

Situación de calle en CABA: hacia una política integral



Programa Derecho a la Ciudad



Agosto 2022

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Programa Derecho a la Ciudad

Versión preliminar

Equipo de redacción:

Laura Lacayo

Guillermina Greco

Rosario Fassina

Equipo de revisión

Celeste Fernandez

Pablo Vitale

Diseño gráfico

Fotografía

Índice

Introducción	3
Enfoques y políticas actuales en la Ciudad de Buenos Aires	4
Los modelos de políticas para abordar la problemática de la situación de calle	4
Las políticas existentes en CABA	6
Recomendaciones para una política integral	10
Adoptar políticas de prevención	10
Garantizar una atención y asistencia centrada en las personas	12
Asegurar la igualdad y no discriminación en el abordaje del problema	14
Implementar estrategias de inclusión social	16
Promover la participación en la toma de decisiones	18
Producir y difundir información de calidad	19
Conclusiones	20

Introducción

De acuerdo con la definición de la Ley N° 3.706, vigente en en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se consideran personas en situación de calle (en adelante, PSC) a los *“hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno”* (artículo 2, inciso a). En el Censo Popular del año 2019¹ se registraron 7.251 personas en esta situación en la ciudad.

En esta problemática, que es multicausal, la interseccionalidad tiene una particular relevancia. Las personas que viven en situación de calle están mayoritariamente expuestas a otras vulneraciones de sus derechos, que se interrelacionan y agravan el impacto sobre sus condiciones de vida. Reconocer esta interseccionalidad no supone formular una mera apreciación teórica, sino que tiene implicancias prácticas en el tipo de soluciones que deben pensarse para hacer frente al fenómeno en cuestión.

Hasta ahora, la existencia de PSC en la Ciudad de Buenos Aires se ha abordado en la práctica como una emergencia a la que se responde mediante programas de atención transitoria. Sin embargo, la persistencia de la problemática en el tiempo evidencia la necesidad de contar con políticas públicas transformadoras de las condiciones sociales y económicas que expulsan a las personas a la calle. Para construir una política integral en esta materia es necesario superar el enfoque centrado en las causas individuales del fenómeno y en las acciones de asistencia a las necesidades inmediatas. Debemos transitar hacia una perspectiva más amplia, intersectorial, interdisciplinaria y estructural que reconozca tanto la diversidad de trayectorias de vida de las PSC como el rol que tienen las políticas de vivienda, de protección social, de ingresos, de trabajo, de salud y de educación en la prevención del problema y en la construcción de ciudades inclusivas.

¹ El Censo Popular de Personas en Situación de Calle es un censo organizado por organizaciones sociales y miembros de la defensa pública que se realizó en 2017 y 2019. La iniciativa fue impulsada por el subregistro de los conteos que realizó el GCBA hasta el presente. En ellos, no se contempla todo el universo de personas que están efectivamente en calle, se obvia la población en centros de integración y se deja de lado cualquier análisis cualitativo que pudiera servir para el diseño de las políticas integrales dispuestas desde hace una década en la Ley 3706.

Frente a la alarmante situación actual, agudizada durante y después de la pandemia del COVID-19, este documento busca presentar un conjunto de recomendaciones para una política integral destinada a personas en situación de calle y en riesgo de estarlo. El objetivo es contribuir al debate y proponer acciones que aporten a la garantía de los derechos de esta población. Para ello, en primer lugar, aludiremos brevemente a los modelos de políticas que existen en la materia y a las adoptadas por la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo información sobre el presupuesto que se destina a medidas específicas para revertir la situación de calle y para paliar la emergencia. Posteriormente, haremos un recorrido por los distintos factores a tener en cuenta para diseñar una política pública que garantice los derechos de las PSC, haciendo énfasis en un enfoque integral, que incluya acciones de prevención, atención e inclusión de esta población.

Enfoques globales y políticas actuales en la Ciudad de Buenos Aires

1. Los modelos de políticas para abordar la problemática de la situación de calle

A nivel global, se identifican dos grandes modelos de intervención social para PSC: el modelo “de escalera” (o *continuum of care*), y el modelo “primero el hogar” (*housing first*).

Por un lado, el modelo “de escalera”, identifica diferentes etapas (o escalones) lineales que inician con la oferta de alojamiento temporal y luego van ofreciendo de forma sucesiva o simultánea diferentes servicios o tratamientos multidisciplinarios hasta lograr, en la medida que existan progresos en las etapas anteriores, que la persona resida en una vivienda de forma autónoma. Aunque según el diseño de la política puede tener distintas características, en líneas generales, el modelo *en escalera* establece una serie de pasos que se deben cumplir antes de acceder a la vivienda. Por ejemplo, en caso de que la persona tenga un padecimiento de salud mental, este tipo de política podría requerir que la persona establezca su estado clínico antes de acceder a un hogar. En el mismo sentido, si recae en su tratamiento, pueden existir penalizaciones que lo dejen por fuera del sistema de asistencia. La principal crítica a este modelo es que pone toda la responsabilidad en la capacidad de las personas que sufren la situación de calle. Es decir, quienes resultan beneficiarios/as de este tipo de políticas deben cumplir con ciertas condiciones previas que las pueden hacer “merecer” una vivienda para una vida autónoma.

En contraposición, el modelo “*housing first*”, más sólidamente basado en un enfoque de derechos humanos, considera que el acceso a una vivienda que brinde estabilidad y posibilite pensar en proyectos de vida alternativos debe ser el primer paso para abordar otras problemáticas asociadas a la situación de calle. Luego de garantizar el derecho a la vivienda sin ningún tipo de condicionamiento, se pone a disposición un conjunto de servicios de apoyo donde las personas usuarias tienen elección y control sobre las decisiones relativas a sus modos de vida.

En este sentido, la vivienda funcionaría como lugar que aporta seguridad y estabilidad. Retomando el ejemplo anterior, luego de asegurarle una vivienda, si la persona necesita algún tipo de tratamiento, éste se realizaría desde los recursos y servicios a los que accede el resto de la ciudadanía y se proveería de equipos de profesionales para apoyar en ese proceso y para ayudar a que las personas puedan llevar a la práctica sus decisiones.

El modelo de *housing first*, en definitiva, traslada a la problemática de las personas en situación de calle conceptos que ya han sido ampliamente asumidos en otros ámbitos de las políticas sociales: la focalización de la atención, la centralidad del concepto de calidad de vida, la apuesta por la utilización de viviendas o equipamientos residenciales de pequeño tamaño, bien integradas en la comunidad, el énfasis en el control y la autodeterminación por parte de las personas usuarias, y el protagonismo de los conceptos de reducción de daños y baja exigencia.

Ambos modelos de políticas públicas coinciden en que la situación de calle no solamente es un problema habitacional y amerita un abordaje multidisciplinario. Sin embargo, proponen distintas estrategias debido a que hay puntos de partida contrapuestos sobre la incidencia de las decisiones individuales o las condiciones estructurales -especialmente en lo relativo al acceso a la vivienda- en la génesis del problema. Como resultado, la atención inmediata del modelo de escalera termina siendo una respuesta paliativa a la emergencia que difícilmente genere inclusión social, mientras que un modelo que pone en primer plano el derecho a la vivienda se orienta a generar cambios estructurales a mediano y largo plazo.

El paradigma de "housing first" es implementado en países como Canadá, Bélgica, Inglaterra y Escocia y las primeras evaluaciones de impacto muestran resultados alentadores. Por ejemplo, luego de un año de aplicación en cinco ciudades canadienses, se concluyó que, en comparación con el tratamiento habitual que estaba siendo implementado, el programa de políticas vinculadas a "housing first" produjo mejoras notables en la estabilidad de la vivienda, la calidad de vida y funcionamiento de la comunidad. El estudio de impacto concluyó que adoptar políticas de "housing first"

colabora con abordar el problema de la falta de vivienda crónica entre personas con padecimientos de salud mental, incluso con consumo problemático de sustancias².

2. Las políticas existentes en CABA

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1996, consagra en su Artículo N° 31 el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con “necesidades especiales”³ de escasos recursos. Este derecho también está consagrado en la Constitución Nacional y los tratados internacionales que ostentan su misma jerarquía.

En cuanto a la normativa local, se destacan dos leyes principales: una en relación con los derechos sociales en general (Ley N° 4.036) y otra vinculada a las personas en situación de calle en particular (Ley N° 3.706).

La primera otorga una protección genérica a los derechos sociales de los y las habitantes de la ciudad, de acuerdo con lo establecido por la Constitución local, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Si bien no menciona el derecho a la vivienda textualmente, sí alude a la obligación de la Ciudad de brindar alojamiento adecuado a personas adultas mayores y a personas con discapacidad.

Por otro lado, la Ley N° 3.706 de “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle”, sancionada en diciembre de 2010, es la que se ocupa particularmente del grupo en cuestión. La norma se refiere a distintos aspectos de la situación de calle, dando cuenta de todos los derechos de esta población y estableciendo que deben adoptarse medidas específicas para garantizarlos respetando la autonomía personal.

² Aubry, T., Tsemberis, S., Adair, C. E., Veldhuizen, S., Streiner, D., Latimer, E., ... & 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.

³ Hacemos referencia a “personas con necesidades educativas especiales” para respetar la terminología de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, dada la impronta médica y normalizante implícita en dicha denominación y su incompatibilidad con el modelo social de la discapacidad, no adherimos a su uso.

Sin embargo, lo que se observa en la práctica es que **no hay en la CABA políticas públicas suficientes y adecuadas para abordar esta problemática**. Las existentes tienen una perspectiva de corto plazo que se centra principalmente en paliar la emergencia con la oferta de alojamiento temporal, pero sin abordar las causas de fondo que explican el fenómeno. Al mismo tiempo, hay otros programas fragmentados, que no se enfocan en la persona ni aplican un abordaje integral.

La principal política de esta jurisdicción es el programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, creado por el decreto 690/06⁴, el cual, entre otras previsiones, otorga a las PSC un subsidio para exclusivo uso habitacional. Desde sus inicios esta política planteó desafíos y ha sufrido múltiples modificaciones, tanto a través de decretos como de decisiones judiciales.

En la actualidad, el subsidio es entregado por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad. Sus requisitos incluyen la residencia legal mínima de dos años en la ciudad y la acreditación de que la persona efectivamente se encuentra en situación de calle. Ambas condiciones, y sobre todo la segunda, parecen contrariar los preceptos que tiene la propia norma para la protección de personas en situación de calle, así como los preceptos constitucionales locales y nacionales. Mientras la ley incluye una faz preventiva y habla expresamente de “personas en riesgo”, este programa exige situación de calle efectiva y comprobable. Si bien este punto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Superior de Justicia en una acción declarativa presentada en septiembre de 2008 por la Asesoría Tutelar de la CABA, la redacción actual del artículo 4, conforme lo modificó el artículo 1 del Decreto N° 167/11, mantuvo ese requisito.

Como resultado de la insuficiencia de esta política pública, su fallida aplicación y problemática redacción, existen numerosos casos individuales presentados en la Justicia en lo Contencioso Administrativo de la CABA, que se han iniciado para acceder, aumentar o prorrogar el subsidio. Tan solo entre enero y mayo de 2022 se encontraban vigentes 4711 amparos vinculados al acceso, monto o actualización del subsidio⁵.

⁴ Más información disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/familiasencalle>

⁵ Según lo informado por el GCBA mediante pedido de información pública el 4 de julio de 2022 (EX-2022-19496401-GCABA-DGSOCAI).

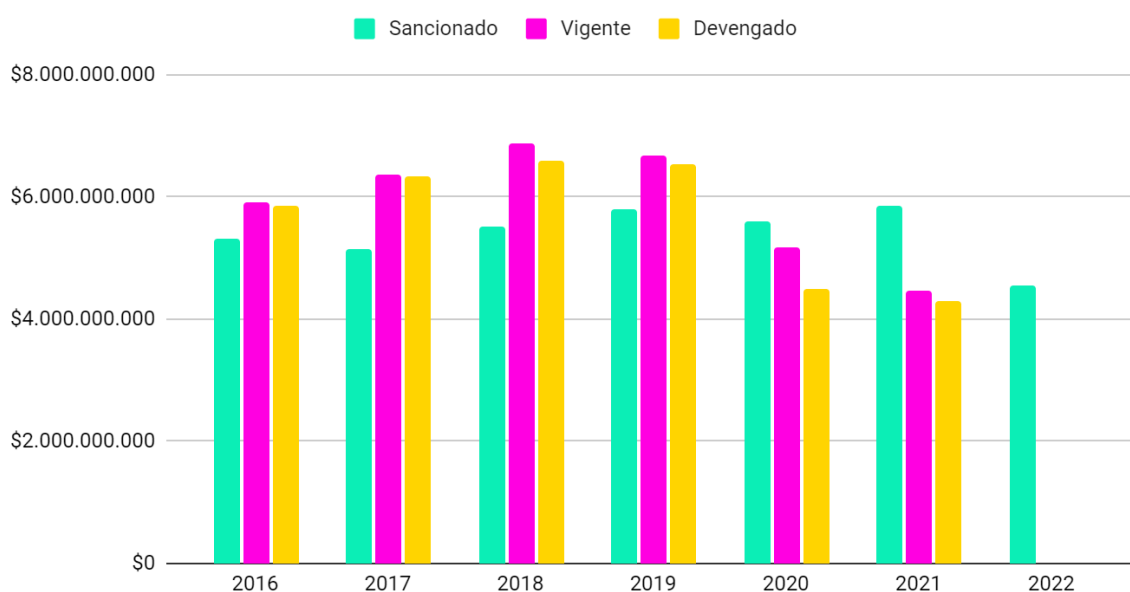
En conjunto con el subsidio habitacional existe el programa “Buenos Aires Presente” (BAP), que brinda atención primaria y acompañamiento para las personas en situación de calle. Quienes trabajan en él realizan recorridas por la ciudad y acuden a proveer asistencia cuando se recibe un llamado en la línea 108, que atiende “las consultas y/o solicitudes de los vecinos ofreciendo toda la información sobre los distintos programas de asistencia que brinda la Ciudad para personas en situación de vulnerabilidad social”. Como parte de esta política, existen paradores donde las personas en situación de calle pueden pasar la noche. Durante los meses de invierno estos dispositivos se ven reforzados por el “Operativo Frío”, un programa que tiene como objetivo dar una respuesta inmediata a las personas en situación de calle frente a las bajas temperaturas mediante la disponibilización de más plazas en paradores, y ropa de abrigo, alimentos calientes y elementos de higiene a quien lo necesite.

Por otro lado, la CABA cuenta con dos programas diferenciados por rango etario: uno para niñas, niños y adolescentes y otro para personas mayores. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que se adopten medidas de protección integral ante la amenaza o violación de sus derechos. Según la Ley Nacional N° 26.061, "cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares" (artículo 35). A su vez, la Ley N° 114 de la Ciudad incluye dentro de las pautas básicas de las políticas públicas de protección integral de las infancias, la elaboración, desarrollo, monitoreo y evaluación de programas específicos destinados a garantizar, entre otros, el derecho a la vivienda (artículo 35, inc. b). En este contexto, la Ciudad cuenta con equipos móviles que, entre otras problemáticas, intervienen de manera diferencial en los casos de situación de calle de niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, hay hogares destinados a personas adultas mayores: existen dos hogares de tránsito para esta población, uno para mujeres y otro para varones⁶.

⁶ Más información disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/personasmayores/hogaresdetransito>

En términos presupuestarios⁷, desde 2016 hasta 2021, el presupuesto destinado a programas para personas en situación de calle no ha sufrido cambios significativos. Sin embargo, en el año 2022 se sancionó una reducción del 35% respecto del presupuesto sancionado el año anterior. Asimismo, es importante destacar que todo el presupuesto corresponde al financiamiento de políticas de emergencia.

Presupuesto sancionado, vigente y devengado en programas dirigidos a personas en situación de calle 2016-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos abiertos publicados en Buenos Aires Data.

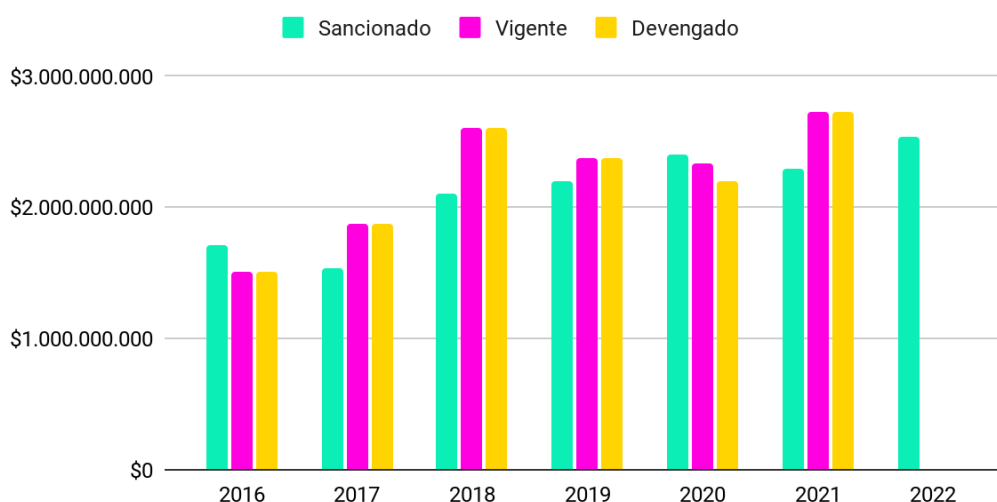
Nota: Los montos están expresados en pesos argentinos reales, actualizados por el índice de inflación.

En lo que respecta exclusivamente al subsidio habitacional (Decreto 690/06), aunque en el presupuesto sancionado para 2022 se observa un aumento del 10,7% respecto al año anterior, el análisis de las metas físicas evidencia que la cantidad de familias asistidas se redujo en un 3%. Desde el año 2016 hasta el año 2021 fue de 19.600 familias, y entre 2021 y 2022 se redujo a 19.000 hogares. Esta disminución reviste particular gravedad si se tiene en cuenta que las condiciones estructurales vinculadas

⁷ Para analizar la asignación presupuestaria destinada a personas en situación de calle, se contemplaron: el Programa 42 “Asistencia Socio Habitacional”, el 43 “Asistencia Familias Alta Vulnerabilidad Social”, que otorga los subsidios habitacionales definidos por el Decreto 690/2006, el 44 “Asistencia Integral A Los Sin Techo”, el 45 “Asistencia Inmediata Ante La Emergencia Social”, correspondiente a la implementación del “Buenos Aires Presente” (BAP), el Plan de remodelación de los Hogares y el financiamiento de Hogares de Tránsito. Todos ellos ejecutados por la Dirección General de Atención Integral Inmediata del MDHyH.

a la crisis habitacional de la ciudad que generan mecanismos de expulsión se profundizaron en los últimos años. Al mismo tiempo, la crisis económica actual y la falta de políticas habitacionales indican que el número de personas que requerirá este tipo de programas será cada vez mayor.

Presupuesto del Programa 43. Asistencia Familias Alta Vulnerabilidad Social (Decreto N° 690/2006) 2016-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos abiertos publicados en Buenos Aires Data.
 Nota: Los montos están expresados en pesos argentinos reales, actualizados por el índice de inflación.

Recomendaciones para una política integral

1. Adoptar políticas de prevención

Las causas de la vulnerabilidad en la que viven las PSC en ningún caso se pueden adjudicar únicamente a sus comportamientos individuales, ya que sus trayectorias vitales están ineludiblemente signadas por contextos socioeconómicos y por acciones y omisiones del Estado y/o del mercado que resultan expulsivas.

Las políticas de prevención pueden tener un mayor impacto a mediano y largo plazo que las que se centran únicamente en la atención inmediata, debido a que una vez que se ha vivido un tiempo en la calle, los desafíos para la inclusión social se incrementan. Las acciones de prevención se deben enfocar principalmente en garantizar el acceso universal sin discriminación al sistema educativo y de salud (incluyendo la atención

adecuada e integral en salud mental), fortalecer las políticas de capacitación laboral y la generación de fuentes de trabajo que tomen en consideración las transformaciones del mercado de empleo, y poner en el centro de la discusión a las políticas de vivienda.

En ese sentido, deberían elaborarse políticas que apunten a garantizar el derecho a la vivienda, más allá de la capacidad de pago de las personas y con mecanismos que excedan la construcción de nueva vivienda y el otorgamiento de créditos hipotecarios.

Algunos ejemplos pueden ser la aplicación de políticas de acceso a la vivienda progresivas, donde se ofrece una alternativa habitacional mientras se articula y gestiona la obtención de la vivienda permanente. Al mismo tiempo, pueden desarrollarse programas de alquiler social, como parte de las políticas progresivas o como programa con finalidad propia. Este tipo de alquiler consiste en la oferta de unidades habitacionales para alquilar en inmuebles públicos o privados pero tutorados por una agencia pública, con el valor del alquiler total o parcialmente subsidiado a fin de que resulte accesible a familias de bajos ingresos.

Asimismo, es fundamental identificar ciertos factores de riesgo asociados a habitar en la calle. En algunos países, como Chile y Reino Unido, se ha detectado que un porcentaje importante de las personas en situación de calle han egresado de instituciones como las fuerzas armadas, la cárcel o los servicios de cuidado de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores o personas con discapacidad. Por lo tanto, se estableció como parte de las políticas de prevención el fortalecimiento del vínculo con dichos establecimientos para garantizar factores de protección y la implementación de un enfoque de inclusión social que facilite la vida independiente. A esto tendió la Ley de Salud Mental de CABA (Ley N° 448) y su decreto reglamentario (decreto 635/004), que establecen que las personas que hayan sido externadas de instituciones monovalentes y no cuenten con un grupo familiar continente deberán acceder a servicios de albergue, y que el presupuesto de cada año debe contemplar las partidas necesarias para su puesta en funcionamiento. Sin embargo, estas articulaciones no se han efectivizado en los hechos.

2. Garantizar una atención y asistencia centrada en las personas

Como se planteó con anterioridad, en la actualidad existen en CABA programas destinados a la protección de personas en situación de calle que se centran en la atención inmediata y asisten a quienes ya se encuentran en ese estado. Estas políticas, al estar ligadas a la emergencia, no ofrecen opciones a largo plazo. Constituyen dispositivos aislados que fragmentan las problemáticas de las PSC sin adoptar una mirada integral. En tal sentido, cuando alguien desea tramitar un subsidio habitacional sólo se observa su situación habitacional; cuando alguien toma contacto con el BAP sólo se considera la situación urgente por la que se lo convoca; y cuando alguien accede a un parador sólo consigue un lugar donde pasar la noche.

Dada la complejidad y la multicausalidad de la situación de calle es necesario que las políticas públicas que la aborden, aun aquellas que se centren en la atención inmediata, sean integrales y pongan a la persona en el centro. Un programa de protección en la emergencia debe estar preparado para intervenir en distintas dimensiones, como la salud, la educación y la alimentación.

Como respuesta a la multidimensionalidad de la problemática y teniendo en cuenta la responsabilidad del Estado en garantizar los derechos de las PSC, es necesario diseñar políticas intersectoriales e interdisciplinarias que incorporen a diversas áreas estatales a cargo de ampliar la cobertura y calidad para el acceso a los servicios y bienes públicos. Para ello, es clave el trabajo conjunto y la articulación interministerial. La atención de la situación de calle no debería ser solo cuestión del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, sino que tendría que trabajarse coordinadamente con centros de salud, centros educativos y programas alimentarios para que se resuelvan *in situ* los conflictos relacionados con estos temas y no se burocraticen las soluciones. Por ejemplo, en Uruguay se entiende que la temática no puede ser abordada exclusivamente por el Ministerio de Desarrollo Social. Los organismos responsables de la protección social establecieron una Mesa Interinstitucional de Calle⁸ integrada por distintas entidades vinculadas a la problemática, como el Instituto de niñez, el Ministerio de Trabajo, los servicios de salud, entre otras.

⁸ Más información disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/plan-invierno-2019>

En este mismo sentido, se deben asegurar articulaciones institucionales que permitan el acceso prioritario a ciertos programas que resulten los más frecuentemente recurridos por esta población; por ejemplo: el acceso a programas alimentarios. En estos casos, a su vez, se requerirá de una atención diferenciada acorde a las necesidades de la persona, siempre desde un enfoque de derechos y en el marco de las normativas vigentes.

Asimismo, resulta necesario tener herramientas para realizar un seguimiento de las personas asistidas, permitiendo identificar a aquellas recurrentes, continuar con trámites ya iniciados sin necesidad de reiniciar permanentemente las intervenciones y evaluar medidas concretas y próximos pasos acordes a cada situación.

Existen experiencias interesantes en otros países que evidencian la importancia de la articulación y el seguimiento. En Brasil, España, Chile y Canadá existen programas y líneas de trabajo que buscan articular distintas áreas del Estado. En Brasil se articula entre el Sistema Único de Asistencia Social y el Sistema Único de Salud para cualificar la oferta de servicios. En España se elaboró un plan⁹ que, entre otras cosas, busca la coordinación entre los distintos sistemas de atención y el mejoramiento de los paradores. Chile¹⁰, por su parte, además del trabajo articulado, propone la figura del acompañante psicosocial para asistir a la persona y hacer un seguimiento de su situación. En Canadá¹¹, desarrollaron un sistema de acceso coordinado con bases de datos centralizadas y actualizadas en tiempo real, que permiten tener toda la información relevante disponible, priorizar familias y monitorear la evolución de cada persona.

Por último, todo plan de intervención que se cree debe respetar la capacidad de agencia sobre las decisiones vitales, la autonomía de la voluntad y el poder de elección y de control de las PSC sobre sus propias vidas. Por esto, los programas tienen que

⁹ Más información disponible en:

<https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/EstrategiaPSH20152020.pdf>

¹⁰ Más información disponible en:

<https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/programas-sociales/personas-en-situacion-de-calle/programa-calle>

¹¹ Más información disponible en:

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/homelessness/directives.html#h2.3-h3.4>

consistir en lineamientos y propuestas que deberán definirse en última instancia con la persona, para tomar decisiones libres e informadas.

3. Asegurar la igualdad y no discriminación en el abordaje del problema

Una política integral para PSC debe de tener un enfoque basado en derechos humanos que reconozca a las personas que habitan en la calle como titulares de derechos y al Estado como responsable último de garantizarlos sin ningún tipo de discriminación.

En línea con lo anterior, se deben desarrollar estrategias de comunicación y educación permanente que construyan una cultura de respeto a los derechos de las PSC, poniendo particular énfasis en la formación interdisciplinaria de funcionarias y funcionarios de los sectores que tienen injerencia en las políticas de atención y asistencia destinadas a esta población, a fin de garantizar que se eliminen prejuicios.

Para una política integral, también es relevante desarrollar estrategias que faciliten a las PSC el conocimiento de sus derechos y el empoderamiento jurídico. Esto requiere brindarles -en articulación con organismos públicos de defensa y organizaciones sociales- información útil, oportuna, accesible y adecuada sobre los programas y garantías existentes para las PSC y asegurar su acceso a servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito.

Por otro lado, para garantizar el acceso a derechos sin discriminación es necesario reconocer que las múltiples vulnerabilidades que viven quienes habitan en la calle se intersectan con otras experimentadas por otros grupos, debido a su edad, discapacidad, lugar de origen, situación migratoria, identidad y expresión de género, etc. Identificar y comprender las necesidades particulares de estas poblaciones en cada momento de su curso de vida es un primer paso para definir una intervención diferenciada y especializada que permita proteger derechos tomando en cuenta las desigualdades preexistentes.

Actualmente en CABA existen programas que brindan atención y asistencia inmediata focalizados por edad (niñas, niños y adolescentes y personas adultas mayores). Las soluciones que brinden estos programas deben ser aquellas que mejor satisfagan el principio del interés superior del niño, niña o adolescente y que asuman que los factores que ocurren más temprano en la vida tienen consecuencias posteriores en

sus trayectorias vitales. Al mismo tiempo, deben contemplar las necesidades de las personas adultas mayores, ya que acceder a la vivienda a través del mercado no es una respuesta válida para este grupo poblacional.

Incorporar un enfoque de derechos en el caso de personas migrantes en situación de calle o riesgo de estarlo implica identificar y eliminar las barreras que generan discriminación. Esas barreras pueden ser, por ejemplo, el requisito de dos años de residencia legal en la ciudad que plantea el actual programa del subsidio habitacional creado por el decreto 690/06.

En el caso de las PSC con discapacidad, todas las intervenciones deben estar guiadas por el modelo social¹² y por las obligaciones que emanan de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Ley Nacional de Salud Mental (ley 26.657). En este sentido, el Estado debe garantizar que los dispositivos y programas de atención y asistencia que brinde a este colectivo sean receptivos de sus necesidades, accesibles y respetuosos de su autonomía, evitando en todos los casos la segregación en instituciones u hogares y promoviendo la inclusión social y la vida independiente.

Por su parte, es necesario contar con dispositivos de atención e inclusión social que propendan a la transformación de las relaciones desiguales de poder basadas en género y al respeto a la orientación sexual, identidad y expresión de género de las PSC. Por ejemplo, la política nacional de atención para PSC de Costa Rica¹³ incorpora un componente de género que se traduce en acciones como: formación a funcionarias y funcionarios públicos municipales y paradores; generación de diagnósticos periódicos sobre las necesidades de las mujeres transexuales y cisgénero en situación de calle, charlas informativas en paradores para el conocimiento de las prácticas de violencia basada en género y de los derechos de las mujeres, entre otras.

¹² Según este enfoque, la discapacidad no es una enfermedad ni una problemática individual, sino una construcción social derivada de la existencia de entornos rígidos no preparados para responder a la diversidad humana.

¹³ Disponible en:

[https://www.iafa.go.cr/images/contenido/articulos/acerca-de-iafa/Documento%20Poli%C4%9Btica%20final%203%20de%20julio%20\(5-7-16\).pdf](https://www.iafa.go.cr/images/contenido/articulos/acerca-de-iafa/Documento%20Poli%C4%9Btica%20final%203%20de%20julio%20(5-7-16).pdf)

4. Implementar estrategias de inclusión social

La inclusión social de las personas que han vivido en situación de calle amerita un abordaje integral a mediano y largo plazo que contemple el fortalecimiento de redes de apoyo, la inserción educativa y laboral y la garantía del derecho a la vivienda.

La identificación y creación de redes de apoyo de las PSC es crucial para una inclusión social duradera y efectiva. Para alcanzar esa meta, se deben identificar sus vínculos y personas cercanas a fin de fortalecerlos. Existen iniciativas en países como Chile y Sudáfrica que hacen hincapié en la creación y el mantenimiento de redes. Ciudad del Cabo, por ejemplo, incluye específicamente en su política pública para personas en situación de calle lo que llaman la “Local Network of Care”¹⁴, donde se convoca a organizaciones tanto comunitarias como de la sociedad civil a establecer redes locales, que acompañan a las PSC, trabajan en la prevención y también en soluciones a largo plazo, ayudando en su reinserción en sus comunidades de origen y monitoreando su progreso.

A su vez, es necesario un período de adaptación y/o transición, ya sea que se trate de una persona que egresa de un dispositivo, como de una persona que inicia un nuevo trabajo o cualquier otro cambio en sus condiciones de vida. En todos los casos, es importante tener un sistema de acompañamiento cercano. Existan o no redes personales, se requiere que un o una profesional o equipo especializado pueda hacer el seguimiento de la persona, y le brinde apoyo y herramientas prácticas para acceder a prestaciones sociales cuando sea necesario.

Por otro lado, para abordar el tema de la inserción laboral se debe reconocer que la dificultad de generar recursos económicos a partir de un empleo responde esencialmente a las desigualdades que reproduce el mercado de trabajo, por sobre las capacidades y el esfuerzo individual. Por lo tanto, es necesario superar la lógica de programas de reinserción social limitados a la capacitación en oficios que indirectamente responsabilizan a las propias personas de su desempleo, reproduciendo imaginarios que afianzan la idea de que estas no tienen la formación, aptitud o voluntad suficiente para salir de su situación. Las capacitaciones laborales deben enfocarse en reconocer las redes de apoyo y competencias preexistentes,

¹⁴ Cape Town City (2013), Street People Policy, Policy Number 12398B. Disponible [aquí](#).

tomando en cuenta que un gran porcentaje de las PSC realizan actividades que generan ingresos¹⁵. Asimismo, es necesario adaptar las capacitaciones a las demandas del mercado e intereses de las PSC, garantizando que la formación no reproduzca estereotipos de ninguna índole.

En esta línea, dichas acciones deben pensar en el sujeto inscripto en su entorno y no de forma aislada¹⁶. Esto implica implementar políticas de fortalecimiento de las redes de apoyo y generar fuentes de trabajo que hagan frente a la informalidad laboral generada por el mercado. En la Ciudad de México, hay una experiencia piloto de contratación temporal de PSC para el funcionamiento de los programas de atención durante los operativos de invierno. Esta iniciativa puede aportar tanto para generar ingresos en PSC que necesitan apoyo para la inserción laboral como para que los servicios de asistencia tengan mayor aceptación, al ser facilitados por personas que vivieron la misma circunstancia¹⁷. Otras iniciativas innovadoras para el empleo se han impulsado en Lisboa, donde se estableció un cupo de puestos de trabajo en organizaciones estatales para PSC, y en Irlanda, donde se implementó un programa de inserción laboral en el que las PSC trabajan como guías turísticas.

Finalmente, como señala el modelo *housing first*, si bien el acceso a la vivienda no es suficiente, es una estrategia indispensable de inclusión social. La vivienda es un elemento fundamental que genera estabilidad en relación a la subjetividad, las relaciones y la seguridad, permitiendo a las PSC plantearse nuevos proyectos de vida y alcanzar sus objetivos personales. Este enfoque se basa en la idea de que las personas necesitan cubrir sus necesidades básicas, como la alimentación y el lugar de residencia, antes de ocuparse de otras cosas, tales como conseguir un trabajo, elaborar un presupuesto adecuado o atender problemas de consumo de sustancias. Además, el enfoque *housing first* sostiene que la elección de la vivienda y los servicios de apoyo por parte de la propia persona es primordial, ya que ello hará que la aplicación de la política sea más sustentable en el tiempo. Así lo evidencia el programa "Housing First Discus" en Ámsterdam, el cual demostró que las personas beneficiarias seguían alojadas en sus viviendas a los 12 meses de su entrada. En Copenhague la tasa

¹⁵ Según el Censo de Personas en Situación de Calle (2022) publicado por el GCBA en mayo de 2022, el 84,4% de la población de 10 años y más declaró realizar actividades remuneradas

¹⁶ Martín Boy (2011) "Políticas Sociales para personas que viven en la calle: un análisis comparativo entre el caso de la ciudad de Buenos Aires y del Distrito Federal".

¹⁷ *Ibidem*.

de retención de vivienda era del 94%, similar al nivel conseguido por el servicio “Housing First Turning Point” en Glasgow (92%). El servicio “Casas Primeiro” en Lisboa informaba, a su vez, una tasa del 79%¹⁸.

5. Promover la participación en la toma de decisiones

En los diferentes momentos del ciclo de la política pública se deben de incorporar mecanismos para la participación efectiva y protagónica de las PSC y otros actores sociales que trabajen en la temática. Así, se da lugar a plantear ideas, propuestas e incidir en el diagnóstico y las definiciones de alternativas y estrategias desde las realidades y experiencias de vida de los destinatarios y destinatarias de la política.

Por ejemplo, para la construcción de la “Política Pública Social para Habitantes de Calle” en Colombia¹⁹, se realizaron foros regionales con la participación de personas en situación de calle, organizaciones de sociedad civil y la academia. Como resultado de estos espacios participativos se pudieron establecer los factores de riesgo y las principales afectaciones asociados a la habitación en calle, analizados en el marco de la legislación local y los derechos humanos. Estos hallazgos construidos de forma colectiva son claves para priorizar estrategias de prevención y atención.

Durante la implementación de los programas, proyectos y servicios se deben generar instancias de participación de las PSC para que las políticas se adapten y den respuestas a necesidades particulares. Es importante que se mantengan canales de comunicación y participación plural y activa para la ejecución, monitoreo, evaluación y mejora constante de las estrategias dirigidas a las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo. El deber de garantizar la participación efectiva puede requerir la adopción de medidas específicas. Por ejemplo, en el caso de las personas con discapacidad deben asegurarse medidas de accesibilidad comunicacional, tales como la implementación de la lengua de señas, el Braille o la lectura fácil.

¹⁸ Busch-Geertsema, V. (2013) Housing First Europe: Final Report. Disponible [aquí](#).

¹⁹ Más información disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-social-habitante-de-calle.pdf>

En esta línea, es relevante la experiencia de Canadá, que incorpora en las directrices de su estrategia para PSC²⁰ la creación de un consejo asesor comunitario a cargo de aprobar y coordinar los esfuerzos a nivel local para abordar la problemática. Este consejo está conformado por referentes que tienen un conocimiento profundo de las prioridades de las PSC, como personas que han vivido en la calle y organizaciones enfocadas en grupos de población presentes dentro de las PSC a nivel local (jóvenes, pueblos indígenas, sobrevivientes de violencia intrafamiliar, migrantes, personas con discapacidad psicosocial, etc.).

6. Producir y difundir información de calidad

Un primer paso en la construcción de políticas integrales para abordar la problemática en cuestión es contar con información de calidad que permita reconocer la magnitud, las causas y la diversidad de experiencias y exclusiones acumuladas en el curso de vida de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo. Si bien la falta de vivienda es la característica más visible del fenómeno, un diagnóstico más profundo y actualizado es esencial para comprender las complejidades y las diferentes dimensiones que este involucra: vivienda, salud integral, educación, trabajo, relaciones sociales y familiares, violencias, etc.

La Ley N° 3.706, de la CABA, establece en su artículo 4 la obligación de elaborar un relevamiento anual de esta población. Dicho relevamiento debe contar con una metodología y variables consensuadas asegurando la participación activa de colectivos de personas en situación de calle, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil. Esto robustecería la calidad y legitimidad de la información, garantizando la mejora constante en el proceso de su recolección, procesamiento, análisis y uso para el diseño y adaptación de políticas públicas. Además, los datos deberían estar desagregados por género, discapacidad, edad, entre otras variables, a fin de evitar que las situaciones de vulnerabilidad particulares se diluyan en estadísticas generales. Cabe destacar también que la información que el relevamiento arroje debería ser complementada con estudios cualitativos que profundicen en las

²⁰ Reaching Home: Canada's Homelessness Strategy Directives. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/homelessness/directives.html>

múltiples vulnerabilidades que atraviesan quienes habitan en la calle y en cómo estas se intersectan entre sí.

Asimismo, con el objetivo de brindar una respuesta integral a las personas en situación de calle, es necesario conocer: si cuentan con familiares, referentes afectivos y afectivas u otras redes de apoyo; si reciben algún ingreso, pensión no contributiva u otra prestación social; si atravesaron algún proceso de institucionalización por motivos de salud mental, por carecer de cuidados parentales, por haber recibido una pena privativa de libertad o por cualquier otra razón; si se consideran personas con discapacidad y si cuentan con Certificado Único de Discapacidad (CUD), entre otros datos relevantes para que las respuestas brindadas sean adecuadas a sus necesidades.

Otro paso de gran importancia para recabar información certera sobre esta problemática es incorporar a las PSC al Censo Nacional, como se logró recientemente en Chile²¹ y se probó por primera vez en Argentina para el realizado en mayo de 2022 con un operativo censal especial. Incluir a esta población en la contabilización oficial aplicando el mismo cuestionario del Censo -sin las preguntas referidas a la vivienda- tiene implicancias prácticas para la definición de políticas y un gran peso simbólico al reconocer a las personas sin un domicilio, que han sido históricamente invisibilizadas.

Por otro lado, la información de calidad no debe limitarse a la referida al diagnóstico de la situación. También es necesario garantizar acceso a información pública fiable y completa sobre el cumplimiento de los objetivos, metas, plazos, resultados e impactos de los procesos de implementación de la política, permitiendo el monitoreo ciudadano y la adopción de respuestas cada vez más adecuadas y efectivas.

Conclusiones

La Ciudad de Buenos Aires tiene una gran deuda con la población que vive en la calle. En primer lugar, la invisibilización de la problemática a través de la metodología de conteo y el tratamiento represivo de quienes viven en la calle es una práctica habitual.

²¹ En Chile se incluyó por primera vez a las PSC en el Censo abreviado realizado en 2017, lo que permitió su incorporación en la contabilización oficial de su población que se realiza cada diez años.

Más allá de lo que se observa cotidianamente en la calle, la crisis habitacional persistente y la crisis económica vigente, para mayo del 2022, el GCBA declaró que hay tan sólo 38 personas más en situación de calle que en abril de 2021. Este subregistro estadístico tiene una fuerte correlación con la asignación insuficiente de fondos para revertir la problemática y la ineficacia de las políticas implementadas hasta el momento.

Las políticas existentes tienen una perspectiva cortoplacista, focalizada en la emergencia y centrada en las causas individuales del problema, y carecen de articulación entre sí. La evidencia disponible en países de diversas regiones muestra que la aplicación de modelos que pongan en primer plano el derecho a la vivienda y que planteen un abordaje multidimensional generan cambios con mayor impacto a mediano y largo plazo.

El desafío es transitar hacia una perspectiva amplia, intersectorial, interdisciplinaria y estructural que reconozca tanto la diversidad de trayectorias de vida de las PSC, como el rol que juegan las políticas de vivienda, de protección social, de ingresos, de trabajo, de salud y de educación para prevenir el problema y generar inclusión.

Por otro lado, la Ciudad de Buenos Aires, además de fortalecer las políticas asistenciales existentes para abordar de manera urgente la problemática de quienes viven en calle, debe desplegar soluciones estructurales que nos permitan repensar la manera en la que estamos “haciendo ciudad”.

Volver a darle a la vivienda su función social, derribar las barreras de acceso y permanencia en el hogar y pensar políticas que desalienten la especulación inmobiliaria son algunas de las cuestiones que se deben abordar para garantizar el derecho a la ciudad.