

## Encuentro: Hacia políticas integrales para personas en situación de calle

22 al 25 de octubre de 2014

Bérgamo, Italia

### Introducción

El Encuentro **Hacia políticas integrales para personas en situación de calle** fue realizado entre el 22 y el 25 de octubre en la ciudad de Bérgamo, Italia. Tuvo por objetivo extraer, sistematizar y socializar lecciones de la experiencia europea y latinoamericana acerca de las políticas destinadas a abordar la problemática de las personas en situación de calle.

El debate se centró en torno a las diferentes metodologías de abordaje de esta población, con el objetivo de elaborar un documento de lineamientos estratégicos que puedan inspirar una política integral para las personas en situación de calle. El trabajo realizado fue informado a partir de presentaciones realizadas por personas expertas europeas y latinoamericanas, así como por las experiencias de los países de América Latina y Europa.

Durante los primeros dos días, se realizó un Seminario interno organizado por EUROsociAL II, que contó con sesiones plenarias a cargo de expertos europeos en la materia y sesiones de presentación breve de algunas experiencias nacionales, tanto de América Latina como de Europa, que cuentan con avances específicos en cada temática. A continuación, se trabajó en grupos para la discusión de las lecciones aprendidas y prácticas innovadoras identificadas, especialmente considerando sus condiciones de factibilidad, con el objetivo de avanzar sobre el documento de lineamientos.

Durante el siguiente día y medio, se asistió a la Conferencia Anual de Políticas organizada por la FEANTSA (European Federation of National Organisations working with the Homeless) **“Haciendo frente al sinhogarismo en la Unión Europea: buscando la próxima generación de buenas prácticas”**. Al finalizar el Seminario organizado por FEANTSA, se realizó una sesión de trabajo en la cual se discutieron las lecciones aprendidas de dicho encuentro para nutrir el documento de lineamientos estratégicos

El presente documento sintetiza los principales acuerdos en torno a los lineamientos estratégicos que podrían inspirar una política de integral para abordar la problemática de las personas en situación de calle.

### La situación de calle: una problemática compleja, diversas metodologías de abordaje

La situación de calle constituye un fenómeno complejo, multidimensional, y que debe entenderse en tanto resultado de la exclusión social. En todo el mundo, se consideran diferentes categorías que refieren a niveles diversos de exclusión residencial. En Europa, la tipología ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) define las diferentes categorías que se entienden por población sin hogar o en situación de exclusión residencial. En América Latina, existen países con concepciones más amplias (que incluye a los niños que trabajan en la calle, por ejemplo) y otros con concepciones más estrictas (que se refieren a quienes duermen a la intemperie y habitan la calle).

Es, además, una problemática que se presenta en países de diversas características (en términos de desarrollo económico, tipos y grados de desarrollo de sus regímenes de bienestar, características poblacionales, etc) y que aumenta tanto en períodos de crisis (como sucede actualmente en la Unión Europea) como de crecimiento económico (como ha sucedido en muchos casos en América Latina). Además, existen diferencias entre los países en términos del régimen de tenencia de las viviendas, el desenvolvimiento del mercado inmobiliario y las políticas

Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

OPC: c/ Beatriz de Bobadilla, 18 : 28040 Madrid - España : Tel.:+34 915 914 600: [info@programaeurosocial.eu](mailto:info@programaeurosocial.eu)

estatales en relación a estas cuestiones, que afectan la problemática de situación de calle e interpelan las posibles respuestas que puedan desarrollarse (en términos de factibilidad política, técnica y social).

La experiencia internacional demuestra que existe una diversidad de metodologías de abordaje destinadas a las personas en situación de calle que reflejan, tanto las distintas acepciones que los países tiene sobre la problemática como los determinantes de los contextos locales y los recorridos históricos. En particular, resaltan dos modelos conceptuales:

- **Modelo Continuum of Care o en escalera o etapas:** Este modelo tradicional de intervención residencial aborda la problemática como una cuestión de política social, implementando soluciones a través de dispositivos especializados de alojamiento (paradores, centros de día, hogares, pensiones). Este enfoque supone primero el tratamiento multidisciplinario según cada caso y solo más adelante el tránsito a una vivienda de uso particular.

Las personas en situación de calle van superando “escalones/etapas” de diversos servicios de alojamiento. El primer “escalón” representa la acogida nocturna de emergencia y de ahí se transita hacia los hogares residenciales solidarios, y alojamientos temporales. El progreso hacia el objetivo final de una vivienda personal y permanente está vinculado, generalmente, a la condición de que acepten y llevan a cabo con éxito un acompañamiento y seguimiento psicológico, de salud y, si necesario, un tratamiento respecto a las adicciones. En otros lugares, este continuum de prestaciones no se realiza en fases sucesivas sino de manera simultánea.

Para cumplir con el objetivo de ofrecer un acompañamiento integral a las personas en situación de calle, es necesaria una buena coordinación tanto entre los recursos públicos y privados como entre las administraciones y organismos que tienen competencia en la materia.

- **Modelo orientado a la vivienda (Housing Led) o de vivienda primero (Housing First):** El modelo Housing First se basa en el derecho a la vivienda y sugiere una metodología basada en una intervención temprana en vivienda, otorgando viviendas factibles y permanentes a personas que vivían en la calle o en hogares de emergencia. Parte de la idea es de que muchas de las problemáticas asociadas al sinhogarismo se pueden abordar de una manera más eficaz una vez otorgada una vivienda estable, dado que el no tenerla reproduce la situación de inestabilidad y desafía la posibilidad de pensar proyectos de vida alternativos. Por ende, la atribución de una vivienda a las personas en situación de calle para que vivan independientemente es la primera medida en este enfoque.

Se parte del postulado de que sólo la experiencia de una vivienda permitirá descubrir, caso por caso, si una persona es capaz de adaptarse a vivir independientemente.

A su vez, este modelo proporciona un acompañamiento con diferentes grados de proximidad (no establecidos previamente y regulados según las características del caso) por parte de profesionales. Un equipo multidisciplinario atiende a la persona inquilina en los aspectos de vivienda (organización y el mantenimiento, trámites, pago del alquiler o contrapartida monetaria establecida etc.), salud (adicciones, enfermedades, etc.) y acompañamiento social (facilitar la inserción profesional).

El modelo de Housing First es un modelo innovador que fue implementado con éxito en Estados Unidos, Canadá y distintos países de la Unión Europea. En algunos casos aun se encuentra en etapa de piloto mientras que en otros ya se constituye como el eje vertebrador de la política en relación a las personas en situación de calle.

Estos modelos deben entenderse como tipos ideales. En la práctica, los países implementan políticas y modelos que implican combinaciones, modificaciones y permeabilidades al interior de cada enfoque que rompen con la linealidad establecida en la teoría.

Los países de América Latina han realizado importantes avances en términos del desarrollo de políticas de atención para las personas en situación de calle. En algunos casos, como Brasil, se ha promovido y alcanzado la participación de las propias personas en situación de calle en los procesos de definición, implementación y monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Así, puede constituir una referencia a seguir tanto para países de América Latina como de Europa.

Sin embargo, esta población se encuentra atravesada por una multiplicidad de vulneraciones de derechos que requiere abordajes integrales que involucren a diversos actores y restan aún desafíos en esta materia. Además, la mayoría de los países de la región presentan una carencia en materia de metodologías, herramientas y protocolos de abordaje específicas.

Los avances que se han dado en la región suelen ser parciales pero complementarios. Los cambios registrados reflejan la heterogeneidad existente entre los países, que presentan distintos grados de avance en sus políticas de protección social en general, y de situación de calle en particular. Además, los países federales enfrentan desafíos propios de la articulación interjurisdiccional que deben ser abordados en su especificidad.

De esta forma, se abre una importante oportunidad de socializar lecciones en torno a las ventajas comparativas de cada caso innovador. Adicionalmente, dado su incipiente desarrollo, las políticas públicas de atención a la población en situación de calle se encuentran en un momento oportuno para incorporar lecciones aprendidas, basadas en prácticas de las experiencias europeas y latinoamericanas. En particular, la Unión Europea cuenta con programas específicos que promueven el intercambio de experiencias a nivel regional y la evaluación entre pares, experiencia que podría ser aprovechada y adaptada al contexto latinoamericano.

## Consensos alcanzados

1. Elaborar para cada país un **marco conceptual** que defina y sitúe la situación de calle en relación al conjunto de condiciones sociales y económicas del espacio que dichas personas habitan y en tanto expresión de un proceso de exclusión social. La posición que ocupa la persona en situación de calle en ese conjunto de relaciones constituye un punto de partida para el diseño de las políticas públicas que tengan como objetivo superar esta situación. Debe partirse del enfoque de derechos que entiende a estas personas como ciudadanos que, en tanto tales, cuentan con el derecho a la protección social, la vivienda, la salud, la educación y la inclusión laboral, entre otros.
2. Desarrollar **sistemas de información** que permitan el seguimiento, monitoreo y evaluación continua de la problemática y de las políticas que la abordan, que recoja e integre la información que proviene de distintos dispositivos y servicios (tanto públicos como privados). Este sistema deberá estar integrado dentro de los planes/sistemas estadísticos nacionales y deberá servir tanto para el diseño e implementación de políticas públicas como para la evaluación de resultados y análisis de costos. En aquellos países en que no se cuente con dicha información, podría ser necesario realizar un relevamiento/levantamiento nacional que permita identificar a las personas en situación de calle y sus características, a partir de la definición de una metodología e indicadores adecuados.
3. A partir del acuerdo sobre dicho marco conceptual, establecer un **modelo de atención** y adecuar los **protocolos de intervención**, articulados desde un enfoque de derechos que sitúe en el centro a las personas en situación de calle lo que implica coordinar las acciones, enfoques y modalidades de trabajo que deben llevar a cabo distintas áreas/sectores de la administración pública.

4. Elaborar una estrategia que garantice la **participación** y el **protagonismo** de la población en situación de calle y de otros actores sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que abordan esta problemática. Para ello, se podrían extraer aprendizajes de otras experiencias, como el caso brasileño.
5. Evaluar **modelos de intervención orientados a la vivienda (Housing Led) o vivienda primero (Housing First)** incluyendo una revisión de sus fundamentos, su modelo de atención, sus costos y las evaluaciones realizadas, para valorar la posibilidad de incluir sus prerrogativas dentro las políticas nacionales de atención a las personas en situación de calle y analizar la viabilidad de realizar pilotos adaptados a las realidades latinoamericanas. Esto implica también realizar un análisis de la legitimidad de avanzar en estas experiencias en contextos nacionales con un déficit habitacional elevado, considerando las características de organización política de cada país, donde los países federales enfrentan desafíos propios de la coordinación interjurisdiccional.
6. Definir mecanismos para promover **espacios de intercambio** entre las experiencias nacionales, dado que se encuentran en momentos distintos en sus procesos de diseño e implementación de las políticas para personas en situación de calle, lo que propicia el aprendizaje entre pares. En particular, los intercambios deberían organizarse en torno a buenas prácticas, investigación, y metodologías, incluyendo aquellas referidas a la realización de relevamientos y censos sobre personas en situación de calle y sus características, entre otras.

## Listado de participantes (en orden alfabético)

- Anabelle Hernández Cañas – Instituto Mixto de Ayuda Social, Costa Rica.
- Andrea Mónaco – Instituto Italo Americano (IILA), socio coordinador EUROsociAL II, Italia.
- Alfonso Martínez – ADECRI, socio operativo EUROsociAL II, Francia.
- Blanca Estela Idoyaga Quiñonez - Instituto de Bienestar Social -Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Paraguay.
- Carolina Aulicino – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), socio operativo EUROsociAL II, Argentina.
- Carolina González - Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.
- Francesco Chiodi, – Instituto Italo Americano (IILA), socio coordinador EUROsociAL II, Italia.
- Iván Castro, Ministerio de Desarrollo Social, Chile.
- Lluís Peris – CISP, Italia.
- Lisbeth Barrantes – Consejo Presidencial Social, Costa Rica.
- Lorenzo Tordelli – Instituto Italo Americano (IILA), socio coordinador EUROsociAL II, Italia.
- Jorge Vera Torres, Instituto de Bienestar Social -Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Paraguay.

Consorcio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

OPC: c/ Beatriz de Bobadilla, 18 : 28040 Madrid - España : Tel.:+34 915 914 600: [info@programaeurosociasocial.eu](mailto:info@programaeurosociasocial.eu)

- Junia Quiroga – Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre, Brasil.
- María Loreto Salisperguer – Ministerio de Desarrollo Social, Chile.
- María Fernanda Moreno Ortega – Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador.
- Mayra Aldama, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.
- Nicolás Figueredo, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.
- Pedro Cabrea – persona experta, EUROsociAL II. Universidad de Comillas, España.
- Silvia Schor – persona experta, EUROsociAL II, Universidad de San Pablo, Brasil.
- Valeria De Massarani – Ministerio de Desarrollo Social, Brasil.
- Yasmina Lakmad – ADECRI, socio operativo EUROsociAL II

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

OPC: c/ Beatriz de Bobadilla, 18 : 28040 Madrid - España : Tel.:+34 915 914 600: [info@programaeurosocial.eu](mailto:info@programaeurosocial.eu)