CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO

Innovación Social y Personas en Situación de Calle

Un nuevo enfoque en búsqueda de respuestas efectivas

Índice

1. Introducción 2
2. Definición 3
3. Cuantificación y caracterización 5
4. Respuestas a nivel nacional 9
5. Innovación social 11
6. Desafíos, oportunidades y evidencia internacional 14
6.1. Acceso a la vivienda 14
6.1.1. Desafío 14
6.1.2. Oportunidades y recomendaciones 14
6.1.3. Ejemplos y referencias 16
6.2. Prevención 17
6.2.1. Desafío 17
6.2.2. Oportunidades y recomendaciones 18
6.2.3. Ejemplos y referencias 19
6.3. Empleabilidad 22
6.3.1. Desafío 22
6.3.2. Oportunidades y recomendaciones 22
6.3.3. Ejemplos y referencias 24
6.4. Participación 26
6.4.1 Desafío 26
6.4.2 Oportunidades y recomendaciones 26
6.4.3. Ejemplos y referencias 27
6.5. Orientación a resultados 29
6.5.1. Desafío 29
6.5.2. Oportunidades y recomendaciones 29
6.5.3. Ejemplos y referencias 30
6.6. Recolección de datos 31
6.6.1. Desafío 31
6.6.2. Oportunidades y recomendaciones 31
6.6.3. Ejemplos y referencias 32
7. Conclusión 33
Referencias bibliográficas 34
Anexos 37
A1. Modelo económico: Curva de necesidad y generosidad (O'Flaherty 2003) 37
A2. Comparación Internacional 39
A3. Evolución temporal variables económicas y sociales (2011 - 2021) 39

1. Introducción

El presente documento busca colaborar en la promoción de nuevas soluciones para dar respuesta a las personas en situación de calle. En este sentido, facilitar el diseño, implementación y evaluación de soluciones innovadoras.

La complejidad de este fenómeno y su evolución en el tiempo motivan a revisar las estrategias actuales. Procesos similares se están desarrollando en distintas ciudades a nivel mundial, incluso en varios países de renta alta donde esta problemática social está también presente, siendo quizá el desarrollo del modelo Housing First el ejemplo más icónico en esta transformación.

En Uruguay, la tendencia creciente de este fenómeno en cada una de las mediciones realizadas y los riesgos asociados a pernoctar en la intemperie han concentrado, en muchas oportunidades, los esfuerzos en dar una respuesta rápida y de emergencia ampliando así la cobertura de los centros nocturnos. En este contexto, la actual administración de los Programas de Atención a Calle del Ministerio de Desarrollo Social se ha propuesto como uno de los ejes principales en su trabajo la diversificación de la respuesta de atención. Una de las acciones desarrolladas en esta línea es la convocatoria a Organizaciones de la Sociedad Civil a presentar propuestas de innovación social.

Por lo tanto, este trabajo pretende ser un insumo en este proceso. A través de sistematizar estudios realizados a nivel internacional y nacional, presenta un análisis sobre la situación de calle y el potencial de la innovación social en el contexto nacional basados en ejemplos concretos.

El documento está estructurado de la siguiente forma: primero se discute la definición de situación de calle, en la segunda sección se analiza los relevamientos realizados sobre las personas en situación de calle en Uruguay, a continuación se presentan las respuestas a nivel nacional, en la siguiente sección se introduce el concepto de innovación social y recomendaciones para su aplicación, en la quinta sección se presenta experiencias innovadoras a nivel internacional, por último se concluye resumiendo los principales hallazgos del estudio.

2. Definición

En primer lugar, antes de profundizar sobre este fenómeno, es necesario acordar una definición sobre qué se entiende por personas en situación de calle (PSC). La **amplitud** de este concepto tiene **implicancias concretas sobre las respuestas** qué se deben impulsar desde el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para atender esta situación.

Un primer acercamiento a responder esta pregunta es la categorización establecida por European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) denominada European Typology on Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS)[1] integrada por las siguientes categorías y definiciones:

TABLA 1: **EUROPEAN TYPOLOGY ON HOMELESSNESS AND HOUSING EXCLUSION (ETHOS)**

CATEGORÍA	DEFINICIÓN
Sin Techo	1) Vivir en un espacio público.
	2) Pernoctar en un centro nocturno y pasar el día en la calle.
Sin Vivienda	3) Estancias en centros para personas en situación de calle.
	4) Estancias en centros para mujeres.
	5) Estancias en centros para inmigrantes y refugiados.
	6) Vivir en instituciones como prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales, etc.
	7) Vivir en viviendas con apoyo donde las personas no tienen contrato arrendamiento.
Vivienda insegura	8) Vivir en una vivienda sin título legal.
	9) Estar notificado legalmente de abandono de la vivienda.
	10) Vivir bajo amenaza por parte de la familia o la pareja.
Vivienda inadecuada	11) Vivir en una estructura temporal.
	12) Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal.
	13) Vivir en condiciones de hacinamiento.

Se desprende de una lectura rápida que todas las categorías incluyen diversas dificultades que se enfrentan las personas en cuanto el acceso a la vivienda y a la garantización del cumplimiento de este derecho. Para aterrizar este concepto se puede pensar que están incluidas las familias que viven en asentamientos, mujeres atendidas por centros de Instituto Nacional de las Mujeres, privados de libertad, personas internadas en centros de salud mental o hospitales psiquiátricos, entre otros.

[1] Disponible en: https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-2451810583665757549 2.pdf

Más allá de que fácilmente se puede acordar en que no corresponde considerar todas estos grupos como situación de calle, es interesante analizar qué sería de esas personas si no vivieran en la situación actual. En otras palabras, si son potenciales personas en situación de calle y cómo es el diálogo entre estas poblaciones.

La definición más habitual es considerar las categorías 1, 2 y 3. En Uruguay actualmente también se podría decir que están incluidas personas en la categoría 7. También otros países tienen consideraciones aún más amplias, por ejemplo, Australia considera las categorías 1, 2, 3, 8 y 11.

La consolidación de estrategias centradas en la vivienda del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), las cuales se presentarán más adelante en este documento, podría interpretarse como una **ampliación de las categorías consideradas** cuando se estima cuántas personas hay en situación de calle. Sería oportuno evaluar si este cambio es deseable a medida que este programa crezca considerando las dificultades que implica en términos de comparación internacional.

Otro acercamiento es propuesto por el Department of Housing and Development en el Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing (HEARTH) Act (2009)[2], donde definen que aquellos elegibles para una intervención deben cumplir al menos una de las siguiente cuatro definiciones de situación de calle:

1. Vivir en un lugar que no está destinado para ser habitado, esto incluye refugios de emergencia y hogares de transición.
2. Personas que pueden ser desalojadas en los próximos 14 días.
3. Familias con menores que viven en viviendas inestables.
4. Personas víctimas de violencia doméstica.

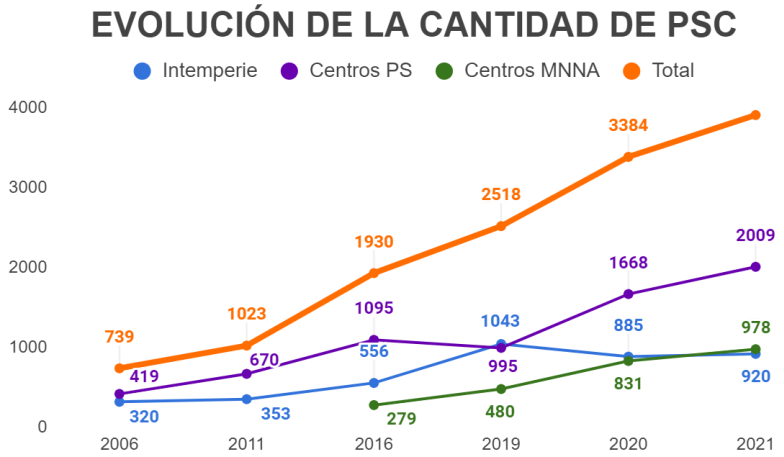
Este es un ejemplo de cómo la definición establece la amplitud de la intervención. En este caso concreto, la definición es más amplia de lo habitual.

[2] Disponible en: https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1877

3. Cuantificación y caracterización

Desde el 2007 el MIDES realiza el **censo** a personas en situación de calle, siendo el último realizado en 2020. Sólo en dos instancias este relevamiento se realizó a nivel nacional (2011 y 2020), en las restantes cuatro se restringió a Montevideo (2007, 2016, 2019, 2021). El hecho de que los relevamientos se hayan realizado en distintos momentos del año dificulta la comparabilidad de los resultados. En el caso de Montevideo, las zonas a recorrer se definen utilizando la información de las llamadas de la ciudadanía para informar que hay una persona en situación de calle al MIDES. A continuación se presenta un gráfico con la evolución de este fenómeno en Montevideo:

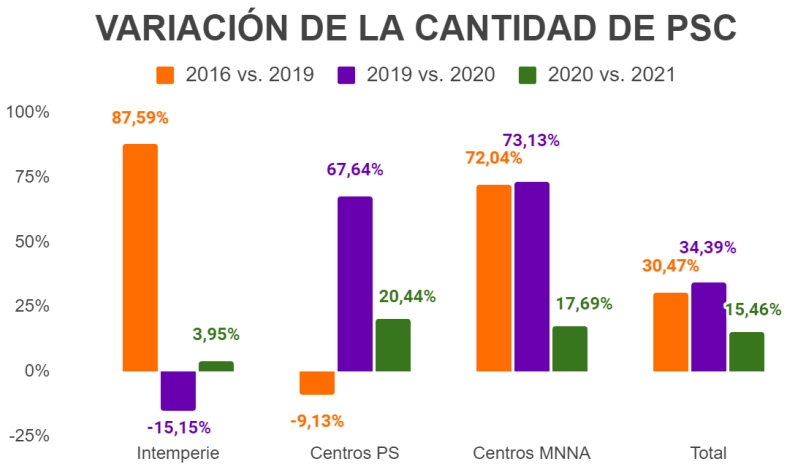
GRÁFICO 1: **EVOLUCIÓN RELEVAMIENTOS PSC (2006 - 2021)**



Fuente: Visualización generada a partir del datos del MIDES.

Además de la evolución del número total de personas, se desagrega en tres grupos: intemperie, centros para personas solas (PS), centros para mujeres con niños, niñas y adolescentes (MNNA). A continuación se muestran la variación porcentual de las últimos relevamientos contra la edición anterior:

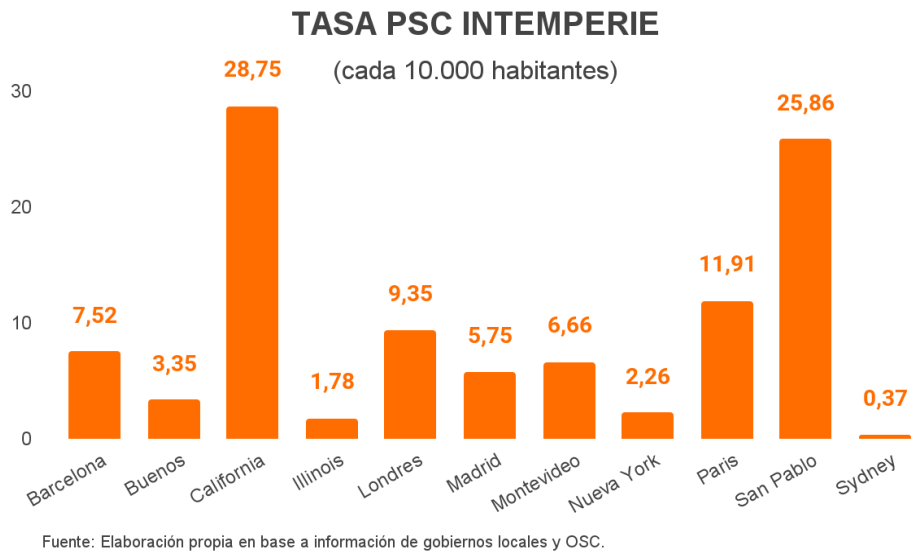
GRÁFICO 2: **VARIACIÓN (%) ENTRE RELEVAMIENTOS PSC (2016 - 2021)**



Fuente: Visualización generada a partir del datos del MIDES.

La medición de este fenómeno a nivel internacional varía considerablemente. No solo por las distintas definiciones utilizadas sino también por las decisiones metodológicas al momento de realizar los relevamientos. Si se compara la población en intemperie con respecto a **estudios similares en otras ciudades**, se puede observar que la realidad de Montevideo es similar a la de varios países incluso hay ejemplos de ciudades con números considerablemente más altos.

GRÁFICO 3: **COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE TASA PSC INTEMPERIE CADA 10.000 HABITANTES**



Fuente: Elaboración propia en base a información de gobiernos locales y OSC.

Una consideración a tener en cuenta al momento de interpretar los datos del censo es que esta metodología está reflejando la "foto" de ese día en particular. Es decir, cuántas personas durmieron a la intemperie y cuantas en dispositivos del MIDES. En primer lugar, es importante considerar este punto porque no necesariamente implica que ese número sea fácilmente extrapolable a otros momentos del año. En segundo lugar, aún más importante, porque no se puede concluir sencillamente que entonces la oferta de centros de atención para personas en situación de calle debería aumentar en 885 cupos utilizando como referencia cuántas personas pernoctaron a la intemperie según los datos del censo 2020 realizado por el MIDES. Es fundamental analizar este fenómeno desde una **perspectiva de proceso**, es decir teniendo presentes sus variaciones en el tiempo.

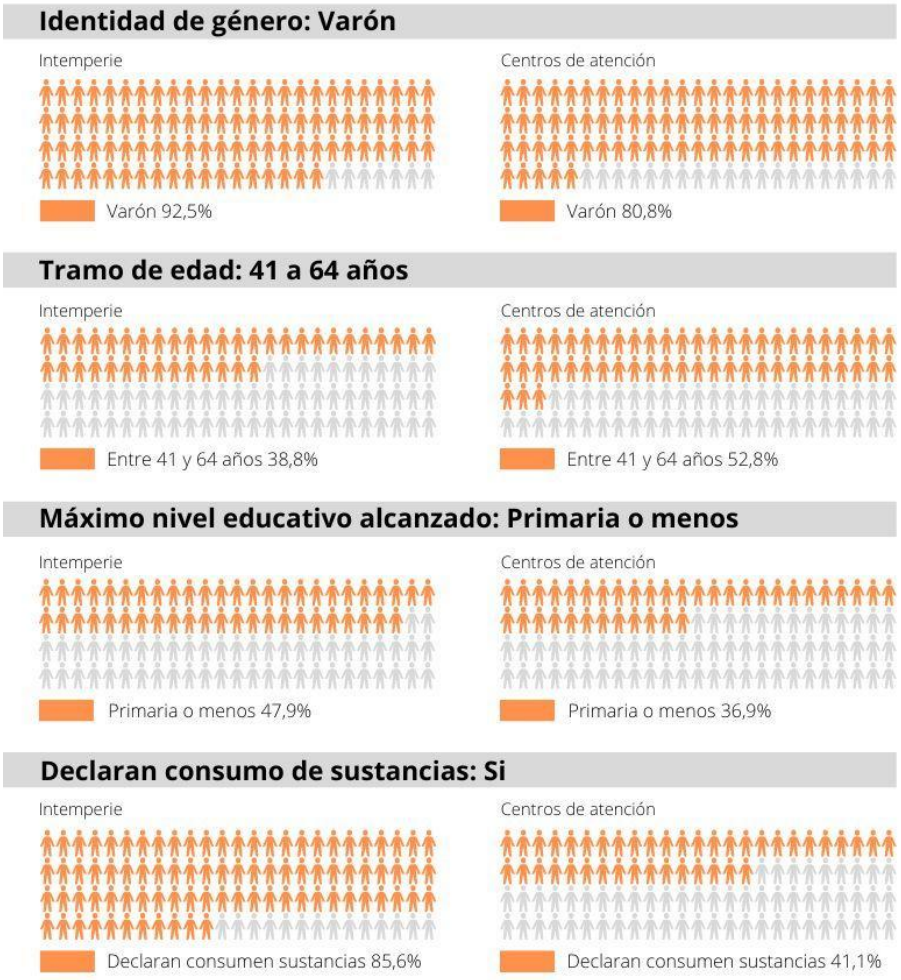
Simplemente para explicar este punto, se podría pensar que en un día normal de funcionamiento del sistema de atención hay personas que solicitan por primera vez atención, otras que teniendo su lugar en centro duermen en la intemperie por diversos motivos, también están quienes acceden al centro ocupando ese cupo por la noche, y algunos que pudieron lograr revincularse con un familiar que los va a recibir en casa o que mejoraron sus ingresos y pagarse un lugar en una pensión, entre tantas otras situaciones. Un dato que puede complementar este argumento es que en el censo de 2016 identificaron 1930 Personas en Situación de Calle en Montevideo mientras que el total de personas atendidas en ese año por el Ministerio de Desarrollo Social, según los datos presentados, fue 4707 siendo para 1480 (31,4%) de ellos la primera vez que accedían a estos centros.

Por otro lado, cuando se analiza la evolución en los últimos diez años comparado con otras variables económicas y sociales de interés[3], se puede observar que la cantidad de personas en situación de calle ha crecido constantemente al igual que el desempleo con la excepción de 2021[4]. La cantidad de privados de libertad también tuvieron una tendencia positiva con la excepción del año 2018[5].

En lo que refiere al costo de la vivienda y la incidencia de la pobreza en las personas, ha habido oscilaciones en esta década por lo que no se aprecia una tendencia tan marcada. Aunque está fuera del enfoque de estudio, sería interesante profundizar este análisis considerando otras variables.

A partir de 2016 se incluye una encuesta que permite profundizar en la **caracterización** de las personas y sus trayectorias. A continuación se presenta una visualización con algunas de los datos recolectados:

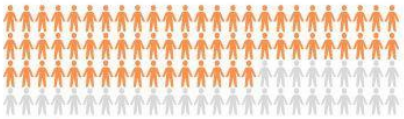
ESQUEMA 1: **CARACTERIZACIÓN PSC (2020)**



[3] Ver A3. Evolución temporal variables económicas y sociales (2011 - 2021) en Anexos.
[4] El 2020 fue el surgimiento y despliegue de la pandemia COVID-19.
[5] A fines de 2017 se aprobó el nuevo código penal en Uruguay.

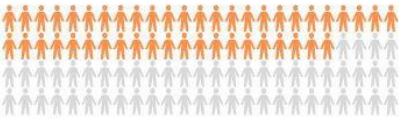
Situación laboral: Trabaja

Intemperie



Trabaja 66%

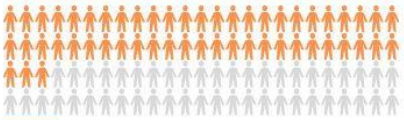
Centros de atención



Trabaja 45,9%

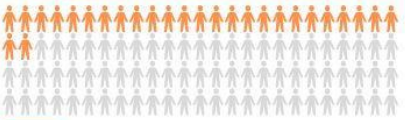
Privación de libertad: Si

Intemperie



Declaran haber estado privados de libertad 53,4%

Centros de atención



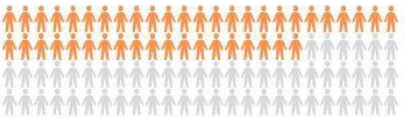
Declaran haber estado privados de libertad 26.6%

Motivo de calle: Ruptura de vínculo

Intemperie

Ruptura de vínculo 49,8%

Centros de atención



Ruptura de vínculo 44,3%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MIDES

4. Respuestas a nivel nacional

En Uruguay las respuestas se pueden dividir en dos grandes poblaciones: personas solas mayores de 18 años y personas solas con menores a cargo.

La principal respuesta para personas solas mayores de 18 años son los **centros nocturnos**. Estos atienden de 18:00 a 9:00, con la excepción del domingo que permanecen abiertos durante el día, para alrededor de 20 personas con un sobrecupo de 4 en el invierno (15 de mayo al 31 de octubre). Cada uno funciona como puerta de entrada es decir que las personas si necesitan resguardo pueden dirigirse a la puerta para solicitar un cupo, esta gestión se realiza a las 20:00 de forma digital mediante un equipo del Ministerio lo que permite que sea direccionado a otro centro si hay lugar y no había en el que estaba solicitando. A su vez, las personas pueden obtener la permanencia y con esto ingresan directamente al centro sin tener que esperar que se haga la gestión del cupo. Si una persona no asiste al centro, ese cupo queda disponible para utilizar por la noche. Esta es la primera y principal respuesta para las personas en situación de calle.

Por otro lado, está el equipo que atiende a las personas que se encuentran a la intemperie. Este da respuesta a los llamados recibidos por el Call Center, donde la sociedad notifica si hay una persona en situación de calle. Esta intervención implica ponerse en contacto en la situación e intentar facilitar una respuesta que se ajuste a la necesidad de la persona, por lo tanto, también puede dar un cupo en los centros. Aquellas personas que no desean ingresar al sistema de respuesta son derivados a un equipo del MIDES que realiza estos seguimientos.

Otra forma de ingresar al sistema de respuesta es por la Ley de faltas. Aquellas personas que están ocupando de forma indebida un espacio público son derivados, en una intervención conjunta de la Intendencia y el Ministerio del Interior, a este dispositivo. Una vez realizado el procedimiento definido por la ley, este equipo puede solicitar un cupo para estas personas.

Además de los centros nocturnos, también hay **centros 24 horas** para personas solas mayores de 18 años. A diferencia de los primeros, estos no se puede acceder directamente sino que requiere una derivación con la valoración técnica correspondiente. Hay dos tipos de centros 24, por un lado, aquellos orientados a brindar acompañamiento a personas que no estén en condiciones de realizar las tareas asociadas al cuidado personal en plenitud, por otro lado, otros focalizados en evitar la estadía durante el día en la calle.

En el último tiempo, se han introducido nuevas respuestas con el objetivo de diversificar la atención brindada por el Ministerio. La más destacable es la creación del programa de **Viviendas con Apoyo**, inspirado en el paradigma *Housing First*, donde se reúnen las soluciones centradas en la vivienda. Se podría clasificar las respuestas en dos tipos: dispersas y congregadas. Las personas que son beneficiarias de este programa reciben una vivienda equipada y desde esta plataforma se interviene fortaleciendo la autonomía de las personas y reconectando con los servicios universales (salud, educación, etc.) acompañados por un equipo técnico.

También se ha desarrollado una nueva modalidad denominada **Vales de Inclusión Sociohabitacional**, donde aquellas personas que se presentan por primera vez a un centro nocturno

solicitando cupo pueden recibir hospedaje en una pensión y son acompañados por un equipo técnico. Además, se ha introducido se han realizado acuerdos para brindar cupos en residenciales y centro para personas con adicciones. Por otro lado, se introdujo una nueva modalidad denominada **Paradores**. Esta propuesta es brindada por organizaciones solidarias o grupo de ciudadanos que tienen un espacio donde pernoctar en los meses más desafiantes en términos climáticos a personas que ya conocen y que presentan resistencias para ingresar en el sistema de respuesta del Ministerio.

La otra población comprendida dentro de los programas de Calle son las personas solas con menores a cargo, principalmente mujeres a pesar de que en el último año se empezó a dar respuesta a hombres en la misma situación.

En el 2021 se inauguraron dos **Dispositivos de Ingreso** ("El Hornero" y "El Zorzal") que cambiaron la dinámica de funcionamiento de la respuesta a esta población. Cuando una familia solicita atención al Ministerio deben ir a uno de estos centros donde se le realiza un primer diagnóstico y posteriormente se los deriva a un **centro 24 horas** o se busca alguna revinculación familiar si es viable. Antes de que existieran, estas personas debían presentarse al Ministerio solicitando cupos y se los derivaba a un centro 24 horas si había cupos mientras que si no era posible se les daba lugar en un **hotel** a la espera de que hubiese respuesta. Este proceso que comenzó con una emergencia, dado que no había cupos suficientes en los centros, se consolidó y luego pasó a ser la respuesta principal para esta población. El cambio realizado es muy reciente y necesitará la debida evaluación pero apunta a intervenir tempranamente sobre estos núcleos familiares y buscando ajustar la respuesta a las necesidades específicas. El horizonte es poder eliminar la figura de los hoteles como modalidad de atención para este grupo.

Además de lo ya mencionado, también hay **Viviendas con Apoyo** orientadas a esta población específica. También existe algún proyecto puntual de pensiones con puntos de encuentros con el paradigma del *Housing First* en ejecución.

5. Innovación social

En el año 2012, FEANTSA publicaba un documento llamado “Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide” donde ya se planteaba la necesidad de **fomentar la innovación social** para enfrentar los desafíos asociados a la personas en situación de calle.

En el desarrollo de este documento se presenta una definición amplia y general de la innovación social como “nuevas ideas que funcionen para alcanzar objetivos sociales”. Más allá del posible debate sobre si esta definición es la mejor, es interesante destacar tres características subyacentes en este concepto: **novedad, eficacia, orientada a resultados**. Aplicando éstas a la problemáticas asociadas a las personas en situación de calle, una nueva idea (proyecto, programa, política, etc.) se podría analizar intentando responder: ¿Cuál es su objetivo?, ¿En qué medida es distinta o novedosa con respecto a lo que ya se hizo o se hace?, y ¿Es eficaz en el objetivo que se propone?. Obviamente únicamente las dos primeras pueden ser respondidas con anterioridad a la ejecución, pero tener presente la tercera es fundamental al momento de definir la propuesta y de diseñar cómo se va a evaluar.

También en esta guía se proponen **cuatro etapas** que componen el proceso de innovación social:

1. Identificar nuevas o insatisfechas necesidades sociales.
2. Desarrollar nuevas soluciones en respuesta a estas necesidades sociales.
3. Evaluar la eficacia de estas nuevas soluciones con respecto a las necesidades definidas.
4. Escalar las soluciones innovadoras efectivas.

A la definición de este proceso les acompañan una serie de **recomendaciones** que son importantes considerar para cada etapa.

En la primera etapa, establecen que es necesario una **participación** importante de todas las partes interesadas. Particularmente, se hace mención a los operadores sociales que brindan generalmente los servicios de atención. También se podría incluir a los colectivos que agrupan a las Personas en Situación de Calle. Este punto es importante ya que el conocimiento profundo y conocimiento específico de estos actores podrán colaborar en identificar con mayor precisión las necesidades que enfrenta esta población. Otro punto que se destaca es el enfoque **basado en la evidencia**, es decir que las necesidades identificadas deben ser argumentadas mediante el uso de información y datos, no se puede tratar de percepciones o intuiciones sino que debe ser debidamente respaldado mediante evidencia.

Estos mismos actores son lo que debería permitir y apoyar que puedan desarrollar nuevas soluciones, segunda etapa del proceso, según las recomendaciones detalladas por el documento. Un alerta que se menciona en esta parte, tan básica como fundamental, es que estas innovaciones **respeten la dignidad** y los derechos de los destinatarios; es decir una propuesta por novedosa que sea no debe empobrecer las condiciones de vida de quienes la van a recibir.

Por último, es fundamental tener presente que este proceso innovador debe darse en un **espacio cuidado** para su desarrollo porque es posible que algunas de las propuestas desplegadas no sean

efectivas en su propósito y ese potencial riesgo no debe representar un impedimento para ser creativos al momento de diseñar.

La ejecución de estas iniciativas deben ser **debidamente evaluadas**, este paso es fundamental para discutir su posible ampliación. En este sentido, es importante poder explicitar cuáles son los objetivos a lo que está orientado esa propuesta y en consecuencia en qué indicadores se espera observar los resultados. Es fundamental desde el principio definir cuál va a ser la estrategia de identificación para evaluar el efecto de esta intervención. Por lo tanto, es importante que los responsables de la evaluación acompañen este proceso desde sus inicios, ya que los requisitos y procesos definidos para ser beneficiarios son clave para definir cuál va a ser la técnica utilizada para evaluar la eficacia. Es importante recordar que la evaluación busca responder qué hubiese pasado con esas mismas personas de no haber recibido esta intervención y así poder evidenciar el efecto. En este contexto, un desafío adicional es que habitualmente el proceso de derivación, a las distintas propuestas para personas en situación de calle, generalmente está motivado por la voluntad de la persona y por la evaluación de un equipo técnico, y esto presenta una dificultad al momento de identificar una población de control (población con características similares pero no tratada) que represente el contrafáctico. Por ejemplo, alguien que manifieste el interés de ser atendido por estas propuestas se podría pensar que no es comparable con quien no lo hace, ya que esta diferencia podría estar reflejando algún aspecto de la personalidad que podría ser crucial para explicar el resultado de la intervención.

En la última etapa, cuando se decide escalar alguna de las soluciones es crucial definir cómo va a ser la **transferencia de conocimiento** entre quienes diseñaron e implementaron la primera experiencia y quienes van a ejecutar a partir de ahora. Es oportuno remarcar la necesidad de acompañar la primera experiencia con una debida sistematización que permita capturar los aprendizajes y el conocimiento que se desprende en la implementación. En varias oportunidades, puede existir la tentación de resumir la intervención en sus aspectos más estructurales y sin embargo quizá la clave de su eficacia radica en otros puntos menos notorios. Incluso si esta intervención fuese ampliada por el mismo operador social, que la diseñó y lideró la primera versión, es fuertemente recomendable dedicar esfuerzos a este proceso. Una pobre transferencia de conocimiento podría implicar que los resultados evidenciados de la primera versión se vean disminuidos en el proceso de ampliación.

Otra definición de innovación social es propuesta por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la cual se considera a ésta como “nuevas formas de gestión, de administración, de ejecución, nuevos instrumentos o herramientas, nuevas combinaciones de factores orientadas a mejorar las condiciones sociales y de vida en general de la población de la región”. También destaca la participación como factor clave en el diseño, además menciona la importancia de que sea costo eficiente y se pueda ampliar a más personas incluso ser institucionalizada.

Un enfoque similar es propuesto por Esther Duflo a través de las **pruebas controladas aleatorizadas** (Random Control Trial en inglés). Esta metodología que le mereció un premio Nobel de Economía, junto a Abhijit Banerjee y Michael Kremer, traslada un enfoque más asociado a la medicina al campo social. Concretamente, consistente en definir un grupo de interés y aleatoriamente separar quienes van a recibir un tratamiento (intervención social) y quienes no lo van a recibir siendo así estos últimos el grupo de control. De esta forma, al comparar los dos grupos, la diferencia entre estos dos grupos se la podría asociar casualmente a la intervención recibida. Si la intervención fue eficaz logrando resultados deseados entonces se puede avanzar ampliando la

cobertura de la misma. Con el objetivo de avanzar en la utilización de esta técnica en el ámbito social fundó el Poverty Action Lab (J-PAL) en el Massachusetts Institute of Technology y actualmente realiza experimentos en varios países en desarrollo con el objetivo de dar respuestas eficaces para abatir la pobreza.

Aún más interesante, es la creación del Fondo de Innovación para el Desarrollo (FID) que es organizado por la Agencia Francesa de Desarrollo y del cual Esther Duflo fue nombrada presidenta. Con un presupuesto de 15 millones de euros, el objetivo de esta iniciativa es financiar ideas innovadoras para ver su eficiencia en contra de la pobreza y las desigualdades. Estas propuestas pueden ser presentadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG), centros de investigación, empresas y gobiernos. Esta iniciativa entiende como innovación a "cualquier solución con un fuerte potencial de lograr impactos en el desarrollo a escala de una forma menos costosa, más rápida o más factible que los enfoques ya existentes" y por lo tanto busca financiar innovaciones "que aborden de manera más eficiente o eficaz la pobreza y la desigualdad en todo el mundo". Las etapas propuestas por este fondo son muy similares a las establecidas por FEANTSA:

1. Etapa 0: Se les brinda fondos para desarrollar las ideas de las etapas 1, 2 y 3.

2. Etapa 1: Piloto, se hace una primera prueba de la idea en una etapa inicial de desarrollo para afinar la propuesta y ver su adaptación a la realidad.

3. Etapa 2: Prueba y posicionamiento para escalar, se continúa probando y adaptando para que logren impacto y sean viables a una escala más grande.

4. Etapa 3: Transición para escalar, es decir ampliar la cobertura de aquellas soluciones probadas y eficaces.

5. Transformación a política pública. No está considerada como una etapa estrictamente, pero existen fondos para financiar el proceso de institucionalización de algunas de las propuestas innovadoras.

Se puede observar que las etapas y su definición no presentan diferencias significativas entre ambas propuestas. Las variaciones se explican mayoritariamente por el origen de la institución que las propone, en particular considerando que el FID es una propuesta del gobierno francés. Propuestas similares se están desarrollando actualmente en España con la misma organización.

6. Desafíos, oportunidades y evidencia internacional

6.1.1. DESAFÍO

El modelo tradicional de intervención donde la persona que se encuentra en situación de calle debe recorrer un proceso con varias etapas, donde el paso de una hacia la otra está determinado por el cumplimiento de una meta supuestamente necesaria, y el horizonte final es el acceso a la vivienda presenta grandes dificultades para lograr resultados concretos sobre las trayectorias de las personas (Mackie et al. 2017).

Este modelo escalera fuerza a las personas a adaptarse a las condiciones de cada dispositivo que lo recibe. Además, esta intervención presenta un recorrido a transitar ignorando, por momentos, las particularidades de cada persona y su contexto.

En este sentido, el acceso a la vivienda es uno de los desafíos más importantes bajo el tradicional modelo de intervención. Incluso para aquellas personas que se encuentran en un centro cumpliendo con todas las condiciones necesarias para dar ese último paso no necesariamente dispone de los mecanismos necesarios para concretarlo.

También es interesante analizar esta dificultad desde una mirada más amplia teniendo presente que el acceso a la vivienda es un desafío presente en nuestra sociedad y no involucra necesariamente a las personas en situación de calle, basta como ejemplo pensar en las personas que viven en asentamientos. En este contexto, el diseño e implementación de éstas políticas requiere un alto grado de coordinación con las autoridades referentes en términos de vivienda (MVOT, ANV, etc). El diseño del proceso debe ser meticuloso para asegurar su focalización y no generar incentivos indeseados.

6.1.2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

➔ En este contexto, el modelo ***Housing First*** viene a invertir esta estrategia. Posicionando al acceso a la vivienda como el primer paso de la intervención y construyendo desde al acceso estable a la misma. Este enfoque se caracteriza por ser una respuesta de bajos requisitos (consumo de sustancias, salud mental, ingresos, etc) y con un acompañamiento individual ajustado a las necesidades de las personas. Existe **evidencia respaldando la eficacia** de estas estrategias, Kertesz and Johnson (2017) sistematizan que 11 de 12 RCT realizados en Estados Unidos encuentran que la retención es mayor que la obtenida por los modelos de intervención tradicional. Resultados similares fueron encontrados en Canadá (Stergiopoulos et al., 2015) donde aquellos individuos que recibieron el tratamiento comparado con quienes fueron tratados con la intervención

tradicional reportaron niveles más alto de retención, mejores niveles de salud y menores inconvenientes con la justicia.

- Una concepción más amplia es introducida por el ***Housing Led*** donde se reúnen todas las intervenciones que promuevan el acceso a viviendas y el apoyo necesario para su sostenimiento orientado tanto hacia la prevención de la situación de calle como para la superación de esta situación. Por lo tanto, el foco de esta intervención amplía su cobertura a otros grupos de personas en situación de calle como a otras poblaciones que enfrentan este riesgo. Con este presente, es interesante revisar la tipología ETHOS.

- Considerando la evidencia actual, parece indudable la necesidad de **avanzar en la expansión y el fortalecimiento** de las propuestas de *Housing First* a nivel nacional. Esta visión ya tiene expresiones concretas en las propuestas del MIDES, siendo quizá la creación del programa Viviendas con Apoyo el hito más importante. Este programa reúne todas las iniciativas inspiradas bajo este paradigma.

- Para avanzar en esta dirección es necesario superar el desafío que representa el acceso a viviendas con este propósito. La mayoría de las propuestas actuales del MIDES son en acuerdo con otras instituciones (ANV, Intendencia de Montevideo, etc.) que colaboran en disponibilizar viviendas. Sin dudas, los acuerdos interinstitucionales son claves para continuar aumentando la cobertura de este programa, pero también surge la oportunidad de imaginar otras soluciones a esta limitante. Es posible pensar en OSC alquilando viviendas directamente y acompañando la inserción en este nuevo espacio de los beneficiarios, también en actores privados ofreciendo su propiedad con el objetivo de recibir una renta mientras que colaboran con esta política, entre otras alternativas.

- Por otro lado, existen algunas variantes con respecto al modelo de intervención actual implementado por el MIDES que podrían considerarse. En primer lugar, generalmente los perfiles de quienes participan del programa Viviendas con Apoyo son perfiles crónicos de calle que actualmente están en centros del MIDES, y por lo tanto, sería posible considerar de expandir esta intervención a ese individuos con el mismo perfil pero que estén actualmente en la intemperie. En segundo lugar, quienes son atendidos por este programa usualmente son asignados a una vivienda con otra persona y esta convivencia generalmente es definida por los técnicos del MIDES, en este sentido, sería oportuno imaginar una alternativa donde las personas pueden acceder a esta propuesta de forma individual o eligiendo con quien vivir. Ambas propuestas podrían facilitar el acceso a la población que más dificultades presenta para adaptarse a las propuestas de los centros y en consecuencia que menos sostienen la permanencia.

- Un último desafío de estas intervenciones es como **ajustar los apoyos** a cada persona y a su evolución a lo largo del tiempo. La dificultad es aún mayor cuando el apoyo es económico, porque es bien importante tener criterios claros que eviten

la sensación de injusticia entre los participantes. A su vez, la permanencia en este tipo de propuestas debería verse acompañado de una reducción en la intensidad de los apoyos, por lo tanto el retiro gradual de éstos debe respetar un balance entre no ser una amenaza sobre la sostenibilidad en esta vivienda y las oportunidades de volcar esos recursos hacia otro potencial beneficiario.

- Sería oportuno analizar si la modalidad de arrendamiento sin garantía introducida por Ley N° 19889 puede facilitar la aplicación de algunas de las estrategias ya mencionadas.

6.1.3. EJEMPLOS Y REFERENCIAS

- **Paavo I and Paavo II (Finlandia):** La primera versión de este programa fue durante 2008 a 2011 con el objetivo de eliminar la permanencia en calle de largo plazo y se implementó en 10 ciudades. Una de las principales acciones fue financiar la conversión de refugios en unidades para *Housing First*. En esta primera etapa, se identificó como uno de los principales aprendizajes que las viviendas dispersas tenían resultados más prometedores que las congregadas, y entonces se decidió fortalecer este enfoque en la segunda versión (2012 - 2015). Los resultados de estos planes son muy alentadores.

- **Pathways Housing First Institute (EEUU):** Esta organización fue fundada por el Dr. Sam Tsemberis tiene como objetivo promover la implementación de estrategias asociadas al *Housing First* con el fin de brindar soluciones a personas con permanencias largas en calle y con problemas de consumo de sustancias y/o enfermedades de salud mental. Esto lo realiza mediante publicaciones, cursos y consultorías. El modelo de intervención propuesta por esta organización, el cual está bien documentado y disponible, ha demostrado ser más eficaz que en las intervenciones tradicionales en varias ciudades de EEUU y del mundo. Además esta intervención es complementada con el Assertive Community Treatment, un equipo (psiquiatra, médico, enfermero) que brinda un apoyo intensivo especialmente a aquellos usuarios de sustancias o con alguna enfermedad mental y trabaja conjuntamente con el trabajador social y cuenta con el apoyo de especialistas en estos temas.

- **Social Rental Agencies (Bélgica):** Son organizaciones sin fines de lucro que buscan atender los problemas que enfrenta la población vulnerable al momento de acceder a la vivienda. Con este propósito, estas organizaciones alquilan viviendas a actores privados para luego subarrendarlas a precios accesibles a población vulnerable, entendiendo este grupo como aquellas personas que enfrentan barreras específicas en el mercado inmobiliario. Se podría pensar en estas organizaciones como un intermediario entre los tenedores de la vivienda y la demanda de éstas por parte de las personas de menores ingresos. En general, las SRA (sigla por su nombre en inglés) ofrecen contratos largos (alrededor de 10

años) y el compromiso del mantenimiento de este espacio para negociar así mejores condiciones en la negociación por el alquiler. También en varias oportunidades ofrecen hacer remodelaciones con el objetivo de incentivar a los propietarios a ofrecer sus viviendas. Por otro lado, las SRA son responsables de la selección de los inquilinos y de la gestión administrativa (contrato, inventario, etc). del alquiler. El apoyo necesario para el sostenimiento de la vivienda también es responsabilidad de esta organización, principalmente conectando con las instituciones que pueden colaborar con las necesidades de las personas. FEANTSA elaboró un documento en el 2012 donde profundiza los detalles de esta iniciativa.

6.2. Prevención

6.2.1. DESAFÍO

La mayoría de los estudios están concentrados sobre los efectos individuales de distintas intervenciones pero poco se ha investigado sobre los efectos sobre el fenómeno a nivel agregado (O'Flaherty, 2019). En otras palabras, cómo lograr que la cantidad de personas en situación de calle descienda. Las estrategias asociadas al *Housing First* han demostrado ser eficaces en aumentar el sostenimiento con respecto a las intervenciones tradicionales, disminuyendo así el grupo de personas que vuelven a la intemperie. Y según las categorías ETHOS que se utilicen para conceptualizar la situación de calle, esto podría significar que esas personas no estarían más en esta situación. Pero es importante tener presente qué estas personas siguen siendo atendidas pero por otra modalidad. Esta intuición, más que ser un argumento en detrimento del avance de este enfoque, es una invitación a focalizar en la prevención de esta situación. El *Housing First* es una buena respuesta cuando la persona está en intemperie o en un centro, pero es necesario evitar que individuos tengan que enfrentar esta situación aunque sea por un tiempo.

Una mirada general del fenómeno y de proceso, fácilmente invita a pensar en sus primeras etapas. Es decir, cómo evitar que más personas pasen por esta situación. En este sentido, prevenir requiere identificar aquellos grupos con riesgo potencial de atravesar esta situación con el fin de evitar que esto acontezca y, por otro lado, también atender los posibles “disparadores'' de este fenómeno. Esta intuición es ratificada también por la experiencia de Finlandia, donde uno aprendizajes claves de la implementación del Paavo I fue la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención.

6.2.2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Uno de los pasos fundamentales para avanzar con este horizonte es identificar los **grupos con mayores riesgo** de enfrentar esta situación y generar intervenciones focalizadas. En Uruguay, existen estudios (MIDES, 2020) que colaboran en este proceso de identificación. Dentro de éstos se puede incluir a las personas institucionalizadas (privados de libertad, egresados de centros del INAU, INISA, hospitales, salud mental), también se puede considerar a la población migrante, o personas con discapacidad, víctimas de violencia de género, entre otros. Sin dudas, es necesario profundizar la coordinación entre actores institucionales que atienden a estos grupos con el objetivo de evitar este riesgo. En particular con aquellas personas institucionalizadas, es necesario brindar alternativas que permitan reintegrarse a la sociedad una vez transcurrido ese periodo, y en este sentido, los ámbitos de intervención pueden ser varios (laboral, educativo, vivienda, vincular, salud, etc.).

- La focalización de las intervenciones y la creación de soluciones para poblaciones específicas ha sido una de las estrategias más exitosas, según lo señalado por el Institute of Global Homelessness (2022).

- Estas características en interacción con algún "disparador" termina desenlazando en la situación de calle en varias oportunidades. Estos "disparadores" pueden ser pérdida de ingresos que pone en riesgo la sostenibilidad de la vivienda (desalojos por ejemplo), consumo de sustancias, enfermedades mentales, ruptura de vínculos, entre otros. Con este presente, una estrategia puede ser intervenir para **evitar la probabilidad de que estos hechos acontezcan o actuando rápidamente cuando se suceden**. Por ejemplo, una persona que ve disminuido sus ingresos transitoriamente puede no poder pagar su lugar en la pensión y eso llevarlo a solicitar un cupo en el sistema de atención ingresando así a un centro nocturno. Siguiendo este ejemplo, parece oportuno preguntarse si no sería más eficiente y eficaz intervenir brindando estos recursos facilitando que sostenga su lugar en la pensión. Obviamente esta situación hipotética es una versión simplificada de la realidad, es necesario contar con las herramientas necesarias para asegurar la focalización y la flexibilidad suficiente para ajustarse a las particularidades de cada caso.

- El **acceso a la vivienda** y las dificultades específicas que atraviesan varias de estas subpoblaciones es uno de los problemas a abordar desde esta perspectiva. Este tema ya fue abordado en la subsección anterior.

- Una interesante iniciativa que se está llevando adelante desde el MIDES son los vales de inclusión socio-habitacional, ya explicados en una sección anterior. Sería interesante avanzar en la evaluación de los resultados de esta herramienta y de ser favorables continuar ampliando su cobertura. También algunas variantes de esta misma solución podría ser considerada. En primer lugar, se podría buscar algún mecanismo para que las personas puedan recibir este vale cuando están en riesgo su sostenibilidad. En segundo lugar, sería interesante que existiese una listado de pensiones donde el usuario puede acceder y que sea la persona quien

decida a cuál quiere ir, esto es similar a lo que sucede con las Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS) y los centros de cuidado de primera infancia. Continuando con esta referencia, un indicador que permita evaluar la calidad de las pensiones sería deseable y también se podría considerar asociar el pago a esta evaluación como sucede con las BIS. Esto se puede combinar con un sistema de créditos, que facilite el acceso a financiamiento, para que éstas pensiones puedan mejorar sus condiciones y eso se vea reflejado en el indicador ya mencionado. Estos cambios podrían no solo mejorar la intervención actual sino también generar incentivos sobre el mercado de pensiones a mejorar su funcionamiento, el cual está profundamente vinculado con las personas en situación de calle siendo en muchas oportunidades una alternativa a los centros nocturnos. En cualquier caso, sería oportuno profundizar el conocimiento sobre las pensiones particularmente a nivel de la capital.

6.2.3. EJEMPLOS Y REFERENCIAS

- **Homebase (Nueva York):** Es un programa comunitario diseñado para prevenir la situación de calle en familias y también la recurrencia en los refugios. Las personas iban a solicitar ayuda a estos centros y se les realizaba un diagnóstico para ver si su perfil se ajustaba a la propuesta de atención del programa. Si cumplía las condiciones establecidas se les asignaba una persona que acompañaba su caso y ahí se construía un plan de largo plazo para asegurar la sostenibilidad en la vivienda. En el marco de esta intervención, se ofrece o conecta con servicios asistencia legal, intermediación laboral, tratamiento para el uso problemático de sustancias, cuidado infantil, asistencia financiera para pagar el alquiler o servicios públicos, entre otros. La evaluación de los resultados de esta política es positiva (Goodman et al. 2016, Rolston et al. 2013) reduciendo los ingresos a refugios y la cantidad de días que permanecen una vez que ingresan.

- **Homelessness Prevention Call Center (Chicago):** Es una línea abierta para recibir aquellas familias con problemas financieros que ponía en riesgo su capacidad de sostener la vivienda. Los operadores podían asistir a estas familias con un presupuesto limitado de unos 1000 usd. En varias oportunidades no había presupuesto disponible por lo que familias, a pesar de según sus características y contexto, deberían recibir apoyo no lo recibían. Esta variación permitió evaluar el impacto de esta intervención. Recibir esta intervención reduce los ingresos a refugios (Evans et al. 2016) y también los crímenes violentos (Palmer et al. 2019).

- **The Pro Bono project against Homelessness (Nueva York):** Personas o familias que no estaban pudiendo pagar la renta y por lo tanto corrían riesgo de desalojo eran asignados a un equipo que los representaba legalmente. Es importante

destacar que el proceso incluía una etapa inicial de selección donde se verifica que el riesgo era real y que una intervención legal podría ser eficaz. Los estudios realizados (Seron et al. 2001) muestran que este servicio disminuye los juicios, las sentencias desfavorables para los inquilinos, las órdenes de desalojo; y aumenta como aumento la probabilidad de recibir reparaciones por parte de inquilinos así como reducciones en la renta.

- **FAWOS (Viena):** Una combinación de las dos anteriores donde se ofrece asistencia financiera y legal a las personas que están en riesgo de desalojo con el objetivo de minimizar el riesgo de que esos individuos terminen en situación de calle.

- **Family Option Study (EEUU):** Este estudio evaluó la eficacia de tres intervenciones comparado con el tratamiento usual para familias que estaban en situación de calle. En el desarrollo de este trabajo, las familias que pasaban 7 días en los refugios eran asignadas aleatoriamente a cuatro opciones: subsidios de vivienda permanente, realojamiento rápido basado en la comunidad, vivienda transicional basada en proyectos y la intervención usual. La primera implicaba un subsidio permanente y podían recibir acompañamiento en la búsqueda de la casa, ningún otro apoyo estaba contemplado. La segunda estaba compuesta por asistencia temporal (hasta 18 meses) en el pago del alquiler y ayuda en la búsqueda de la vivienda con una oferta limitada de servicios apoyando esa intervención. La tercera brindaba vivienda temporal (hasta 24 meses) en edificios con una fuerte presencia de equipos y donde los servicios eran ofrecidos en ese mismo espacio, también recibían acompañamiento intenso durante este tiempo. La intervención usual implicaba disponer de lugar en un refugio y ningún acceso prioritario a programa de vivienda, es decir que podían recurrir a los servicios tradicionales. Los resultados (Gubits et al. 2016) mostraron que la primera intervención fue la más eficaz en términos de sostenimiento de la vivienda, estas familias tenían menor probabilidad de estar en situación de calle nuevamente. Las familias no eran obligadas a recibir ninguno de los tratamientos, en caso de ser asignadas a cualquier podían elegir entre recibir o aceptar la propuesta habitual, por lo tanto, los resultados identifican el efecto del acceso prioritario.

- **Critical Time Intervention (Nueva York):** Esta intervención estaba focalizada en individuos al momento de egresar de instituciones hospitalarias o psiquiátricas. Las personas habitualmente pasaban por un hogar de transición donde se los acompañaba y conectaba con los servicios comunitarios que necesitará según sus necesidades, también en varias oportunidades se definía algún tratamiento ambulatorio complementario, y se trabaja con ellos el tema de la vivienda siendo las opciones más frecuentes residenciales comunitarios y apartamentos subvencionados. A este tratamiento que ya se le realizaba, se lo complementó con una intervención más denominada “Critical Time Intervention”.

  Este proceso duraba 9 meses y estaba compuesto por tres etapas: transición, prueba, y transferencia. En la primera etapa, se trabaja sobre la integración a la comunidad que lo iba a recibir con un apoyo intensivo y facilitando el traspaso del

caso a los servicios ya instalados en el territorio; se espera que el vínculo con la comunidad ya hubiese sido iniciado por el trabajo del CTI antes del inicio de esta etapa. En la segunda etapa, se supone que los servicios comunitarios serán responsables del caso y el trabajador intervendrá únicamente ajustando para fortalecer alguna atención o realizar ajustes. La última etapa es la transferencia definitiva del caso a estos prestadores. La evaluación de esta intervención (Herman et al. 2011) evidenció ser eficaz en reducir la proporción de personas que estaban en situación de calle un año y medio después del egreso.

- **Safe in the City (Londres):** Un programa piloto con el objetivo de evaluar estrategias innovadoras orientadas a prevenir el riesgo de estar en situación de calle entre los jóvenes. En este marco, se generaron "clusters" a través de asociaciones entre las autoridades locales y agencias gubernamentales coordinados por un agente local del programa. Cada uno de estos esquemas estaba diseñado para atender tres factores de riesgo: soporte familiar, desarrollo personal, habilidades y empleabilidad. Existe una serie de criterios para definir si el joven podía participar del programa, éstos estaban asociadas a un mayor riesgo de estar en situación de calle y respaldos por un estudio realizado (Bruegel and Smith, 1999). La evaluación de este programa indica que quienes participaron tienen menor riesgo de estar en situación de calle. En el desarrollo de esta evaluación, se identificaron como factores claves asociados al éxito de este programa los siguientes: participación del joven y adaptación de los servicios según sus necesidades, asignación a un trabajador referente que realizará el seguimiento mediante encuentros individuales, intervenciones rápidas a las potenciales crisis que pudieran surgir en este proceso.

- **Crossroads (Suecia):** Son centros de acogida para población migrante con el objetivo de reducir el riesgo de estar en situación de calle en este grupo. Se les brinda información sobre el país y los servicios disponibles (vivienda, salud, empleabilidad, educación, etc), acercamiento a la cultura local, comida, duchas, lavadero, diversas propuestas para evitar el día en la calle, cursos de capacitación, entre otras cosas. A su vez, se elabora junto con ellos un plan individual para los próximos tres meses y lo que también influye sobre la propuesta de este centro adaptando así a la demandas de esta población.

6.3.1. DESAFÍO

La exclusión laboral es uno de los desafíos principales que enfrentan las personas en situación de calle. En el censo, cuando se consulta el "motivo por el cúal quedaste en situación de calle", el segundo o tercero más mencionado es la pérdida de ingresos o trabajo; convirtiéndose así en uno de los principales "disparadores" de esta situación. Es importante destacar que el 66% de las personas trabajan y el 16,9% busca trabajo a la intemperie en Montevideo, mientras que estos números son 45,9% y 29,2% en los centros. Por lo que también es necesario considerar las condiciones laborales de estos trabajos, cuando se consulta cuál es la tarea que realizan las más mencionadas son: cuidacoches, vendedores ambulantes, entre otros. En suma, estos trabajos están caracterizados por un alto nivel de informalidad y por la inestabilidad en los ingresos.

Por otro lado, una encuesta realizada (MIDES, 2020) donde se consulta por qué habían salido del sistema de atención a ex usuarios, la mejora de ingresos o la obtención de un empleo es la principal razón declarada.

Con esto presente, parece evidente que es necesario avanzar en estas estrategias que faciliten el acceso a trabajo digno.

6.3.2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Existen diversas intervenciones que se pueden analizar para favorecer la inclusión laboral de esta población. Quizá la oportunidad principal radica en diseñar **propuestas que combinen más de uno de estos enfoques**.

- Una de las intervenciones más frecuentes es el **trabajo protegido**, éstas son oportunidades laborales donde se les brinda prioridad y estabilidad en la tarea a una población específica que enfrentan barreras de ingreso al mercado laboral. Existen diversas aplicaciones de esta estrategia y por lo tanto es difícil realizar conclusiones generales. Una característica a analizar es el tiempo de esta intervención; si este trabajo lo van a recibir por un periodo específico, entonces es necesario evaluar si una vez que terminado este tiempo el proceso recorrido por las personas será eficaz en lograr una buena inserción laboral y, si es así, cuáles estrategias pueden facilitar esta transición.

- Otra intervención muy frecuente es la **capacitación** con el objetivo de fortalecer las competencias laborales y técnicas asociadas a alguna ocupación orientado hacia la inserción laboral en ese ámbito. En este sentido, es necesario que exista una justa combinación entre la participación de las personas en la definición de la

oferta formativa y un análisis riguroso de la demanda laboral para asegurar que existen posibilidades reales de inserción.

- La **intermediación laboral** está comprendido por una serie de acciones que facilitan el encuentro entre las ofertas del mercado de trabajo y las personas que están buscando. Entre las estrategias más frecuentes, está la preparación del curriculum vitae y las entrevistas así como el acercamiento a las plataformas donde se acceden a las ofertas de trabajo. Más allá de estas acciones, esta intermediación puede tener un rol más protagónico y probablemente necesario en este caso. Por ejemplo, mediante realizar alianzas con actores privados que brinden oportunidades a esta población mediando en los potenciales problemas que puedan surgir en la inserción y acompañando a las personas en este proceso. Además, es oportuno remarcar que esta intervención se puede complementar perfectamente con cualquiera de las dos mencionadas anteriormente.

- Un ámbito más amplio para intervenir es el **fortalecimiento de los trabajos que ya realizan** estas personas. Por un lado, se puede avanzar en la formalización de estas tareas (ejemplo: Monotributo MIDES, cooperativas sociales, entre otros). Por otro lado, colaborar en mejorar las condiciones del emprendimiento a través del financiamiento, asesoramiento o capacitación.

- En este sentido, también se pueden generar emprendimientos que brindan oportunidades laborales y que la demanda de la producción esté asegurada por los mismos servicios que se ofrecen para esta población.

- Por otro lado, existe una oportunidad en cuanto al **uso y administración de los ingresos** que se generan a través del empleo o de los emprendimientos. El manejo de esos fondos tanto a nivel personal como grupal requiere de estas estrategias específicas que promuevan el mejor uso de esos recursos.

- También es fundamental explicitar que para lograr una buena inserción laboral es necesario asegurar **estabilidad en la vivienda**. Es decir, una persona que alterna entre intemperie y los centros enfrenta una dificultad más con respecto a su inclusión laboral. Con este presente, es interesante mencionar el caso de Tshwane, destacada por el IGH como una buena práctica, donde se realizaron centros específicos para los siguientes grupos: jóvenes desempleados, personas que trabajan, usuarios de sustancias y población crónica.

- La gran cantidad de centros nocturnos en Montevideo puede representar una oportunidad para utilizar esos espacios para propuestas formativas o similares vinculadas a inserción laboral y el fortalecimiento de emprendimientos productivos.

- Por último es importante destacar que las propuestas formativas y experiencias laborales brindan una alternativa al día en la calle lo que disminuye otros riesgos que dificultan la salida de esta situación.

6.3.3. EJEMPLOS Y REFERENCIAS

- **Empresas de inserción (Madrid):** Son empresas sin fines de lucro con el objetivo de formar e integrar a personas en situación de exclusión social. Al configurarse como empresas de inserción, éstas deben comprometerse a tener en un 30% de su planilla en proceso de inserción y a partir del 4 año este porcentaje sube al 50%. A cada persona en proceso de inserción le deben ofrecer un proceso personalizado de aprendizaje que fomente los hábitos de trabajo y las habilidades necesarias para desempeñar la tarea, además de un trabajo remunerado y acompañamiento social en esta etapa. El objetivo de estas organizaciones es que el paso de esta población sea transitorio y que este proceso educativo-laboral permita ingresar al mercado ordinario, por lo tanto la intermediación laboral necesaria en este paso está también comprendido de sus tareas. Por otro lado, están comprometidas a destinar el 80% del excedente de cada ejercicio a la ampliación y/o mejoramiento de su capacidad productiva. Este tipo de empresas cuenta con varios apoyos desde el gobierno para su creación, consolidación y funcionamiento. Estimaciones realizadas por la Asociación Madrileña de Empresas de Inserción (AMEI), establecen que la recuperación vía impuestos es mayor a las ayudas por cada puesto de inserción. Las empresas son de distintos rubros, por ejemplo: lavandería, limpieza, jardinería, catering, estacionamientos, etc.

- **Fundación Emplea (Chile)**: Es una fundación liderada por el Hogar de Cristo de Chile, organización social con reconocida experiencia en el trabajo con personas en situación de calle, orientada a mejorar la empleabilidad de población vulnerable. Entre sus varios programas, se destaca el énfasis en la intermediación laboral. Este enfoque está bien documentado en un trabajo realizado conjuntamente entre la Fundación y Espacio Público donde se detallan las etapas de la intervención junto con varias recomendaciones para fortalecer las políticas públicas en esta dirección.

- **PACE Training (Dublín):** Es un programa educativo laboral orientado a personas que han recuperado su libertad recientemente y que están actualmente en situación de calle. Tienen una serie de cursos orientados a distintas ocupaciones y por los cuales reciben las certificaciones correspondientes. Además, a cada persona se le realiza un acompañamiento personalizado donde se le ayuda a preparar el CV y entrevistas laborales, así como también se trabaja sobre los hábitos necesarios para lograr una buena inserción. El programa funciona con un

trabajador referente que apoya el proceso de integración y en particular los desafíos asociadas con las revinculaciones, uso de sustancias, entre otros.

Además este proyecto cuenta con dos emprendimientos sociales (cafetería y vivero), donde se le brinda oportunidades laborales a esta población, y un centro 24 horas donde alojarse en ese tiempo de transición.

- **St Mungo's Recovery College (Gran Bretaña):** Es un programa educativo que ofrece diversos cursos a personas que han estado en situación de calle. El énfasis de la propuesta está en el aprendizaje inclusivo y en la participación activa de quienes asisten. Los cursos son bastantes variados (salud, desarrollo personal, habilidades digitales, idiomas, arte, literatura, música, etc) y se espera que sean una instancia para recuperar la confianza en un entorno que fomente la creación de nuevos vínculos mientras se desarrollan nuevas habilidades. Una vez pasada esta etapa, esta organización también dispone de capacitaciones en distintas tareas y asociaciones con privados para ofrecer oportunidades laborales. Los cursos son desarrollados generalmente por voluntarios.

- **Homelab (Europa del Este):** Esta iniciativa, fundada bajo el programa de Empleo e Innovación Social de la Unión Europea, amplía la intervención de las SRA, ya mencionadas, integrando la dimensión laboral. Desde esta visión, el acceso a la vivienda y la inclusión laboral son desafíos que deben abordarse conjuntamente para asegurar el sostenimiento en la vivienda. Desde la perspectiva de la vivienda, la intervención busca el acceso y el sostenimiento a una vivienda social para los destinatarios de esta intervención. En cuanto a la inclusión laboral, se trabaja en las siguientes dimensiones: movilidad a zonas de alta demanda laboral, fortalecimiento de habilidades y hábitos laborales, intermediación con el sector privado. Además, cuenta con el seguimiento y acompañamiento individualizado de un trabajador social. Con este enfoque, están desarrollando cinco pilotos en los siguientes países: Polonia, Hungría, Eslovaquia, y República Checa. Estas experiencias están constantemente monitoreadas con el objetivo de identificar el impacto que están teniendo y a su vez facilitar el intercambio de conocimiento entre ellas. Además, la ejecución de estos pilotos está liderada por asociaciones entre distintas organizaciones.

6.4.1 DESAFÍO

Fomentar la participación implica brindar oportunidades a las mismas personas en situación de calle en el diseño, implementación y evaluación de los servicios que se ofrecen en este ámbito. Es un cambio de paradigma en la concepción de esta población, fomentando un rol activo y abandonando una visión pasiva de los destinatarios de los esfuerzos en esta materia.

Una de las principales razones para avanzar en dirección, es el conocimiento propio e intransferible de las personas que están o han pasado por esta situación. En este sentido, estudios realizados (O'flaherty, Scutella, y Tseng 2018) a partir de datos longitudinales disponibles en Australia muestra cómo las personas en situación de calle cuentan con "información privada" sobre su futuro. En otras palabras, son capaces de predecir ingresos y salidas a esta situación mejor que las estimaciones realizadas con la información pública y observable. Esta consideración motiva a pensar que su participación puede ser clave en el diseño de soluciones eficaces, como señalan los estudios mencionados.

Por otro lado, este proceso promueve el involucramiento de las personas en su propio proceso y en el de sus pares. Un mayor involucramiento fomenta el desarrollo de habilidades, encuentros en contextos favorables entre pares y la autoconfianza (FEANTSA 2009).

6.4.2 OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Aumentar la participación de las personas en situación de calle es un enfoque que puede ser promovido incluso en las respuestas actuales disponibles para esta población y ya existen acciones en esta dirección. En particular, los centros de atención buscan dar participación a través de la realización de asambleas periódicas, donde se conversa sobre la cotidianeidad de este espacio y la convivencia de quienes viven ahí. También en los centros nocturnos, los domingos, que es el único día que permanecen abiertos 24 horas, se elabora el almuerzo a partir de la autoorganización de los participantes.

- En este sentido, es importante continuar avanzando en esta dirección. Los espacios de participación deben ser **debidamente diseñados** para que se traduzcan en acciones concretas que respeten la intención de quienes participaron. Por lo tanto, una alternativa a considerar sería brindar presupuestos dentro de los centros que sean manejados por los participantes y que su uso está orientado a mejorar las condiciones del mismo. También las propuestas de talleres podrían ser definidas por los propios participantes y los recursos disponibles con

este propósito serían parcialmente administrados con el fin de hacerlos posible. En último lugar, es importante fomentar la participación de los usuarios en las responsabilidades asociadas al funcionamiento de los centros de atención (cocina, limpieza, orden, etc) respetando siempre la voluntad de las personas.

- También es importante la visión de las personas en situación de calle al momento de **evaluar** los servicios que se brindan. Los cuestionarios sobre la calidad de los centros de atención incluidos en el último censo (MIDES 2021) son una herramienta en este sentido. También instancias directas entre los participantes y el MIDES podría ser algo a promover. Es importante reiterar que es fundamental orientar lo conversado a acciones concretas para asegurar el aprovechamiento de esos espacios.

- Mayor participación de los usuarios implica un cambio cultural en ciertos aspectos con respecto al funcionamiento actual de la propuesta de atención. En esa línea, es importante ser consciente que estos **procesos de transformación** implican tiempo y seguramente saber superar los inconvenientes que surjan en las primeras instancias.

- Por otro lado, se podría generar **encuentros** para las personas en situación de calle donde ellas mismas tengan un rol protagónico en la organización. Estos pueden ser eventos deportivos, culturales, entre otros.

- Como ya se mencionaba, **incorporar la visión de los propios participantes** puede ser un aspecto clave para el éxito de las nuevas propuestas. Esta es una de las recomendaciones explicitadas por FEANTSA al momento de diseñar soluciones innovadoras. También es el enfoque propuesta por Escocia en los eventos denominados “Shared Solutions”, donde participan los principales actores vinculados a la temática de calle con el objetivo de identificar desafíos, priorizar y buscar soluciones de acuerdo.

6.4.3. EJEMPLOS Y REFERENCIAS

- **Homeless World Cup:** Es un campeonato de fútbol internacional organizado anualmente siendo la primera edición en 2003 y con sede rotativa en distintos países. A través de este evento, se busca sensibilizar sobre la situación de calle y estimular una serie de conductas que pueden influir favorablemente en la trayectoria de los individuos participantes.

- **Personalised budgets (Gran Bretaña):** Esta intervención consta de tener un presupuesto asignado para cada persona (2000 - 3000 libras) y un coordinador dedicado a tiempo completo que junto con las personas iban definiendo lo que necesitaba para salir de la situación de calle.

El objetivo era definir un plan con cada persona e identificar a dónde destinar los recursos considerando las etapas definidas. En primer lugar, los recursos se destinaban principalmente a motivar la participación del usuario y a generar la intención de definir un plan para acceder a la vivienda. En segundo lugar, ya se trabaja en el acceso a esta vivienda. En tercer lugar, los esfuerzos estaban concentrados en el sostenimiento de la vivienda. El destino de estos gastos fue variado, a modo de ejemplo, se puede mencionar: ropa, muebles, cursos, pasajes para favorecer la revinculación familiar, celulares para estar comunicados, entre otros. La cobertura de esta intervención fue pequeña, a modo de piloto, pero existen resultados alentadores (Hough y Rice, 2010) mostrando mejores niveles de sostenimiento de la vivienda. La información cualitativa sugiere que el impacto podría ser más amplio incluyendo mejoras en salud, redes sociales, consumo de sustancias, etc. Los gastos sobre el presupuesto disponible por persona fueron considerablemente inferiores. Las experiencias estuvieron concentradas en la población más desafiante y el enfoque se destaca por su flexibilidad y adaptación a los casos individuales.

- **Piazza Grande, Peer educators (Bologna):** Esta organización define que sus estrategias de intervención están basadas en la autoorganización y en el apoyo mutuo entre las personas en situación de calle para superar esta situación. Una de las metodologías que han desarrollado es la de “operadores pares”, siendo éstas personas que han pasado por la situación de calle y que trabajando conjuntamente con los técnicos actúan de nexo entre los potenciales destinatarios y el equipo de la organización. Actualmente esta organización cuenta con servicio móvil de atención, refugio, asesoramiento legal, teatro, emprendimientos y cooperativas sociales.

- **Find and Treat TB Peer Educator Project (Londres):** La incidencia de la tuberculosis (TB) y su propagación es mayor en poblaciones con alta vulnerabilidad social. Por ese motivo, este proyecto busca acercarse a estos grupos para identificar los casos y realizar el tratamiento correspondiente lo antes posible. Contemplando los desafíos que puede ser el acceso a esta población, este proyecto introdujo la figura de “Educador par”, personas que estuvieron en situación de calle que se los capacita y apoya para que colaboren en el diagnóstico de personas con TB y apoyen el sostenimiento del tratamiento.

6.5.1. DESAFÍO

Es un enfoque amplio que contempla todas las acciones en identificar los resultados de las estrategias implementadas y promover aquellas que tienen impacto medible sobre las trayectorias de las personas.

El contexto actual de cómo se implementan las propuestas para personas en situación de calle presenta desafíos importantes para la evaluación de los resultados de las intervenciones realizadas. El hecho de que el acceso a una determinada propuesta esté mediado por la expresión de interés del participante junto con la evaluación de equipos técnicos, dificulta encontrar grupos de similares características no tratados. Más allá de que los sistemas de información del MIDES facilitan el registro de información y que existe el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS), la disponibilidad de datos también presenta inconvenientes cuando se quiere medir el efecto de las políticas realizadas.

Además de los desafíos asociados a la evaluación de iniciativas también es necesario definir estrategias que permitan a los tomadores de decisión pública promover aquellas intervenciones respaldadas por la evidencia.

6.5.2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Con este desafío presente, es importante considerar al momento de diseñar una **nueva estrategia cuál va a ser el método de evaluación** de esa propuesta considerando las ventajas y desventajas de cada alternativa sobre la implementación.

- También es recomendable que las nuevas intervenciones se hagan a modo de **piloto** con una escala menor y si los resultados son favorables entonces se avance en ampliar la cobertura de estas propuestas. Este es el enfoque destacado para las propuestas de innovación social.

- Por otro lado, se espera que los centros de atención y las propuestas centradas en la vivienda se espera realicen un plan individualizado con las personas participantes. Es recomendable que estas acciones estén asociadas a objetivos con **indicadores y metas verificables**. A su vez, que los resultados de estos planes sean monitoreados por el MIDES con el objetivo de brindar una mirada agregada sobre el impacto de los programas y que aquellas OSC que obtienen buenos resultados puedan ser reconocidas. En este marco, sería deseable generar intercambios entre las OSC y el MIDES donde se puedan **difundir las prácticas que han sido exitosas**.

- Un enfoque que ha avanzado en el último tiempo es el **pago por resultados**. Este mecanismo son acuerdos financieros que el pago, o un porcentaje del mismo, está condicionado al cumplimiento de determinados resultados predefinidos (INSTIGLIO y BID 2021), buscando así focalizar el financiamiento en el impacto de las acciones realizadas. Existen distintos instrumentos bajo este paradigma: cobro a la entrega, créditos basados en el desempeño, transferencias o financiamiento condicionado a resultados, desafíos basados en premios, y bonos de impacto. Más allá de que algunas de éstas estrategias podrían adaptarse para contratos con OSC o en las transferencias a gobiernos departamentales, el instrumento que se ha utilizado en esta temática es el bono de impacto social (BIS) o bonos de desarrollo social (BDS). Los BIS son una tendencia incipiente a nivel regional, siendo quizá Colombia el caso más destacado (BID 2021). Actualmente en Uruguay se está realizando un estudio de prefactibilidad para el desarrollo de un BIS en el ámbito de la formación dual en el contexto nacional.

6.5.3. EJEMPLOS Y REFERENCIAS

- **Bonos de impacto social (Londres):** Es una nueva forma de financiamiento para intervenciones sociales a través de un instrumento financiero que permite atraer de inversores privados en esta dirección. En este esquema, usualmente los inversores recuperan lo invertido a través de pagos del sector público, que están condicionados al cumplimiento de objetivos prefijados. En este sentido, el sistema está compuesto por cuatro partes: inversores privados, sector público, operador social y evaluador. El último es un actor independiente responsable de verificar si se cumplieron los objetivos y por lo tanto corresponde realizar el pago definido. En el caso de Londres los objetivos definieron fueron: (1) reducir las personas durmiendo a la intemperie, (2) aumentar las revinculaciones y el sostenimiento de las mismas, (3) permitir el acceso a alojamiento de larga estadía. Los resultados fueron positivos en los objetivos 1 y 3, mientras que en lo referido al objetivo 2 la evidencia es ambigua. La población apuntada fue la población a la intemperie y se dividió en dos grupos considerando la intervenciones que había en el momento, una de ellas más orientada al perfil cronico y otro a aquellos que estaban en situación por primera vez. La intervención financiada se denominó modelo “Navegador”, donde existía un referente individual que era el responsable del diseño de la intervención específica y que contaba con un presupuesto personalizado para ese objetivo. En este sentido, se consideraba que en un modelo de pago por resultados podría fortalecer la orientación a resultado de esos trabajadores claves. El 79% del pago asociado al objetivo final fue realizado, esto se debió a que algunos objetivos se cumplieron y otros no. Existen otras experiencias similares en Australia o EEUU.

6.6.1. DESAFÍO

El horizonte de fortalecer las estrategias orientadas a las personas en situación de calle requiere de más información disponible sobre las trayectorias de esta población y más conocimiento generado a partir de estos datos.

A nivel nacional, existen esfuerzos importantes y logros significativos como son los censos a personas en situación de calle. Estos trabajos permiten dimensionar el fenómeno y caracterizar la población que se encuentra a la intemperie. También se han realizado consultas similares para la población en los centros de atención facilitando así el análisis entre las distintas subpoblaciones. Por otro lado, se han realizado encuestas que permiten saber la valoración de los usuarios sobre los servicios prestados en el sistema de atención para personas en situación de calle.

Más allá de estas acciones y de los avances realizados por la academia, la disponibilidad de datos longitudinales fortalecería el estudio de las trayectorias de esta población (Ciapessoni 2016). Avanzar en esta dirección permitiría profundizar el conocimiento sobre los periodos de intermitencia, y también los recorridos anteriores y posteriores al paso por el sistema de atención. Una mayor comprensión de estos procesos, podría colaborar en mejorar las políticas orientadas a la prevención de esta situación y a la salida de la misma.

Por otro lado, las nuevas estrategias de intervención requieren de instrumentos de medición que acompañen el enfoque propuesto. Es decir, herramientas que aseguren la focalización y también que permitan identificar avances en distintas dimensiones de los destinatarios.

6.6.2. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

- Los esfuerzos realizados en recolectar más datos sobre las personas de situación de calle y disponibilizar los mismos para que se genere **mayor conocimiento** es una línea que sería recomendable avanzar.

- Por otro lado, la generación de herramientas que permitan asegurar la **focalización** de las intervenciones es también importante. En este sentido, se han desarrollado instrumentos que miden el riesgo de estar en situación de calle para poblaciones específicas (ej: Safe in the City). Otra herramienta que se ha desarrollado es un índice de cronicidad en calle (ej: Vulnerability Index) que se utiliza para direccionar las intervenciones de Housing First. Estos desarrollos también podrían ser un insumo valioso para las evaluaciones ya que la información generada podría colaborar en el proceso de identificación del grupo de control. También se han desarrollado sistemas y algoritmos para mejorar estas predicciones de riesgo (Ej: One View).

- También la generación de otras herramientas que permitan medir **efectos de las intervenciones en otras dimensiones** de la persona son importantes para evaluar la incidencia de las estrategias utilizadas. Más allá del sostenimiento, sería recomendable poder integrar con mayor facilidad información de la salud, empleo, entre otros ámbitos. Algunos procesos y habilidades también se podrían medir diseñando instrumentos específicos, como la autonomía o la confianza. Medidas de bienestar subjetivo también se están utilizando cada vez más y sería interesante analizar los efectos de las intervenciones en esta dimensión.

6.6.3. EJEMPLOS Y REFERENCIAS

- **Journey Home (Australia):** Es un estudio longitudinal que sigue alrededor de 1500 australianos, en situación de calle o con riesgo de estarlo, por unos 3 años aproximadamente brindando información con una periodicidad de 6 meses y un nivel de detalle profundo en particular con lo relacionado a la vivienda. Estos datos han permitido realizar una serie significativa de estudios, explorando varias relaciones de interés.

- **The Self-Sufficiency Matrix (Países Bajos):** El servicio de Salud Pública de este país ha desarrollado una medición que permite relevar la autonomía de las personas. Mediante el uso de una aplicación, recoge información para evaluar la capacidad de las personas de desarrollar las tareas cotidianas de forma independiente. Esta herramienta permite determinar las necesidades y definir el apoyo a brindar. También ha sido utilizada para medir el efecto de determinadas políticas públicas, analizando si mejora o empeora la autonomía de las personas tratadas. Está compuesta por once dimensiones: ingresos, actividades diarias, vivienda, vínculos familiares, salud mental, salud física, adicciones, habilidades en la vida cotidiana, red social, participación comunitaria y situación legal.

- **Outcomes Star (Gran Bretaña):** Es una medición que comprende entre 5 y 10 dimensiones de la vida con una escala (1 a 5 o 1 a 10) que permite visualizar el punto de partida de la persona, los avances en cada ámbito y proponer conjuntamente (técnico y destinatario) planes que puedan traducirse a objetivos contrastables. La información recolectada se visualiza a través de una estrella que permite la fácil interpretación de la situación actual y el progreso entre mediciones. El uso de esta herramienta está bastante extendido, principalmente en Gran Bretaña, y se han realizado diversos estudios documentando los procesos de implementación junto con los aprendizajes y resultados de estas experiencias.

- **Homeless Vulnerability Index (EEUU):** Es un índice desarrollado que permite identificar los riesgos, principalmente en salud, asociados a permanecer a la intemperie dada una serie de condiciones individuales. Esta herramienta ha sido utilizada para priorizar las intervenciones, dando acceso prioritario a aquellas personas con mayor riesgo. En Nueva York es donde más se ha utilizado, pero también distintas adaptaciones se han utilizado en varios estados.

7. Conclusión

En resumen, existen varias intervenciones novedosas que se están desarrollando en varios países y se podrían aplicar a Uruguay. En particular, las estrategias más eficaces, respaldas por la evidencias, son aquellas centradas en la vivienda y en la prevención.

Más allá de la inspiración que estas experiencias puedan significar, es necesario ser cautelosos al momento de extrapolar los efectos identificados en otros países a la realidad nacional. Una de las debilidades de este trabajo, es que la mayoría de los ejemplos son de EEUU y Europa, debido a la disponibilidad de estudios sistematizando y evaluando de forma rigurosa las iniciativas más novedosas. En este sentido, tan importante como innovar es acompañar estos procesos con una evaluación para analizar el impacto.

Sin dudas, el diseño de nuevas intervenciones es una tarea compleja. Los oportunidades y recomendaciones enumeradas en el desarrollo de este trabajo pretenden colaborar en el proceso de construcción de las soluciones innovadoras. Es fundamental el apoyo del MIDES fomentando y respaldando este proceso de innovación, en este sentido, el tiempo entre la selección de las propuestas y su puesta en marcha puede representar una oportunidad para el trabajo conjunto con el fin de profundizar la intervención propuesta. También el involucramiento y asociación con otros actores (colectivos de personas en situación de calle, academia, empresas, etc) puede ser interesante para lograr propuestas de impacto así como pasa en varios de las referencias mencionadas.

Una vez implementadas y evaluadas, aquellas propuestas que se considere oportuno pueden ser escaladas. Con este propósito, es fundamental el registro y sistematización de los aprendizajes a partir de la experiencia. También instancias donde se puedan encontrar las OSC que están implementado proyectos innovadores pueden ser aconsejables. A su vez, destinar esfuerzos y recursos a la transferencia de conocimiento entre quienes implementaron originalmente y aquellos que se sumen en el proceso de ampliación es fundamental en este proceso.

Por último, todas las respuestas actuales y las soluciones innovadoras tienen que integrarse con una mirada estratégica, buscando la justa combinación entre ellas para lograr efectos a nivel agregado.

8. Referencias bibliográficas

Ciapessoni, F. (2016). Homelessness in Uruguay: A trajectories approach. European Journal of Homelessness _ Volume, 10(2).

Dickens, S., & Woodfield, K. (2004). New approaches to youth homelessness prevention: A qualitative evaluation of the Safe in the City cluster schemes.

Evans, W. N., Philips, D. C., & Ruffini, K. J. (2019). Reducing and preventing homelessness: A review of the evidence and charting a research agenda.

Evans, W. N., Sullivan, J. X., & Wallskog, M. (2016). The impact of homelessness prevention programs on homelessness. Science, 353(6300), 694-699.

FEANTSA (2012). Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide.

FEANTSA (2012). Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness

FEANTSA (2010). Employability Starter Kit: How to Develop Employability Initiatives in Homelessness Services.

Fitzpatrick, S., Busch-Geertsema, V., Watts, B., Wood, J., Ahmad, M. T. H., & McIntyre, J. (2022). Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study.

Gubits, D., Shinn, M., Wood, M., Bell, S., Dastrup, S., Solari, C., ... & Kattel, U. (2016). Family options study: 3-year impacts of housing and services interventions for homeless families. Available at SSRN 3055295.

Goodman, S., Messeri, P., & O'Flaherty, B. (2016). Homelessness prevention in New York City: On average, it works. Journal of Housing Economics, 31, 14-34.

Herman, D. B., Conover, S., Gorroochurn, P., Hinterland, K., Hoepner, L., & Susser, E. S. (2011). Randomized trial of critical time intervention to prevent homelessness after hospital discharge. Psychiatric services, 62(7), 713-719.

Hogar de Cristo (2021). Del dicho al derecho: Trayectorias de Inclusión para Personas en Situación de Calle. Santiago de Chile, Dirección Social Nacional.

Instiglio-BID (2021). Designing a Results-Based Financing Model: Recommendations and Guidelines. http://dx.doi.org/10.18235/0003942

Kertesz, S. G., & Johnson, G. (2017). Housing first: Lessons from the United States and challenges for Australia. Australian Economic Review, 50(2), 220-228.

O'Campo, P., Stergiopoulos, V., Nir, P., Levy, M., Misir, V., Chum, A., ... & Hwang, S. W. (2016). How did a Housing First intervention improve health and social outcomes among homeless adults with mental illness in Toronto? Two-year outcomes from a randomised trial. BMJ open, 6(9), e010581.

O'Flaherty, B. (2019). Homelessness research: A guide for economists (and friends). Journal of Housing Economics, 44, 1–25. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2019.01.003

O'Flaherty, B. (2003). Need and generosity: how markets for free goods equilibrate. *Journal of Urban Economics*, *54*(1), 157-172.

O'Flaherty, B., Scutella, R., & Tseng, Y. P. (2018). Private information, exits from homelessness, and better ways to operate rehousing programs. Journal of Housing Economics, 41, 93-105.

O'Flaherty, B., Scutella, R., & Tseng, Y. P. (2018). Using private information to predict homelessness entries: Evidence and prospects. Housing Policy Debate, 28(3), 368-392.

O'Flaherty, B. (2004). Wrong person and wrong place: For homelessness, the conjunction is what matters. *Journal of Housing Economics*, *13*(1), 1-15.

Palmer, C., Phillips, D. C., & Sullivan, J. X. (2019). Does emergency financial assistance reduce crime?. Journal of Public Economics, 169, 34-51.

Pleace, N., Culhane, D., Granfelt, R., & Knutagård, M. (2015). The Finnish homelessness strategy–an international review.

Mackie, P., Johnsen, S., & Wood, J. (2017). Ending rough sleeping: what works. An international evidence review.

MIDES (2020). Panorama general sobre la situación de calle: definición y caracterización del problema a partir de los estudios realizados en el MIDES. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

MIDES (2021). Caracterización de las personas en situación de calle en Uruguay en base a los relevamientos en 2020 en intemperie y refugios. Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos.

Mason, P., Lloyd, R., & Nash, F. (2017). Qualitative Evaluation of the London Homelessness Social Impact Bond (SIB). *Final Report Edited by Department of Communities and Local Government*.

Rolston, H., Geyer, J., Locke, G., Metraux, S., & Treglia, D. (2013). Evaluation of the homebase community prevention program. Final Report, Abt Associates Inc, June, 6, 2013.

Quigley, J. M., & Raphael, S. (2001). The economics of homelessness: The evidence from North America. *European Journal of Housing Policy*, *1*(3), 323-336.

Tatiana, S., Fabio, C., & Yuri, K. (2016). Tutti a Casa (All at Home)-A Housing First inspired experience in Bologna–Italy.

9. Anexos

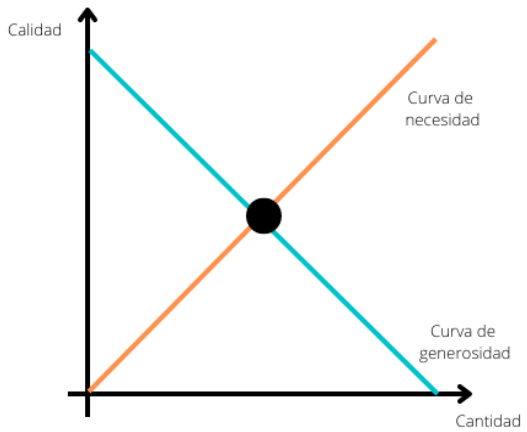
A1. Modelo económico: curva de necesidad y generosidad (O'flaherty 2003)

Como ya se mencionó en el desarrollo del documento, la literatura está concentrada sobre los efectos de las intervenciones para personas en situación de calle a nivel individual y existen pocos estudios sobre los resultados a nivel macro (O'Flaherty 2019).

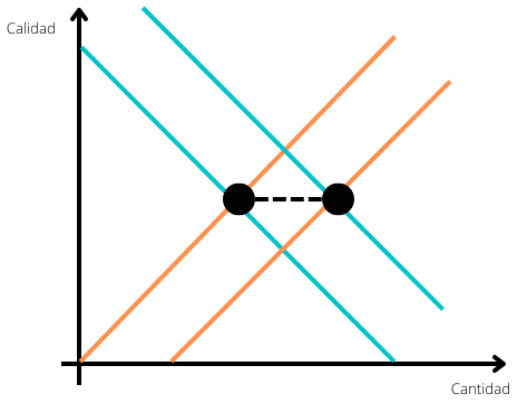
Con este propósito, O'Flaherty (2003) propone un modelo económico para analizar los potenciales impactos de la política sobre la cantidad de personas en situación de calle de forma agregada. El modelo es sencillo y se trata de una adaptación del tradicional modelo de oferta y demanda. En este caso, utilizado para determinar la cantidad de personas en refugios y a la intemperie.

En primer lugar, se presentará este enfoque para la cantidad de personas en refugios. En este caso, el equilibrio está compuesto por la cantidad y calidad, en lugar de los precios como sería en el tradicional modelo económico. La calidad refiere a las condiciones de los centros de atención, para ilustrar este concepto se puede considerar: instalaciones, privacidad, comida, cama, limpieza, baños, equipo, cantidad de personas, reglas, etc.

El equilibrio está determinado por la intersección de dos curvas: necesidad y generosidad. La curva de necesidad explica la relación positiva entre la cantidad de personas y la calidad de los centros, es decir, a mejor calidad de los centros más personas quieren permanecer en los mismos. Desplazamientos en la curva de necesidad pueden estar motivados por una mayor prevalencia de los factores de riesgo (pobreza, consumo de sustancias, salud mental, etc.) o por una mayor frecuencia de los disparadores (rupturas familiares, pérdida de ingresos, costo de la vivienda, etc). Por otro lado, la curva de necesidad refleja que mayor calidad de los centros implica mayores costos y por lo tanto menor cantidad de personas pueden ser atendidas. Esta curva se ve desplazada por actitudes y consideraciones hacia la pobreza, también por mayores niveles de riqueza que permitan destinan más recursos para atender esta fenómeno, incluso la densidad de la población podría influir aumentando la probabilidad de que los ciudadanos perciban esta problemática y así destinen o exigan o más recursos en esta dirección.



En este contexto, es oportuno mencionar que existe una diversidad amplia entre los países en cómo se aborda la problemática de calle. En particular, en lo que refiere a la participación del Estado y la Sociedad Civil. El caso de Uruguay, donde la mayoría de los recursos provienen del Estado y existe una profunda regulación y supervisión sobre la calidad de los centros de atención, no es la realidad para muchos países. Para ilustrar este punto, se podría decir que en Uruguay un desplazamiento de la curva de necesidad hacia una mayor cantidad requiere necesariamente mayores recursos, desplazando así la curva de generosidad y manteniendo el mismo nivel de calidad.



Para la intemperie la aproximación es similar. En este caso, la calidad estaría asociada a los servicios que se brindan a la intemperie (comida, ropa, atención médica, etc) y también a otros factores como puede ser el clima o la violencia (policial, sociedad, o entre pares). El caso más simple es suponer que la calidad es constante aunque no necesariamente es así.

Obviamente ambos escenarios se influyen mutuamente. Modificaciones en la calidad de los centros influye sobre la curva de necesidad de la intemperie, y viceversa.

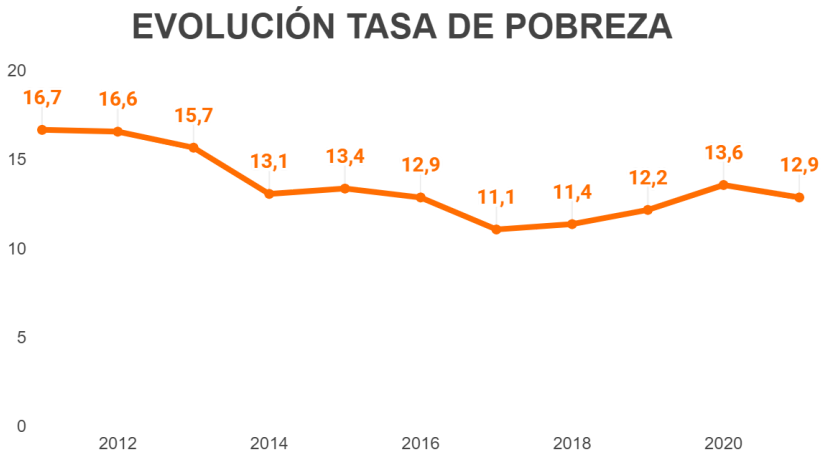
Sin dudas, este planteamiento simplifica significativamente la realidad pero a su vez sirve de marco para realizar algunos ejercicios teóricos de los impactos que podrían tener cambios en las políticas. Por ejemplo, O'Flaherty (2019) utiliza este modelo para explicar los resultados encontrados por Popov (2016) donde se analiza los efectos de mayor financiamiento para atender esta problemática encontrando que la relación sobre la cantidad de personas en situación de calle y pobreza no era fuerte. Estos recursos fueron destinados a mayor cantidad de viviendas y cupos en los refugios. Usando este modelo, O'Flaherty explica que la mayor disponibilidad de viviendas motiva un desplazamiento en la curva de necesidad disminuyendo la cantidad de personas tanto en refugios como a la intemperie. También hay un desplazamiento en la curva de generosidad para las personas en los refugios (aumenta la cantidad de cupos) y en este sentido los efectos sobre este grupo son ambiguos. Es decir, la magnitud de los cambios explica el nuevo punto de equilibrio que puede implicar una cantidad superior o inferior de cantidad de personas en refugios con respecto al punto anterior.

A2. Comparación internacional

CIUDAD	AÑO	TASA PSC INTEMPERIE (CADA 10.000 HABITANTES)	FUENTE
Barcelona	2022	7,52	Arrels Fundació
Buenos Aires	2021	3,35	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
California	2020	28,75	National Alliance to End Homelessness
Illinois	2020	1,78	National Alliance to End Homelessness
Londres	2021	9,35	Mayor of London
Madrid	2018	5,75	Ayuntamiento de Madrid
Montevideo	2021	6,66	Ministerio de Desarrollo Social Uruguay
Nueva York	2020	2,26	National Alliance to End Homelessness
Paris	2022	11,91	Paris Urbanism Agency
San Pablo	2021	25,86	Alcaldía de San Pablo
Sydney	2022	0,37	City of Sydney

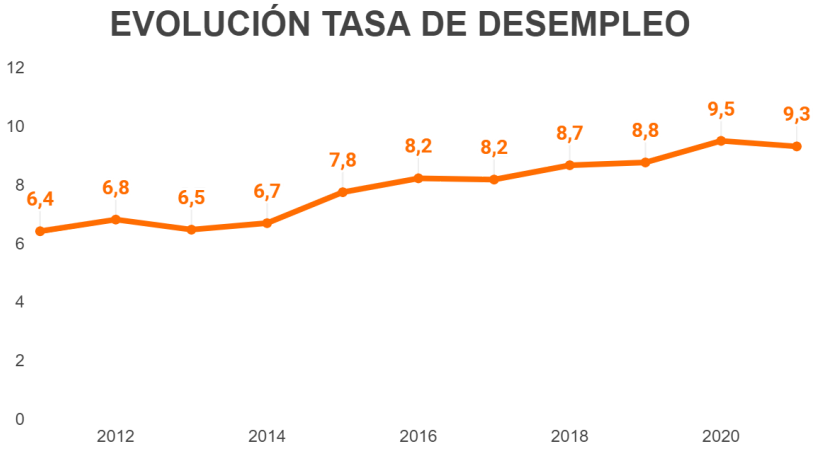
A3. Evolución temporal variables económicas y sociales (2011 - 2021)

GRÁFICO 4: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PERSONAS (%), MONTEVIDEO



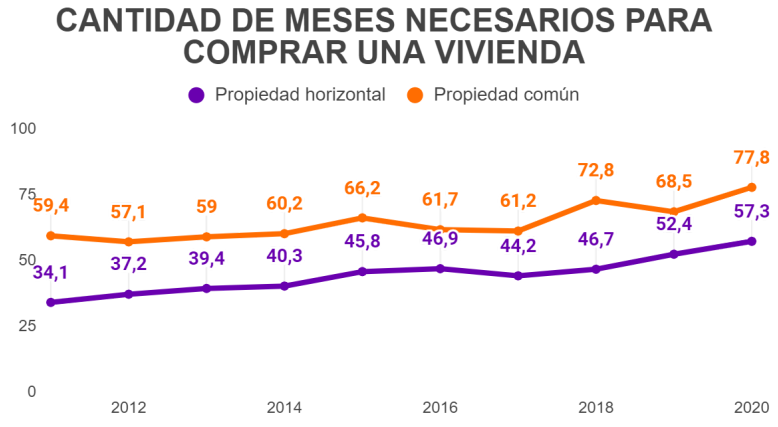
Fuente: Visualización generada a partir del datos del INE

GRÁFICO 5: DESEMPLEO (%), MONTEVIDEO



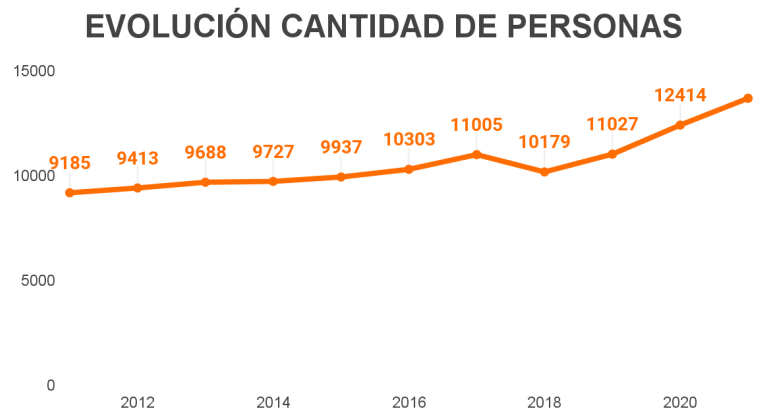
Fuente: Visualización generada a partir del datos del INE

GRÁFICO 6: NÚMERO DE MESES NECESARIO PARA COMPRAR UNA VIVIENDA PROMEDIO, MONTEVIDEO



Fuente: Elaboración propia en base a información del INE.

GRÁFICO 7: CANTIDAD DE PRIVADOS DE LIBERTAD, URUGUAY



Fuente: Elaboración propia en base a información del Informe Anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario