

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
<p>Habitando la Calle. Catastro Nacional para Personas en Situación de Calle</p>	<p>“(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)</p>
<p>En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle</p>	<p>“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)</p>
<p>Decreto 29</p>	<p>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 eje¹, reciben alojamiento temporal o por períodos significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial</p>
<p>Cuestionario Anexo para Personas en Situación de Calle. Registro Social de Hogares</p>	<p>“[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).</p>

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 allegamiento 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.

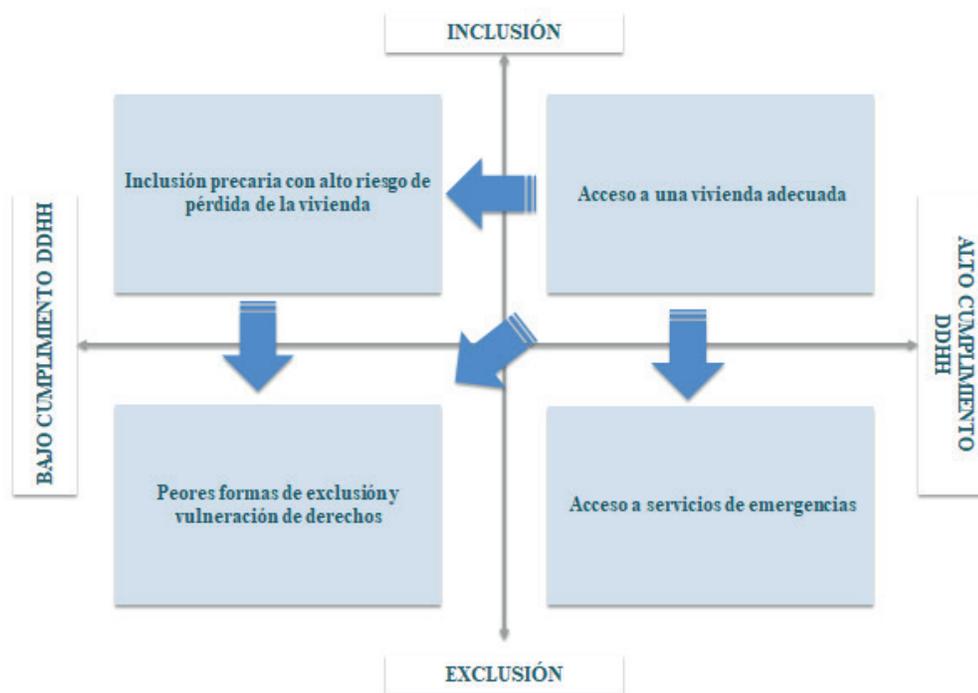
Acceso a servicios de emergencias. Son situaciones en las cuales las personas utilizan servicios de alojamiento de emergencias, los que no garantizan la privacidad y estabilidad en el tiempo, por tanto, hay posibilidades de perder estos recursos y precarizar las condiciones de vida,

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.