perspectiva se manifestó en la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, vigente desde 2008; el Acto Legislativo 02 del 2009 y la Ley 1566 del 2012: “Atención integral a personas que consumen SPA”. Estos últimos determinaron la prohibición del porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica. A pesar de la dualidad de posiciones de las ramas judicial con respecto a la legislativa y la ejecutiva, se logró un avance que resultó en la identificación del consumo como enfermedad de salud pública que debe ser atendida desde la prevención hasta la rehabilitación por las instituciones de salud y debe estar cubierta dentro del Plan Obligatorio de Salud (POS). En este caso es claro que el tratamiento médico depende estrictamente del consentimiento de la persona consumidora (Gómez, 2016). Segundo, la emergencia concepto de *habitabilidad de calle* y su distinción frente al de *indigencia* (Sentencia C-040 del 2006), con esto la vida en situación de calle se complejiza y pasa de relacionarse únicamente con la vulnerabilidad socioeconómica a definirse como un fenómeno que requiere miradas multidimensionales. Tercero, la definición de los derechos específicos de esta población representados en una política nacional específica (Ley 1641 del 2013: “Lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle”) y sentencias C-385 del 2014: “Lineamientos para [la] formulación de política pública social para habitantes de la calle”, T-043 del 2015: “Política pública a favor de los habitantes de la calle” y T-092 del 2015: “Habitante de la calle”).

Las políticas públicas distritales sectoriales e intersectoriales de los gobiernos de Bogotá, entre 2004 y 2015, incluso desde el segundo periodo de gestión de Mockus, incluyeron dos componentes transversales: el *enfoque poblacional-diferencial* y el *enfoque territorial*. La perspectiva de diferenciación social y cultural puso en discusión las formas históricas de indiferencia, exclusión o invisibilización, derivadas de procesos de desigualdad social y de la falta de reconocimiento de la diversidad cultural.

En coherencia con la orientación general de los planes de desarrollo distritales, se incluyeron explícitamente los derechos de las personas habitantes de calle. En este marco, Luis Eduardo Garzón atendió la emergencia por la diseminación de exhabitantes de El Cartucho mediante los decretos 136 del 2005: “acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital” y 170 del 2007: “Plan de Atención Integral al Ciudadano/a Habitante de Calle”; la administración Moreno-López estableció los lineamientos para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle a través del Acuerdo 366 del 2009: “Lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante

de calle en el Distrito Capital”, con el que se pasó de *servicios sociales* o programas aislados a un *modelo integral con directrices y enfoques* con mayor obligatoriedad para la continuidad; finalmente, la administración de Gustavo Petro expidió los decretos 145 del 2013: “Componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx” y 471 del 2015: “Proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle - Bakatá, en la localidad de Los Mártires, se realiza la declaratoria de motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, para la adquisición del inmueble necesario para ese efecto, y se dictan otras disposiciones” con los que se concentró la revitalización de El Bronx y el Decreto 560 del 2015 que dio paso a la *Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle*.

Particularmente, el consumo fue incluido en las administraciones de Moreno-López a través de los decretos 411 del 2008: “Restricciones especiales al consumo de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas en Bogotá” y 691 del 2011: “Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá”, que se concentraron en la prevención del consumo de SPA. El primero establece restricciones especiales al uso de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas en el espacio público. Así, el consumo se situó como una conducta que afecta al individuo y, por lo tanto, no se puede tipificar como delito, siempre y cuando no se realice en un radio de dos cuadras de establecimientos educativos e instituciones dotacionales de salud. El segundo continúa la tendencia general de este gobierno hacia la protección a niños, niñas y adolescentes. Aunque el documento no menciona a las personas habitantes de la calle, se plantea la necesidad de resignificar imaginarios ligados al consumo y de desarrollar investigaciones para comprender la complejidad de las distintas sustancias adictivas.

En el periodo de Petro, las acciones de renovación urbana proyectaron la transformación de El Bronx, que se convertiría en Ciudadela Humanidad, un centro de consumo supervisado para la reducción del daño causado por la adicción crónica al basuco a través del suministro seguro de marihuana. En contraste con las intervenciones urbanísticas de El Cartucho o del mismo Bronx⁹, esta priorizó el bienestar de los individuos consumidores, buscó desestigmatizar el espacio y quitarle el control de este y de las vidas de los habitantes de calle a las bandas criminales dueñas del negocio de las “ollas”, para luego hacer una intervención policial que pudiera dismantelarlas. No obstante, el proyecto no se concretó debido a dificultades internas como la falta de articulación entre los sectores de gobierno; además de otras externas como las continuas oposiciones de sectores públicos y privados a las políticas del mandatario distrital, y a que

⁹ Esta intervención fue llevada a cabo el 28 de mayo del 2016, mediante un operativo que desalojó y dispersó a los habitantes de ese sector sin planeación desde integración social y sin la priorización de la protección a las personas habitantes de calle (CPAT y Parces, 2017).

las mafias no se dejaron quitar ni el espacio ni sus esclavos.

Si bien los cambios conceptuales tuvieron cierto impacto en el reconocimiento de los habitantes de calle como sujetos de derechos e incidieron en un cambio en el uso de términos despectivos como “desechables” por “ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle” (Peña Frade, 2010); también es cierto que los programas formalmente intersectoriales se mantuvieron en cabeza exclusiva de la Secretaría de Integración Social, lo cual impidió que se materializaran alternativas intersectoriales e interdisciplinarias. Así mismo, a pesar de la ampliación de componentes cualitativos y cuantitativos agregados a los censos, entre estos el porcentaje de habitantes de calle consumidores, las prácticas y los lugares habituales de consumo y los tipos de sustancias, no hubo una articulación con los programas y la ruta de atención. Estos continuaron la línea de la institucionalización y abstinencia al consumo. En ese sentido, se cerró la puerta a medidas como la sustitución gradual de basuco por sustancias con menor riesgo y daño para los usuarios.

VI. Reflexiones finales

A lo largo de la historia colombiana, se ha hecho evidente la afinidad del Estado con la política de “lucha contra las drogas”, especialmente por los fuertes vínculos con Estados Unidos, principal representante de esa guerra; sin embargo, la lectura de las normas nacionales en clave de continuidades y discontinuidades, en el periodo estudiado, lleva a identificar matices y pistas sobre los cambios en la tensión entre las tendencias criminalizadora y de derechos frente al consumo de SPA en habitantes de calle. Primero, las normas revisadas reflejan una fragmentación entre las orientaciones de los tres poderes del poder público. Por un lado, el ejecutivo y el legislativo desarrollaron normas que defendieron posiciones conservadoras con respecto al consumo y se distanciaron del derecho al libre desarrollo de la personalidad con textos sin mayores fundamentos en investigaciones, por ejemplo, sobre los efectos en humanos de las fumigaciones con glifosato o los impactos de los diversos tipos de drogas. Por otro lado, la Corte Constitucional mostró mayor complejidad conceptual con base en fuentes académicas interdisciplinarias y desde enfoques orientados a la reducción de los daños y las violencias derivadas de este.

Segundo, se hace evidente la contradicción entre el discurso de derechos humanos consagrado en la Constitución de 1991 y, con esto, la noción de *seguridad humana integral* para todas y todos los ciudadanos, con protección especial para los grupos discriminados, con respecto a las normas y prácticas criminalizadoras que prevalecen en las relaciones cotidianas. A propósito de esto, Gómez (2016) explica que, a pesar de la despenalización del consumo y la definición del derecho al libre desarrollo de la personalidad, contemplados en la Sentencia C-221/94, aún es una

norma desconocida, por lo tanto, en las representaciones sociales continúa vigente la eficacia simbólica de la tendencia criminalizadora. El autor demuestra que las prácticas de la Policía siguen siendo discriminatorias y coercitivas frente a las personas consumidoras, quienes aún son sometidas a requisas y detenciones en los Centros de Traslado por Protección (CTP). Así mismo, la Policía tiende a ser selectiva y más cuidadosa en las acciones de arresto (ilegal) por consumo según el sector de la ciudad y tipo de individuo, pues tiene en cuenta que determinadas personas tienen conocimiento de dicha sentencia y del carácter ilegal de toda medida policial contra el consumo personal.

En línea con lo anterior, la situación particular en Bogotá muestra que, si bien la seguridad ciudadana como *derecho* de la diversidad de habitantes de la ciudad se ha consolidado en las políticas y prácticas de gobierno; también es cierto que la política de “lucha contra las drogas” se halla en la vida cotidiana en la interacción entre individuos y grupos urbanos a través de la reproducción de estigmas y la persecución constante a los actores involucrados en la economía de las drogas. Para las personas que viven en las calles bogotanas, particularmente se teje la equivalencia: consumo de basuco=violencia-inseguridad-peligro. Como se explicó, esa relación lleva a soluciones unidireccionales con las que se condiciona el *derecho a la ciudad* —habitar el espacio urbano— y a ser ciudadano a la decisión individual de acogerse a la ruta de atención institucionalizada y a la abstinencia.

En este punto, es importante cuestionar el impacto y los daños según tipos de sustancias y la vulnerabilidad que genera la vida callejera, reproducidos por la política de “lucha contra las drogas” para revisar la efectividad de las soluciones univocas que ofrecen los programas de atención (Ciro, 2018). Acerca del impacto, el Censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2017)¹⁰ indica que el 90,4% de los habitantes de la calle son usuarios de algún tipo de SPA, esto implica que el 9,6% no es consumidor. De las personas consumidoras, el 38,3% manifestaron que el consumo fue razón de salida a la calle; mientras para el 38,2% es la razón de permanencia. Las sustancias que más consumen son cigarrillo (82,4%), seguido de basuco (72,2%) y marihuana (61,9%). La sustancia con mayor frecuencia de consumo es el basuco con el 57,8% del total de personas que consumen esta sustancia (4.533), el 82,7% lo hacen diariamente, de estos el 51,6% consume más de 10 veces al día.

Los riesgos de vivir en la calle asociados al consumo y a la interacción constante con actores que se convierten en victimarios, como las mafias de drogas, los grupos de “limpieza social” e incluso la Policía, llevan a replantear o por lo menos cuestionar la idea del habitante de calle como

¹⁰ El censo reportó 9.538 personas mayores de 14 años.

principal peligro urbano. El DANE (2017) identifica que los principales riesgos para la seguridad de los habitantes de la calle censados son el abuso policial (57,1%) y la persecución por integrantes de una “olla” (20,5%). Las situaciones de violencia de las que son víctimas son insultos (36,5%), golpes (24,6%) y amenazas (19,8%). Los mayores hechos de violencia policial se registran en la localidad de Los Mártires (63,5%), mientras que en Bosa son frecuentes las persecuciones por mafias de microtráfico (26,3%). A su vez, Temblores ONG (2018) denuncia la grave situación de violencia que sufren los habitantes de calle en Colombia¹¹: 4.176 homicidios a nivel nacional según Policía Nacional (28% en Bogotá) y 3.554 de acuerdo con Medicina Legal (18,5% en Bogotá), entre 2007 y 2017, el 80% de los casos ocurrieron en la vía pública.

Este panorama muestra que la relación entre vida callejera-consumo-violencia no es tan simple como parece desde los lentes de las políticas tradicionales de atención. Es necesario tener en cuenta varias aristas de análisis, primero, a pesar del fuerte impacto del consumo en Bogotá, la vida en situación de calle no se puede ligar exclusivamente a este. Segundo, la diversidad del fenómeno en cuanto a edad, sexo, localidad, causas de salida y permanencia, entre otros factores, requiere miradas complejas y multidimensionales. Tercero, los casos de consumo como causa de salida o permanencia en calle plantean el reto de deconstruir la relación directa con la inseguridad y el peligro, a partir de enfoques de atención e investigación interdisciplinarios, transdisciplinarios y multidimensionales. Uno de estos es el de reducción de daños que en experiencias en Bogotá y en otros contextos incluye la eliminación de barreras de acceso a la atención en salud; la disminución de la segregación, discriminación y marginalidad; la identificación de riesgos y daños por el consumo de ciertas sustancias en usuarios, familias y comunidad; la reactivación de redes familiares, entre otros (CPAT y Parces, 2017). Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, la reducción de daños debe identificar a habitantes de calle como sujetos del derecho a la protección por parte de las autoridades de Gobierno, incluyendo la Policía.

Como base de nuevas formas de atención es indispensable contar con investigaciones que indaguen sobre la particularidad social, cultural e histórica del fenómeno a nivel distrital y nacional, pero también que profundicen en los daños sociales y políticos de las medidas represivas, “como la falta de acceso a un consumo seguro, la expansión de enfermedades contagiosas y, por supuesto, los impactos en las vidas de las comunidades” (Ciro, 2018, p. 129). En esa misma línea, Gaviria (2019) cuestiona la clasificación de sustancias psicoactivas: “Desde una perspectiva farmacológica hay una contradicción, muchas de las sustancias menos peligrosas siguen estando en la categoría 1 [más peligrosas],

11 Temblores (2018) argumenta que este fenómeno no tiene cifras completamente creíbles, por varios factores como subregistro por parte de las entidades encargadas (Medicina Legal y Policía), ocultamiento de información y miedo a denunciar.

mientras que algunas de las más peligrosas, sobre todo farmacéuticas, algunas de uso lícito, están categorizadas en la 4 [menos nocivas].”

Referencias

Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-UNAL. (2006). *Asesoría y acompañamiento a la alcaldía local de Ciudad Bolívar en el tema de seguridad y convivencia ciudadana y en la implementación del plan de seguridad integral el concejo de Bogotá D.C.* Bogotá: Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

Alcaldía Mayor. Decreto 897 de 1995. Programa distrital de atención al habitante de la calle. *Registro Distrital 1078*. Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 136 del 2005. Acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital. *Registro Distrital 3320*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 170 del 2007. Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitante de Calle. *Registro Distrital 3751*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 411 del 2008. Restricciones especiales al consumo de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas, en el Distrito Capital de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. *Registro Distrital 4108*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 691 del 2011. Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá, D.C. *Registro Distrital*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 145 del 2013. Componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx. *Registro Distrital 5095*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 471 del 2015. Proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle - Bakatá, en la localidad de Los Mártires, se realiza la declaratoria de motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, para la adquisición del inmueble necesario para ese efecto, y se dictan otras disposiciones. *Registro Distrital 5718*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 560 del 2015. Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle. *Registro Distrital 5740*, Bogotá.

- Avendaño, J. A.; Forero, J. A.; Oviedo, B. S. & Trujillo, M. Y. (2019). Entre el Cartucho y el Bronx en Bogotá: ¿territorios del miedo o expresiones de injusticia socioespacial? *Cuadernos de Geografía*, 28(2), 442-459.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Castro, S. L., Mellizo, W. H. & Morales, M. Y. (2005). *Habitantes de la calle en Bogotá: representaciones Sociales sobre espacio público y ciudadanía*. Bogotá: Facultad de Educación-Centro de Formación de Promotores Juveniles (CENFOR), Fundación Universitaria Luís Amigó.
- Ciro, E. (2018). Las tierras profundas de la “lucha contra las drogas” en Colombia: la ley y la violencia estatal en la vida de los pobladores rurales del Caquetá. *Revista Colombiana de Sociología y Sigma*, 41(Suplemento 1), 105-133. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/66292>
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 18 de 1989. Código de Policía para Bogotá. *Registro Distrital 550*, Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 366 del 2009. Lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital. *Registro Distrital 4182*, Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 13 de 1995. *Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.* Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 30 de 1986. Estatuto Nacional de Estupefacientes. *Diario oficial*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1566 del 2012. Atención integral a personas que consumen SPA). *Diario oficial*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1641 del 2013. Lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle. *Diario Oficial 48849*, Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-040 del 2006-Demandade inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 4 (parciales) del Decreto ley 1136 de 1970*. Bogotá.

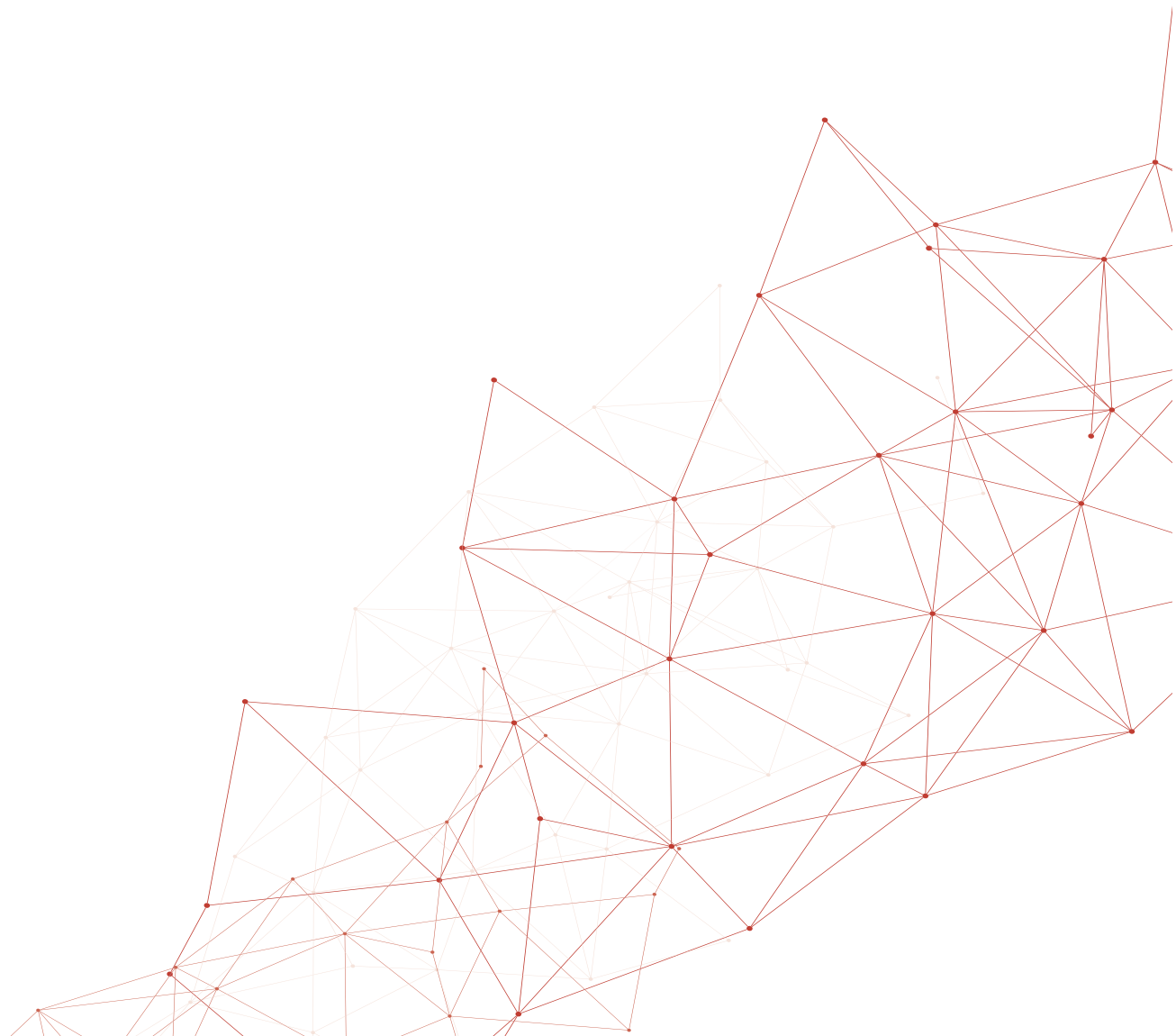
- Corte Constitucional. *Sentencia C-385 del 2014-Norma sobre lineamientos para formulación de política pública social para habitantes de la calle*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-043/15- Política pública a favor de los habitantes de la calle*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-092 del 2015-Habitante de la calle*. Bogotá.
- CPAT & PARCES (2017). *Destapando la olla: informe sombra sobre la intervención en El Bronx*. https://issuu.com/cpat_ong/docs/destapando_la_olla_/18
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Censo de habitantes de calle*. Bogotá: DANE-SDIS. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/presentacion-resultados-hab-calle-bogota-2017.pdf>
- Garzón, G. (2011). *Comunicación, intersubjetividad y prácticas culturales y sociales de habitantes de la calle de Bogotá* (tesis sin publicar). Universidad Abierta y a Distancia (UNAD), Bogotá.
- Garzón, C. A., López de Mesa, A. & Garzón, G. (2017). *La vida desde las calles*. Bogotá: Cooperativa Social Coopetin.
- Gaviria, A. (2019, 30 de mayo). *La guerra contra las drogas no funciona*. Unimedios. http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/la-guerra-contra-las-drogas-no-funciona.html?fbclid=IwAR0FTGlufg_TZX2_uLMVzYuvlhwYDzOyjbBXshCiVKtgWIWJQ8dhrckzJGw
- Gómez, J. P. (2016). *Eficacia simbólica del corpus legal del consumo de SPA en una población de la localidad de Barrios Unidos, Bogotá* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Instituto Distrital de Cultura & Turismo (IDCT) (1997). *Informe comparativo sobre componentes actitudinales de autoritarismo, intolerancia y conservadurismo en ciudadanos y miembros de la policía en la ciudad de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Martin, G. & Ceballos, M. (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Morris, I., & Garzón, G. (2010). El cartucho del barrio Santa Inés al callejón de la muerte. *Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social*.
- Navia, J. (1998, 6 de marzo). San Bernardo: un barrio atrapado y sin salida. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-750538>
- Niño, S. (2000). Territorios del miedo en Santafé de Bogotá, Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 8(2), 170-179.
- Noticias Canal RCN (2017, 19 de octubre). Así funcionaba el 'cartuchito', zona de Bogotá donde reinaba la inseguridad y el microtráfico. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-unidad-investigativa/asi-funcionaba-el-cartuchito-zona-bogota-donde-reinaba-inseguridad-y>
- Peña Frade, R. N. (2010). Del dicho al hecho: transformaciones sociales y urbanas en Bogotá (1988-2008). *Revista Colombiana de Sociología*, 33(1), 103-123.
- Perea, C. M. (2016). *Limpieza social: una violencia mal nombrada*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Policía Nacional. (2010). Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. *Cartilla 3*. Bogotá: Policía Nacional.
- Presidencia de la República. Decreto 1699 de 1964. Disposiciones sobre conductas antisociales. *Diario oficial 31430*, Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1136 de 1970. Medidas sobre protección social. *Diario oficial*, Bogotá.
- Robledo, A. M. y Rodríguez, P. (2008). *Emergencia del sujeto excluido: aproximación genealógica a la no-ciudad en Bogotá*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, P. (2012). *Objetivación del habitante de la calle en Bogotá*. Reglamentaciones de Policía. Documento de trabajo. Bogotá.
- Suárez, C. J. (2017). Estigma, communitas y modos de corrección para los habitantes de la calle en Bogotá (2000-2010). *Sociedad y Economía*, (32), 195-216.

Temblores ONG (2018). *Los nunca nadie*. https://issuu.com/temblores/docs/los_nunca_nadie_informe_sobre_la_s

Torres-Ruiz, J. (2018). Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (1995-2015). *Revista Colombiana de Sociología y Sigma*, 41(Suplemento 1), 137-163. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/75034>

Van Dijk, T. (2003). *La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad*. En R. Wodak, y M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.



Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo: reflexiones metodológicas y principales resultados

Thomas Evans

Magister en Sociología
Universidad de la República
Uruguay
e-mail: tevens@mides.gub.uy

Martín Alejandro Hahn

Estudiante de Licenciatura en Geografía
Universidad de la República
Uruguay
e-mail: mhahn@mides.gub.uy

Martín Moreno Sena

Magister en Sociología
Universidad de la República
Uruguay
e-mail: mmoreno@mides.gub.uy

Fanny Rudnitzky

Candidata a Magíster en Sociología
Universidad de la República
Uruguay
e-mail: frudnitzky@mides.gub.uy

Resumen

Este trabajo presenta la estrategia metodológica y los principales resultados del Censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo, realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Este relevamiento utilizó una metodología de punto en el tiempo, combinando datos de conteo y encuesta, con registros administrativos de asistencia a refugios. Las zonas a recorrer fueron definidas considerando la variación espacial de la probabilidad de encontrar personas en situación de calle, y esta fue estimada a partir de datos georreferenciados de registros administrativos y de censos previos. Se contabilizaron 2.038 personas, de las cuales 1.043 estaban pernoctando a la intemperie. Esto representa un aumento respecto a mediciones anteriores. Mayormente, se trata de varones en edades activas con inserciones laborales extremadamente precarias, que suelen estar acompañadas de una serie de problemáticas como: consumo de drogas, salud mental, trayectorias de institucionalización y ausencia de redes sociales de contención. Las diferentes combinaciones en las

que se presentan estas problemáticas, dan la pauta de la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno de calle. Esta constatación supone la renovación de un desafío que debe ser abordado interinstitucional e integralmente y necesita de acuerdos amplios y operativos para definir acciones integradas.

Palabras clave: Situación de calle; Censo, Conteo, Punto en el tiempo, Metodología

2019 Montevideo homeless census: methodological reflections and main results

Abstract

This paper presents the methodological strategy and the main results of the 2019 Montevideo homeless census, carried out by the Ministry of Social Development of Uruguay. This study used a point in time methodology, combining counting and surveying, with administrative records of shelter assistance. The areas to be relieved were defined considering the spatial variation of the probability of finding roofless population and this variation was estimated from geo-referenced data from administrative records and previous censuses. 2038 homeless people were counted overnight, of which 1043 were strictly roofless. This represents an increase over previous measurements. Mostly these are men within active age, with extremely precarious labor insertions, usually accompanied by a series of problems like consumption, mental health, institutionalization trajectories, and absence of social restraining networks. The different combinations in which these problems are present in each case reveal the complexity and multidimensionality of the homelessness phenomenon. This finding implies the renewal of a challenge that must be addressed interinstitucional and integrally, as broad and operational agreements are needed to define integrated actions.

Keywords: Homelessness; Census; Count; Point in time; Methodology

I. Introducción

Aunque con características propias, el fenómeno de situación de calle se enmarca en la emergencia de nuevas formas de marginalidad y exclusión que azotan a las sociedades urbanas desde fines del siglo pasado, y que aparecen asociadas a la profundización de la segmentación de la estructura ocupacional y los consiguientes procesos de heterogenización y descolectivización de las relaciones de trabajo. Estos procesos generan grandes contingentes de población cuyas condiciones de existencia son vulnerables, no solo en el ámbito laboral, sino también en relación a

sus vínculos familiares y comunitarios, los que se ven deteriorados al consolidarse los procesos de desafiliación laboral y retraerse el acceso a la protección estatal, típicamente asociada al trabajo formal (Wacquant, 2007a; Castel, 2004).

La situación de calle aparece como un extremo de este proceso de desafiliación, conformándose como una problemática multidimensional que trasciende la falta de vivienda y se asienta en vínculos precarios con el mercado de empleo y la protección estatal y comunitaria, así como con el deterioro psíquico que esta precarización conlleva, entre otros factores. La complejidad del fenómeno, así como la vulnerabilidad extrema a la que se exponen quienes atraviesan esta situación, vuelven el abordaje de la problemática de situación calle un desafío muy importante, tanto para la política social como para la investigación. La conceptualización del fenómeno admite diferentes enfoques y definiciones, y sucede lo mismo con su medición. La dificultad en la comparación sincrónica y diacrónica de datos entre países, e incluso a la interna de cada país es, sin lugar a dudas, una muestra de esto.

Una forma de concebir el espectro de definiciones existentes en torno al fenómeno de situación de calle, es ubicarlas en un continuo que va desde las definiciones más restrictivas (falta de techo) hacia las definiciones más amplias (ausencia de una vivienda adecuada para el desarrollo humano y social) (Cabrera & Rubio, 2009).

Siguiendo la definición del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, mencionado indistintamente como MIDES o el Ministerio) de Uruguay, órgano rector en materia de políticas sociales, en este estudio se considera una definición estricta de situación de calle que contempla únicamente a aquellas personas que duermen a la intemperie o en refugios nocturnos destinados para esta población. Este recorte empírico, común a gran parte de las investigaciones sobre la temática, permite profundizar en el conocimiento de la problemática de situación de calle, sin desconocer la relación entre las formas específicas que esta toma y los procesos sociales más amplios a los que se asocia.

Partiendo de esta definición, este artículo se propone aportar al desarrollo de metodologías que permitan avanzar hacia un mayor conocimiento del fenómeno de la situación de calle. Para ello, presenta en detalle una de las estrategias desarrolladas por el MIDES para conocer el número y las características de las personas en situación de calle en la ciudad de Montevideo, capital de Uruguay. En particular, se detallarán las definiciones metodológicas y los resultados del censo de personas en situación de calle realizado en abril de 2019 con una metodología de punto en el tiempo (point in time en la literatura anglosajona). Esta metodología se enmarca

en una serie de acciones complementarias y permanentes, que constituyen una estrategia completa de monitoreo evaluativo del fenómeno.

En los apartados siguientes se presentan los principales antecedentes de conteos con metodología punto en el tiempo; una sistematización de las definiciones metodológicas tomadas para el conteo y encuesta realizados en Montevideo en abril 2019; los principales resultados del conteo y la encuesta en términos de cuantificación y caracterización de la población pernoctando a la intemperie, y; una discusión sobre los resultados obtenidos y el potencial y limitantes de la metodología empleada.

II. Antecedentes

Desde el MIDES se viene desarrollando una estrategia global para conocer el fenómeno de situación de calle. A nivel de registros administrativos, el Ministerio cuenta con un sistema de gestión y registro unificado a partir del cual se puede acceder a información de las intervenciones realizadas a través de sus diferentes líneas de acción orientadas a atender personas en situación de calle. A grandes rasgos, estas líneas de acción incluyen: (i) identificación de personas en situación de calle a través de una línea telefónica que recoge llamadas de la ciudadanía que reportan situaciones de calle (ii) captación, derivación y seguimiento de las situaciones de calle, a través de un equipo de intervención llamado “Equipo móvil” y; (iii) gestión de centros de albergue o refugio para la población en situación de calle (Ministerio de Desarrollo Social, MIDES- Dirección de Evaluación y Monitoreo, DINEM, 2019a). Complementariamente a la información proveniente de los registros administrativos, desde el Ministerio se han generado datos primarios a partir de diversos estudios de corte cuantitativo (encuestas) y cualitativos (mediante entrevistas y técnicas de carácter etnográfico) (MIDES-DINEM, 2019a). Entre los datos primarios generados por el Ministerio, destacan los sucesivos conteos de personas en situación de calle, realizados con una metodología de punto en el tiempo.

Tanto a nivel local como internacional, uno de los tipos de medida utilizado con mayor frecuencia para conocer la cantidad de personas en situación de calle, consiste en contabilizar las personas que se encuentran en intemperie y/o utilizando refugios. A través de la técnica de punto en el tiempo, se contabilizan los casos en un período de tiempo puntual, generalmente en una noche o cantidad de días específicos.

La experiencia de los conteos de personas que duermen en la calle con esta técnica, está relativamente extendida a lo largo del mundo. Si bien difieren, en cierta medida, dependiendo de las condiciones nacionales o locales, estos relevamientos pueden definirse como la “foto” de una noche que cubre a la mayor cantidad posible de personas que duermen en calle

en un área determinada (Busch-Geertsema & Fitzpatrick, 2018).

Gran parte de estos relevamientos se enfocan en definir aquellas zonas donde es más probable encontrar personas durmiendo en calle. Esta delimitación se realiza, por ejemplo, mediante revisión de registros administrativos, instancias anteriores de conteos, u otros datos obtenidos por organismos, instituciones o informantes calificados vinculados al trabajo con esta población. Otro punto, compartido por varios relevamientos, es que en muchos de ellos se realiza sólo el avistamiento de las personas en situación de calle, es decir, se las registra sin entablar contacto con ellas (Busch-Geertsema & Fitzpatrick, 2018). No obstante, en los últimos años comienzan a implementarse con mayor frecuencia relevamientos que incluyen el contacto con encuestas y/o entrevistas, por ejemplo en Ciudad de México (Secretaría de Desarrollo Social, 2009; Secretaría de Desarrollo Social, 2018), Bogotá (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2018), Buenos Aires (Abrigado Derechos, et. al. 2019); Los Ángeles (Los Ángeles County, 2019), entre otras ciudades del mundo. Los conteos de punto en el tiempo son mejores para capturar la falta de vivienda a largo plazo que la falta de vivienda a muy corto plazo. Esto es porque las personas que tienen una breve experiencia en calle tienen una menor probabilidad de ser encontrados en una noche en particular, que aquellas que han pasado muchas noches en esta situación.

Antecedentes locales de conteos

Acorde a la definición del MIDES, para los conteos realizados desde el ministerio se considera como personas en situación de calle a: aquellas personas que se hallan pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria (rooflessness en la tipología de exclusión de vivienda -FEANTSA, 2008); y también aquellas personas que, por carecer de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas, que brindan albergue transitorio (homelessness en la tipología de exclusión de vivienda -FEANTSA, 2008) (MIDES-DINEM, 2019a).

El MIDES, desde la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) lleva realizados cuatro conteos de personas en situación de calle (MIDES-DINEM 2006; 2011; 2016; 2019b). Los objetivos de los relevamientos se han ido ampliando gradualmente a lo largo del tiempo. Lo que se buscó inicialmente fue tener una estimación de la cantidad de personas en calle (2006, 2011), luego (2016, 2019) se sumó como objetivo, conocer qué características tenían; sus trayectorias individuales y también la evolución general del fenómeno (en cantidad y características). Para alcanzar estos objetivos se ha trabajado con datos primarios (censos,

encuestas y entrevistas) y con registros administrativos de las instituciones que gestionan los centros para personas en situación de calle, u otras que tienen contacto con esta población en el cumplimiento de otros cometidos.

Conteo 2006

En este conteo se realizaron dos tipos de estudios, por un lado, para contabilizar a la población pernoctando en calle, se conformaron equipos de trabajo que recorrían los segmentos censales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, mencionado indistintamente como el INE), completando una planilla de avistamiento en la que registraban datos sociodemográficos básicos (estimación del sexo y tramo etario), la ubicación geográfica, si se encontraban solos o en grupo, y si tenían pertenencias. Por otra parte, a las personas pernoctando en refugios se les aplicó un formulario de encuesta que, además de complementar la cuantificación, relevó información de dimensiones tales como: educación, situación laboral, salud, ingresos, entre otras. Este relevamiento tuvo como particularidad, la aplicación de un calendario de historia de vida.

Conteo 2011

En 2011 Uruguay realizó su censo de población, en este marco el INE acordó con el MIDES, que este se encargara del relevamiento de personas en situación de calle para todo el territorio nacional. Este es el único conteo realizado en todo el país.

Al igual que en 2006, en el conteo 2011 se aplicaron dos instrumentos de relevamiento. Por un lado, para el conteo de población pernoctando en calle no se estableció contacto con las personas, se utilizaron mapas proporcionados por el INE que delimitaban las zonas y se reforzaron los recorridos en las zonas en las que existían más probabilidades de encontrar personas en situación de calle (probabilidad estimada a partir de información contenida en registros administrativos y datos del conteo anterior). Por otra parte, para el relevamiento de las personas que pernoctaban en centros del programa, se utilizó un formulario en el que se registraba el nombre, sexo, edad, nivel educativo y acceso a prestaciones sociales, entre otros ítems.

Los resultados del censo mostraron una fuerte concentración de las personas en situación de calle en Montevideo: de las 437 personas contadas, el 19,3% (84 personas) se encontraban en el interior del país y el 80,7% (353 personas) en Montevideo (Instituto Nacional de Estadísticas, INE, 2011), respaldando la definición de priorizar esta ciudad para los

siguientes conteos. Si bien se considera una limitante no contar con información periódica para el resto del país, dada la fuerte concentración del fenómeno en la capital y lo intensivo de la metodología de relevamiento de los conteos, se entiende que es importante desarrollar modalidades de aproximación a la cantidad y características de las personas en situación de calle diferentes para Montevideo y para el interior del país.

Conteo 2016

A partir de 2013, la ampliación de los centros de atención a población en situación de calle, la mejora en su calidad y el desarrollo de sistemas de información para la gestión de los cupos camas, permitió al MIDES y al Estado uruguayo en general, tener un conocimiento más detallado de las personas en situación de calle usuarias de los centros. Sin embargo, el desarrollo de información para la población en situación de intemperie no fue del mismo tenor. En consecuencia, al objetivo clásico de los conteos, de conocer la cantidad de personas y sus características básicas, se incorpora el interés de conocer con mayor detalle las trayectorias de calle de las personas y sus características en distintas dimensiones relevantes y asociadas empírica o teóricamente a esta situación.

Así, a partir de 2016, los relevamientos de personas en situación de calle comienzan a incorporar una serie de modificaciones en relación a los anteriores (2006 y 2011), que buscan: 1. Captar mejor el número total de personas en calle, y; 2. Dar cuenta de ciertas características y perfiles de la población que pernocta en calle. Para ello, se introducen algunas modificaciones respecto a los conteos anteriores:

- Se amplían las zonas de recorrido.
- Se incorpora una instancia de contacto y entrevista (en los conteos anteriores la metodología era de “avistamiento”).
- Se contabilizan las personas que sin estar durmiendo en calle se presumió que lo podían hacer y al ser abordadas confirmaron que lo harían.

III. Metodología

Tomando como definición de población en situación de calle a aquellas personas que se encuentran habitando a la intemperie o en refugios, el conteo realizado en 2019 con la técnica de punto en el tiempo, es el resultado de la agregación de los datos obtenidos en el censo a personas pernoctando a la intemperie y los obtenidos de los registros de asistencia a refugios esa misma noche.

Diseño del trabajo de campo

El MIDES cuenta con un completo sistema de registros, llamado Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (en adelante, mencionado indistintamente como SMART), que permite un rápido acceso a los datos personales de quienes pernoctan en refugios noche a noche. Esto permite que la cuantificación e identificación de los usuarios durante la noche del operativo se remita a una consulta a dicho sistema.

Por tanto, el principal desafío en términos de diseño fue la elaboración de una metodología de abordaje específica que permitiera conocer la cantidad de personas pernoctando a la intemperie en un momento dado, contemplando la continuidad de lo realizado en los conteos anteriores, a la vez que incorporar los nuevos objetivos del relevamiento y ampliar el área territorial, para asegurar que se considerase la mayor parte urbanizada del departamento de Montevideo.

La población que pernocta a la intemperie es particularmente móvil, pudiendo cambiar su emplazamiento para dormir cada día. Es esta característica la que llevó a optar, ya desde 2006, y también en 2011, 2016 y 2019, por la metodología de punto en el tiempo, que consiste en el conteo de personas en calle mediante inspección visual, en porciones territoriales exactas, en un momento determinado del tiempo.

La inspección visual fue en el caso del censo 2019 reforzada por el contacto con la persona. Antes que todo, este sirvió para corroborar si el individuo pernoctaría realmente en calle, dado que en muchos casos esta situación no resulta evidente (por ejemplo, si la persona se encuentra circulando). En segunda instancia, la interacción se buscó para aplicar un cuestionario que permitiera luego realizar una caracterización de esta población.

El mejor lugar donde registrar la ubicación del censado no es donde realiza sus actividades diurnas, sino donde pernocta. Por esto, se definió llevar a cabo el conteo durante la madrugada, específicamente desde las 00:00 hasta las 06:00. Esto facilitó, además, identificar con precisión a las personas que efectivamente se encontraban durmiendo, o dormirían en calle esa noche. Se definió también realizar el censo un día lunes, uno de los días con menor movimiento nocturno en la ciudad. Teniendo en cuenta que gran parte de las personas que pernoctan a la intemperie desarrollan actividades como cuidacoches, los días de mayor actividad nocturna generan dinámicas particulares que podrían afectar al propio conteo.

Como es habitual en los relevamientos de punto en el tiempo a personas en situación de calle, este conteo no se llevó a cabo en todos los puntos

de la ciudad, sino en aquellos que se definió era más probable encontrar a personas pernoctando en calle. La definición de las zonas del recorrido implicó anticipar de la mejor forma posible la variación espacial de la densidad de personas en situación de calle.

En este sentido, fue imprescindible identificar la probabilidad de encontrar personas en situación de calle en los diferentes puntos del territorio. Para poder identificar zonas de alta, media y baja densidad de personas pernoctando en calle se recurrió a bases de datos provenientes de registros administrativos y relevamientos anteriores (en particular del censo calle realizado en 2016). Las bases de información consideradas fueron:

a) Ministerio del Interior: registros en base a la aplicación de la ley N° 19.120 que regula la ocupación Indebida de Espacios Públicos (conocida como Ley de faltas);

b) Intendencia de Montevideo (es el gobierno de la ciudad): registro de levantamientos 2018

c) MIDES

- Llamados a la línea 0800 (es una línea telefónica gratuita mediante la cual la población puede dar aviso de personas en situación de calle)¹.
- SMART (eventos ingresados al sistema, es decir, eventos que pasaron por algún equipo de trabajo del MIDES).
- Resultado del censo a personas en situación de calle 2016.

Cada una de estas fuentes provee una base de datos georreferenciada en una capa de información geográfica. Dado que cada avistamiento, independientemente de la fuente, representa una mayor probabilidad de encontrar a personas en situación de calle, se definió no tratar las capas eliminando duplicados.

Considerando la cantidad de registros y la proporción de registros georreferenciados, se tomó como capa principal para la definición de las zonas a recorrer la de SMART, considerándose como auxiliares las restantes capas. Agregar los datos de las capas sin ningún tipo de ponderación implica una mayor representación de los registros en los barrios donde más se concentran las personas en situación de calle, tendiendo a acotar el recorrido a estas zonas (coincidentes en todas las capas). Sin embargo, trabajar con una capa principal y otras auxiliares, que se ponen en juego en aquellas zonas donde los avistamientos empiezan a mermar, facilitó la

¹ A partir de este contacto, el equipo de operadores del Call Center se encarga de evaluar la situación y, en caso de que corresponda, envía al Equipo Móvil al lugar para derivar el caso a un centro de atención o a la institución que corresponda.

extensión del recorrido a zonas de densidad media.

Tomando en cuenta las consideraciones previas, para la definición de los recorridos en la noche del censo, se procedió a seleccionar aquellos ejes que contaban con mayor cantidad de avistamientos de personas pernoctando en calle. Se consideró, además, cierto grado de lógica interna o contigüidad mínima al seleccionar ejes. Se optó por no seleccionar tramos intermitentes de una calle, si para poder abarcarlos se debería igualmente recorrerla por completo. Además, se definió incluir los parques de la ciudad como recorrido obligatorio, independientemente de la densidad de registros que tuvieran.

El largo final del recorrido terminó de definirse en función de la carga de trabajo estimada y la capacidad de abarcar este trabajo. Esta, se estimó en base a la cantidad de personas que se preveía encontrar en calle la noche del censo, la duración del formulario, y el nivel de respuesta esperado.

Para una mejor estimación de la carga de trabajo esperada, así como del funcionamiento del formulario de encuesta, la logística y el encuadre del acercamiento a la población en situación de calle, se realizó un pre-test en tres zonas identificadas como de densidad alta y media. Esto permitió explorar la relación entre la cantidad de personas en las diferentes zonas y la cantidad de registros incluidos en las capas de información utilizadas como hipótesis. Además, permitió poner a prueba la duración y contenido del formulario y proyectar los niveles de no respuesta. También se consideró como insumo para estimar la carga de trabajo, la evolución de la cantidad de gente en calle registrada en los sucesivos conteos, y la percepción de las autoridades del programa de calle y otros actores involucrados en la temática. Las capacidades para abarcar la carga de trabajo prevista estuvieron dadas por la cantidad de personas trabajando en la noche del Censo, el tiempo abocado a realizar los recorridos y la disponibilidad de locomoción.

En función de todo lo señalado, se procedió a confeccionar 83 recorridos, cuya extensión agregada cubriera las zonas de la ciudad con mayor probabilidad de contar con personas en situación de calle (una extensión total de 614 km de ejes).

Trabajo de campo

A cada una de las 83 áreas definidas se le asignó un equipo responsable del relevamiento. Los equipos estuvieron conformados por tres personas (un rol de supervisión y encargatura del conteo; dos roles de relevamiento encargados de la aplicación del formulario de encuesta y contacto

con las personas), a las que se les asignó un vehículo para facilitar el desplazamiento. En total participaron del censo 260 funcionarios del MIDES y 6 representantes de Naciones Unidas, UNFPA, PNUD, CEPAL y UNICEF.

Dada la metodología empleada, se definió realizar un llamado abierto a voluntarios a participar entre los funcionarios del MIDES. Se postularon 351 voluntarios, de los cuales se seleccionó a aquellos con mayor experiencia en trabajo de campo o en trabajo con población en situación de calle. 14 personas conformaron el equipo central, compuesto por 1 coordinador general, 8 coordinadores de campo (referentes de los equipos que salían a territorio) y 6 referentes de logística. Las restantes 246 personas trabajaron en campo.

Todos los participantes del Censo fueron capacitados previamente en las tareas correspondientes, según el rol que fueran a ocupar en la noche del Censo. Además, se contó con 2.500 viandas con comida y agua, que fueron entregadas a las personas contactadas durante el censo.

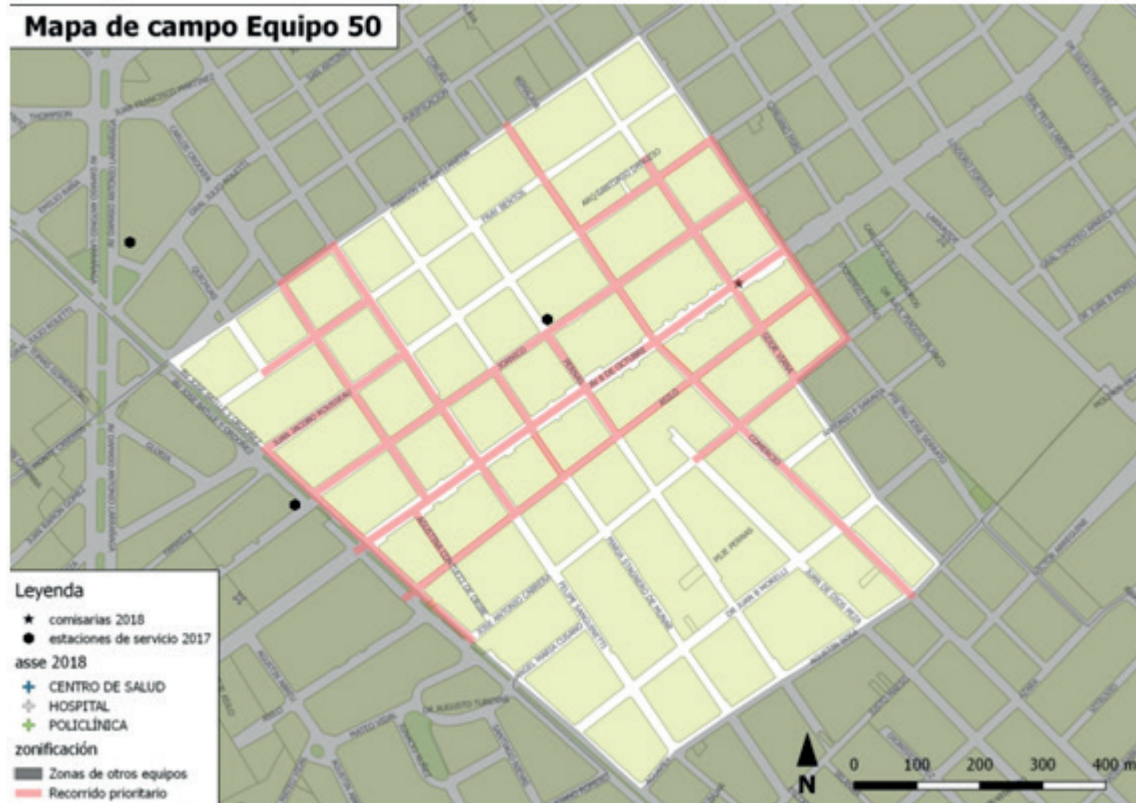
Además de los participantes directos, durante la noche del censo se contó con la presencia de referentes de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración en las oficinas del Ministerio para cualquier eventualidad. También se realizó un contacto previo con el Ministerio del Interior para notificar sobre la realización del censo y solicitar el contacto de los referentes policiales de turno en las zonas de recorrida, para poder contactarlos con celeridad en caso de que alguno de los equipos de campo sufriera o divisara situaciones de violencia. Cada equipo de campo contaba, además, con el teléfono de una emergencia móvil en caso de encontrarse frente a una situación de emergencia en salud. Ninguno de estos recursos fue utilizado durante el trabajo de campo que transcurrió sin serios inconvenientes.

Los instrumentos empleados para el relevamiento fueron: (a) mapa de recorrido, (b) hoja de ruta, (c) formulario de conteo y (d) formulario de persona.

Mapa de recorrido

Cada equipo contó con un mapa de recorrido donde tenía establecido un trayecto de recorrido obligatorio (zonas de alta densidad) y otro de recorrido opcional (zonas de densidad media), cuya concreción estaba supeditada a la finalización del recorrido obligatorio. Los supervisores de equipo fueron los encargados de conducir el recorrido y registrar en el mapa el trayecto realizado, así como los puntos donde se divisaban personas en situación de pernoctar a la intemperie.

Figura 1: Ejemplo de mapa de recorrido



Fuente: Elaboración propia

Hoja de ruta

Cada equipo contó con una hoja de ruta donde se recogían los datos de los integrantes del equipo, el número de mapa asignado, la dirección de cada uno de los puntos en donde se divisaban personas pernoctando en calle, la cantidad de personas divisadas, la cantidad de personas encuestadas en cada punto, y el tiempo de permanencia en el punto.

Si la persona se encontraba circulando, pero mostraba indicios de que podría pernoctar en calle, se realizaba igualmente un acercamiento para constatar si de hecho dormiría en calle. En caso de que la persona confirmara que pasaría la noche en la calle se procedía a registrarla.

Formulario de conteo

Para cada punto de la ciudad donde se divisaron personas pernoctando en calle, se completó, mediante observación, un formulario de conteo. En él se registraba la dirección y el tipo de punto (plaza, vereda, etc.), y para cada una de las personas contadas en ese punto, se registraba la edad

estimada, el sexo, qué se encontraba haciendo y si fue o no encuestado, y en caso de que no, por qué motivos.

Formulario de persona (encuesta)

Cada vez que se identificaba a una persona en situación de calle, se procedía a tomar contacto con ella y consultarle si accedía a contestar la encuesta. En los casos que sí, se procedió a aplicar el formulario, que contó con los siguientes módulos:

- Identificación personal
- Situación y trayectoria en calle
- Familia y trayectoria de vida
- Educación
- Trabajo
- Salud
- Institucionalización
- Observaciones del entrevistador

Registro y procesamiento de la información

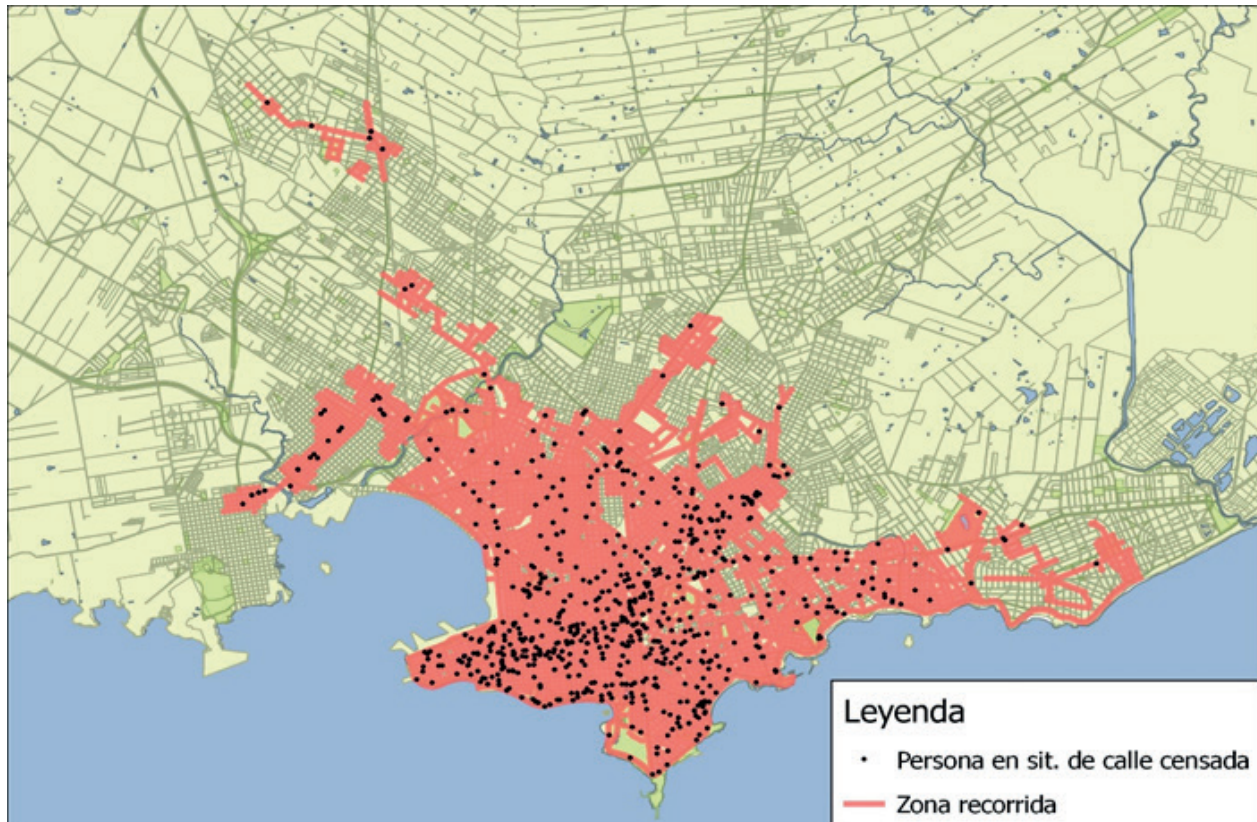
Todos los formularios fueron digitados en Q-Flow - SurF, el software de digitación utilizado para registrar la información de las intervenciones y relevamientos de información del MIDES. El procesamiento estadístico de los datos se realizó en SPSS. El análisis geográfico se realizó con QGIS.

El tiempo promedio de los recorridos realizados por cada equipo fue de 3h, 15min. Se registraron 755 puntos de la ciudad con personas en situación de calle. En los casos en que se aplicó la encuesta, la duración promedio del formulario fue de 14 minutos.

La tasa de respuesta fue del 59,9%. Entre los respondentes, 94,1% respondió más del 80% del cuestionario. Para el 92,8% de los encuestados se obtuvo el número de CI pudiéndose complementar la información relevada en el cuestionario con información proveniente de registros administrativos, a la vez que eliminar casos duplicados (3 en total).

Al final del relevamiento, se recorrieron todas las zonas definidas como de alta densidad y la mayoría de las de densidad media. En total se recorrieron 919 km, un 25,5% del metraje total de calles de Montevideo, y un 19% más que las recorridas en el censo anterior (2016).

Figura 2: Mapa de los ejes recorridos en el conteo 2019



Fuente: Elaboración propia

Consideraciones éticas y epistemológicas

Previo a avanzar en el análisis de la información, cabe puntualizar algunos de los desafíos éticos y epistemológicos asociados a la investigación. En primer lugar, así como las políticas sociales focalizadas con una fuerte orientación a la demanda corren el riesgo de individualizar la pobreza (Castel, 2004), la investigación centrada en la exploración de las características del sujeto corre el riesgo de explicar el fenómeno exclusivamente en base a factores individuales restando peso a los componentes estructurales que también definen el fenómeno. En este sentido, entendemos necesario recalcar que la información aquí presentada define un recorte restrictivo de la problemática de calle y, como tal, debe ser complementada con otros enfoques.

En segundo lugar, es preciso dar cuenta de la naturaleza de la relación entre los sujetos de la investigación y la entidad estatal que la desarrolla. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social tiene un rol asociado a la garantía de los derechos sociales y atención a la emergencia social, es indudable que, en este rol, desarrolla un vínculo de poder con quienes aspiran a acceder a las prestaciones que otorga o gestiona. En este sentido, uno de los cuidados

que se tuvo a la hora de contactar a las personas para ser entrevistadas, fue la explicitación del marco de relevamiento. En la capacitación de los equipos de campos, se enfatizó la importancia de explicitar el cometido de la entrevista (poder conocer más sobre el fenómeno y aportar insumos para el desarrollo de los programas) y delimitar el alcance de la misma (que no tiene efectos habilitantes ni restrictivos sobre el acceso a prestaciones). Se capacitó también a los encuestadores para que puedan brindar una mínima orientación acerca de cuáles son las vías de atención de que dispone el Ministerio, en caso de que las personas manifestaran interés.

Por último, otro aspecto relevante a considerar, es el tratamiento de la información recabada. La política ha sido disponibilizar los datos para otras investigaciones, para lo cual se tomaron recaudos asociados a la normativa de protección de datos personales vigente en el país. En este sentido, se procede a anonimizar los datos y firmar contratos de confidencialidad con cada solicitante.

IV. Resultados

En este apartado se presenta un análisis descriptivo de los principales resultados del conteo 2019. Se muestra primero la evolución de la cantidad de personas en situación de calle registradas a lo largo de los diferentes conteos realizados por el MIDES. Luego se introduce una caracterización de la población encuestada en 2019, en base a su perfil socio-demográfico, su trayectoria en calle (duración y motivos desencadenantes), y la prevalencia y combinación de problemáticas de consumo de drogas, salud mental, ausencia de redes extra-calle y trayectorias de institucionalización.

Los conteos 2006, 2011, 2016 y 2019 emplearon igual estrategia de conteo de punto en el tiempo. No obstante, los sucesivos ajustes en la metodología empleada, la ampliación del territorio recorrido en los diferentes censos, así como las variaciones en el momento del año en que se realizaron, generan limitaciones en la comparabilidad de los datos obtenidos en cada medición. En efecto, algo esperable a partir de estos cambios es captar mejor el número de personas, y, por tanto, encontrar una mayor cantidad. Sin embargo, aún sin poder identificar con precisión la magnitud del cambio, los datos evidencian una tendencia sostenida en el crecimiento del número de personas en situación de calle. Además de tener presente los cambios en la estrategia de los sucesivos relevamientos, esto también debe leerse considerando que el fenómeno de situación de calle es creciente en muchos países del mundo (Busch-Geertsema & Fitzpatrick, 2018). Esta tendencia creciente, aún en (o tal vez, producto de) fases de crecimiento económico global, resulta consistente con la noción de dislocación de las nuevas formas de marginalidad respecto a los ciclos económicos (Wacquant, 2007b).

Tabla 1: Cantidad de personas en situación de calle según intemperie o refugio, conteos 2006, 2011, 2016 y 2019.

	2006	2011	2016	2019
Intemperie	320	353	556	1.043
Refugios	419	670	1.095	995
Total	739	1.023	1.651	2.038

Fuente: Elaboración propia en base censos de personas en situación de calle 2006, 2011, 2016 y 2019

Tal como se había constatado en el Censo 2016, la población en situación de calle de Montevideo es altamente masculinizada: 9 de cada 10 personas pernoctando a la intemperie son varones. Esta proporción es ampliamente superior a la registrada para el total de la población de la ciudad, donde el 46% son varones (INE, 2013).

También la población trans se encuentra sobre representada entre las personas en situación de calle: 1,5% de las personas pernoctando a la intemperie son trans, mientras que a nivel de población general este grupo representa el 0,02%.

En términos etarios la amplia mayoría de las personas en situación de calle (97%) tienen entre 18 y 64 años. No se registra presencia de menores de edad y es marginal la proporción de personas mayores de 64 años (3%). El perfil etario de la población en calle, es peculiar en relación al registrado para el total de la población de Montevideo - 66% de la población montevideana se encuentra en edad activa, 19% son menores de 15 años y 15% mayores de 64 años – (INE, 2013).

La sobrerrepresentación de la población en edad económicamente activa en situación de calle, podría estar asociada a ciertos vacíos de cobertura en la protección social. Los sistemas de protección social han sido diseñados en base a la cobertura de riesgos “clásicos”, como la incapacidad de trabajar por la edad, y a la protección familiar y de la infancia, pero no están preparados para hacer frente a nuevos riesgos asociados a la precarización del trabajo y los ingresos y a los procesos de desafiliación e individuación desencadenados a partir de ello (Castel, 2004).

Consistentemente, la situación ocupacional de las personas en situación de calle se caracteriza por altos niveles de precariedad: 78% de los encuestados están activos, 68% trabaja y 14% busca empleo; entre quienes trabajan, el 94% lo hace en condiciones de informalidad. Las ocupaciones más frecuentes son cuidacoches² (60%) y vendedor ambulante³ (19%).

² Este tipo actividad consiste en el cuidado de vehículos aparcados en la vía pública.

³ Venta de artículos en ferias callejeras, transporte colectivo, o puerta a puerta de hogares.

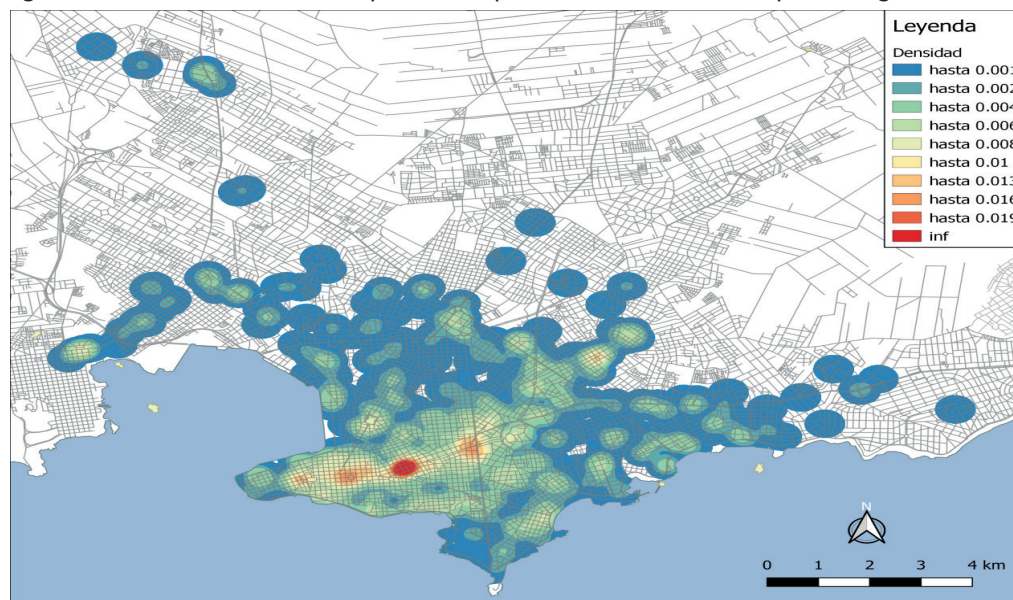
Tabla 2: Distribución porcentual de las personas pernoctando en intemperie en el censo 2019 según identidad de género y edad

Identidad de género	Edad	Porcentaje
Varón	21 años o menos	4,70%
Mujer	22 a 30 años	22,30%
Varón Trans	31 a 40 años	35,00%
Mujer Trans	41 a 64 años	35,40%
No definida	65 años y más	2,60%
Total	Total	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de personas en situación de calle 2019

Como se preveía, a partir del resultado de censos anteriores, y del propio trabajo con datos de registros administrativos, la distribución de las personas en situación de calle no es homogénea en el territorio. Se concentra principalmente en áreas céntricas de la ciudad (en plazas, espacios verdes, avenidas u otros hitos notables), extendiéndose en segundo término a lo largo de avenidas, centros comerciales secundarios, y grandes infraestructuras de servicios del resto de la ciudad. Se constata, además, un crecimiento relativo (de 2016 a 2019) en los barrios del centro de la ciudad, y también una expansión de este núcleo de distribución central hacia barrios aledaños.

Figura 3: Distribución de las personas pernoctando en intemperie según zona



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de personas en situación de calle 2019

Entre la población encuestada, 52% está en calle hace menos de un año, y 17% hace menos de un mes. Estos datos son consistentes con los hallazgos de un estudio realizado por DINEM en base al análisis de trayectorias de usuarios de refugios, que da cuenta de lo dinámico del fenómeno de calle (MIDES-DINEM, 2019a)⁴.

4 En este trabajo se muestra que más de la mitad de los usuarios de refugios tienen una estadía relativamente corta en él. También se observó que el 35% presenta una trayectoria intermitente por los centros, es decir, vuelven a pernoctar en un refugio luego de haberse desvinculado temporalmente de estos.

No obstante, los datos del Censo 2019 también evidencian la presencia de una proporción importante de personas pernoctando a la intemperie con una estadía prolongada en situación de calle: 48% de encuestados se encuentran en calle hace más de un año y entre estos la mitad (24% del total) hace más de 5 años.

Si bien, la situación de calle aparece como una experiencia acotada en el tiempo para la mayoría de las personas que la experimentan, otros estudios realizados a nivel local evidencian que quienes logran salir de la situación de calle, en la mayoría de los casos, lo hacen hacia situaciones de inestabilidad económica, laboral y residencial, marcadas por la alta prevalencia de trabajo precario; desempleo; bajos ingresos; fragilidad en vínculos; problemas de salud y condiciones de vivienda insegura e inestable. Estas condiciones de vida ponen en evidencia que se trata de grupos poblacionales que, en su diversidad, comparten situarse dentro de condiciones de existencia marcadas por una zona de vulnerabilidad social (Evans, 2019). En este sentido, resulta útil la noción de vulnerabilidad propuesta por Castel (Castel, 2015) para dar cuenta de la situación, que caracteriza a una parte creciente de la población, que se enfrenta a un estado de inseguridad social permanente. Esta noción pone de manifiesto la importancia de pensar el ingreso y la salida de la situación de calle como parte de procesos de desafiliación social y no en términos dicotómicos de inclusión y exclusión.

Para la mayoría de los entrevistados (66%), la primera vez en calle se produjo durante la infancia, la adolescencia o la juventud. Aunque no se registró presencia de niños y adolescentes durante este conteo, la edad de la primera vez en calle reportada por los encuestados señala la importancia de prevenir la ocurrencia del fenómeno en edades tempranas.

Tabla 3: Distribución porcentual de las personas pernoctando en intemperie en el censo 2019 según tiempo en calle y edad de la primera vez en calle

Tiempo en calle desde la última vez en calle		Edad de la primera vez en calle	
Un mes o menos	16,80%	Hasta 17	30,60%
Entre 1 y 6 meses	22,50%	De 18 a 29	34,80%
Entre 6 meses y 1 año	12,60%	De 30 a 45	25,60%
De 1 a 5 años	24,30%	De 46 a 64	8,30%
Más de 5 años	23,80%	65 y más	0,80%
Total	100,00%	Total	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de personas en situación de calle 2019

Los motivos declarados como desencadenantes del ingreso a la situación de calle son variados. Sin embargo, una situación acapara la mayoría de las menciones: la ruptura de vínculos es señalada por el 53% de los entrevistados. Este debilitamiento de las redes de contención más

próximas es uno de los procesos que se asocian a las nuevas formas de la marginalidad contemporánea. Así, Wacquant refiere a ‘la pérdida de un país interno’ para señalar la pérdida de contención familiar y comunitaria que otrora operaba como red de contención frente a otros riesgos sociales (Wacquant, 2007a).

También aparecen entre los motivos desencadenantes de la situación de calle los problemas de consumo de drogas, la insuficiencia de ingresos o la pérdida de trabajo, las situaciones de violencia, los problemas de salud mental, el egreso de instituciones totales y los problemas de vivienda (copamiento o desalojo).

El análisis de los desencadenantes de la situación de calle requiere ciertos recaudos. La modalidad de encuesta desarrollada no habilita profundizar en cada uno de los motivos mencionados, generando categorías que orientan sobre los factores que la persona identifica como desencadenantes de su situación actual, pero sin aportar información sobre los procesos por los cuales llegan a dicha situación. Los motivos enumerados por la persona tienden a destacar el último eslabón de una cadena de procesos (por ejemplo: rupturas, desafiliaciones institucionales, adicciones, etc.), que no pueden ser reconstruidas a partir de la metodología empleada.

Tabla 4: Distribución porcentual de las personas pernoctando en intemperie en el censo 2019 según motivos que lo llevaron a la situación de calle

Vínculos	53,00%
Adicciones	34,00%
Ingresos	16,50%
Trabajo	5,90%
Violencia	7,70%
Problemas de salud mental	2,20%
Cárcel	3,40%
Egreso de INAU	1,90%
Le coparon la vivienda	0,80%
Perdió la vivienda por desalojo	1,50%
Otros	13,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de personas en situación de calle 2019

A pesar de sus limitaciones para reconstruir procesos y explorar patrones causales, la información recabada sí permite identificar con claridad una serie de vulnerabilidades sociales a las que están expuestas las personas en situación de calle, ya sea que estas vulnerabilidades sean preexistentes a la situación de calle o se hayan desencadenado posteriormente a dicha situación.

Desde la literatura especializada se ha enfatizado la importancia de entender la situación de calle como un fenómeno específico que combina múltiples formas de desventajas y vulneraciones sociales. Varios estudios constatan la asociación entre la situación de calle y múltiples dominios de desventajas sociales, como el pasaje por instituciones, el consumo problemático, los problemas de salud mental o la cultura de calle (Fisher, 2015; Fitzpatrick et al. 2013; Queen et al. 2017). Este enfoque entiende que las personas en situación de calle presentan necesidades de soporte complejo debido a que experimentan múltiples y graves desventajas (Ciapessoni, 2019).

Entre las personas encuestadas en el conteo, se encontró una muy alta prevalencia de experiencias de pasaje por instituciones totales -de privación de libertad, internación psiquiátrica o internación por consumo- (57,9%) y de consumo problemático -consumo diario- de drogas (58,3%). También se encontró que el 37,2% no mantenían vínculos con ninguna persona que estuviera fuera de situación de calle y el 29,2% de los encuestados presentaban problemas de salud mental -según su declaración o percepción del encuestador.

Tabla 5: Porcentaje de personas pernoctando en intemperie en el censo 2019 según problemáticas seleccionadas

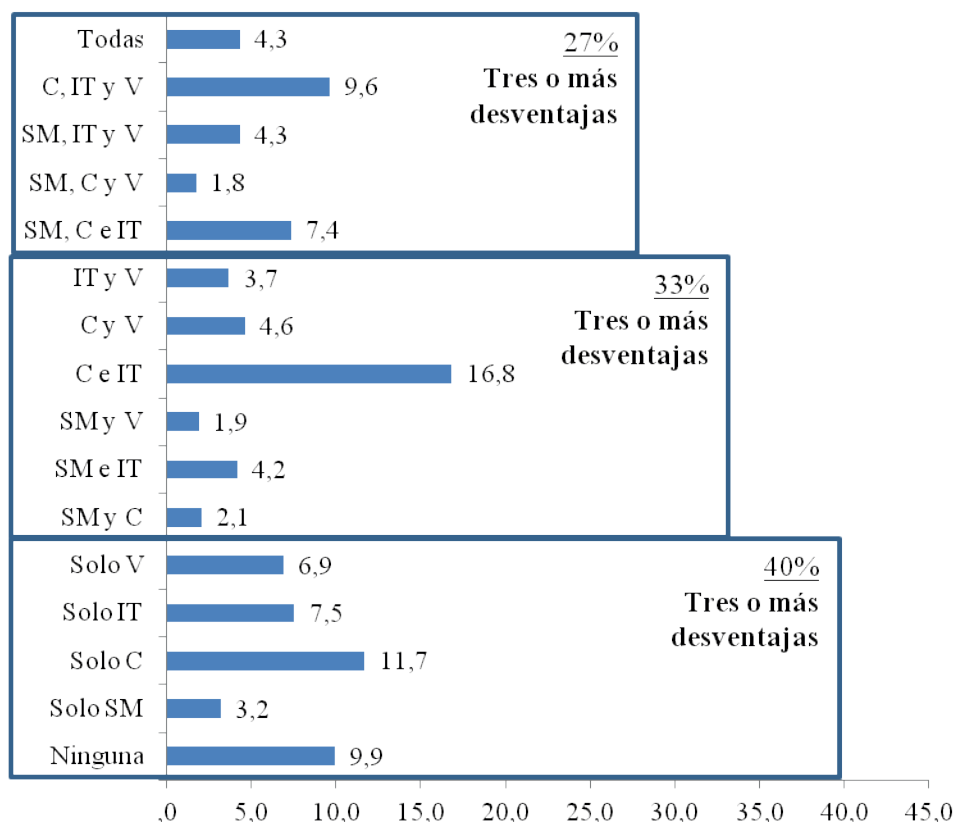
Consumo	58,30%
Institución total	57,90%
Ausencia de vínculos	37,20%
Salud mental	29,20%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo de personas en situación de calle 2019

Más allá de la incidencia de cada una de estas problemáticas por separado, su análisis combinado evidencia la complejidad que revisten las situaciones de las personas en calle: 60,7% de las personas entrevistadas tienen dos o más desventajas y 27,4% tres o cuatro.

La combinación de desventajas más frecuente es la de consumo problemático de drogas con pasaje por instituciones totales: 38,1% de los encuestados presentan estas dos desventajas en forma conjunta (18,8% las presentan en forma exclusiva y 21,3% combinadas con las otras desventajas consideradas).

Gráfico 1: Porcentaje de personas que presentan diferentes combinaciones de desventajas



Nota: SM: Problemas de salud mental; C: Consumo diario de drogas; IT: Pasaje por alguna institución total; V: Ausencia de vínculos con personas que no se encuentren en situación de calle. Fuente: Elaboración propia en base a Censo de personas en situación de calle 2019

V. Conclusiones

El trabajo buscó presentar lo realizado por el MIDES en el censo 2019 de personas en situación de calle en Montevideo como ejemplo de una medición oficial, por parte del principal organismo encargado de las políticas para situación en calle. Esta medición se ha desarrollado periódicamente desde el año 2006 y con el paso del tiempo ha incorporado cambios y mejoras que –sin perder la capacidad de comparabilidad para dar cuenta de la evolución del fenómeno– han permitido la consolidación de una metodología, rigurosa y de gran despliegue, que permite relevar el fenómeno de situación de calle y realizarlo con una clara orientación de utilidad para la toma de decisiones.

La evolución de la metodología que se presentó en este artículo, basada en la técnica de punto en el tiempo, supone un proceso de acumulado institucional y de continua reflexión en pos de la mejora de la aproximación al fenómeno de las situaciones de calle. Esta tiene como potencial registrar

y conocer las características de aquellas personas en situación de calle que, por sus grados de desafiliación social e institucional, son difíciles de captar a través de otras fuentes de investigación, como los registros administrativos. No obstante, también posibilita (dado que releva el identificador del documento de identidad) combinar los datos del conteo con registros administrativos provenientes de distintas instituciones y/o programas públicos.

Por otro lado, los relevamientos transversales (cross section), como es el caso del punto en el tiempo, tienen la limitación de (a) permitir una aproximación sincrónica (foto) y, en consecuencia, no son por sí solos los más adecuados para entender la dinámica y el flujo de un fenómeno como es el de la situación de Calle; asimismo, (b) el relevamiento por la agilidad que requiere no permite profundizar en algunas dimensiones de las trayectorias vitales de las personas.

Por su parte, en caso de no combinarse con otros análisis, (c) tienden a sobredimensionar e incluso sesgar la descripción y explicación del fenómeno en base a factores individuales, con el riesgo de soslayar los componentes estructurales/sistémicos. Por estos motivos es que, desde el MIDES, aunque no se hayan presentado en este artículo específico, se han desarrollado enfoques complementarios con el fin de salvar estas carencias de modo de tener una mirada más amplia, compleja e integral del fenómeno.

Se constata para 2019, en comparación con los hallazgos de 2016, un incremento global del número de personas en situación de calle, aspecto que responde a un contexto regional y mundial de crecimiento de este fenómeno, pero también –para el caso particular de los datos presentados– puede verse influido en algún grado por las mejoras metodológicas para captar más finamente esta problemática.

En términos de características y trayectorias de las personas, se observa, mayoritariamente, continuidad con respecto a los hallazgos de 2016 (perfil sociodemográfico, trayectoria en calle, redes de apoyo, así como en el perfil de consumo de sustancias psicoactivas). Se consolida la noción de vulneración y vulnerabilidad profunda y multidimensional de esta población.

En general, esta población está compuesta por varones en edades activas, con inserciones laborales extremadamente precarias, que suelen estar acompañadas de una serie de problemáticas como el consumo de drogas, los problemas de salud mental, las trayectorias de institucionalización y la ausencia de redes sociales de contención por fuera de la calle.

El análisis de las múltiples dimensiones asociadas a la problemática de calle, como, por ejemplo, la institucionalización total, el consumo de drogas, la salud mental y la ausencia de vínculos fuera de calle, enriquece el análisis y previene de una interpretación reduccionista que ubique al fenómeno de calle como el extremo último de una trayectoria lineal de exclusión laboral y habitacional. No obstante, desconocer el peso de las dinámicas del mercado de vivienda y del mercado laboral en la situación de calle, es también un ejercicio incompleto a la hora de dar cuenta de la complejidad del fenómeno.

Es preciso tener en cuenta que el acceso a un trabajo estable, no solo se asocia a ingresos por el mercado de trabajo, sino también a la participación de uno de los principales espacios que sustentan la construcción del vínculo social y a la protección estatal asociada al empleo formal (Castel, 2004; Dubet, 2011).

A este respecto, cabe destacar que incluso en Estados de Bienestar incompletos, como el uruguayo, el trabajo formal sigue siendo la principal llave de acceso a la protección social, aportando, no solo un ingreso económico estable sino también el aseguramiento contra riesgos como el desempleo, o la enfermedad (Midaglia, 2010). En este sentido, si bien en los últimos años, el Estado uruguayo ha expandido el alcance de la protección social estatal, la cobertura de ciertos riesgos, como el de situación de calle y sus factores asociados, tiende a quedar confinada al marco de políticas focalizadas, que por su propia definición, actúan sobre la problemática una vez que está ya se desencadenó y tienden a estigmatizar a las poblaciones beneficiarias.

La complejidad, dinámica, heterogeneidad y multidimensionalidad del fenómeno de calle suponen la renovación de un desafío que debe ser abordado interinstitucional e integralmente y necesita de acuerdos amplios y operativos. Particularmente, para el caso uruguayo, se observan respuestas insuficientes en materia de vivienda, trabajo y salud. En este sentido, es importante definir acciones integradas para atender las problemáticas vinculadas al fenómeno, atendiendo a las especificidades que puedan constatarse entre las subpoblaciones, en particular atendiendo a los procesos de egresos de situaciones de institucionalización sean estas por privación de libertad, amparo y salud mental.

Finalmente, y pese al desarrollo de los sistemas de información sobre situación de calle, sigue presente la necesidad de continuar avanzando en el estudio y análisis de este fenómeno, de manera de continuar construyendo insumos –no sólo genéricos, sino que también con importante nivel de detalle y especificidad- que permitan continuar mejorando las respuestas desde las instituciones públicas a esta problemática.

Referencias

- Abrigar Derechos, ACIJ, Asamblea Popular de Plaza Dorrego, CELS, Defensoría del Pueblo CABA, Ministerio Público de la Defensa CABA, MP La Dignidad (Puentes), No tan Distintas, Auditoría General CABA & Proyecto 7 (2019). *Censo popular de personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires
- Busch-Geertsema, V. & Fitzpatrick, S. (2018). *Ending Street Homelessness in the Vanguard Cities: Draft Proposals on Definition and Measurement*. Documento de trabajo. Institute of Global Homelessness (IGH), Chicago.
- Cabrera, P. & Rubio, M. (2009). Las personas sin hogar hoy. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 71-54
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial, Bs. As.
- Castel, R. (2015). *Las Trampas de la Exclusión. Trabajo y utilidad social*. Colección Fichas del Siglo XXI. Buenos Aires.
- Ciapessoni, F. (2019). Situación de calle en Montevideo: necesidades y desafíos en Aguiar S., Borrás, V., Cruz, P., Fernández Gabard, L. & Pérez Sánchez, M. (coord.) *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Intendencia de Montevideo. Fundación Friederich Ebert. Editorial La Diaria. Montevideo
- DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). *Si ellos cuentan todos contamos. Censo de habitantes de la calle: Bogotá 2017*. Bogotá, Gobierno de Colombia.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Ed. Siglo XXI, Bs. As.
- Evans, T. (2019): *Trayectorias de ex usuarios de refugios del MIDES. Entre la salida de situación de calle y desventajas sociales persistentes*. Tesis de Maestría en Sociología, FCS, Udelar, Montevideo.
- FEANTSA. (2008). *European report FEANTSA housing. El papel de la vivienda en el Sinhogarismo. Alojamiento y Exclusión residencial*. Tema anual 2008. Reporte Europeo.
- Fisher, G. (2015). *The Complexity of Severe and Multiple Disadvantage*. Lankelly Chase Foundation, Londres

Fitzpatrick, S., Bramley, G. & Johnsen, S. (2013). Pathways into Multiple Exclusion Homelessness in Seven UK Cities. *Urban Studies*, 50(1). 148-168.

INE - Instituto Nacional de Estadística (2011). *Censo de población 2011*. Recuperado de www.ine.gub.uy/censos-2011

----- (2013). *Proyecciones de población. Revisión 2013*. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/estimaciones-y-proyecciones>

Los Angeles County (2019). *Homeless Count 2019*". Los Angeles. USA.

Midaglia, C. (coord.) (2010). *Repertorio de Programas Sociales. La protección a la infancia y la adolescencia*. Montevideo. MIDES y Instituto de Ciencia Política de la FCS, UdelAR

MIDES-DINEM (2006): *Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo, 2006*. Informe preliminar de resultados." Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

----- (2011). *Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011*". Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

----- (2016). *Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle*. Conferencia de prensa, 21 de setiembre de 2016. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES.

----- (2019a). *Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES. Informe preliminar, documento inédito.

----- (2019b). *Presentación de datos del relevamiento 2019 de la población en situación de calle en Montevideo*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, MIDES. Informe preliminar, documento inédito.

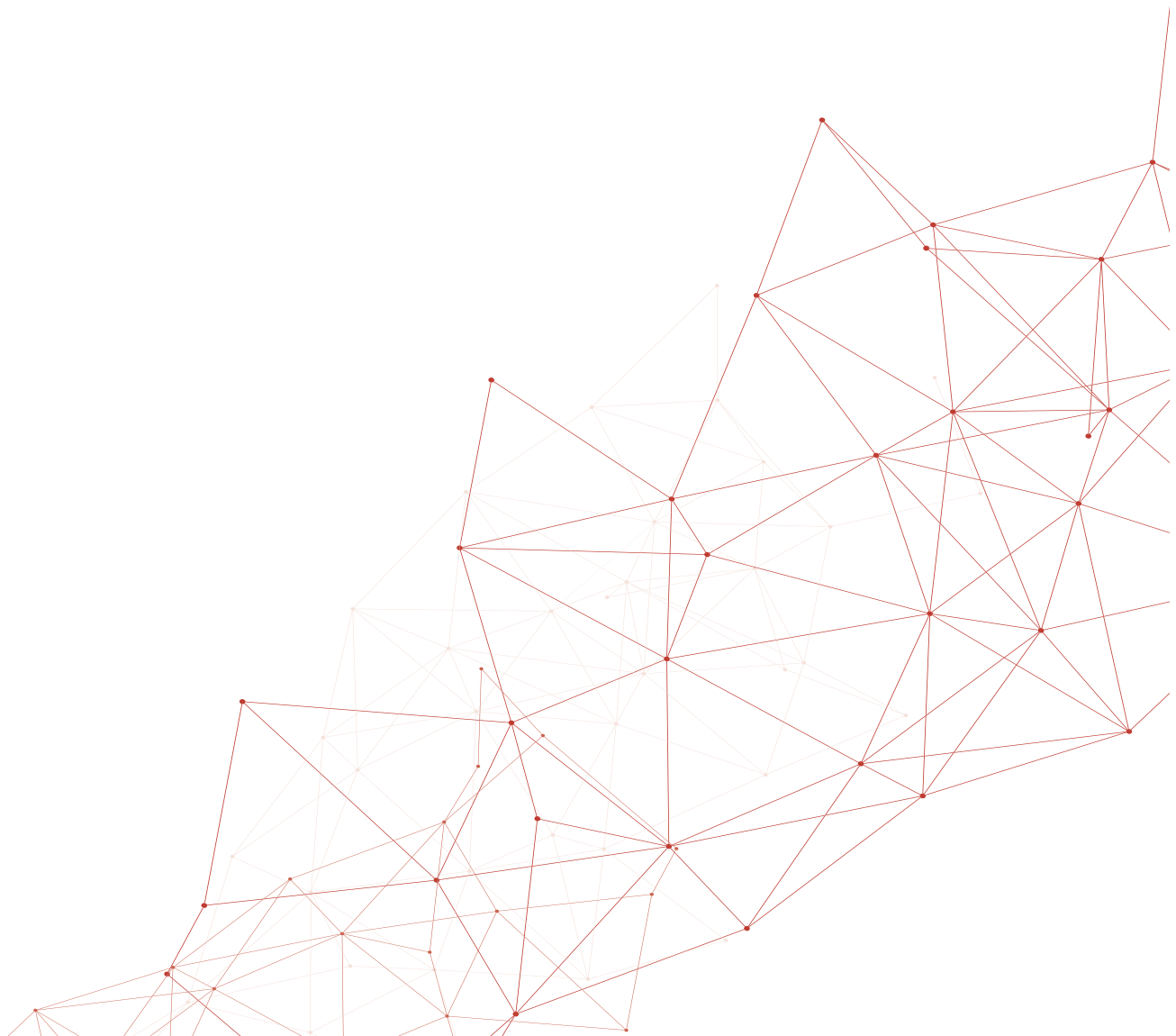
Queen, A., Lowrie, R., Richardson, J. & Williamson, A., (2017). *Multimorbidity, disadvantage, and patient engagement within a specialist homeless health service in the UK: an in-depth study of general practice data*. *BJGP Open* 2017. Disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Secretaría de Desarrollo Social (2009). *Censo de personas en situación de calle de la Ciudad de México. Tu también cuentas. 2008-2009*. Ciudad de México

------(2018). *Diagnóstico situacional de las poblaciones callejeras 2017-2018*. Ciudad de México.

Wacquant, L. (2007a). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Ed. Siglo 21, Bs. As.

Wacquant, L. (2007b). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ed. Manantial, Bs. As.



Sistematización de la Experiencia de Implementación del Programa Housing First en España

Javier Timón Pérez

Máster en Métodos y Técnicas de Investigación Social
Universidad Complutense de Madrid
España
e-mail: javier.timon@hogarsi.org

Gonzalo Cavero Cano

Máster en Democracia y Gobierno
Universidad Autónoma de Madrid
España
e-mail: gonzalo.cavero@hogarsi.org

Rebeca Yuncal Cuesta

Máster en Población, Sociedad y Territorio
Universidad Complutense de Madrid
e-mail: rebeca.yuncal@hogarsi.org

Resumen

El sinhogarismo es un problema que no deja de crecer en toda Europa. Más de 11 millones de europeos carecen de un alojamiento adecuado y, viven en la calle, en recursos sociales o alojados en casas de terceros. El modelo Housing First, que combina el acceso inmediato y permanente a una vivienda con apoyos comunitarios proporcionales, se muestra como una opción efectiva para acabar con situaciones de sinhogarismo cronicado en personas con necesidades complejas. En la medida en que Housing First se implanta a lo largo del globo se hacen necesarios sistemas de evaluación de fidelidad a la filosofía y práctica de los principios rectores del modelo, con el fin de alcanzar resultados óptimos. Este artículo explora brevemente la introducción que HOGAR SÍ ha realizado del modelo Housing First en España, con especial atención al proceso de adaptación metodológica de las evaluaciones de fidelidad. Se presenta una evaluación con metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) que, más allá de indagar sobre aspectos facilitadores o barreras al modelo Housing First, permite erigirse como una buena herramienta de reflexión inicial para el diseño y posterior implementación de programas Housing First en cualquier contexto.

Palabras clave: Sinhogarismo, Housing First, HOGAR SÍ, evaluación de fidelidad, metodología mixta.

Systematization of the Implementation Experience of the Housing First Program in Spain

Abstract

Homelessness is a problem increasing rapidly across Europe. More than 11 million Europeans lack adequate housing and live on the street, in social resources, or are housed in a third party's households. The Housing First model, which combines immediate access to permanent housing with proportional community support, seems to be an effective option to end chronic homelessness situations for people with complex needs. To the extent that Housing First is being implemented increasingly in different countries, it becomes necessary to use proper systems for evaluating the fidelity to the original philosophy and the practice of implemented procedures, taking into account the guiding principles of the model in order to achieve optimal results. This article briefly explores how HOGAR SÍ has adopted and implemented the Housing First model in Spain, paying special attention to the process of methodological adaptation of fidelity assessments. The evaluation was undertaken with a mixed methodology (quantitative and qualitative) that beyond exploring the enablers or barriers to the Housing First model proves to be a good tool of initial reflection on the design and subsequent implementation of Housing First programs in any context.

Keywords: Homelessness, Housing First, HOGAR SÍ, fidelity assessment, mixed methodology.

I. Introducción

La fidelidad es el esfuerzo de un alma noble para igualarse a otra más grande que ella (Goethe).

Los procesos de exclusión social se generan por trayectorias vitales de desvinculación progresiva del medio social y de aquellos elementos que garantizan nuestra participación ciudadana, como son el mercado, las políticas redistributivas o los procesos de reciprocidad social y comunitaria.

Las personas en situación de sinhogarismo quizás representen uno de los casos más extremos de privación participativa en los distintos espacios de la vida social. Además, sufren la carencia generalizada que genera la pobreza, al carecer de refugio, su exposición a los elementos naturales es mayor, su intimidad es nula y están expuestas en mayor medida e intensidad a las miradas sociales y los mecanismos de sanción y reprobación social. La esperanza de vida de las personas en situación de sinhogarismo en España es de media 20 años menor que para el resto de la población (Cáritas, 2007).

Las personas que sufren una situación de sinhogarismo constituyen un ejemplo de exclusión social radical, que no debería encontrar espacio en ningún tipo de sociedad y aún menos en los considerados “Estados de bienestar”. Sin embargo, el contexto de grave crisis económica iniciado en 2008, en conjunción con otros factores como la deficitaria o inexistente articulación de políticas de vivienda, de atención social y de garantía de renta, han propiciado unas condiciones estructurales que favorecen el aumento de personas en situación de sinhogarismo. Según el *Tercer Informe de Exclusión Residencial en Europa*, elaborado por la *Federación europea de organizaciones nacionales que trabajan para personas sin hogar* (en adelante FEANTSA) y la Fundación Abbé Pierre (2018), un total de 11 millones de europeos carecen de un alojamiento adecuado y viven en la calle, en recursos sociales o alojados en casas de terceros. En toda Europa el fenómeno del sinhogarismo aumenta, incluso en países que están experimentando un fuerte crecimiento económico, como Alemania. Los diferentes tipos de exclusión residencial han aumentado durante la crisis en todos los países de la Unión Europea, con la única excepción de Finlandia que reduce en un 18% el porcentaje de personas en situación de sinhogarismo en el periodo comprendido entre 2009 y 2016.

Según datos del informe Abbé Pierre Foundation - FEANTSA (2018), las personas en situación de sinhogarismo han alcanzado cifras récord en países como Inglaterra donde se producen aumentos porcentuales de más del 169% con respecto al año anterior, arrojando datos que indican que 4.751 personas duermen al raso una noche cualquiera en este país. Otros países como Alemania, motor económico de Europa, no se eximen de esta situación (muy mediatizada en este caso concreto por la crisis de personas solicitantes de asilo y refugio), donde desde el año 2014 se ha incrementado en más del 150% las personas en situación de sinhogarismo, dejando hoy a más de 860.000 personas en esta situación de exclusión. Posiblemente los motivos de dichos incrementos son variados y en cada situación personal de sinhogarismo confluyan múltiples factores. El informe destaca las pérdidas de vivienda y los problemas de acceso a la misma, el desempleo, así como los recortes en las ayudas sociales o los obstáculos para el acceso a servicios sociales y de salud, como elementos principales que pueden catalizar las situaciones de exclusión residencial.

En el caso de España y según el informe mencionado, las cifras están lejos de ser positivas, produciéndose un aumento de más del 20,5% en el periodo comprendido entre 2014-2018. Así, según datos de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH, 2015) el sinhogarismo afecta en España a 33.275 personas. Aproximadamente 23.000 reciben apoyo de diferentes servicios para personas en situación de sinhogarismo, como albergues o comedores sociales, mientras que entre 8.000 y 10.000 se encontrarían en una situación de calle sin hacer

uso de los recursos de la red asistencial. El 80,3% de las personas en situación de sinhogarismo serían hombres y el 19,7% mujeres. Por grupos de edad, la misma estrategia indica que la población de entre 18 y 29 años sufriendo una situación de sinhogarismo, representaría el 19,3% del total de personas.

Estos datos permiten contextualizar el sinhogarismo como un reto presente y futuro al que deberán hacer frente Estados de todo el mundo. El sinhogarismo se perfila como un fenómeno complejo y multicausal, generado por complejos y diversos factores. Algunos de los que pueden funcionar como catalizadores de esta situación, son los aquí expuestos o la combinación de varios de ellos:

- El desempleo y la pobreza
- Los procesos migratorios
- Problemas de salud
- Inexistencia o ruptura de redes sociales y familiares de apoyo
- Falta de vivienda asequible para el alquiler o la compra
- Soporte inadecuado o inexistente para personas que salen de centros de atención, hospitales, prisiones u otras instituciones públicas. Lo que se conoce como procesos de desinstitucionalización (como puede ser el cumplimiento de la edad adulta en jóvenes tutelados por el Estado o procesos de excarcelación)
- Procesos adictivos

Con el fin de crear un marco común que defina y visibilice las diferentes situaciones de exclusión residencial, FEANTSA creó la tipología de sinhogarismo y exclusión residencial, conocida como clasificación ETHOS (FEANTSA, 2005). Esta tipología tiene en cuenta aspectos físicos, sociales y legales sobre la vivienda, para clasificar las diferentes situaciones de exclusión residencial en cuatro grandes grupos (Sin Techo, Sin Vivienda, Vivienda Insegura y Vivienda Inadecuada), desagregados en 13 sub tipologías específicas (Ver anexo).

II. Sinhogarismo en España, respuestas tradicionales y el origen del modelo Housing First

Las personas en situación de sinhogarismo cronificado conforman uno de los grupos que experimentan mayores dificultades y obstáculos en el acceso a derechos de atención socio sanitaria. El sector de los servicios de atención para personas sin hogar en España está compuesto, en su mayoría, por pequeñas organizaciones regionales o locales sin ánimo de lucro. Algunas organizaciones no especializadas u otras con presencia

plurirregional como la Cruz Roja, Cáritas o San Juan de Dios. HOGAR SÍ¹ que gestiona el programa *Hábitat* (basado en la metodología Housing First), es una excepción en el sector, ya que implementa un programa especializado, siendo una organización privada, con presencia estatal, no religiosa, sin fines de lucro y que viene trabajando para el sinhogarismo desde 1998 (Bernad, 2018).

Los servicios de apoyo a la población sin hogar en España, siguen tradicionalmente un modelo de intervención conocido como sistema de escalera o modelo meritario. En este sistema, se ofrece a las personas en situación de sinhogarismo un itinerario de servicios que comienza con el acceso a recursos de emergencia con un bajo umbral de exigencias, progresando posteriormente hacia servicios de vivienda y apoyo más permanentes. Para escalar en este sistema, las personas deben demostrar en todo momento su habilidad para progresar y satisfacer las crecientes demandas en cada uno de los niveles, que permitirían certificar su capacidad para ser consideradas como preparadas para acceder a la vivienda independiente.

Este modelo arraiga su implementación práctica en la presunción de que el origen, o al menos una de las causas de las situaciones de sinhogarismo, se encuentra en las deficiencias o incapacidades de las personas que experimentan las situaciones de exclusión residencial. Se omiten así toda una serie de factores estructurales, que configuran y perfilan el problema del sinhogarismo en España, como pueden ser la escasez de vivienda pública, que no alcanza el 2,5% a nivel nacional (llegando en grandes ciudades como Barcelona o Madrid al 1,5% y 1% respectivamente, cuando el mercado de vivienda pública y social a nivel europeo se sitúa en torno al 11% de la oferta total de vivienda); la subida generalizada de precios de los inmuebles (creciendo de manera más acelerada que los ingresos en la mayoría de los países europeos), y la pérdida de poder adquisitivo de las personas trabajadoras españolas² (Housing Europe, 2017).

El modelo Housing First (en adelante HF) se asienta sobre la premisa de que la vivienda es un derecho humano. El derecho internacional reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. La ONU considera que *“toda mujer, hombre, joven y niño tiene derecho a adquirir y conservar una vivienda y una comunidad protegida y segura para vivir en paz y dignidad.”* (ACNUDH, 2021). A

¹ HOGAR SÍ es una entidad que trabaja en España para conseguir que ninguna persona viva en la calle. Es una entidad de iniciativa social, no lucrativa, independiente y plural, de ámbito estatal creada en 1998, a la que mueve la convicción de saber que es posible acabar con el sinhogarismo. La entidad trabaja desde la responsabilidad colectiva para generar soluciones frente al fenómeno del sinhogarismo. Véase: <https://hogarsi.org/>

² En 2017 el 10.2% de los hogares europeos dedicaron el 40% de sus ingresos a costes de vivienda. En España se estima que, para afrontar el coste de una vivienda en solitario, incluyendo el alquiler y los gastos, los jóvenes que quieren mudarse a vivir solos deberían aportar el 91,2% de su sueldo. (Consejo de la Juventud de España, 2017)

pesar de ello, el número de personas que no cuentan con una vivienda adecuada excede holgadamente los 1.000 millones (ONU Habitat, 2010). El sistema HF supone un cambio de filosofía de intervención con personas experimentando sinhogarismo, ya que considera que muchos de los problemas vinculados a las situaciones de sinhogarismo se resuelven precisamente con un hogar. Al contrario que el sistema tradicional, que plantea a la persona usuaria un proceso de “preparación a la autonomía” en la vivienda, Housing First proporciona una vivienda de manera inmediata e indefinida ofreciendo servicios de apoyo ajustados a las necesidades de la persona (Tsemberis, 2010). De la misma manera, y a diferencia de intervenciones tradicionales, el acceso y mantenimiento de la vivienda no está condicionado a que las personas demuestren estar sobrias, establezcan su sintomatología psiquiátrica, o hayan pasado por algún tipo de tratamiento o vivienda de carácter transitorio (Tsemberis & Eisemberg, 2000). No obstante, la intervención se sustenta sobre un enfoque de reducción de daños, el compromiso activo sin coerción y la planificación centrada en la persona. HF también pone el acento sobre la capacidad de elección y control del servicio por parte de los clientes durante todo el proceso. Se trata además de un programa orientado a la recuperación sobre la base de apoyos flexibles y disponibles de forma indefinida.

HF supone un cambio de filosofía de intervención con personas en situación de sinhogarismo que además sufren situaciones de exclusión social severa. Estas personas encuentran serias dificultades para acceder al sistema de atención tradicional, sufriendo caídas cíclicas (que en muchas ocasiones le devuelven a la situación original de exclusión residencial) del ya mencionado “continuo residencial” o “sistema de escalera”. HF sin embargo, ha demostrado ser una alternativa eficaz para personas que sufren sinhogarismo crónico y exclusión interseccional (como pueden ser situaciones de salud mental grave y adicciones) demostrando una tasa de retención de alojamiento superior respecto al modelo tradicional de intervención (Tsemberis, 2010).

En HF la persona usuaria del servicio tiene el control sobre el tipo de apoyos que necesita y la intensidad con la que quiere recibirlos. El modelo se sostiene sobre el derecho de autodeterminación de sus clientes, considerando a las personas en situación de sinhogarismo como competentes con capacidad de decisión sobre las cuestiones que les afectan. Los equipos técnicos de Housing First prestan servicios de apoyo a las personas participantes mediante una planificación centrada en la persona, con el fin de ayudarles a conseguir sus propios objetivos relacionados con su salud en general, la integración social y familiar, la inserción laboral, la educación y otras actividades significativas (Gilmer, Stefancic, & Sklar, 2013). Las condiciones que deben cumplir los clientes

son mínimas y flexibles, como pueden ser, si se dispone de ingresos pagar el 30% de estos para el alquiler, recibir una visita semanal por parte del técnico de intervención, y mantener una buena convivencia vecinal.

La introducción de programas HF en el contexto europeo ha encontrado fuertes dificultades sistémicas, como la falta de vivienda accesible, las resistencias técnicas y políticas para la aplicación de estos principios, motivadas en muchos casos por la falta de experiencia con el modelo y el desconocimiento de sus implicaciones para los sistemas, las organizaciones y las propias personas usuarias y profesionales de las redes de atención. Así, se han generado diferencias importantes en cuanto al enfoque que utilizan los diversos programas denominados Housing First y también en cuanto al nivel de compromiso que exigen por parte de las personas usuarias. Es por ello y dentro de este contexto que se hace necesario desarrollar herramientas que garanticen la congruencia de los nuevos programas con el modelo inicial.

III. El Modelo Housing First y su Implementación en España

Tras la validación de los resultados del modelo Housing First (Aubry et al., 2015; Breatherton & Pleace, 2015; Macnaughton, et al., 2015), que permitió confirmar que los programas que garantizaban el acceso inmediato a una vivienda estable con apoyos para personas en situación de sinhogarismo, tenían un mayor éxito para algunos perfiles que aquellos que continuaban aplicando lo que se ha venido llamando modelo de escalera, se observó la necesidad de evaluar si ese mismo modelo era replicable en otros contextos geográficos. Ello supuso la apertura del debate sobre los principios del modelo y la necesidad de su adaptación a diferentes países en los que los sistemas de atención socio sanitaria, los entornos convivenciales o el estado de bienestar, son distintos del contexto estadounidense en el que inicialmente se ideó y testeó el modelo.

La variedad de programas Housing First que se han implementado a lo largo del tiempo y en diferentes contextos, han tenido como referente en su proceso de adaptación el modelo original *Pathways to Housing* (en adelante PTH) (Tsemberis, 2010). Diseñado por Sam Tsemberis en los años 90, pretendía dar respuesta a personas que sufrían situaciones de sinhogarismo crónico y que, además, experimentaban asociados problemas de salud mental o adicciones. La definición de sinhogarismo crónico sigue requiriendo de una mayor concreción para acordar un rango de tiempo exacto (Busch-Geertsema, 2010), no obstante el programa, puesto en marcha por HOGAR SÍ, establece como requisito para la entrada en el mismo que la persona lleve un mínimo de tres años en una situación asimilable a las categorías ETHOS 1 o 2, es decir, viviendo en un espacio público sin un domicilio al que poder acudir o

pernoctando en un albergue, viéndose forzado a pasar el resto del día en espacios públicos, y/o en centros de acogida para personas sin hogar (categoría ETHOS 3); o que lleven más de un año pernoctando de modo continuo en espacios públicos (categoría 1 de ETHOS) y/o en centros de acogida de emergencia (categoría 2 de ETHOS). El origen del modelo se basa en la creencia de que la vivienda es un derecho fundamental de todo ser humano. El disfrute de este derecho, junto a la proporción de apoyos flexibles durante el tiempo que sea necesario, generará un proceso de restitución de la dignidad y la esperanza en personas que han experimentado *sufrimiento social* (Hurtado, 2017). De esa manera, el hogar no sólo implica modificaciones materiales en la existencia de estas personas, sino que también es el antecedente de cambios más profundos que implican procesos de apropiación vital de distinto grado.

La introducción de modelos HF en diferentes países europeos, se ha realizado teniendo como referente los cinco principios básicos del programa original (PTH) y mediante la incorporación asociada de diferentes procesos de evaluación que han permitido generar evidencias sobre los resultados de aplicación del modelo (Bernad, 2016). En el contexto europeo, la introducción del modelo Housing First ha sido un éxito, los programas que siguen el modelo han sido extensamente evaluados, contando en la mayoría de los casos con estudios experimentales con los respectivos grupos de comparación. Ejemplos de estos programas son *Chez soi d'abord*³, el programa belga *Housing First*⁴ o el programa *Hábitat* en España⁵ (Bernad, 2016).

Sin embargo, la amplia variedad de sistemas sociopolíticos europeos, las diferencias entre los sistemas de bienestar y de protección social americano y europeo (y también amplias diferencias entre los europeos) y las particulares y variadas cosmovisiones de cada uno de los contextos donde se ha aplicado un programa HF, cristalizaron la necesidad de una revisión de los principios fundamentales y las metodologías de implementación con respecto al programa originario PTH. Para ello, FEANTSA, lideró entre 2015 y 2016 la elaboración de la *Guía Housing First Europa* (FEANTSA, 2016). La *Guía Housing First Europa* establece 8 principios fundamentales en la adaptación del modelo al contexto europeo:

1. La vivienda es un derecho humano
2. Elección y control para las personas usuarias
3. Separación de vivienda y tratamiento
4. Orientación a la recuperación

3 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/10/dihal_-_plaquette_gd_public_ucfdb_ecran.pdf

4 <http://www.housingfirstbelgium.be/>

5 <https://raisfundacion.org/en/>

5. Reducción del daño
6. Compromiso activo sin coerción
7. Planificación centrada en la persona
8. Apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario

Estos 8 principios fueron los que se tomaron como referencia para el desarrollo del modelo HF en el contexto español. En España, el modelo de atención HF fue introducido por la Fundación RAIS (denominada actualmente HOGAR SÍ) en Agosto de 2014. Originalmente ofrecía servicio a 28 clientes ubicados en tres ciudades españolas, hoy en día da soporte a casi 300 clientes distribuidos en más de 10 comunidades autónomas, gracias a la financiación de diferentes administraciones públicas. La implantación del programa Hábitat ha llevado asociada desde el origen una evaluación longitudinal, con un diseño científico experimental que incorporaba un grupo de control que sería atendido por el sistema tradicional. Este tipo de diseño de evaluación permite la comparación de resultados entre grupos de personas con características inicialmente equivalentes, permitiendo aseverar que las mejoras observadas en los clientes de Hábitat se han producido, en gran medida, como resultado de su participación en el programa, y no por factores externos. Estas evaluaciones han permitido demostrar mediante la evidencia científica (Bernad, Panadero, & Yuncal, 2016) la eficacia para facilitar acceso a un alojamiento estable y a la atención socio sanitaria para las personas en situación de sinhogarismo cronicado.

IV. Evaluaciones de Fidelidad en el Contexto Europeo y el Modelo de Fidelidad en Hábitat

El modelo Housing First ha supuesto un cambio radical no solo respecto a la forma de trabajar con personas en situación de sinhogarismo, sino que ha cambiado la forma y los modelos de intervención social. En este sentido, profesionales del sector, decisores políticos y clientes del modelo han ido experimentado el cambio de mentalidad que ha supuesto su introducción.

La aplicación de programas HF en diferentes países europeos ha venido acompañada de la necesidad de generar herramientas que garanticen la congruencia de los nuevos programas con el modelo inicial. El concepto de fidelidad al programa se refiere a en qué medida el programa es puesto en marcha tal y cómo fue planificado por aquellos que inicialmente lo idearon (Aubry, et al. 2018).

La evaluación de fidelidad tiene como objetivo general la adaptación eficaz y eficiente del modelo de intervención HF al contexto donde se aplica. Para

ello se procedió a un análisis de las necesidades detectadas, otro sobre metodologías existentes, y finalmente uno sobre los elementos relevantes en el contexto español para su implementación efectiva. Como objetivos específicos se planteó que la progresiva implementación de este tipo de evaluaciones aportase:

- Un modelo y marco de referencia común para la adaptación eficiente de los principios del modelo HF en el contexto español.
- La promoción de procesos de mejora continua para los programas HF mediante una metodología que permita la identificación de facilitadores y obstáculos para la implementación del modelo.
- Favorecer el aprendizaje compartido entre programas HF y las organizaciones.
- Fomentar la cultura de evaluación de procesos en España que apoye la toma de decisiones informadas en el ámbito del sinhogarismo.

La relevancia de estos procesos de evaluación radica en la fiabilidad que aportan a la implementación de los programas, así como en el valor añadido que aportan las evidencias científicas, que a su vez permiten tareas de incidencia política para su posterior inclusión dentro de las políticas públicas. Un programa evaluado e implementado de acuerdo con los principios del modelo original; analizado y estudiado en cuanto a los resultados que proporciona, genera confianza en las administraciones públicas a la hora de apostar por invertir en el programa y, sobre todo, asegura que la intervención que se realiza con los clientes tiene unos resultados óptimos. En cualquier desarrollo HF en un contexto dado, existirá un grado de tensión variable entre el mantenimiento de la originalidad del modelo y la necesidad de adaptación efectiva al entorno donde se aplica.

En el caso español, y como señala Bernad (2016), la tensión existente entre la fidelidad a los principios del modelo y los retos de adaptación al entorno español, enfrentaron las siguientes barreras:

- La falta de experiencia práctica en la implementación del modelo HF.
- La necesidad de adaptar el modelo a los contextos particulares del país.
- Las presiones provenientes de sectores sociales y políticos.
- Las dificultades a la hora de trasladar recursos para la puesta en marcha del nuevo modelo.

De la necesidad ya mencionada de hacer operativos estos principios en diferentes contextos socio-políticos y de la constatación de que algunos de los programas se desviaban en mayor o menor medida del modelo

original (Macnaughton, et, al. 2015), surgieron las primeras experiencias de evaluación de fidelidad al modelo. El objetivo fue fomentar prácticas basadas en la evidencia que tomen en cuenta las investigaciones, las preferencias de los clientes y el conocimiento académico para diseñar mejores servicios. Para ello no es sólo prioritario un ejercicio conceptual de adaptación y contextualización a las realidades donde se está aplicando el modelo HF, sino que también resulta fundamental e ineludible un proceso consistente de análisis de la información generada.

Uno de los principios básicos que se debe aplicar a la hora de evaluar programas sociales, es la necesidad de conocer la configuración de los servicios y, por tanto, del tipo de intervención que se provee. Sin esta información básica y el respectivo cruce con el contexto de aplicación, resultará mucho más complicado identificar qué tipo de características del programa generan mejores resultados según el contexto donde se aplica.

La publicación de la guía (Tsemberis, 2010) afirma que uno de los momentos críticos del programa, que podrá repercutir en su posterior efectividad, se produce en la fase inicial que se denomina de *compromiso* con el cliente. Los resultados a largo plazo en ese cliente estarán mediados por el énfasis, grado y diligencia con el que se hayan configurado los siguientes elementos:

- Aceptación de las prioridades de alojamiento del cliente
- Provisión de apoyos flexibles
- Eliminación de obstáculos siempre que sea posible
- Asunción de responsabilidad del seguimiento o evolución de la persona

Las distintas configuraciones de estos elementos, y otros, darán previsiblemente resultados y grados de efectividad diferentes. Por ello, el desarrollo de evaluaciones de fidelidad no sólo permite identificar desviaciones del modelo original, sino también la detección de barreras y facilitadores en la aplicación de modelos HF en diferentes contextos de aplicación. Las investigaciones llevadas a cabo hasta el momento muestran que la efectividad de los programas quedan vinculadas a la mayor o menor adherencia al conjunto de principios en los que se basa el modelo (FEANTSA, 2016) . De acuerdo con la guía de fidelidad publicada por Homeless Link: *“aquellos servicios que no presentan una alta adherencia a los principios [del modelo Housing First] son menos efectivos, poniendo en riesgo el modelo y afectando a la capacidad de este modelo para ser entendido y puesto en marcha por parte de los decisores públicos”*⁶ (Homeless Link, 2019, p.1).

⁶ Traducción de los autores

La necesidad de evaluar el correlato con los principios rectores ha sido uno de los motivos fundamentales por el que distintas evaluaciones de fidelidad al modelo han despegado en el contexto internacional. En este contexto, la primera herramienta desarrollada fue la escala auto cumplimentada de fidelidad al modelo *Pathways to Housing*. Tras ese desarrollo inicial, ha sido perfeccionada en múltiples configuraciones llegando a estar conformada por 37 diferentes ítems distribuidos en torno a cinco principios rectores del modelo. Los diferentes conceptos de la escala arrojan un rango de puntuación que varía entre un mínimo de 34 y un máximo de 169 puntos, permitiendo clasificar los programas, en cuanto a su implementación, de acuerdo con su proximidad (alta fidelidad) o lejanía (baja fidelidad) respecto al modelo original (Bernad, 2016).

Además de esta escala, varios autores (Macnaughton, et, al. 2015) han sugerido que las evaluaciones de fidelidad deben introducir un acercamiento cualitativo que permita complementar e interpretar los resultados cuantitativos.

Para la adaptación y desarrollo de la metodología de evaluación de fidelidad en el contexto español se han tomado como referencia los ocho principios fundamentales del modelo HF de la *Housing First Europe Guide* (FEANTSA, 2016). La ventaja frente al modelo original (PTH) es que esta guía está constituida a partir del consenso entre diferentes organizaciones y personas expertas de Europa y Norteamérica, que han tenido en cuenta las especificidades del contexto europeo. Se trata de una propuesta mixta, que parte de una escala cuantitativa como instrumento facilitador de un análisis cualitativo. La herramienta cuantitativa se constituye como una escala auto administrada configurada a través de 9 principios, explorados mediante 33 ítems y una pregunta abierta tal y como se expone en la siguiente tabla. Las puntuaciones de cada uno de los ítems⁷ son redimensionadas en una escala de 4 puntos siguiendo los desarrollos más recientes de la metodología propuesta por Macnaughton y sus colegas (2015), lo que permite su comparabilidad entre diversos proyectos. Los conceptos marcados en la tabla con negrita son considerados nodos clave que permiten aportar información condensada de la evaluación de fidelidad al modelo, mediante una versión reducida.

⁷ Las puntuaciones definitivas se generan a través de un proceso consensuado y acordado entre los participantes que han rellenado la escala de forma individual

Tabla 1: Conceptos que configuran las distintas dimensiones de fidelidad al modelo

Dimensiones	Conceptos
Vivienda como derecho	Acceso y elección sobre vivienda Sostenibilidad de la vivienda Protección legal de la tenencia Entorno normalizado de la vivienda Garantía de vivienda
Elección y control	Barreras/condicionantes de acceso al servicio Integración del enfoque de fortalezas Control y apropiación del servicio
Separación de vivienda y servicios	Condicionantes de acceso al servicio Condicionantes de permanencia en la vivienda Apoyos frente a pérdida de vivienda Independencia de vivienda y tratamiento
Orientación a la recuperación	Integración del enfoque de fortalezas Participación de la persona en su proceso Promoción de sentido vital Apoyo para la integración comunitaria y redes de apoyo propias
Reducción del daño	Integración del enfoque de reducción de daño Existencia y acceso a servicios de tratamiento Inexistencia de consecuencias negativas de la no adherencia Fomento de motivación al cambio
Compromiso sin coerción	Fomento de motivación al cambio Uso de sanciones y expulsiones Eliminación de elementos de coerción
Planificación centrada en la persona	Participación de la persona en la planificación Oferta de servicios Normalización de servicios y barreras de acceso
Apoyos flexibles	Limitación temporal Incondicionalidad del servicio Adaptación y flexibilidad del servicio Motivos de sanción o expulsión Mecanismos de adaptación
Promoción y seguimiento de principios	Compromiso y alineamiento con los principios Formación y/o asistencia técnica sobre el modelo Mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica

Fuente: HOGAR SI (2018) Evaluación de fidelidad al modelo Housing First en España

El proceso de pilotaje, llevado a cabo a lo largo del año 2018 y realizado en el entorno español permitió que aflorasen deficiencias en las herramientas y en las metodologías utilizadas. La propuesta es una metodología de proceso, facilitando la sistematización en la evaluación de fidelidad de los programas Housing First, ayudando en la identificación de desviaciones del modelo desde su origen, y proporcionando a su vez resultados para la mejora continua.

En la evaluación de fidelidad han participado profesionales de 7 servicios Housing First, que ya estaban puestos en marcha, y una selección de personas usuarias de los mismos servicios, siguiendo las siguientes fases:

- 1) adaptación cultural y traducción independiente al español de la escala auto administrada para profesionales,
- 2) administración de la escala a diferentes perfiles profesionales y personas usuarias, en total se recogieron 9 respuestas, y posteriormente se realizaron 7 reuniones de consenso con profesionales,
- 3) 14 entrevistas con informantes clave,
- 4) codificación cualitativa de las entrevistas,
- 5) análisis de resultados cuantitativos y cualitativos, y
- 6) redacción del informe con especial atención en la búsqueda de barreras y facilitadores a la aplicación del modelo HF.

Tras este proceso inicial de pilotaje y con la intención de mejorar algunas deficiencias encontradas, se ajustó la metodología con el objetivo de dotar a las herramientas de una mayor validez y fiabilidad. Tras estos dos procesos de ajuste, hoy en día la metodología de fidelidad que se está implementando en el programa Hábitat que lidera HOGAR SÍ es una propuesta mixta, que parte de una escala cuantitativa de evaluación de fidelidad como instrumento facilitador de un análisis cualitativo posterior. Se compone de seis fases diferenciadas: 1) Aplicación de escala de evaluación de fidelidad al modelo por parte de profesionales⁸ de forma individual en formato digital, 2) Análisis de disparidad en las respuestas y reunión de consenso del equipo profesional para proporcionar una respuesta única y consensuada como equipo, 3) Entrevistas a informantes clave con el objetivo de identificar las barreras y facilitadores con los que se encuentra el programa para asegurar la fidelidad en cada una de las dimensiones al modelo HF, 4) Entrevistas a clientes⁹ del programa con cuotas representativas por sexo y factores de exclusión asociados (salud mental, adicciones y discapacidad física), 5) Codificación y análisis

8 En este segundo desarrollo de la metodología de fidelidad y con la intención de generar información más representativa se decidió incorporar en la muestra a profesionales encargados del apoyo en cuestiones de vivienda además de los tradicionales profesionales de intervención directa.

9 Una de las diferencias respecto a la versión piloto inicial es la eliminación de la aplicación de escala de fidelidad para clientes por las dificultades que implicaba su aplicación y una ampliación en la muestra de clientes entrevistados con metodología cualitativa.

de resultados cualitativos, y 6) Redacción de informe y devolución de resultados al equipo.

V. Conclusiones del Proyecto Piloto de la Evaluación de Fidelidad al Modelo del Programa Hábitat

La metodología implementada en 2018 consideró la optimización del uso de los resultados para la mejora del contexto de desarrollo de los programas HF en España, así como de mejora continua de la gestión organizacional y la prestación del servicio a los clientes. Para ello, las diferentes fases de la evaluación facilitaron:

- La comparabilidad longitudinal de la fidelidad al modelo HF de un programa tanto interna como externa (resultados cuantitativos),
- La identificación cualitativa de barreras y facilitadores para la fidelidad al modelo HF de los programas,
- La participación de diferentes niveles y perspectivas de los programas HF,
- La vinculación de los resultados con las características específicas del sistema de bienestar en España y de las características del sector social.

El proceso de evaluación de fidelidad al modelo del programa Hábitat en el marco de la evaluación general del programa, nos ayudó a identificar algunos elementos que han funcionado como facilitadores o barreras a la fidelidad del mismo, siendo algunos de ellos comunes a otros programas internacionales y otros específicos del contexto español o de la propia organización. Se realizó una clasificación en función de si era un facilitador (aquel factor que potencia la implementación del programa) o una barrera (aquel factor que dificulta su implementación). Del mismo modo, se identificaron 3 niveles:

1. Nivel Sistémico, donde se identifican características contextuales que influyen en la implementación del programa, como el mercado inmobiliario o las políticas dirigidas a solucionar el sinhogarismo)

Facilitadores

1. Elementos innovadores del propio modelo HF:
 - a. Mayor motivación para las personas usuarias:
 - i. Ofrecer un servicio realmente distinto.
 - ii. Respetar los tiempos y decisiones propias en los procesos de las personas.
 - iii. Se genera una relación distinta entre profesionales y personas.

b. Mayor motivación para profesionales en la puesta en marcha de un programa innovador

2. Configuración de los servicios públicos:

a. Variedad de servicios en el sistema de bienestar que ofrecen la mayor parte de apoyos generalistas y especializados que las personas demandan.

b. Los servicios públicos son utilizados como instrumento para trabajar el acceso a derechos y servicios “normalizados”, tanto desde una perspectiva de incidencia como para facilitar el proceso de integración de las personas.

c. El acceso (no siempre factible) a beneficios sociales y/o ayudas a la vivienda facilita que las personas asuman el coste y las responsabilidades.

3. Procesos y estructura del mercado de vivienda:

a. La vivienda pública ofrece las mismas oportunidades de acceso que para otros colectivos en situación vulnerable y las entidades gestoras suelen tener un enfoque más respetuoso con los procesos de las personas. En algunos casos existen además servicios de mediación públicos, que normalizan y facilitan las relaciones vecinales.

b. La vivienda privada facilita la capacidad de elección sobre la vivienda deseada y la estabilidad frente a la salida del programa si el contrato está a nombre de la persona y tiene ingresos suficientes para cubrir el coste del alquiler.

4. Oportunidad política y social que ha facilitado la receptividad a nuevos modelos:

a. Momento de cambio político en España, con origen en movimientos sociales.

b. Visibilidad en medios de los problemas de pobreza, vivienda y desahucios con mayor atención al sinhogarismo.

5. Relaciones con agentes externos:

a. La comunidad internacional facilita el aprendizaje y la validación.

b. El interés de los medios de comunicación en la innovación metodológica ha generado un entorno favorable para el modelo.

Barreras

1. Configuración y cobertura de servicios sociales:

a. Las competencias de servicios sociales y sanitarios en el Estado

español obligan a hacer el mismo trabajo 17 veces, a coordinar 17 redes socio sanitarias y generan diferencias en los servicios entre regiones.

b. Determinados servicios demandados no están cubiertos por la red pública (integración social, odontología, servicios pre laborales).

c. Para un subgrupo de personas con mayores necesidades (por gravedad de procesos y situación administrativa) los servicios de la red no son suficientes.

d. En el servicio de salud mental hay deficiencias en relación con las necesidades de las personas usuarias.

e. La falta de renta universal dificulta que se establezca un contrato estándar.

2. Barreras al acceso a beneficios y servicios:

a. El colectivo de PSH no está contemplado como prioritario en la mayor parte de políticas y los criterios de adjudicación las excluyen.

b. Las personas en situación administrativa irregular no pueden acceder a las ayudas o servicios (sobre todo inmigrantes).

c. La organización tampoco puede acceder a vivienda pública en determinados casos, porque son ayudas vinculadas a las personas.

d. Inestabilidad de las ayudas por procesos administrativos complejos, lentos o con retrasos.

3. Procesos y estructura del mercado de vivienda:

a. Dificultad de acceso a la vivienda por disponibilidad y coste en mercado privado.

b. Inadecuación de las viviendas sociales a los requisitos del modelo por tamaño, congregación y ubicación.

c. Mayor directividad en algunos casos de las empresas públicas de vivienda en los procesos de las personas, que exigen una intervención preventiva en conflictos todavía embrionarios.

d. La única opción real de salida del programa sería a vivienda pública (las personas no podrán asumir el coste íntegro de la vivienda privada), pero hay listas de espera de años o barreras de acceso.

4. Oposición del sector de atención al sinhogarismo:

a. Se prefiere poder mantener un discurso subjetivo evitando la generación de evidencias.

b. Oposición de entidades grandes (mantener su statu quo) o pequeñas (mantener su financiación), que cuestionan el modelo HF cuando lo que quieren es eliminar la competencia de RAIS.

c. No hay tradición en España de la participación de pares en el ámbito de integración social.

5. Dificultad de separación de vivienda y servicios:

a. El acompañamiento social en calle lo asumen directa o indirectamente los servicios municipales de emergencia social, por lo que si una persona sale de una vivienda HF pasaría a ser usuaria de los equipos de calle o de la red asistencial tradicional.

6. Estructura de financiación y acceso a recursos:

a. Dificultades en las administraciones para fórmulas de gestión en alianza entre organizaciones.

b. Excesivo trabajo administrativo para garantizar la financiación y el carácter indefinido del servicio HF.

c. Fuentes de financiación exigen justificaciones exhaustivas que limitan la capacidad de elección de las personas (compra de mobiliario, gastos para necesidades no básicas que tendrían efecto normalizador, etc.).

7. Factores políticos:

a. Riesgo de la sostenibilidad del programa por los riesgos políticos de la innovación.

b. La financiación está vinculada a factores políticos, como tener que repartir fondos de las convocatorias entre todas las entidades de un municipio, independientemente de la efectividad de las intervenciones.

c. Aprovechamiento de oportunidades políticas sin todas las garantías de compromiso.

2. Nivel Organizativo, donde existe una configuración operativa y de gestión del programa en aquellas cuestiones que quedan dentro del ámbito de decisión de la organización, así como características de la propia organización que implementa el programa, como sus valores, su cultura, estructura, políticas de personas, etc.).

Facilitadores

1. Sistema de valores de la organización:

a. La organización tenía unos valores similares a los del modelo HF, lo que ha facilitado la interpretación operativa de los principios.

b. El compromiso con los principios ha llevado a estar vigilantes a su cumplimiento (por ejemplo, en los procesos de asignación

de viviendas) para dar respuesta a situaciones no planificadas, acudiendo a los principios fundamentales del modelo.

c. Retroalimentación entre los valores de la organización y los del modelo HF.

2. Decisiones estratégicas en el diseño del programa:

a. Una interpretación del modelo HF cercana a los principios ha facilitado la fidelidad; mientras que surgen dificultades donde no se había entendido bien el modelo.

b. El rigor en la selección de perfiles de clientes ha facilitado la aplicación efectiva del modelo.

c. Se prescinde conscientemente de algunos elementos del programa, por entender que podrían poner en riesgo la introducción del modelo en España.

d. Frente a un déficit de servicios públicos de integración, se fomenta la participación y la vinculación de la comunidad con las personas.

e. Voluntad de buscar soluciones a limitaciones estructurales o nuevos obstáculos identificados para acercarse a la fidelidad a principios (como la introducción de un dossier de viviendas disponibles, visita previa a barrios con personas, fomentar decisión de las personas en la decoración, montaje de muebles, etc.).

3. Liderazgo:

a. Patronato y dirección alineados con el modelo HF en el lanzamiento y desarrollo del programa.

b. Participación directa de la dirección en los procesos del programa (selección de personal, visitas a clientes, aparición en medios, etc.).

c. Coordinación técnica específica, que facilita la unificación de criterios y la cohesión técnica del programa.

4. Estructura y procesos de la organización:

a. Estructura propia del programa, separándolo del desarrollo y los procesos habituales de otros programas dentro de la organización.

b. La estructura territorial ha facilitado la adaptación del modelo a los contextos locales y el acompañamiento a equipos Hábitat frente a la soledad.

c. Coordinación técnica estatal que ha dado criterios unificados a todos los territorios.

5. Procesos de aprendizaje:

a. Atención a la búsqueda de soluciones a limitaciones estructurales

o nuevos obstáculos identificados (introducción de dossier de viviendas, trabajo de la vinculación y la capacidad de elección desde la intervención).

b. Introducción de objetivos por escrito, que se desechó inicialmente por una interpretación de que el modelo era “radicalmente diferente” a lo existente.

c. Comprensión de la relevancia de la separación entre vivienda y servicios, que lleva a la generación de una alianza con Provivienda¹⁰.

d. La introducción de la formación a profesionales facilita la unificación de criterios, la reflexión conjunta sobre el modelo y una mayor alineación de los equipos.

e. Con el paso del tiempo, se va introduciendo en los procesos con las personas la perspectiva de la salida del programa, que inicialmente no se había contemplado.

f. Procesos de evaluación y datos generados han permitido validar lo que se estaba haciendo.

g. Desarrollo de instrumentos específicos para las áreas en las que se han detectado necesidades, por ejemplo, para estructurar las reuniones de equipo.

6. Equipos profesionales:

a. Atención a los procesos de selección de personal (definición de perfil competencial, participación de la dirección en el proceso).

b. Experiencia técnica y competencias específicas de los profesionales: flexibilidad, compromiso, empatía, capacidad de escucha.

c. Cohesión del equipo que ejerce como apoyo profesional.

d. Medidas para favorecer la cohesión y evitar *burnout*: reuniones de equipo, posibilidad de consulta a coordinación, formación.

e. Refuerzo de las necesidades de supervisión de salud mental con una figura de coordinación técnica con perfil clínico.

7. Sistema relacional:

a. Buen funcionamiento en general de las redes de atención de servicios públicos.

b. Inversión en la comprensión del modelo HF por los actores técnicos (EMVS¹¹ que facilita viviendas más adecuadas, mayor implicación de profesionales externos en los procesos de las personas).

¹⁰ Provivienda es una organización sin fines de lucro que trabaja para la inclusión social y residencial en España desde 1989, promoviendo el derecho a una vivienda. Su objetivo es dar respuesta a las necesidades residenciales, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad, promoviendo el acceso y el mantenimiento a viviendas asequibles y adecuadas.

¹¹ La Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS) es una empresa pública del Ayuntamiento de Madrid creada hace 40 años. Actualmente depende del Área Delegada de Vivienda, que está integrada a su vez en el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano. El objetivo principal de sus servicios y programas es el de proteger el derecho de la ciudadanía a una vivienda adecuada, siempre teniendo presente las necesidades reales de la población.

- c. Marcar un estilo de comunicación que evita que los agentes externos perciban HF como amenaza (contar los fracasos del modelo, coordinar procesos con la red externa y otras entidades, entre otros).
- d. La comunidad internacional como elemento valioso para validar el trabajo técnico (y hacer lobby político)

Barreras

1. Falta de experiencia operativa en el diseño del programa:
 - a. Malinterpretación de principios al hacerlos operativos: no establecimiento de objetivos por escrito, queriendo respetar la elección de la persona; no se ofrecen actividades grupales porque no las han demandado las personas.
 - b. Situaciones no contempladas: posibilidad de que una persona mantenga apoyo del programa, aunque salga de la vivienda (presupuestado); o qué hacer frente a las salidas, que se esperaban mucho más tarde.
 - c. Dificultad de incluir determinados elementos, sobre todo inicialmente, como el desconocimiento de la figura del peer: qué perfiles, qué experiencia previa, qué tipo de contratación, etc.).

2. Decisiones estratégicas tomadas por la presión sobre el programa para demostrar la validez del modelo, y buscan evitar dificultades añadidas:
 - a. En el momento de ingreso al programa la capacidad de las personas para firmar un contrato de alquiler en un mercado competitivo es baja. Impacto en la vinculación de la persona con su vivienda y con responsabilidades propias del proceso de integración (gestión de pagos, seguros, otros).
 - b. Introducir los peers.

3. Decisiones estratégicas para la adaptación más optimizada del modelo al contexto:
 - a. Se decidió que los apoyos en salud mental se debían prestar en la red pública para fomentar la autonomía y el uso de recursos comunitarios normalizados. A su vez, esto genera dificultades en el equipo profesional, que acusa falta de formación para abordar situaciones de crisis.

4. Estructura y cultura organizativa:
 - a. Se quiere fomentar la intimidad y privacidad de las personas, y así se han limitado las opciones de participación grupal.

- b. Baja cultura de participación de clientes en la organización y dudas sobre una mayor participación de las personas en el gobierno y diseño del programa por experiencias previas en la entidad.
- c. La disrupción que supone la aparición de un programa independiente en la estructura existente ha generado malestar en otros servicios de la entidad.
- d. Apertura de servicio HF en municipios donde no hay otra presencia de la entidad:
 - i. los equipos tienen que realizar tareas administrativas adicionales.
 - ii. enfrentar dificultades añadidas a la intervención, como la soledad o la identificación de los profesionales con la entidad.
- e. Resistencias internas a plantear dudas respecto al modelo o a su despliegue territorial.

5. Estructura y tamaño del programa por acceso a recursos limitados:

- a. El número de viviendas limita la capacidad de elección de las personas.
- b. El tamaño reducido de los equipos exige en algunos casos que el/la profesional comparta su tiempo entre Hábitat y otro programa, y genera dificultad de adaptación en los enfoques de intervención.
- c. El tamaño de los equipos dificulta la integración de peers y la prestación de apoyos cuando las personas salen del programa.
- d. La dispersión territorial del programa dificulta la relación cotidiana entre profesionales de distintos territorios, lo que dificulta el contraste y la unificación de algunos criterios no procedimentados.

6. Gestión de competencias y RRHH:

- a. La dispersión territorial genera una sensación de falta de cuidado en los equipos, sobre todo ante situaciones específicas de dificultad.
- b. Necesidades de acompañamiento a los equipos en materia técnica y en apoyo personal frente a situaciones de estrés.
- c. Falta de competencias profesionales específicas en gestión inmobiliaria.

3. Nivel Individual, es decir, competencias, valores o procesos personales de los equipos técnicos, las personas usuarias o personas externas que influyen en la implementación del programa.

Facilitadores

- 1. Aprendizaje de los clientes en torno al control y la capacidad de

elección sobre el servicio:

- a. Mayor vinculación con el programa cuando se entiende que no se necesita engañar al profesional porque va a respetar su proceso.
- b. Mejora de la relación con el equipo profesional cuando se entiende la capacidad de elección, que inicialmente cuesta asumir.

2. Liderazgo:

- a. Las competencias y características de determinadas personas en el equipo han sido fundamentales para definir el estilo y cohesionar al equipo.

3. Compromiso profesional y personal:

- a. Las personas reflexionan y comparten mucho sobre el trabajo que se hace.
- b. La respuesta del equipo ante los retos ha sido compartida y positiva.
- c. La convicción de que el modelo funciona facilita el respeto a los principios.

Barreras

1. Dificultad de comprensión del servicio por las personas usuarias:

- a. Se genera desconfianza inicial por dificultad de entender el servicio, que dificulta la adherencia y la vinculación con el equipo profesional.
- b. En otros casos, la desconfianza hacia el servicio aparece con el tiempo.
- c. Problemas con el tiempo para mantener estable la vinculación con el profesional, bien por desconfianza o por la sensación errónea de que el profesional es un amigo.

2. Dificultades administrativas de las personas que dificultan su vinculación con la vivienda y con el programa:

- a. Las personas que no aportan un % de sus ingresos (principalmente por situación administrativa irregular) tienen menor vinculación.

3. Dificultad de adaptación de profesionales al nuevo enfoque de trabajo:

- a. En algunos casos hay una perspectiva egocéntrica de suponer que los profesionales conocen mejor cómo dar respuesta a las necesidades de las personas.
- b. El modelo exige una gran capacidad de adaptación y flexibilidad del profesional al trabajar con un perfil tan complejo sin establecer

normas rígidas.

c. La relación que se establece con las personas exige mayor gestión emocional.

4. Dificultad de adaptación de profesionales de redes externas al enfoque HF:

a. Problemas de vinculación inicial por la trasmisión de la información de los profesionales de referencia a las personas.

b. Dificultad de algunos profesionales de redes de servicios externos para respetar la capacidad de elección de las personas.

VI. Conclusiones

La incorporación de metodologías de evaluación de fidelidad al modelo HF es importante en la medida que funcionan como sistemas de calidad y monitoreo de los programas HF, permitiendo identificar obstáculos y facilitadores para su implementación efectiva. Además, aportan un espacio de reflexión entre los equipos profesionales y generan oportunidades de alineamiento entre los programas, los principios del modelo y los valores de la organización que los llevan a cabo.

Permiten discriminar que tipos de configuraciones sociopolíticas (estructura del sistema de bienestar, mercado de vivienda, tipo de provisión estatal o regional de los servicios de sinhogarismo) operan como obstáculos o facilitadores en la implementación y desarrollo de programas HF. Proporcionan información de calidad que no solo permite introducir variaciones y ajustes en el proceso de implementación del programa, sino que también serían de gran utilidad en la fase de diseño y lanzamiento. Así, a medida que se comiencen a generar resultados, podrían convertirse en herramientas clave que permitan predecir mejores desempeños de programa según la particular configuración entre los principios rectores de este y la interacción con los contextos sociopolíticos de aplicación.

En el contexto español la adaptación y desarrollo de esta evaluación se ha perfilado como una herramienta eficaz para reflejar la fidelidad del programa con respecto al modelo original, así como su utilidad en la identificación de factores sistémicos, organizacionales e individuales que afectan a la efectividad del programa y a los procesos de recuperación de nuestros clientes. También se ha demostrado que pueden jugar un papel clave en la generación de evidencias científicas que, asociados a otros procesos de evaluación de resultados, puedan generar confianza en los decisores políticos a la hora de apostar por invertir en este tipo de programas.

Referencias

- Abbe Pierre Foundation - FEANTSA. (2018). *Third Overview of Housing Exclusion in Europe*. Bruselas.
- Aubry, T., Tsemberis, S., Adair, S. E., Veldhuizen, D., Streiner, E., Latimer, E., Jitender, S. Patterson, M., McGarvey, K., Kopp, B., Hume, C., & Goering, P. (2015). One-year outcomes of a randomized controlled trial of housing first with act in five Canadian cities. *Psychiatric Services*, 66(5), 463-469. <https://doi.org/10.1176/appi.ps.201400167>
- Aubry, T., Bernard, R. (2018). A Multi-Country Study of the Fidelity of Housing First Programmes. *European Journal of Homelessness*, Vol 12, N°3 (Pags 11-28)
- Bernad, R., Panadero, S. & Yuncal, R. (2016). Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Hábitat Programme. *European Journal of Homelessness*, 10(1), pp.113-127.
- Bernad, R. (2016). *La rilevanza della valutazione di fedeltà negli sviluppo dell'Housing First in Europa*". (F. Angeli, Ed.) (en Cortese). Roma.
- Bernad, R. (2018). Assessment of Fidelity to the Housing First Principles of the HÁBITAT Programme. *European Journal of Homelessness*, 12(3), 83-106.
- Breatherton, J., & Pleace, N. (2015). Housing First in England - an evaluation of nine services, (February), 1-6.
- Busch-Geertsema, V. (2010). Defining and Measuring Homelessness. *Homelessness Research in Europe*. Editado por Eoin O'Sullivan, Volker Busch-Geertsema, Deborah Quilgars and Nicholas Pleace, Bruselas, pp. 19-40.
- Cáritas. (2013). *La salud de las personas en situación de sin hogar acompañadas por Cáritas. Programa de Vivienda y Personas en situación de sin hogar*. Equipo de Estudios.
- Consejo de la Juventud de España. (2017). Informe de emancipación juvenil. *Observatorio de Emancipación nº15 (Segundo semestre de 2017)* Observatorio de Emancipación nº 15 (Segundo semestre 2017) (cje.org)
- ENI-PSH. (2015). *Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020*.

- FEANTSA. (2005). ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion. Recuperado de <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27>
- FEANTSA. (2016). Guía Housing First Europa. Bruselas.
- Gilmer, T. P., Stefancic, A. & Sklar, M. (2013). Development and Validation of a Housing First Fidelity Survey. *Psychiatric Services*, 64(9), 911–914.
- Homeless Link. (2019). Delivering high fidelity Housing First Guidance for services. Recuperado de www.homeless.org.uk
- Housing Europe. (2017). *The State Of Housing in the EU*. Bruselas.
- Hurtado, F. A. (2017). Antropología Del Sufrimiento Social. *Revista de Antropología Experimental*, (17), 345-355. <https://doi.org/10.17561/rae.v0i17.3777>
- Macnaughton, E., Stefancic, A., Nelson, G., Caplan, R., Townley, G., Aubry, T., McCullough, S., Patterson, M., Stergiopoulos, V., Vallée, C., Tsemberis, S., Fleury, M.J., Piat, M., & Goering, P. (2015). Implementing Housing First across sites and over time: later fidelity and implementation evaluation of a Pan-Canadian multi-site Housing First Program for Homeless People with Mental Illness. *American Journal of Community Psychology*. 61(3), 257–268. <https://doi.org/10.1037/cap0000206>
- Martin, J., Timón, J., Bernad, R. (2018). Introducing Housing First in Spain: Lessons from the Hábitat Program. *PARITY*, 31(10), 42-43.
- Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del alto comisionado (ACNUDH 2021) *Caja de herramientas sobre el derecho a una vivienda adecuada*. <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>
- ONU Habitat. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo no21. *Revista de Antropología Social*, 19, 103-129. <https://doi.org/>
- Tsemberis, S., Eisemberg, R.F. (2000). Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals With Psychiatric Disabilities. *Psychiatric services*, DOI: 10., 1176/appi.ps.51.4.487
- Tsemberis, S. (2010). *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual*. (Minnesota: Hazelden).

Claves para Observar la Situación de Calle en Chile

Ignacio Eissmann Araya

Doctor en Trabajo Social y Políticas de Bienestar

Moviliza

Chile

e-mail: ignacio.eissmann@moviliza.cl

Resumen

Este artículo busca contestar la pregunta sobre ¿cuáles son las claves analíticas que permiten comprender la situación de calle? Para ello, propone la utilización del concepto de sinhogarismo, definiendo la falta de vivienda como el problema central que desencadena toda la complejidad de la situación de calle y extendiendo sus fronteras conceptuales. Asimismo, se definen tres claves de análisis que en conjunto permiten distinguir la situación de calle o sinhogarismo de otras situaciones de extrema pobreza. Finalmente, se discuten las implicancias para el análisis de las políticas sociales desde dos ejes principales: Ejercicio de Derechos Humanos y Niveles de Exclusión-Inclusión, reconociendo que la provisión de una vivienda es el primer paso para asegurar cualquier proceso de superación del sinhogarismo, y un nivel de inclusión mínimo en las principales instituciones y espacios de participación social.

Palabras Claves: Situación de Calle, Sinhogarismo, Vivienda, Exclusión

Keys to Observing the Street Situation in Chile

Abstract

This article seeks to answer the question about what are the analytical keys that allow us to understand the street situation? To do this, it proposes the use of the concept of homelessness, defining the lack of housing as the central problem that triggers all the complexity of the street situation and extending its conceptual borders. Likewise, three analysis keys are defined that together allow us to distinguish homelessness from other situations of extreme poverty. Finally, the implications for the analysis of social policies are discussed from two main axes: Exercise of Human Rights and Levels of Exclusion-Inclusion, recognizing that the provision of housing is the first step to ensure any process of overcoming homelessness, and a minimum level of inclusion in the main institutions and spaces for social participation.

Keywords: Street Situation, Homelessness, Housing, Exclusion

I. Introducción

El problema de las personas en situación de calle aumentó su visibilización y abordaje público en América Latina durante las últimas dos décadas, principalmente por la acción de la sociedad civil y la creación progresiva de programas públicos para esta población. También ha habido una tendencia a superar las categorías asociadas a las ideas de vagancia y mendicidad, adoptando términos como personas sin techo (Argentina), habitantes de la calle (Colombia), o personas en situación de calle (Brasil, Chile, Uruguay, México), entre otros.

A pesar de que aún no se cuenta con un cuerpo teórico y empírico consistente sobre la situación de calle en Chile, en comparación con la producción de América de Norte y Europa (Busch-Geertsema, Culhane, & Fitzpatrick, 2016; Eissmann & Cuadra, 2018), ha habido un aumento de la generación de conocimiento y producción de investigaciones, principalmente a través de la elaboración de tesis académicas de pre y post grado. Otro grupo de investigaciones se ha centrado en la caracterización analítica de las personas sin hogar o de la situación de la calle, construyendo tipologías y descripciones de esta población (Ministerio de Desarrollo Social, MDS, 2012; Ministerio de Planificación, Mideplan, 2005; Rojas, 2008; STATCOM, 2017). Un tercer cuerpo de trabajos se ha enfocado en la realización de evaluaciones, análisis e informes de políticas y programas sociales para personas en situaciones de calle (Eissmann, Weason, Cuadra, & Merdech, 2015; Eissmann & Cuadra, 2018; Instituto de Sociología Universidad Católica, ISUC, 2014; MDS, 2017a; Monreal, Saldivia, & Bravo, 2015).

Con el propósito de ser un aporte al desarrollo de la creciente discusión teórica y a la investigación sobre la situación de calle en Chile, este artículo busca contestar la pregunta *¿cuáles son las claves analíticas que permiten comprender la situación de calle?* Responderla supone identificar claves que den cuenta de su complejidad, de interseccionalidades, y que permitan la discusión con las principales definiciones desarrolladas en el norte global. Para esto, se desarrolló una metodología de análisis de tres etapas: (1) La primera consistió en la revisión operacional del concepto de situación de calle desde una perspectiva global y su aplicabilidad a Chile. Esto es, desde las definiciones que buscan observar el problema más allá de los contextos locales en particular, identificando los rasgos que hacen de este un problema global. Para ello, se tomaron tres trabajos principales: (i) la tipología ETHOS (European Federation of National Organisations Working with the Homeless, Feantsa, 2006), (ii) la tipología elaborada por el Institute of Global Homelessness (Johnson, McGreevy & Seeley, 2018); y (iii) las definiciones de Naciones Unidas respecto al derecho a una vivienda adecuada (Farha, 2015; OHCHR, 2009). (2) La segunda etapa consistió en el análisis de la situación de calle, para la cual

utilizamos principalmente información secundaria proveniente del trabajo investigativo y de sistematización que ha realizado Corporación Moviliza en Chile desde el año 2013 (Eissmann, Weason, Cuadra, & Merdech, 2015; Eissmann & Cuadra, 2018; Moviliza, 2013, 2017). (3) La tercera consistió en la elaboración de claves de análisis para comprender la situación de calle en Chile y la propuesta del uso del concepto de sinhogarismo para lograr una mirada más comprensiva e integral de este problema.

En este artículo se presentan los principales resultados de este proceso de análisis. En la siguiente sección se muestra la revisión de las formulaciones globales mencionadas, posteriormente se presentan las claves de análisis identificadas, y finalmente, se discute sobre las implicancias que estas claves de análisis tienen en el análisis de las políticas para personas en situación de calle en Chile.

II. Definiciones Conceptuales y Operacionales

A nivel de la distinción operacional de grupos dentro de la situación de calle, en la literatura internacional es posible distinguir categorías que definen a las personas sin hogar como aquellas que duermen estrictamente en la calle, y otras que reconocen procesos más complejos y con diferentes escenarios (Ciapessoni, 2013; Levinson & Ross, 2007). Esta distinción ha funcionado para crear categorías operativas que separan a aquellas personas que están literalmente sin hogar y las que están en riesgo de estarlo (Canadian Observatory on Homelessness, 2012; Feantsa, 2006; Johnson, McGreevy & Seeley, 2018). En las últimas décadas se han desarrollado definiciones globales que buscan establecer elementos comunes y categorías operacionales que posibiliten comprender y medir la situación de calle en cualquier contexto social (Busch-Geertsema, Culhane & Fitzpatrick, 2015; Busch-Geertsema et al., 2016; Eissmann & Cuadra, 2018; Feantsa, 2006; OHCHR, 2009). Dentro de ellas, se han seleccionado tres que son analíticamente relevantes para revisar críticamente la delimitación de la situación de calle, las cuales se presentan a continuación.

Derecho a una vivienda adecuada

Naciones Unidas ha señalado que todas las personas tienen derecho a tener un estándar adecuado de vida, dentro del cual incluye el derecho a una vivienda adecuada (OHCHR, 2009). Algunos criterios para asignar esta categoría son que el acceso a la vivienda otorgue a las personas la posibilidad de gozar de libertades y protección; contar con seguridad sobre su tenencia, tener igual acceso y no sufrir discriminaciones, participar en las decisiones de la comunidad donde se ubica la vivienda; contar con seguridad respecto a su mantención, disponibilidad de servicios, accesibilidad a ella, habitabilidad,

conectividad y adecuación cultural (OHCHR, 2009, pp. 3-4). También establecen que el derecho a una vivienda adecuada es interdependiente, indivisible e interrelacionado con otros derechos humanos fundamentales (OHCHR, 2009), reconociendo por tanto la multidimensionalidad y complejidad que representa el no tener un hogar. A su vez, el informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada del año 2015 propone un enfoque de análisis tridimensional basado en los derechos humanos (Farha, 2015, p.5):

- a) La primera dimensión se refiere a la ausencia de hogar —la ausencia tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada como del aspecto social de un lugar seguro para establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad.
- b) La segunda dimensión considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social y reconoce que la privación de un hogar da lugar a una identidad social a través de la cual “las personas sin hogar” forman un grupo social objeto de discriminación y estigmatización.
- c) La tercera dimensión reconoce a las personas sin hogar como titulares de derechos que son resilientes en la lucha por la supervivencia y la dignidad. Con una comprensión única de los sistemas que les niegan sus derechos, se debe reconocer a las personas sin hogar como agentes centrales de la transformación social necesaria para la realización del derecho a una vivienda adecuada (Farha, 2015, p.6).

Tipología europea de falta de vivienda y exclusión en vivienda (ETHOS)

La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (en adelante mencionada indistintamente como FEANTSA), y el Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo (en adelante señalado igualmente como EOH), formularon el año 2005 la Tipología europea de falta de vivienda y exclusión en vivienda (referida igualmente como ETHOS). Esta tipología es un modelo conceptual (elaborado por Bill Edgar, Joe Doherty, y Hank Meert), que se centra en la situación de vida de las personas, específicamente en la forma en que habitan (o no) una vivienda. Desde este punto de partida, definen tres dominios para determinar cómo es esta situación: (i) Dominio físico, referido a si tienen un espacio adecuado para habitar; (ii) Dominio social, referido a si tienen un lugar habilitado para tener privacidad y desarrollar relaciones sociales, y; (iii) Dominio legal, referido a si es que tienen posesión o legalidad en su uso que le otorgue seguridad respecto a la tenencia (Ciapessoni, 2013; Eissmann & Cuadra, 2018; Feantsa, 2006).

El modelo analítico propone que, si una persona presenta condiciones deficientes en uno o más dominios podría ser clasificado como en situación

de calle o sin hogar, o bien, en situación de exclusión de la vivienda o que vive en viviendas inadecuadas (Amore, Baker & Howden-Chapman, 2011, pp. 24-25). A nivel conceptual se establecen 4 categorías, que posteriormente son operacionalizadas en detalle. Las dos primeras hacen referencias a personas que se encuentran sin acceso a una vivienda permanente, en tanto las dos últimas, se enfocan en la precariedad e inestabilidad de las viviendas (Feantsa, 2006):

Tabla 1:ETHOS – European Typology on Homelessness and housing exclusion

Categoría Conceptual		Categoría Operacional		Definición
Sin techo	1	Personas viven en la calle	1.1	Duermen en la calle (sin acceso a un alojamiento 24 horas) / Sin casa
	2	Personas que se alojan en un refugio nocturno	2.1	Se refugian durante la noche
Sin Casa	3	Personas en lugares (alojamiento) para personas sin hogar	3.1	Albergue para personas sin hogar (Hostel)
			3.2	Alojamientos temporales
	4	Personas en refugios para mujeres	4.1	Albergue para mujeres
	5	Personas en lugares (alojamiento) para inmigrantes	5.1	Centros temporales de alojamiento
			5.2	Alojamiento para migrantes con trabajo
	6	Personas que han salido (egresado) de instituciones	6.1	Instituciones penales
			6.2	Instituciones médicas
	7	Personas que reciben apoyo debido a su falta de vivienda	7.1	Atención residencial para personas sin hogar.
			7.2	Alojamiento asistido
			7.3	Alojamiento transitorio con apoyo
7.4			Alojamiento con apoyo	
Inseguro	8	Personas que viven en alojamientos inseguros	8.1	Temporalmente con familia o amigos
			8.2	(Sub)arrendamiento ilegal
			8.3	Ocupación ilegal
			8.4	Ocupación ilegal de tierras
	9	Personas que viven bajo la amenaza del desalojo	9.1	Órdenes legales forzadas (alquiler)
			9.2	Órdenes reposición de la propiedad
10	Personas que viven bajo amenaza de violencia	10.1	Policía registra incidentes de violencia doméstica	
Inadecuado	11	Personas que viven en alojamiento temporales sin estructura de calidad	11.1	Casas móviles
			11.2	Construcciones de baja calidad
			11.3	Estructura temporal
	12	Personas que viven en viviendas impropias	12.1	Unidades habitacionales aptas, según la legislación nacional
	13	Personas que viven con niveles extremos de hacinamiento	13.1	En función de la más alta norma de hacinamiento

Fuente: Traducido de FEANTSA. (2006). ETHOS – TAKING STOCK. Bruselas, Bélgica: FEANTSA.

Definición Global de Sinhogarismo (Institute of Global Homelessness)

El Institute of Global Homeless define la falta de vivienda (homelessness) como la falta de acceso a una vivienda mínimamente adecuada (Busch-Geertsema, Culhane, Fitzpatrick, 2015). A partir de la elaboración de ETHOS, construyen una nueva tipología. Un primer aspecto que realizan es la revisión de los dominios de ETHOS, donde mantienen el social y el físico, y agregan un tercero llamado seguridad (Busch-Geertsema, Culhane, Fitzpatrick, 2015), que refiere a los aspectos legales de la vivienda planteados en ETHOS, y se agrega la noción de accesibilidad a la vivienda como un elemento que provee seguridad.

Tabla 2: Tipología Elaborada por el Institute of Global Homelessness

Personas sin un lugar donde vivir	Personas que viven en lugares temporales	Personas que viven en lugares muy inadecuados e inseguros
1A Personas durmiendo en las calles u otros espacios (parques, vías férreas, debajo de puentes, sobre el pavimento, a orillas de ríos, en bosques, etc.)	2A Personas que permanecen en refugios nocturnos (donde los ocupantes deben renegociar su alojamiento todas las noches)	3A Personas que comparten con amigos y parientes temporalmente
1B Personas durmiendo en espacios públicos techados o edificios no destinados a la habitación humana (estaciones de autobús y ferrocarril, paradas de taxis, edificios abandonados, edificios públicos, etc.)	2B Personas que viven en albergues para personas sin hogar y otros tipos de alojamiento temporal para personas sin hogar (donde los ocupantes tienen una cama o habitación designada)	3B Personas viviendo bajo amenaza de violencia
1C Personas durmiendo en sus automóviles, barcos de pesca abiertos y otras formas de transporte	2C Mujeres y niños que viven en refugios para quienes huyen de la violencia doméstica	3C Las personas que viven en hoteles baratos con acceso a cama y desayuno o similar
1D "Habitantes del pavimento" personas u hogares que viven en la calle en un lugar regular, generalmente con algún tipo de cobertura improvisada	2D Personas que viven en campamentos para personas desplazadas internamente (es decir, personas que han huido de su hogar como resultado de un conflicto armado, desastre natural o provocado por el hombre, violaciones de derechos humanos, proyectos de desarrollo, etc., pero que no han cruzado las fronteras internacionales)	3D Las personas que viven en viviendas abandonadas
	2E Personas que viven en campamentos o centros de recepción / Alojamiento temporal para solicitantes de asilo, refugiados y otros inmigrantes	3E Las personas que viven en viviendas convencionales que no son aptas para la habitación humana
		3F Personas que viven en caravanas y tiendas de campaña
		3G Personas que viven en condiciones extremadamente hacinadas
		3H Personas que viven en edificios no convencionales y estructuras temporales, incluidas las que viven en barrios marginales / Asentamientos informales

Fuente: Traducido de Johnson, K., McGreevy, M. & Seeley, M. (2018). An Overview of Global Homelessness and Strategies for Systemic Change. Institute of Global Homeless.

En su tipología dividen a la población en situación de calle en tres categorías, para permitir una aplicación amplia, incluso en contextos económicos, culturales e institucionales dispares. La formulación de las categorías evita dar una noción uniforme de lo que debe ser o cómo debe ser la “vivienda”, ya que sostienen que este concepto está abierto a la interpretación cultural y, si se define de manera restringida, podría excluir a demasiadas personas (Johnson, McGreevy, & Seeley, 2018). Las categorías que proponen son:

- (i) Personas sin un lugar donde vivir: son aquellos que duermen en lugares no considerados como de habitación humana (Johnson, McGreevy, & Seeley, 2018, p.4);
- (ii) Personas que viven en lugares temporales: son aquellos que duermen o están en lugares temporales, los cuales son provistos por agentes públicos o solidarios. Estos lugares si bien pueden cumplir con condiciones físicas, no lo hacen con las de los dominios de seguridad y social (Johnson, McGreevy, & Seeley, 2018, p.4); y
- (iii) Personas que viven en lugares muy inadecuados e inseguros. Para definir que esta inadecuación e inseguridad son considerables como “homelessness” es necesario dimensionar cómo operan los tres dominios (Johnson, McGreevy, & Seeley, 2018, p.4).

Aplicabilidad al Contexto Chileno

En el caso chileno, la definición sobre situación de calle se ha ido construyendo en los últimos quince años, a partir de una elaboración que se originó en un marco político y social, que requería nombrar a esta población de una manera no estigmatizadora y que permitiera, a su vez, identificarla como un grupo prioritario para la política pública, y en efecto, el concepto fue tomado formalmente por el gobierno.

Desde el año 2005 a la actualidad, las definiciones oficiales han tenido algunos matices, pero han mantenido la esencia de lo que se entiende por personas en situación de calle, sin mayores modificaciones, tal como se observa en la tabla 3.

Fuente	Definición
Habitando la Calle. Catastro Nacional para Personas en Situación de Calle	“(se) considera persona en situación de calle a quien se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria. En esta situación se encuentran las personas que están en la vía pública y caletas. Asimismo, se incluye en la definición a quienes, por carecer de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, encuentran residencia nocturna, pagando o no por este servicio, en alojamientos dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares, y que brindan albergue temporal. En esta situación se encuentran las personas que están en hospederías solidarias u hospederías comerciales. Por último, también se consideraron como personas en situación de calle aquellas que, con reconocida trayectoria de situación de calle, reciben alojamiento temporal o por períodos importantes de instituciones que les brindan apoyo bio-psico-social” (MIDEPLAN, 2005, p. 136)
En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle	“Personas que pernoctan en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque esta sea precaria. Esto excluye a las familias y personas que viven en campamentos. Personas que por carecer de un alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, encuentran residencia nocturna —pagando o no por este servicio— en lugares dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares, que brindan albergue temporal. Pertenecen a este grupo quienes alojan en residencias y hospederías, solidarias o comerciales” (MDS, 2012, p. 20)
Decreto 29	Persona en Situación de Calle: personas y/o familias, que carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares, públicos o privados, que no tienen las características básicas de una vivienda aunque cumplan esa función (no incluye campamentos). Asimismo, aquellas personas que de conformidad con una reconocida trayectoria de situación de calle, según determine el ejecutor del programa eje ¹ , reciben alojamiento temporal o por períodos significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial
Cuestionario Anexo para Personas en Situación de Calle. Registro Social de Hogares	“[Se considerará persona en situación de calle a aquella que] se encuentre pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria (una vivienda precaria supone, al menos, paredes y techos que otorguen cierta privacidad, permite albergar pertenencias y generan una situación relativamente estable). [Y a su vez] Carece de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche y encuentra residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas, privadas o particulares que funcionan como hospederías comerciales (pagando o no por este servicio) y que brindan albergue temporal” (MDS, 2017b, p. 5).

Fuente: Elaboración propia

¹ El programa eje (o acompañamiento trayectoria eje) es un componente del Programa Calle del Subsistema Seguridades y Oportunidades, el cual es implementado a través del Ministerio de Desarrollo Social. (MDS, 2017)

Estas definiciones ponen el énfasis, primero en la falta de una estructura que pueda ser considerada como vivienda, y segundo, en la inestabilidad del alojamiento, reconociendo una diversidad de situaciones además de la pernoctación en la vía pública. Sin embargo, no se problematiza en el significado de la falta de vivienda, y la inclusión de la noción de alojamiento supone un problema distinto al de vivienda. Esto es, la ausencia de alojamiento no tiene la misma complejidad que la ausencia de vivienda. El alojamiento se suple con un “techo”, pero contar con una vivienda implica la satisfacción de más necesidades. En este sentido, las formulaciones globales presentadas, representan un aporte para superar estas ambigüedades, como también para definir sus fronteras conceptuales e interseccionalidades con otros problemas sociales como la violencia doméstica, migraciones forzadas (refugiados), desplazamientos, etc. La tarea de definir lo propio de la situación de calle es aún más necesaria, si se consideran las configuraciones desiguales de nuestras ciudades, la exclusión residencial, segregación espacial y las graves condiciones de precariedad de las viviendas de amplios sectores. Para ello, en el siguiente apartado se presentan claves de análisis para comprender y delimitar la situación de calle en Chile.

III. Claves de Análisis: de la Situación de Calle al Sinhogarismo

Para distinguir la situación de calle de otras situaciones, como podrían ser los campamentos, favelas o villas miserias, presentes en América Latina, se propone abandonar la idea de situación de calle, ya que reduce el contexto del problema al habitar la calle y a la inestabilidad del alojamiento más que de la vivienda, sin considerar todos los factores y situaciones que representan un riesgo de perder la vivienda, o que bien, ocultan esta pérdida dentro otras categorías, como por ejemplo, la violencia doméstica. A su vez, no permite superar la frontera difusa entre el “estar y no estar en situación de calle”, ya que no logra hacer distinciones conceptuales precisas ni tomar decisiones adecuadas para prevenir y superar dicha situación. De esta forma, se considera más preciso y útil retomar la idea de sinhogarismo que sitúa el centro del problema en la falta de vivienda y lo interrelaciona con otros.

Desde esta decisión, se proponen tres claves de análisis.

Clave 1: Reconocer que es un problema multicausal centrado en la pérdida de la Vivienda

El sinhogarismo es multicausal y presenta una diversidad de historias de vida que describen por qué las personas están en esta situación, o desarrollan episodios sistemáticos de falta de vivienda a lo largo de sus

vidas. En base a los estudios desarrollados por Moviliza sobre Estrategias Residenciales para la Superación de la Situación de Calle (Eissmann, Weason, Cuadra & Merdech, 2015; Eissmann & Cuadra, 2018), la elaboración de documentos metodológicos de trabajo (Moviliza, 2013) y de la Estrategia de Acceso a la Vivienda Independiente (Moviliza, 2017), se proponen cuatro tipos de situaciones que aparecen como elementos comunes en las historias de vida de las personas sin hogar.

Eventos de vida estresantes. Son situaciones críticas dentro de la historia de vida que han tenido un efecto negativo en las personas, frente a las cuales no han podido desarrollar estrategias de afrontamiento adecuadas, y se han canalizado a través del quiebre de vínculos con sus redes sociales cercanas (Eissmann, Weason, Cuadra & Merdech, 2015; Moviliza 2017). En muchos casos, estos eventos son los que han gatillado el desarrollo de episodios de *sinhogarismo*.

Episodios de pérdida de vivienda. Son situaciones que han gatillado que las personas abandonen o pierdan sus hogares. Algunos de los principales gatillantes son los desalojos, situaciones de albergamiento insostenibles, expulsiones producto de un conflicto familiar, situaciones de pobreza extrema, o bien, el abandono del hogar por decisión individual (Eissmann, Weason, Cuadra & Merdech, 2015; Moviliza 2013, 2017).

Quiebres progresivos de vínculos sociales. Son situaciones en las que las personas van rompiendo gradualmente sus lazos sociales y transitando hacia otros formados dentro del circuito de calle (Eissmann, Weason, Cuadra & Merdech, 2015; Moviliza 2013). Este quiebre puede estar dado por una multicausalidad de factores distintos en cada persona, sin embargo, el elemento común es la ruptura progresiva de ellos. Los principales lazos que se quiebran son a nivel familiar, institucional, grupo de pares y territorial.

Procesos no asistidos de desinstitucionalización. Son las consecuencias negativas que provoca el vivir un proceso de desinstitucionalización no asistido. Son aquellos casos en los cuales las personas no cuentan con los recursos y/o capacidades para proveerse o gestionar la provisión de bienestar de forma autónoma. Algunos ejemplos recurrentes son la desinstitucionalización de hogares de cuidado (adultos/as, adultos/as mayores y niños/as), sistema penitenciario y centros de salud, especialmente hospitales (Moviliza 2017).

Por otra parte, a pesar de que el *sinhogarismo* se encuentra asociado a procesos de exclusión social, niveles altos de vulnerabilidad, y comparte muchas de las condiciones asociadas a las situaciones de pobreza, igualmente es posible distinguir dimensiones que operan de manera

especial, y que lo vuelven diferente de otros problemas. Se reconocen dimensiones principales que tienen un efecto exponencial en el deterioro de la calidad de vida de las personas, y la tendencia progresiva a mantener el sinhogarismo en el tiempo. El principal problema está asociado a la dimensión de **habitabilidad** (Eissmann & Cuadra, 2018), que refiere a los problemas o falta de acceso a una vivienda independiente, que, a su vez, genera efectos negativos en otras dimensiones relevantes de la vida humana (Farha, 2015; OHCHR, 2009).

En este sentido, se reconocen las siguientes, como las dimensiones más afectadas por la falta de vivienda. (i) **Integración Socio Comunitaria** en distintos espacios e instituciones sociales. Producto de la falta de vivienda, se dificulta resolver situaciones de su vida cotidiana, generar redes de apoyo, y fortalecer su bienestar subjetivo. También dificulta el desarrollo y mantención de relaciones sociales cercanas, como, por ejemplo, parejas, familia y amigos (Moviliza, 2017); (ii) **Desarrollo emocional** de las personas. Hay un impacto negativo en el nivel de bienestar subjetivo, en las habilidades y capacidades para afrontar su vida cotidiana, que es ocasionado principalmente por el estrés y las condiciones del entorno de la situación de calle (Moviliza, 2017). (iii) **La condición de salud integral** de las personas se ve gravemente afectada por estar sin hogar, tanto por las condiciones físicas y ambientales a las que se están expuestas, como a las dificultades de acceso a los servicios de salud, y la falta de condiciones para el desarrollo de acciones de cuidado o tratamiento de enfermedades (Eissmann & Cuadra, 2018; Moviliza, 2017). (iv) **Integración Socio Laboral**. La falta de vivienda dificulta la participación en espacios laborales, principalmente porque no se cuenta con las condiciones para acceder y mantener puestos de trabajos. Esto es, no se logra descansar adecuadamente o acceder regularmente a servicios de aseo, entre otras cosas (Moviliza, 2017).

Clave 2: El sinhogarismo tiende a prolongarse en el tiempo

Esto refiere a la tendencia que presentan las personas a mantenerse en esta situación por largo tiempo (Eissmann & Cuadra, 2018). En efecto, en las distintas mediciones el promedio de la situación de calle supera los 4 años (MIDEPLAN, 2005; Ministerio de Desarrollo Social, 2012, 2017a). Esto implica un proceso creciente de deterioro de las personas y de cronificación de su situación, por cuanto se van perdiendo progresivamente los recursos y oportunidades para superar autónomamente su situación. A su vez, las dimensiones ya mencionadas van amplificando sus efectos negativos debido a la falta de vivienda (Eissmann, & Cuadra, 2018; Monreal, Saldivia & Bravo, 2015).

Clave 3: El sinhogarismo ocurre en contextos de alta exclusión y vulnerabilidad

En muchos casos, las personas sinhogar provienen y se mantienen en contextos de alta exclusión y vulnerabilidad que amplifican los efectos negativos del sinhogarismo, debido a la falta de acceso a recursos y oportunidades, procesos de estigmatización y episodios de vulneración repetidos que van limitando las posibilidades de revertir su situación.

Con todo, el sinhogarismo (i) es un problema multicausal que lleva a que una persona pierda la vivienda, a partir de lo cual se van deteriorando distintas dimensiones de la vida humana; (2) estas situaciones se van manteniendo en el tiempo en la gran mayoría de los casos, generando un proceso de deterioro creciente y de cronificación de la situación de las personas; y (3) ocurre en contextos de alta exclusión y vulnerabilidad, tanto desde las causas como del desarrollo mismo del sinhogarismo, lo que limita las posibilidades de prevenir y revertir estas situaciones. De esta forma, una de las principales diferencias del sinhogarismo con otras situaciones de extrema pobreza, está en el hecho de que, en la medida en que no se provea una solución residencial que interrumpa la situación de calle (Eissmann, Weason, Cuadra, & Merdech, 2015; Eissmann & Cuadra, 2018; Eissmann, 2019.), el impacto negativo sobre el propio bienestar de las personas es creciente en el tiempo, teniendo efectos tan graves como el mayor deterioro de la salud y la disminución de la esperanza de vida, en comparación con el resto de la población (Cheung & Hwang, 2004; Finfgeld-Connett, 2010; Monreal, Saldivia & Bravo, 2015). **De la Situación de Calle al Sinhogarismo**

De esta forma, y como se ha señalado, para una mejor delimitación y comprensión del problema, se propone usar la idea de sinhogarismo e integrar al desarrollo conceptual de este problema en Chile los siguientes aspectos:

1. Definir la pérdida y falta de vivienda como el problema central que desencadena toda la complejidad del sinhogarismo. De esta forma, la problematización de otros factores como el consumo problemático de alcohol o drogas o problemas de salud mental deben ser entendidos en función de cómo se presentan en contextos de falta de vivienda, y no necesariamente como causas o consecuencias.
2. Asumiendo lo anterior, el sinhogarismo incluye una situación de riesgo que tiene como denominador común la inestabilidad residencial. Es decir, el riesgo latente de perder la vivienda en el corto plazo, así como presentar episodios breves e intermitentes de situación de calle. La principal implicancia de esto es incluir a esta

población y a estas dinámicas dentro del problema y como un foco de intervención.

3. Observar la falta de vivienda como un factor de amplificación de los problemas y daños que una persona puede tener o vivir en un determinado momento o periodo de su vida. Con ello, aparecen intersecciones donde se ha tendido a mantener oculta tanto la falta de vivienda como su impacto en la calidad y condiciones de vida de una persona. Por ejemplo, una mujer que se encuentra huyendo de violencia intrafamiliar, ya que también tiene un problema de falta de vivienda que va a limitar las posibilidades de mejorar su situación, e incluso la va a empeorar.

4. Observar el problema a nivel poblacional y no solo individual. Esto es, considerar grupos de personas que se encuentran entrando y saliendo de esta situación, no solo por factores individuales, sino que también estructurales, y la relación que se da entre ambos niveles. Así, la problematización deberá incluir el desarrollo y evolución del mercado de la vivienda, la capacidad de agencia de las personas, la agencia colectiva de la sociedad civil, las políticas sociales, entre otros aspectos.

5. Todo lo anterior supone extender las fronteras conceptuales de lo que hoy se entiende por situación de calle y a quienes incluye, así como transitar hacia un concepto que sitúe la falta de vivienda como elemento central y no solo a la calle, que hace referencia principalmente a la vía pública y albergues de emergencia como los espacios donde se desarrolla el problema.

IV. Implicancias para la Política Pública y las Trayectorias del Sinhogarismo

La complejidad de las trayectorias que viven las personas obliga a los gobiernos a diseñar políticas pertinentes para resolver el sinhogarismo. ¿Cuáles son las políticas y cuál es la pertinencia que estas tienen? Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. La comprensión sobre el sinhogarismo tiene implicancias sobre cómo se definen las políticas públicas y las estrategias de superación de este problema. En este contexto, se hace necesario reconocer dos ideas centrales: (1) Si el problema se origina y agudiza por la falta de vivienda, las soluciones deben partir por la provisión de vivienda y la integración social, tal y como ha mostrado la evidencia internacional en las últimas décadas a través del Modelo Housing First (Feantsa, 2016; Polvere et al., 2014; Tsemberis, Gulcur, & Nakae, 2004); (2) El sinhogarismo tiende a cronificarse y a deteriorar la vida de las personas, por lo que las soluciones deben no solamente interrumpir trayectorias sino que también revertirlas, así como prevenir que se inicien.

Esto último implica reconocer como parte de la población objetivo de las políticas sociales a todos aquellos y aquellas que se encuentran en riesgo de perder la vivienda por diferentes motivos.

Para observar críticamente las políticas públicas para personas sin hogar en Chile, se propone considerar dos ejes principales: *Derechos Humanos y Niveles de Exclusión-Inclusión*. El primero analiza el nivel de cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada (Farha, 2015; OHCHR, 2009), propuesto por Naciones Unidas, y el segundo, los niveles de exclusión e inclusión que tienen. Ambos deben incluir en su análisis las variables estructurales que impactan en estos niveles, como el acceso al sistema de salud, el mercado de la vivienda, el mercado y participación laboral, entre otros, así como el enfoque de las políticas sociales para personas sin hogar.

Considerando la falta de vivienda como el factor central del sinhogarismo, sería posible observar cuatro situaciones tipos a partir de la relación entre el cumplimiento de sus derechos humanos (organizados a partir del derecho a una vivienda adecuada) y los niveles de inclusión y exclusión:

Inclusión precaria con alto riesgo de pérdida de la vivienda. Son situaciones en las cuales las personas poseen o viven en una vivienda que no puede ser caracterizada como adecuada, ya que no permite el desarrollo óptimo de las personas, ni asegura su tenencia en el tiempo, haciendo muy probable la ocurrencia de episodios de sinhogarismo. Ante esta situación, la acción de la política social debiera orientarse a brindar un piso de protección social mínimo, centrado en el acceso a la vivienda y la entrega de servicios sociales básicos que promuevan el tránsito hacia el acceso a una vivienda adecuada en contextos de mayor inclusión.

Peores formas de exclusión y vulneración de derechos. Son situaciones en las cuales las personas no poseen una vivienda, ni pernoctan en un lugar calificado como un espacio para la habitación humana. En estas situaciones ocurren los episodios más críticos y extendidos de sinhogarismo, hay mayores probabilidades de cronificación, así como de deterioro la salud física y mental, producto de la exposición a mayores niveles de riesgo y daño. Ante esta situación, la acción de la política social debiera orientarse a brindar servicios de alojamiento temporal y contención, orientados a la protección a la vida y la interrupción de episodios de sinhogarismo crítico que permitan revertir la tendencia a la cronificación por una de superación enfocada hacia el acceso a una vivienda adecuada.

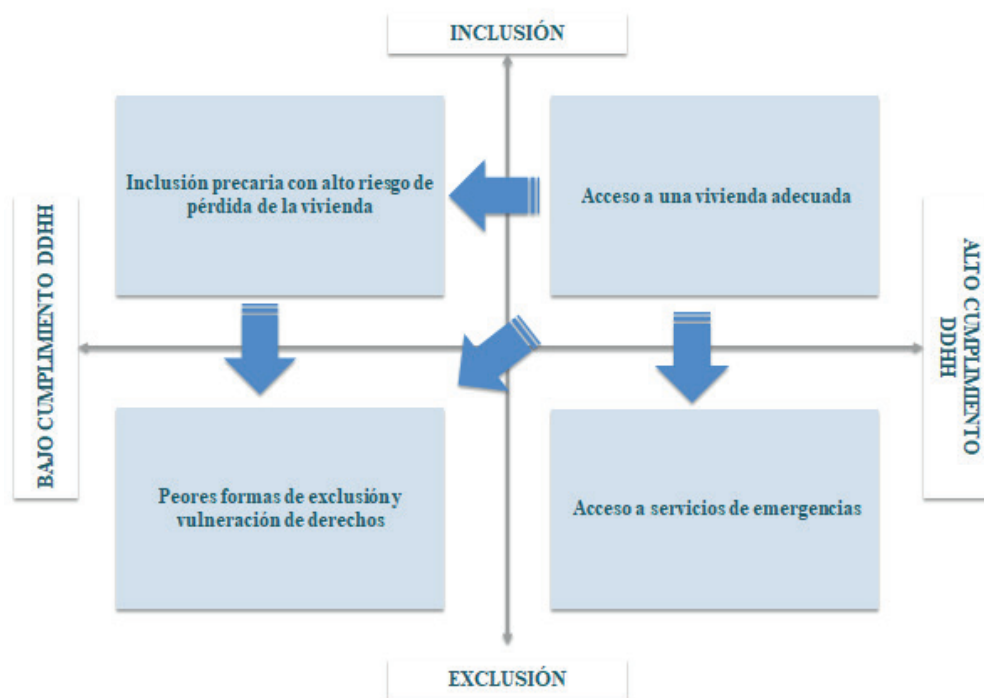
Acceso a servicios de emergencias. Son situaciones en las cuales las personas utilizan servicios de alojamiento de emergencias, los que no garantizan la privacidad y estabilidad en el tiempo, por tanto, hay posibilidades de perder estos recursos y precarizar las condiciones de vida,

manteniendo el sinhogarismo. Ante esta situación, la acción de la política social debiera orientarse a brindar servicios de emergencia, orientados a la protección a la vida y la interrupción de episodios de sinhogarismo crítico con necesidades especiales, principalmente de salud, que implican un nivel de intervención más complejo y especializado, que al igual que en el caso anterior, permitan revertir la tendencia a la cronificación por una de superación enfocada hacia el acceso a una vivienda adecuada.

Acceso a una vivienda adecuada: Son situaciones en las cuales se posee una vivienda considerada adecuada, y se disminuyen las posibilidades de ocurrencia de episodios de sinhogarismo, así como también, aumentan las probabilidades de mejorar las condiciones y calidad de vida. Llegar a esta situación supone una política social orientada a brindar servicios que garanticen el acceso a una vivienda y basada en los principios del modelo Housing First (Feantsa, 2016; Polvere et al., 2014; Tsemberis et al., 2004).

Estas situaciones y las estrategias suponen una direccionalidad, que si bien en la práctica no es lineal, analíticamente si se pueden entender como un proceso. Como se observa en la figura 1, las situaciones de las personas se pueden ir agudizando desde el acceso a una vivienda adecuada hasta las peores formas de exclusion y vulneración de derechos. No en todas estas situaciones se puede afirmar que una persona está sin hogar o en situación de calle propiamente tal, sino que en algunas pueden estar en riesgo de perder la vivienda, como la de inclusión precaria con alto riesgo de pérdida de la vivienda, y requieren por tanto, de estrategias preventivas.

Figura 1: Derechos Humanos y Exclusión/Inclusión



Por otra parte, aun reconociendo la necesidad de contar con respuestas diversas, todas ellas deben orientarse hacia el acceso a una vivienda adecuada. Esto no implica que siempre sea una vivienda autónoma (debido a que hay personas que pueden requerir cuidados debido a, entre otras razones, el no ser autovalentes), sino que cumpla con las condiciones de otorgar seguridad ontológica, libertad de decisión y privacidad. La idea de servicios diferenciados tendientes al acceso a la vivienda no supone un modelo de escalera, sino que brindar un piso básico de protección y prevención del sinhogarismo.

La utilización práctica de este tipo de análisis implica el uso de sistemas de información y monitoreo tanto de la situación de las personas como del uso y resultados de los distintos servicios que se implementen. A su vez, también requiere la construcción de indicadores para su medición. Esta es la principal limitación de este artículo, ya que plantea un análisis teórico que requiere sustentarse en evidencia empírica, lo cual será materia de futuros trabajos.

Referencias

- 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.
- Busch-Geertsema, V., Culhane, D., & Fitzpatrick, S. (2015). *Global Framework for Understanding and Measuring Homelessness*. Retrieved from <http://www.itfcongress2010.org/files/extranet/-2/24745/10En42C-14RwConfKeyDevelopmentsAx1GFAs.pdf>
- Busch-Geertsema, V., Culhane, D. & Fitzpatrick, S. (2016) Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness. *Habitat International* 55: 124–132.
- Canadian Observatory on Homelessness. (2012.) Canadian Definition of Homelessness. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press. www.homelesshub.ca/homelessdefinition
- Ciapessoni, F. (2013). *Recorridos y desplazamientos de personas que habitan refugios nocturnos*.
- Cheung, A. M., & Hwang, S. W. (2004). Risk of death among homeless women: A cohort study and review of the literature. *Cmaj*, 170(8), 1243–1247. <https://doi.org/10.1503/cmaj.1031167>
- Decreto 29. (2013). Aprueba Reglamento del Artículo 4º de la Ley N°

20.595. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053855&buscar=Decreto+29.+%282014%29.+APRUEBA+REGLAMENTO+DEL+ART%C3%8DCULO+4%C2%BA+DE+LA+LEY+N%C2%BA+20.595>. (Obtenido el 2 de agosto de 2020)

Eissmann, I. & Cuadra, C. (2018) *El potencial de las Estrategias Residenciales para Superar la Situación de Calle : Aportes desde la Experiencia Chilena*. Reporte. Moviliza. Santiago, Chile.

Eissmann, I., Weason, M., Cuadra, C. & Merdech, E. (2015) *Documento Buenas prácticas de metodología de superación de la situación de calle en residencias. Proyecto Fortalecimiento de Estrategias para la Superación de la Situación de Calle*. Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público 2015 del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago, Chile.

Eissmann, I. (2019). *Definición de la Situación de Calle y Consideraciones para el Diseño de Programas Sociales*. Retrieved from <http://ciscal.org/wp-content/uploads/2020/07/Nota-Conceptual-1.-Definición-de-la-Situación-de-Calle-y-Consideraciones-para-el-Diseño-de-Programas-Sociales.pdf>

Farha, L. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* (Vol. 15035).

Feantsa. (2006). *Taking stock*. ETHOS – TAKING STOCK.

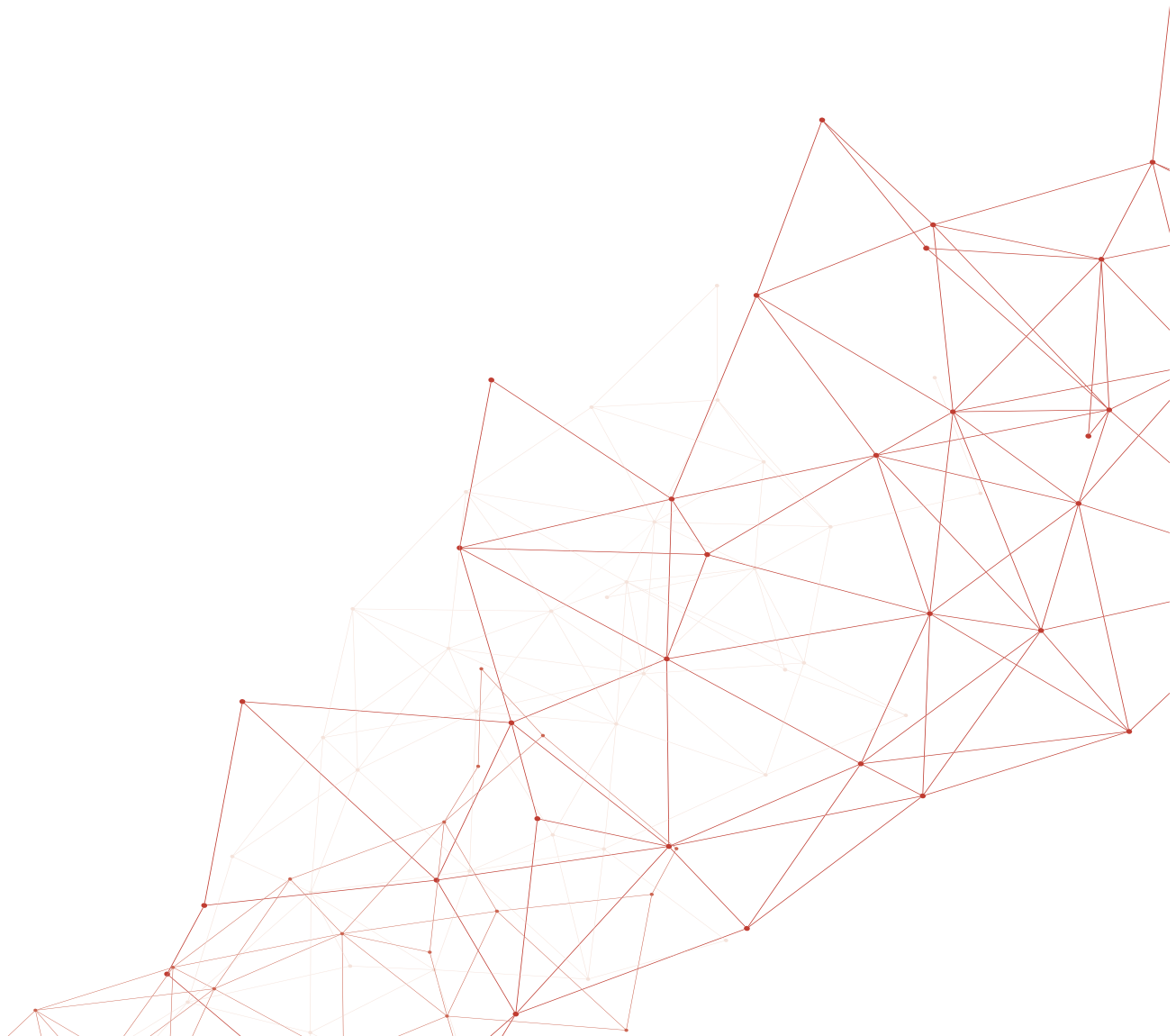
Feantsa. (2016). *Guía Housing First Europa*. Retrieved from housingfirstguide.eu/website/

Johnson, K., McGreevy, M. & Seeley, M. (2018). *An Overview of Global Homelessness and Strategies for Systemic Change*. Institute of Global Homeless.

Fingeld-Connett, D. (2010). Becoming homeless, being homeless, and Resolving homelessness among women. *Issues in Mental Health Nursing*, 31(7), 461–469. <https://doi.org/10.3109/01612840903586404>

Instituto de Sociología, Universidad Católica (ISUC) (2014). *Estudio de caracterización y levantamiento de buenas prácticas, programa noche digna*. Elaborado para el Ministerio de Desarrollo Social. Chile.

- Levinson, D. & Ross, M. (2007). *Homelessness Handbook* (BERKSHIRE). Massachusetts: Berkshire Publishing Group LLC.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012) *En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Colección Observatorio Social – Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Política Nacional Política Nacional de Calle Nacional de Calle Balances y proyecciones de una política pública para Personas en Situación de Calle* (1st ed.). Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017b). *Cuestionario Anexo para Personas en Situación de Calle Manual de Aplicación*. Santiago, Chile
- Ministerio de Planificación. (2005) *Habitando la Calle. Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle*. Santiago, Chile
- Monreal, Saldivia, & Bravo. (2015). *Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) Informe Final De Evaluación*. Programa Noche Digna. Ministerio de Desarrollo Social. Subsecretaría de Servicios Sociales. Santiago, Chile.
- Moviliza. (2013). *Documento de Trabajo. Superar y Prevenir la Situación de Calle en Chile*. Moviliza. Santiago, Chile
- Moviliza. (2017). *Documento de Trabajo. Estrategia de Acceso a la Vida Independiente*. Moviliza. Santiago, Chile
- OHCHR. (2009). *The Right to Adequate Housing*. Fact Sheet (Vol. 21). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Polvere, L., MacLeod, T., Macnaughton, E., Caplan, R., Piat, M., Nelson, G. & Goering, P. (2014). *Canadian Housing First toolkit: The At Home/ Chez Soi experience*. Calgary and Toronto: Mental Health Commission of Canada and the Homeless Hub.
- Rojas, N. (2008). Más allá de las carencias: tipología para personas en situación de calle. *Revista de Trabajo Social*. (75): 55-66. Santiago, Chile
- STATCOM (2017). *Informe de Caracterización Cualitativa de Personas en Situación de Calle*. Elaborado para el Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, Chile.
- Tsemberis, S., Gulcur, L., & Nakae, M. (2004). *Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis*, 94(4), 651–656.





CISCAL

*Investigación e
Incidencia para el fin de
la Situación de Calle en
América Latina*