



# Hacia una solución definitiva al sinhogarismo en la Ciudad de Buenos Aires

Propuesta de implementación del programa Housing First

**Autor:** María Eugenia Battafarano

**Tutor:** Alejandro Estévez

**Directora de Maestría:** Guadalupe Dorna

Maestría en Políticas Públicas  
Agosto 2019

## Índice

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción .....  | 2  |
| 2. Marco teórico .....   | 4  |
| 2.1. Sinhogarismo: definición y clasificación .....  | 4  |
| 2.2. Modelos de intervención: Vivienda Primero vs. Modelo en Escalera. ....                | 5  |
| 3. El sinhogarismo en la Ciudad de Buenos Aires .....                                      | 8  |
| 3.1. Políticas públicas: 1997 - 2013 .....   | 8  |
| 3.2. Características de la población en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires .. | 11 |
| 3.3. Políticas públicas para personas en situación de calle: actualidad .....              | 13 |
| 4. Cambio de paradigma a nivel mundial: Housing First.....                                 | 19 |
| 4.1. Pathways Housing First: Estados Unidos.....   | 25 |
| 4.2. Communal Housing First: Finlandia .....   | 28 |
| 4.3. Housing First Light: Reino Unido.....   | 32 |
| 5. Propuestas de implementación de Housing First en la Ciudad de Buenos Aires.....         | 37 |
| 5.1. Principales desafíos.....   | 37 |
| 5.2. Propuestas de implementación .....  | 40 |
| 6. Conclusiones .....  | 48 |
| 7. Bibliografía .....  | 50 |
| 8. Anexos.....   | 53 |

## 1. Introducción

*“Housing First ends homelessness. It’s that simple.”*

*Sam Tsemberis (2010)*

La problemática del sinhogarismo ha tomado relevancia en las agendas de los gobiernos más diversos, desde Finlandia hasta Argentina, especialmente tras el impacto que tuvo el retroceso económico que experimentó el mundo en la década de los 90’s en la situación habitacional de la población. Esto llevó a que cada uno de los gobiernos se replanteara las líneas de acción tomadas hasta el momento. ¿Qué estamos haciendo hoy para solucionar el sinhogarismo?, ¿existe alguna solución más efectiva? fueron algunas de las preguntas que motivaron la formulación de alternativas.

Históricamente, el mundo convergió hacia la utilización de un único modelo como solución para esta problemática: el Modelo en Escalera (en inglés, Continuum of Care). Durante muchos años se pensó que las personas en situación de calle eran incapaces de vivir de manera autónoma e independiente, por lo tanto se les exigía la superación de ciertas “etapas” o “escalones” con el fin de demostrar que se encontraban *housing ready* (listos para vivir en una vivienda independiente).

Sin embargo, la baja tasa de efectividad del mismo para las personas en situación de calle crónica, especialmente en momentos donde el déficit habitacional de la población no hacía más que agravarse, llevó a que los países comiencen a repensar el modelo imperante. A principios de los años 90’, surge en Estados Unidos un esquema de intervención diferente, trayendo consigo un cambio en el paradigma vigente. La Vivienda Primero (en inglés, Housing First) considera que la vivienda digna es un derecho básico fundamental al cual todas las personas deberían acceder. Este modelo supone que el factor que causa el sinhogarismo es la falta de una vivienda estable, entendiendo que la ausencia de este problema le permite a la personas centrarse en solucionar los demás aspectos de su vida que hasta el momento se encontraban relegados por un problema que necesitaba ser resuelto con mayor inmediatez.

La Ciudad de Buenos Aires hasta el día de hoy sigue haciendo uso del Modelo en Escalera aunque, como veremos más adelante, la desarticulación existente entre los distintos servicios prestados nos hace pensar que no podríamos siquiera incluirlo en este esquema. El carácter asistencialista y transitorio de estas políticas nos invita a plantear la necesidad de implementar un modelo en donde la respuesta que se le esté otorgando a la persona sea definitiva. Esta es la motivación de nuestro trabajo.

Este trabajo tiene como objetivo principal proponer una forma de implementar el esquema Housing First en la Ciudad de Buenos Aires, en especial en lo referente al acceso a la vivienda estable, entendiendo que cada ciudad tiene sus propias características que la hacen única, por lo que la réplica de un modelo ya en uso puede no llegar a ser lo óptimo. Por falta de

recursos, hemos dejado de lado el impacto del modelo en la solución de los problemas de la persona ajenos a la estabilidad en la vivienda, las adicciones, problemas psiquiátricos y de inclusión social y laboral, entre otros.

Para lograr nuestro objetivo, se analizaron tres variantes del modelo Housing First propuestas por Nicholas Place (2012): Pathways Housing First, Communal Housing First y Housing First Light, utilizando como ejemplo de implementación Estados Unidos, particularmente Nueva York, Finlandia y Reino Unido, haciendo foco en Escocia. Adicionalmente se estudiaron las políticas habitacionales implementadas en la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de las últimas tres décadas, haciendo principal hincapié en las vigentes, así como también las características de la población objetivo a través del uso de los datos “publicados” por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

Cada una de las tres variantes propuestas se analizó a partir del objetivo motivador de este trabajo donde se intentó descubrir cuáles eran los elementos que podrían utilizarse y adaptarse con mayor facilidad en la Ciudad de Buenos Aires, determinando el tipo de población al que iría dirigido. Se buscó hacer hincapié en aquellas experiencias dónde la tasa de éxito, medida como la estabilidad de la vivienda durante al menos dos años, haya sido alta, pudiendo extraer de los mismo las buenas prácticas.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección 2, se presenta el marco teórico donde se exponen las distintas formas de entender al sinhogarismo y los dos modelos que existen para abordarlo. En la sección 3, se presentan las tres variantes del modelo Housing First definidos por Nicholas Place donde se analizan bajo tres ejes: la vivienda, los servicios de apoyo y la relación costo-efectividad. En la sección 4, se busca dimensionar el problema del sinhogarismo en la Ciudad de Buenos Aires, así como también desarrollar las principales políticas llevadas a cabo desde la década del 90' hasta hoy. En la sección 5, se plantean las principales dificultades que enfrentaría la Ciudad de Buenos Aires a la hora de implementar este modelo de intervención y se realizan tres propuestas de política para sortear la escasez de vivienda, aplicando los principios filosóficos del modelo Housing First adaptados a las características de la Ciudad. Por último, se presentan algunas conclusiones sobre la viabilidad de llevar adelante un cambio de paradigma en la Ciudad a la hora de diseñar políticas públicas destinadas a la problemática del sinhogarismo.

## 2. Marco teórico

### 2.1. Sinhogarismo: definición y clasificación

Cuando se habla de exclusión social, las personas que viven en situación de calle son la base de la pirámide. Hoy en día, la definición del concepto sinhogarismo varía de país en país. En América Latina aún no se ha llegado a un consenso sobre el alcance de esta palabra. Por lo tanto, usaremos la definición que utilizan los países europeos.

Entendemos a las personas sin hogar como aquellas que viven en la calle o en diferentes tipos de refugios transitorios. FEANTSA, Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar, propone clasificar a las personas sin hogar según su lugar de residencia. En primer lugar, se encuentran aquellos que viven en espacio público y se los denomina los **sin techo**. En segundo lugar, están aquellas personas que viven en centros de refugios o instituciones (centros de salud, hospitales, etc.). A ellos se los llama **sin vivienda**. Por otro lado, están los que tienen **vivienda insegura**, es decir que viven bajo amenaza de expulsión por desahucio o bajo violencia doméstica. Por último, encontramos las personas que viven en **viviendas inadecuadas**. Son aquellos que viven en alojamientos que no están aptos para ser habitables según la normativa vigente o que se encuentran en situación de hacinamiento.

Por otro lado, Randall Kuhn y Dennis Culhane (1998) proponen otro tipo de clasificación según el tiempo que pasan dentro de la red de asistencia estatal o del tercer sector: **transitoriamente sin hogar**, **ocasionalmente sin hogar** y **crónicamente sin hogar**. La primera hace referencia a las personas que entran en el sistema de refugios solamente por un día o por un período corto de tiempo. En general son personas que provienen de hogares vulnerables y que, por algún evento (desempleo, separación, etc.), han quedado sin hogar. Es menos probable que dichas personas tengan problemas de salud mental o de abusos de sustancias.

Las personas clasificadas como ocasionalmente sin hogar, son aquellas que frecuentemente ingresan y salen del sistema de acogida o de las instituciones que las reciben. Por lo general, poseen problemas de salud mental y abuso de sustancia, por lo que cuando no se encuentran dentro del sistema de refugio seguramente estén en hospitales, programas de desintoxicación o prisión.

Por último, las personas sin hogar crónicas son aquellas que utilizan los centros de refugio como viviendas permanentes. En su mayoría son personas mayores, que no han sido empleadas por muchos años y que poseen problemas de abuso de sustancias y desordenes psicológicos.

Como se verá más adelante, nuestro trabajo va a estar focalizado especialmente en los dos primeros grupos de la clasificación de FEANTSA y en el último grupo de la clasificación

propuesta por Kuhn y Culhane, es decir aquellas personas que viven en espacios públicos o en centros de refugios o instituciones y que ha pasado más de un año en situación de calle o que han tenido por lo menos cuatro episodios durante tres años.

## **2.2. Modelos de intervención: Vivienda Primero vs. Modelo en Escalera.**

En el siglo pasado, hablar de las soluciones al problema del sinhogarismo implicaba consenso. Históricamente, el Modelo en Escalera (en inglés, *Continuum of Care*) fue el paradigma predominante. Desde el surgimiento del Estado de Bienestar, el estado ha cumplido un rol asistencialista brindándoles a los individuos soluciones transitorias, tal es el caso de las personas que viven en situación de calle con los servicios de atención psiquiátrica o los hogares transitorios. En sus orígenes, estos servicios existían de manera descoordinada unos de otros. El Modelo en Escalera nace, justamente, con el objetivo de aumentar la coordinación e integración de los servicios brindados hasta el momento en el sistema de servicio local, así como también mejorar el acceso a los servicios a medida que los clientes sin hogar se mueven de un nivel de servicio a otro en su transición a una vivienda estable<sup>1</sup>.

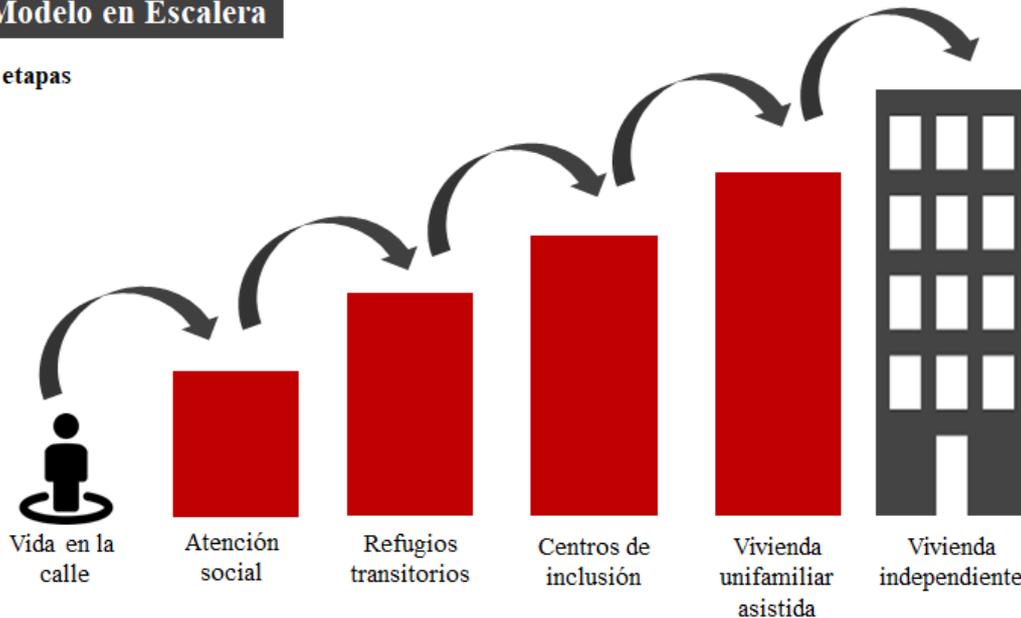
Este modelo presupone la superación de diferentes etapas o escalones a lo largo de las cuales la persona adquiere los recursos necesarios para acceder a una vivienda independiente (*housing ready*). En líneas generales, las etapas son cuatro. En primer lugar, se los ingresa en un circuito de atención social donde reciben el tratamiento necesario acorde a su enfermedad, mental o física. Luego, se los ingresa en centros de acogida o refugios transitorios donde adquieren ciertos recursos sociales que les permite interactuar con otras personas de manera saludable. Una vez que adquieren estos recursos, se los traslada a centros de inclusión o pisos compartidos donde se les brinda apoyo socio-educativo, asistencia en búsqueda de empleo y capacitación. Por último, se les facilitan viviendas unifamiliares con ciertas independencias constituyendo la etapa previa a la vivienda independiente dentro del mercado inmobiliario formal.

---

<sup>1</sup> Goodfellow & Parish, 2000; Interagency Council on the Homeless, 1994.

## Modelo en Escalera

4 etapas



Fuente: elaboración propia.

No obstante, a partir de la década del 90' se comenzó a gestar un cambio de paradigma, conocido como La Vivienda Primero (en inglés, *Housing First*). Este modelo nació en Nueva York, Estados Unidos, de la mano del psicólogo Sam Tsemberis como consecuencia de la baja tasa de éxito que poseía el modelo imperante en ese momento. El Modelo en Escalera se caracteriza por las reiteradas vueltas a la calle de los sin techo, denominado Síndrome de la Puerta Giratoria<sup>2</sup>. FEANTSA (2008) destaca que “cuanto más tiempo pasa una persona en un albergue, más dificultades tiene para vivir autónomamente, pues su situación tiende a cronificarse. Además si están obligados a cumplir con ciertos horarios o reglas, las posibilidades de que se produzca una institucionalización de las personas sin hogar aumentan”.

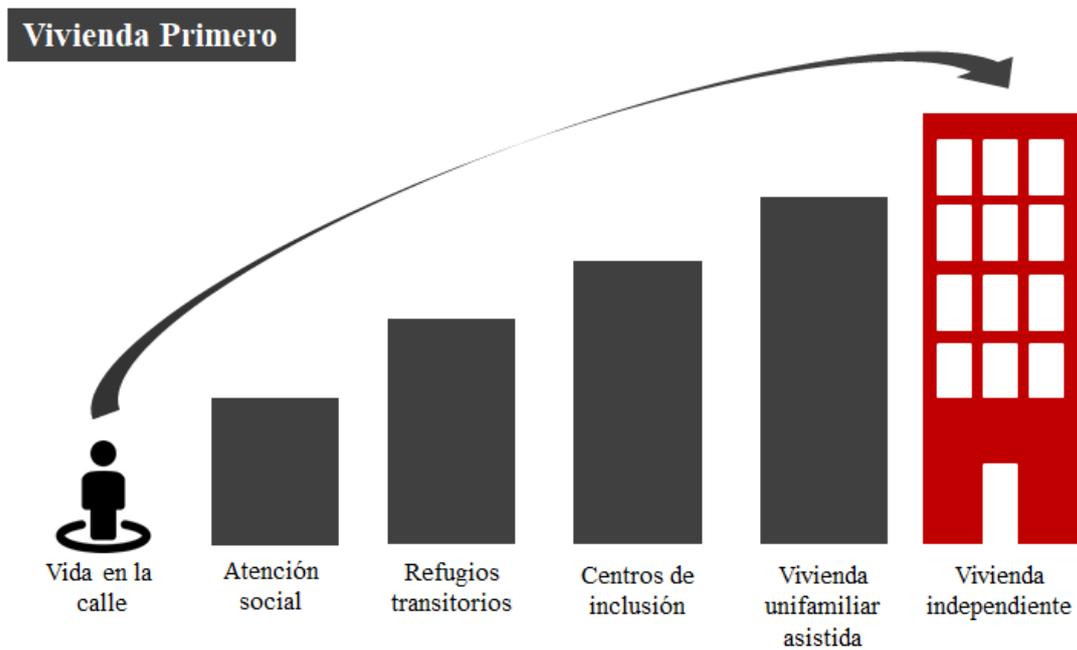
El programa Housing First implica la desinstitucionalización de las personas que viven en situación de calle y, a diferencia del anterior enfoque, parte de la premisa de que la vivienda es un derecho y de que muchos de los problemas del sinhogarismo pueden disminuir a partir de la inclusión social de la persona como un ciudadano en pleno derecho.

Este enfoque entiende que muchos de los problemas asociados a las personas que viven en situación de calle, son causados, en parte, por el hecho de no tener una vivienda estable. Por lo tanto, en este modelo se prioriza el acceso a la vivienda independiente con seguridad en la tenencia, sin tener como condicionante para acceder el cumplimiento de tratamientos. Dicho programa no implica solo la entrega de la vivienda, sino que incluye el seguimiento por parte

<sup>2</sup> Se le aplica esta denominación a la realidad de muchas personas que no consiguen atravesar ciertos “escalones” y que permanecen vinculadas durante largos períodos de tiempo al mismo o a los mismos servicios.

del beneficiario de determinadas normas de convivencia que tienen como objetivo convertirlo en un vecino más. Adicionalmente, se los acompaña, en un principio de forma obligatoria y luego voluntaria, con visitas profesionales que brinden apoyo social y de salud.

Por último, cabe destacar que si en un primer momento el beneficiario no se ajusta a las normas de convivencia y debe ser desalojado, el equipo de apoyo lo ayuda a aprender sobre sus errores, mejorarlos e intentar nuevamente.



Fuente: elaboración propia.

### **3. El sinhogarismo en la Ciudad de Buenos Aires**

*“Vivir -o sobrevivir- se convierte en una fatigosa rutina.”*

*Oscar Oslak (1983)*

A lo largo del tiempo, se han creado permanentemente en la Ciudad de Buenos Aires políticas destinadas a cubrir transitoriamente la emergencia habitacional. Hasta el día de hoy no se ha implementado ninguna política habitacional destinada a garantizarles a las personas en situación de calle una vivienda estable. Como veremos más adelante, únicamente una parte de la política pública destinadas a las personas sin techo, la conformada por los hogares dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), es posible enmarcarla dentro de lo que conocemos como Modelo en Escalera. El resto de las políticas implementadas a lo largo de las últimas tres décadas son completamente transitorias y asistencialistas. No tienen a largo plazo la estabilidad en la vivienda como objetivo, por lo que no podemos encuadrarlas dentro de ninguno de los modelos expuestos anteriormente.

#### **3.1. Políticas públicas: 1997 - 2013**

A partir de la década del 90', con el crecimiento de los niveles de desempleo y el consecuente incremento de la pobreza y la indigencia, el sinhogarismo comenzó a tener un lugar dentro de la agenda pública del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En 1997 se creó el “Programa integrador para personas y grupos familiares que carecen de vivienda y permanecen en la calle”. El mismo estaba compuesto por dos subprogramas: el Programa para las Personas Sin Techo y el Programa para las Familias Sin Techo. El primer programa pone a disposición de las personas paradores y hogares, ofreciéndoles un lugar para dormir, bañarse, cenar y desayunar, cerrando durante la mañana y la tarde debido a la suposición de que las personas salen a buscar trabajo. El segundo estaba destinado a asistir a grupos familiares mediante hogares y el pago de un hotel durante un tiempo limitado, con posibilidad de renovarse (Mariana Baggio; Natalia Verón; 2010). Los hoteles fueron (y son) una solución “transitoria” (aunque en la mayoría de las veces se convierten en definitiva) muy utilizada y gran fuente de desalojos a lo largo de la década de los 2000.

El Programa Integrador, independientemente de si era para los individuos o las familias, exigía que los beneficiarios formen parte de una red de asistencia local, ya sea hospitales públicos, centros de adicciones o servicios sociales, para acceder a los hogares. Esto permitiría clasificar a la persona en situación de calle dentro de la categoría “transitoriamente sin hogar” ya que, en el marco del Modelo en Escalera, la red de asistencia local es considerada el “escalón” previo para alcanzar el refugio transitorio, preparándose para eventualmente alcanzar una vivienda independiente.

Los paradores, sin embargo, se crearon con el fin de incorporar aquellas personas en situación de calle que no querían formar parte de ninguna institución que les exigiese ciertos niveles de compromiso. En este sentido, los paradores no le exigen a la persona ningún tipo de tratamiento previo. Los cupos en cada lugar se completan por orden de llegada. La persona puede pasar la noche allí pero no cuenta con la certeza de que encontrará lugar al otro día.

A partir de la año 1999 se crea el programa Buenos Aires Presente (BAP), el cual sigue funcionando hasta la actualidad. Este programa está conformado por un equipo de profesionales que recorren toda la ciudad para atender las emergencias de las familias en situación de calle. *Buenos Aires Presente se ocupa de atender a personas y familias en condición de riesgo social, afectadas por situaciones de emergencia o con derechos vulnerados y, en general, a población en situación de calle con necesidad de orientación, información y asesoramiento sobre servicios sociales.*<sup>3</sup>

En el año 2001 la situación económica en nuestro país provocó una profundización del déficit habitacional que había en aquel entonces. Sin embargo, esto no generó un cambio en la forma de hacer política para solucionar el sinhogarismo, sino que se optó por profundizar las políticas existentes. Frente a esta crisis, el Gobierno de la Ciudad decidió eliminar los programas para las personas y familias sin techos obligando a los usuarios a *abandonar los hoteles recibiendo luego un subsidio por única vez*<sup>4</sup> mediante el Decreto N° 895 argumentando que “...el crecimiento sostenido de la pobreza torna necesaria la adopción de medidas idóneas para paliar las consecuencias que la misma produce en la calidad de vida de los ciudadanos” y que “...los sistemas implementados hasta la fecha han resultado sumamente costosos para el erario público y no han sido eficaces para paliar la emergencia ni para brindar soluciones estructurales...”<sup>5</sup>. Las personas que se encontraban en situación de calle tenían dos opciones: recibir la entrega de una suma única en el caso que presentaran una solución habitacional definitiva o, aquellos beneficiarios de los programas preexistentes que se hayan encontrado para ese momento alojados en hoteles, optar por permanecer en esa situación o recibir el subsidio por única vez.

Desde el año 2001 al 2008, este programa estaba destinado tanto a prevenir como a contener la problemática del sinhogarismo. Como veremos más adelante, a partir del año 2008 quedan excluidos del programa los “...beneficiarios a quienes por cualquier causal se hallaran en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de encontrarse en situación de calle” (Decreto 960/08). De esta manera, *el programa deja de atender a la diversidad del malestar habitacional: inquilinos precarios, ocupantes y hotelados para replegarse en la otra cara del*

---

<sup>3</sup> <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/buenos-aires-presente-bap>

<sup>4</sup> Pautassi, Laura; Royo, Laura (2012). El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Garantías al acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Límites y agenda pendiente. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pág. 54.

<sup>5</sup> Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/22277>

*estereotipo: la calle atemporal habitada por la persona “excluida”, sin anticiparse al proceso social que conduce a esta.*<sup>6</sup>

En el año 2004, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaró la Emergencia Habitacional. En ese marco se crea el Programa de Apoyo Habitacional a través de los Decretos N° 1234/04 y 97/05, siendo el primer intento de proporcionar una vivienda estable. Dicho programa disponía que las personas alojadas en hoteles en los que se disponga o haya dispuesto la clausura del mismo podían optar por única vez por percibir un monto en concepto de subsidio o de mutuo con garantía hipotecaria, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda, respectivamente.<sup>7</sup>

En el 2006 se crea el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle mediante el Decreto 690/06, dejando sin validez al Decreto 895/02, el cual sigue en funcionamiento en la actualidad. Originalmente, este programa tenía como objetivo asistir “...a las familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable, entendiéndose por tal, a aquellas que se encuentren en forma transitoria sin vivienda o refugio...” otorgándoles un subsidio destinado a mitigar la emergencia habitacional de los habitantes de la Ciudad.

Tal como mencionamos anteriormente, en el 2008 se produce una modificación al programa de Atención a Familias en Situación de Calle a través del Decreto 960/08. Por un lado, se aumenta el monto del subsidio y, por el otro, se modifica uno de los ejes fundamentales de la política habitacional hasta el momento, la prevención. Con este nuevo decreto, el gobierno no puede otorgarles subsidios a aquellas personas que se encuentren en riesgo de ser desalojadas. Únicamente atienden a aquellos individuos o familias que ya se encuentran efectivamente sin techo.

Como parte de los reclamos del tercer sector, preocupados por el incremento del número de personas con déficit habitacional, en 2011 se sanciona la ley de “protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle” con veto parcial que elimina las disposiciones sobre el derecho a la ciudad y el uso del espacio público (título III). En 2013 se reglamentó dicha ley con modificaciones estableciendo que se les debía otorgar a las personas en situación de calle o con riesgo habitacional atención interdisciplinaria mediante políticas sociales que atiendan la salud, vivienda, educación y acceso cultural<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> BIAGGIO, M. y VERÓN, N. (2010). “Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos ‘merecedores’ de políticas públicas destinadas a la atención de la Emergencia Habitacional” en la Ciudad de Buenos Aires. MARGEN - Revista de Trabajo Social, 57. Pág. 13

<sup>7</sup> Pautassi, Laura; Royo, Laura (2012). El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Garantías al acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Límites y agenda pendiente. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Bascialla, Andrea (2017). Programas sociales y personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Ciudadanías N° 1. Buenos Aires. Pág. 198.

### 3.2. Características de la población en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires

En el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la persona en situación de calle o sin techo es entendida como “...*toda persona que se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria, (...) carecen de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, y encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas o privadas que brindan albergue temporario.*” (Calcagno; 1999).

El GCBA clasifica a la gente en situación de calle según la demanda que hacen de los servicios que brindan las instituciones y el tiempo que pasan viviendo en la calle (Malanca; 2003): la **crónica** (con demanda nula), la **reciente o leve** y la **ambulante, intermedia o repitente**.

Siguiendo con la clasificación realizada por Randall Kuhn y Dennis Culhane (1998), el primer caso lo podemos ubicar dentro de los **sin techo crónicos**, conformados por aquellas personas que hace dos años o más que viven en los espacios públicos y que se encuentran negadas a usar los servicios que brinda el GCBA ya que por su abandono psíquico y físico no pueden reconocer ni aceptar la ayuda que brindan las instituciones (Palleres; 2009). Estas personas se caracterizan por haber roto la relación con sus familiares y desarrollar en consecuencia una red de supervivencia muy arraigada al lugar donde se asientan. Como veremos más adelante, el arraigo al espacio en donde se asientan, en su mayoría debido al temor de perder sus pertenencias en los hogares de tránsito, implica una disminución de la relación costo-efectividad que en general acarrea este programa ya que su implementación no va a implicar una reducción del gasto en servicios de apoyo por parte del Estado porque este grupo de personas no hace uso de ellos.

Al segundo caso lo podemos ubicar dentro de los **transitoriamente sin techo**. Este grupo está conformado por personas cuya demanda de servicios es reciente o leve. En su mayoría son personas de la clase media que por algún evento se han visto empobrecidas. La demanda de servicios es *organizada, articulada y puntual* (Malanca; 2003). Poseen los recursos para salir de la situación de calle pero no saben cómo hacerlo.

Por último, están los **ocasionalmente sin techo**, caracterizado por aquellas personas que poseen una demanda repitente de los servicios que brindan las instituciones. Son personas que *alternan períodos de permanencia en la calle con lapsos de alojamiento en hogares oficiales y de ONGs* (Malanca; 2003). En general, tienen un perfecto conocimiento de la red asistencial brindada por los organismos oficiales ya que hace muchos años que sobreviven dentro de ese circuito. Les resulta difícil pensarse fuera de este sistema asistencial.

Desde 1997 hasta la actualidad, el hoy llamado Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires realiza una “censo”<sup>9</sup> (conteo) de las personas que viven en situación de calle para estudiar su evolución. Según esta fuente, en los últimos 4 años el número de personas viviendo en los espacios públicos no ha variado significativamente.

En 2015, el GCBA registró 924 personas viviendo en situación de calle. En 2016, el número descendió a 876 personas. Para 2017, esta cifra había ascendido un 21%, a 1.066 personas. En abril de 2018, el censo registró a 1.091 personas viviendo en situación de calle y 662 alojándose en paradores.

Este último censo nos arroja algunos datos que vale la pena remarcar:

- Género: el 78% de las personas viviendo en situación de calle son hombres y únicamente el 22% son mujeres.
- Lugar de nacimiento: únicamente el 31% de las personas son de la Ciudad de Buenos Aires. Del restante, el 32% nació en la provincia de Buenos Aires, el 35% en otra provincia de Argentina y el 9% en otro país.
- Lugar de asentamiento por comuna: el 54% de las personas se concentran en las 3 comunas que mayor actividad comercial concentran. El 22% en la comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución), el 14% en comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal) y el 18% en comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya).
- Permanencia en la calle: el 72% de las personas vive hace más de un año en la calle<sup>10</sup>.

En abril de 2019, realizó el último censo donde cientos de voluntarios recorrieron la calle durante 24 horas. Este censo relevó que hay 1.141 personas que viven a la intemperie. Aún no se conoce la caracterización de esta población producto del relevamiento.

Sin embargo, el censo realizado por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA no estuvo exento de críticas. En 2016, un grupo de organizaciones sociales denunció al Gobierno de la Ciudad en el Juzgado N°4 por la falta de veracidad de la cifra arrojada por el censo en aquel año. Afirmaron que la Ciudad no reconoce la amplia definición de los sujetos de derecho de la Ley 3706/11, que incluye tanto a las personas que se encuentran efectivamente en situación de calle como aquellas en riesgo de estarlo (personas con sentencia de desalojo, que viven en hoteles con el subsidio 690/06, personas institucionalizadas en hospitales o cárceles,

---

<sup>9</sup> El censo del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires es considerada la fuente oficial.

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/duermen-en-la-calle-1091-personas-y-la-ciudad-refuerza-la-asistencia-nid2138480>

entre otras). Adicionalmente, denuncian que no recorren todos los barrios de la ciudad, focalizándose en algunos pocos.

Esto motivó a que en abril de 2017, diferentes organizaciones sociales, políticas, estudiantiles y académicas realizaran el Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle (PSC). Como resultado se obtuvo 4.394 personas viviendo en situación de calle, aproximadamente 4 veces más que el resultado obtenido por el censo oficial ese mismo año. Si contamos las 1.478 personas viviendo en paradores o instituciones, son casi 6.000 las personas que se encuentran en situación de calle o en riesgo de estarlo.

Un año después, en abril de 2019, se realizó el segundo censo popular de personas en situación de calle. Este registró 7.251 personas viviendo en esta condición, de las cuales el 73% vive en espacios públicos, el 9% duermen en paradores del gobierno y el 18% en otros paradores que alojan a personas sin techo<sup>11</sup>.

### 3.3. Políticas públicas para personas en situación de calle: actualidad

Hoy en día existen más de diez programas destinados a las personas sin techo. En líneas generales, el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA divide los programas destinados a este tipo de población en dos grandes ejes: **servicios a las personas en situación de calle y emergencia**, y **servicios a las personas con padecimientos mentales y adicciones**<sup>12</sup>.

El primero está conformado por diez programas, de los cuales nos gustaría resaltar seis. Por un lado, se encuentra el anteriormente mencionado **Buenos Aires Presente** (o BAP). Este servicio consiste en dar asistencia inmediata y contención frente a situaciones de emergencia habitacional. El mismo está conformado por un equipo de trabajadores sociales y psicólogos que evalúan la situación y elaboran un estrategia para resolver la emergencia. Es un servicio que se brinda las 24 horas del día, los 365 días del año. La persona para acceder al programa únicamente tiene que llamar al 108, la línea de atención social inmediata. Este programa es considerado el canal de acceso para otros servicios que brinda el GCBA ya que desde aquí se redistribuyen los usuarios de acuerdo a las necesidades que presenten.

Por otro lado, se encuentran los hogares para personas en situación de calle nucleados bajo el programa **Atención a los Sin Techo**. El mismo está conformado por dos hogares propios del GCBA (Hogar Félix Lora y Hogar 26 de Julio) y hogares conveniados con organizaciones de la sociedad civil. El objetivo de los mismos es brindar a las personas sin techo un ámbito de contención, alojamiento, *alimentación, atención y tratamiento profesional, que funcione como*

---

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/07/05/el-drama-de-los-sin-techo-un-censo-no-oficial-registro-7-251-personas-en-situacion-de-calle-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>

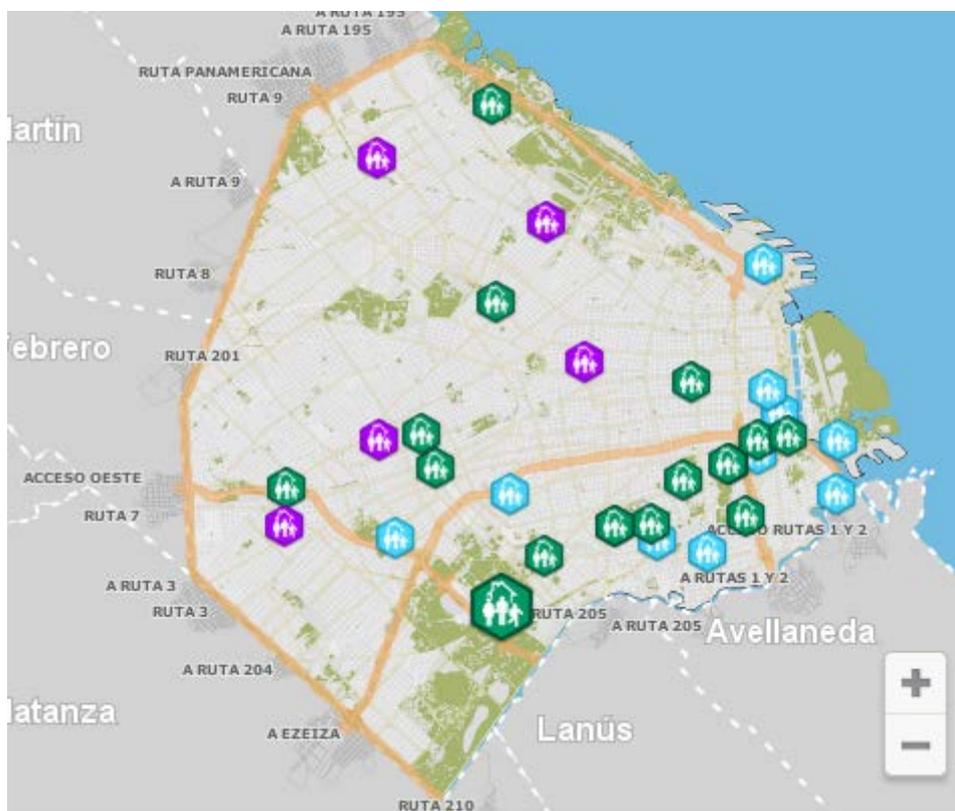
<sup>12</sup> Guía de servicios sociales 2018. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

*canal articulador y promotor de reinserción social.* Como requisito se les pide que realicen una entrevista con un profesional del programa. Cabe destacar que existen cinco hogares exclusivamente destinados a personas con discapacidad que se encuentran por fuera de este programa y dentro de **Hogares para Personas con Discapacidad**. El mismo les brinda alojamiento por no más de dos años a personas en situación de calle con discapacidad leve, autoválidas. Uno de los requisitos que quizás no exigen otros programas es no presentar patologías psiquiátricas ni problemas de adicciones.

Además de los hogares, existe un centro que se denomina **Centro de Inclusión Social Costanera Sur**. Dicho centro es el único que posee un equipo de profesionales que trabajan de forma integral las problemáticas de la familia con el objetivo de lograr su reinserción social. Para poder formar parte de este programa, se les exige contar con documentación que respalde su situación, ya sea mediante una derivación directa del BAP o el informe de algún trabajador social del Ministerio.

Los **Paradores Nocturnos** son vistos para las personas en situación de calle como la opción más accesible debido a que no le exigen a la persona presentar ningún tipo de informe social. El objetivo de los mismos es brindar de forma inmediata y con carácter de emergencia servicios de alojamiento, alimentación y atención profesional durante la estadía.

*Ubicación de los hogares y paradores dentro de la Ciudad de Buenos Aires*



Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.

Referencias:



Establecimientos bajo gestión asociada.



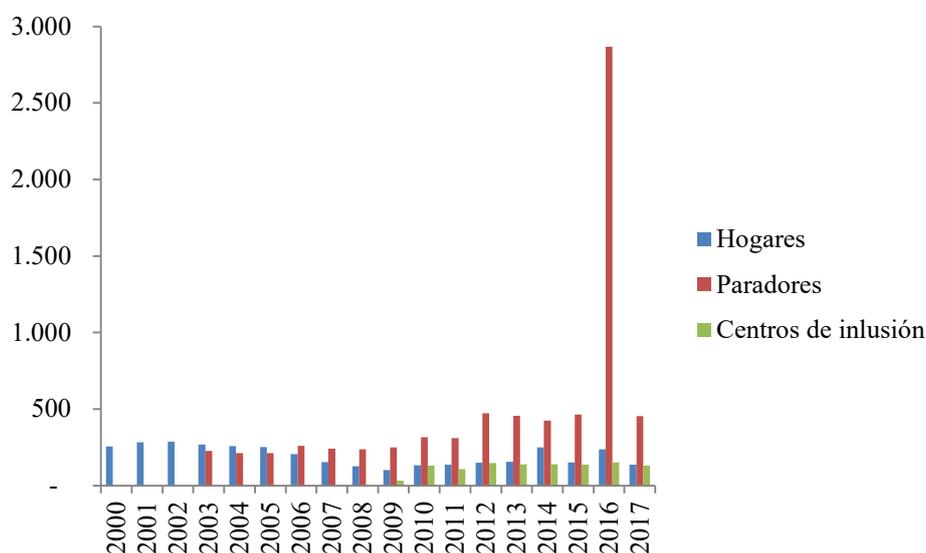
Establecimientos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



Establecimientos para personas con discapacidad.

Puede observarse que los paradores y hogares están localizados en la zona centro y sur de la ciudad. Esto puede deberse a que la mayoría de las personas en situación de calle se encuentran viviendo en esas zonas ya que estas concentran la actividad económica de la ciudad.

*Personas sin techo que recibieron asistencia habitacional por tipo de alojamiento. Ciudad de Buenos Aires. Años 2000/2017*



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario y Dirección General Sistema de Atención Inmediata.

En este gráfico se puede ver que, aun obviando el pico observado en 2016, las personas en situación de calle tienden a usar más los paradores que los hogares ya que, tal como menciona Griselda Palleres (2009), los primeros tienen una mayor flexibilización en las condiciones de ingreso que los segundos.

Por último encontramos el programa **Atención a las Familias en Situación de Calle** que, como mencionaba anteriormente, se creó en el año 2006 y que hoy en día sigue vigente. El mismo consiste en otorgarle a la familia un subsidio habitacional para cubrir gastos de alojamiento, cuando a los beneficiarios se les haya otorgado un crédito hipotecario del Instituto

de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC<sup>13</sup>) o requieran del mismo para la obtención de una solución habitacional definitiva. Para poder acceder al mismo tiene que presentar un informe social que certifique que la persona se encuentra viviendo en situación de calle.

Los **servicios a las personas con padecimientos mentales y adicciones** están integrados por cuatro programas, ninguno de los cuales es exclusivamente para las personas que viven en situación de calle. En primer lugar, se encuentra la **Asistencia a Personas con Problemas de Consumo de Sustancias Psicoactivas**. En general, está orientado a aquellas personas que no cuentan con una cobertura médica. Tiene como objetivo asistir a la persona con problemas de consumo a través de diferentes espacios de tratamiento, contención, asesoramiento y atención.

Por otro lado, se encuentra el programa de **Prevención de Uso Indebido de Drogas**. Tal como indica el nombre, este programa está destinado a prevenir los problemas de consumo. Busca informar y concientizar a la población sobre los riesgos que conlleva el uso de sustancias psicoactivas.

En tercer lugar, encontramos el **Programa de Externación Asistida para la Integración Social (PREASIS)**. El mismo *trabaja en la reinserción social y laboral de las personas con padecimiento mental mediante el seguimiento y el acompañamiento de dicho proceso, fortaleciendo las actividades de la vida diaria a fin de generar autonomía; fomentando los vínculos sociales de manera progresiva; en la recuperación de lazos familiares; incrementando el uso creativo y saludable del ocio y tiempo libre; orientando y fomentando la capacitación en oficios a fin de obtener una salida laboral*. Para lograr estos objetivos el programa otorga un subsidio destinado a la reinserción social y familiar, involucra a los usuarios a formar parte del PIL (Programa de Inserción Laboral) y cuenta con un centro destinado a trabajar dinámicas grupales con los beneficiarios que fortalezcan lazos y generen redes de pertenencia.

Por último, el GCBA trabaja con el **Programa de Integración Social Comunitaria (PIC)**. El mismo está destinado a fortalecer la participación comunitaria de las personas que se encuentran saliendo de tratamientos por adicciones, para que puedan desarrollar una vida autónoma.

### **3.4. Situación y política habitacional de la Ciudad**

En la Ciudad de Buenos Aires viven alrededor de 3 millones de personas según los datos provenientes del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en

---

<sup>13</sup> El Instituto de la Vivienda de la Ciudad es la entidad encargada de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Tiene como objetivo principal garantizar el acceso a una vivienda digna a todos los habitantes de la ciudad, favoreciendo las posibilidades de acceso de la clase media y los barrios más vulnerables.

el año 2010. Sin embargo, no todas las personas tienen acceso a una vivienda digna dentro del territorio. Para medir la cantidad de viviendas faltantes que tienen la Ciudad utilizamos como indicador **el déficit habitacional**. El mismo nos marca la diferencia entre la oferta y la demanda total de viviendas.

Hay que tener en cuenta que el faltante no se produce solo por cantidad sino por calidad. En este sentido, existen dos tipos de déficits habitacionales: el déficit cuantitativo y el cualitativo. El primero hace referencia a aquellos hogares que demandan una mayor cantidad de viviendas dentro del mercado actual y el segundo a aquellos hogares que reclaman una mejora en la condiciones de las viviendas que habitan.

Según el último censo nacional (2010), en la Ciudad el 6,3% de los hogares (71.919) se encuentra con un déficit cuantitativo. Esto se debe por lo general a alguno de estos tres motivos: 1) la vivienda en la que habitan se considera irrecuperable, 2) comparten la vivienda con otro hogar o 3) carecen de una vivienda.

Por otra parte, el déficit cualitativo alcanza al 5,3% de hogares (60.591). Estos hogares viven en una situación habitacional considerada precaria, ya que la vivienda no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad (acceso a los servicios básicos, hacinamiento, entre otros).

Actualmente, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) es el organismo responsable de llevar adelante la política habitacional de la Ciudad, teniendo como objetivo principal reducir el déficit habitacional mencionado anteriormente<sup>14</sup>.

En sus inicios, el IVC se llamaba Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). El mismo fue creado en 1967 con la ley N° 17.174. Tenía como principal objetivo proyectar y ejecutar viviendas para sectores de la población con bajos ingresos que residen en la Ciudad de Buenos Aires, extendiéndose a los partidos de la provincia que integran el Gran Buenos Aires. En diciembre de 2003, mediante la sanción de la ley 1251, se modifica la normativa de la CMV que pasa a llamarse Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC). Esto se realizó con el objetivo de adecuarla a la Constitución y Leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creada para separar a la Ciudad del dominio federal del Gobierno Nacional<sup>15</sup>.

El Instituto tiene distintas estrategias para reducir el déficit habitacional según su tipo. Para disminuir el déficit cuantitativo, el IVC otorga créditos propios mediante la ley 341, subsidia créditos otorgados por el Banco Ciudad a través del programa Primera Casa BA y participa en la comercialización y adjudicación de las viviendas de Estación Buenos Aires y Sáenz realizadas por el programa PRO.CRE.AR creado por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, a finales del año pasado se sancionó la ley 6.137 que permite reglamentar el programa de Vivienda Asequible. Este *programa implica la construcción de viviendas*

---

<sup>14</sup> Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/historia-del-ivc>

*destinadas a la clase media donde el valor de venta será un 20% más bajo que el valor del mercado* (Regueiro, Florencia; entrevista; 22 de abril de 2019).

Por otro lado, para disminuir el déficit cualitativo el IVC inició 7 proyectos de reurbanización, que incluyen la integración urbana, habitacional y socio-económica de los barrios. Estos proyectos son: Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Villa 20, Camino de Sirga, 1.11.14, Carrillo y Lamadrid. Adicionalmente, el IVC cuenta con un programa de regularización dominial de los conjuntos que fueron creados por la CMV entre la década del 60' y del 90'. Además de dar respuesta a la situación irregular de varias familias, se realiza un relevamiento y posterior solución de los problemas edilicios que presentan las unidades funcionales con el fin de mejorar la calidad de vida de los vecinos.

### **3.5. Reflexiones**

Si bien el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene una gran cantidad de programas destinados a personas que viven en situación de calle, ninguno de estos fue pensado como una solución definitiva para el problema del sinhogarismo. El único programa que trabaja como una suerte de intermediario entre los distintos servicios brindados por el Estado es el BAP (Buenos Aires Presente), el resto de los servicios actúan de manera aislada.

Tanto los hogares como los paradores, con mayores o menos exigencias, son recursos socio-asistenciales que se encuentran aislados y desarticulados con la red de servicios psicológicos o para adicciones del resto de la Ciudad. Esto provoca que las intervenciones sean parciales y de carácter únicamente transitorio y asistencialista.

Adicionalmente, las políticas habitacionales que actualmente se encuentran centralizadas por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad se encuentran enfocadas para personas de la clase media o personas que poseen un déficit habitacional cualitativo, es decir que ya poseen una vivienda aunque en malas condiciones. Esto demuestra una vez más que la Ciudad de Buenos Aires no está pensando una estrategia integral que busque consolidar una solución definitiva para la persona que hoy se encuentra en situación de calle. Es necesario, por lo tanto, pensar un modelo que la genere.

## 4. Cambio de paradigma a nivel mundial: Housing First

*“Housing is fundamental to survival and meets a basic human need of refuge and safety”*

*Sam Tsemberis (2010)*

### Los orígenes del modelo Housing First

El programa Housing First nace en 1992 en la ciudad de Nueva York como respuesta a la falta de efectividad y al alto coste del modelo para solucionar el sinhogarismo imperante en ese momento. Durante la década del 80', se produjo en Estados Unidos un incremento muy importante de las personas en situación de calle. Según la teoría propuesta por Brendan O'Flaherty (1995), este incremento fue consecuencia de un aumento en la regulación del mercado de la vivienda que llevo a una subida en el precio de las mismas, impactando negativamente en la posibilidad de acceso de los sectores más vulnerables.

En este contexto, se establece el enfoque en escalera o, en inglés, Continuum of Care como modelo para brindarles soporte a las personas sin hogar. El mismo consiste en brindarles un vivienda independiente a los sin techo únicamente después de que hayan atravesado y superado exitosamente una serie de etapas. Tal como mencionamos anteriormente, las personas sin hogar deben atravesar cuatro “escalones”: 1) asistencia social, que implica la realización de tratamientos; 2) centro de refugio, para que adquieran las habilidades sociales necesarias para interactuar con otras personas; 3) centros de inclusión o pisos compartidos donde se les brinda apoyo socio-educativo, asistencia en búsqueda de empleo y capacitación; 4) viviendas unifamiliares con ciertas libertades, constituyendo la etapa previa a la vivienda independiente.

De esta descripción se desprende que el modelo en escalera tiene tres objetivos principales (FEANTSA; 2010). El primero es brindarles a las personas los recursos necesarios para que puedan vivir de manera independiente en sus propias casas luego de haber vivido en la calle o institucionalizados en los hospitales. El segundo objetivo consiste en garantizar que todas las personas en situación de calle reciban tratamiento por cualquier problema de salud mental o abuso de sustancias que tuviesen. Por último, este modelo busca asegurar que las personas no desarrollen comportamientos que pongan en riesgo su salud, bienestar y estabilidad en la vivienda.

Durante la década del 90', comenzó a tornarse evidente que el enfoque en escalera no estaba funcionando de manera eficiente, especialmente para atacar el sinhogarismo crónico caracterizado por tratarse de personas con graves problemas de salud mental y de adicciones<sup>16</sup>. Los principales problemas con los que se enfrentaba el modelo era que, por un lado, las personas quedaban durante tiempo indefinido dentro de la misma etapa porque no lograban

---

<sup>16</sup> Ridgway, P; Zipple, A. (1990). The paradigm shift in residential services: From de linear continuum to soported housing approaches. Psychosocial Rehabilitation Journal 13, 11-31.

cumplir con todas las obligaciones que la misma exigía para pasar a la siguiente. Por otro lado, cuando la persona sufría una recaída, era desalojada de su vivienda, sea esta temporal o permanente, ya que el programa no tenía la capacidad de brindarle el seguimiento y apoyo necesario, ni siquiera en otra institución (Tsemberis, Sam; 2010). Por último, comenzó a generarse la sensación de que el programa estaba exigiéndoles estándares inalcanzables con respecto al comportamiento que deberían tener hacia otra persona.

Una investigación realizada por Dennis Culhane en 1998, demostró que existía un grupo de personas, aquellas que él mismo clasifica como crónicamente sin hogar, cuya situación nunca llegaba a solucionarse y sufrían lo que se conoce como Síndrome de la Puerta Giratoria. Dichas personas pasaban largos períodos en centros de refugio, hacían uso desproporcionado de emergencias médicas, psiquiátricas y control de sustancias, y estaban muy a menudo involucrados en delitos menores. Esto no solo demostraba que el modelo en escalera no era una solución efectiva para las personas sin techo crónicas, sino que además era altamente costoso debido al uso repetido de los recursos.

Esta situación parecería mostrar que la no solución del sinhogarismo crónico no es una falla individual en la persona, sino una falla inherente al modelo impuesto. Según Sam Tsemberis (2010), el *Continuum of Care* no es compatible con las prioridades de las personas que lo reciben, a saber supervivencia, seguridad y protección. La mayor parte del tiempo, los sin techo están pensando dónde y cuándo van a poder conseguir comida, están preocupados por conseguir un lugar donde pasar la noche, sintiendo cansancio y dolor, escapando de las autoridades.

En este sentido, el nacimiento del modelo Housing First, cuya primera aparición fue a través del desarrollo del programa Pathways to Housing en 1992, constituyó un cambio de paradigma en lo que a políticas para el sinhogarismo se refiere.

### **Housing First: principios básicos**

El modelo Housing First se basa en la creencia de que el acceso a una vivienda digna es un derecho humano básico en lugar de algo que la persona debe ganarse o probar que se merece. A su vez, presupone que las personas en situación de calle, a pesar de que en su mayoría posean problemas psiquiátricos o de adicciones, son capaces de definir sus propias metas.

Housing First funciona mediante la aplicación de cinco principios básicos:

- **Separación de vivienda y tratamiento:** al considerar que la vivienda es un derecho básico, el acceso a la misma no tiene condicionantes, es decir que no depende del cumplimiento por parte de los beneficiarios de ningún tipo de tratamiento, ya sea por adicciones o por problemas psiquiátricos. Esto quiere decir que, aunque la persona no haya dejado de consumir alcohol o drogas, o no acepte recibir ningún tipo de

tratamiento para cualquier otro problema que manifieste, el programa seguirá garantizándole la estabilidad de la vivienda.

La única condición que se les exige cumplir al comienzo del programa, es que reciban al equipo de apoyo por lo menos una vez a la semana, se espera con ello lograr que los usuarios cumplan con las normas de alquiler de la misma manera que lo haría cualquier otra persona.

Por último, es importante destacar que el compromiso es con la persona y no con la vivienda, por lo que si una persona decide mudarse a otra vivienda pero seguir recibiendo los servicios del programa, Housing First continua brindándole apoyo a la persona.

- **Capacidad de elección del beneficiario y autodeterminación:** el modelo parte de la base de que las personas en situación de calle, incluyendo aquellas que forman parte del sinhogarismo crónico, tienen la capacidad para tomar sus propias decisiones sobre cómo vivir su vida o qué tipo de servicios recibir. Para fomentar el aprendizaje y la autodeterminación, es importante que el equipo apoye la mayoría de las elecciones que los participantes hacen, teniendo como principal objetivo señalar las expectativas que deben evitar, protegiéndolos de esta manera de las frustraciones. Cuando las elecciones tienen malos resultados, un entorno de aprendizaje respaldado promueve elecciones más informadas en el futuro, reduciendo el daño a largo plazo y aumentando la auto-sustentabilidad en la vida del individuo.

En un principio, se espera que los participantes puedan elegir en el mercado la vivienda en donde quieren vivir aunque, como veremos más adelante, este punto varía según la adaptación que se haga del programa.

- **Orientación hacia la recuperación:** se basa en apoyar a las personas mientras trabajan a su ritmo hacia metas autodefinidas, ya sea tratamiento, regresar al trabajo o reconectarse con la familia. Un servicio con este tipo de enfoque se centra en el bienestar general de la persona, incluyendo su salud física y mental, y su integración social y económica. Es decir, no busca trabajar en el problema con las adicciones o enfermedades mentales que la persona presenta, sino que trata de integrar a la persona a la comunidad en la que vive, haciendo un abordaje mucho más integral.

A modo de estrategia, se promueve la incorporación de *peers* (personas que han transitado el programa de manera exitosa) al equipo de apoyo proporcionado por el programa, aumentando la seguridad tanto en los participantes como en los miembros del equipo.

- **Apoyo individual y personalizado:** el programa provee un equipo de apoyo y herramientas que ayudan a cada individuo en particular a lograr sus metas, independientemente de cual sea. Los servicios brindados por Housing First se adaptan

de acuerdo a las necesidades de los usuarios y no a la inversa. Cada persona construye su camino a la recuperación, guiada por un equipo de apoyo, utilizando la combinación de recursos que mejor se ajuste a sus necesidades. Para lograr esto, es importante que los profesionales que trabajen dentro del programa sean capaces de comprender cuáles son las metas de cada beneficiario, entendiendo cómo quiere vivir su vida, qué es lo que desea hacer con ella y cuáles sus posibilidades reales de alcanzarlas.

Al reemplazar políticas estandarizadas con modelos flexibles y una filosofía de "sí se puede hacer", el equipo ayuda a los participantes a reducir las barreras sistémicas de larga data, mejorando así la autodeterminación, la capacidad de elección y la calidad de vida.

- **Integración a la vida en sociedad:** el equipo de apoyo ayuda a los beneficiarios a crear lazos comunitarios basados en sus necesidades e intereses específicos. Una forma de fomentar la inclusión en la sociedad es proporcionarles a los miembros de la comunidad educación sobre formas de incluir a los participantes y mediante la destrucción de los mitos y estereotipos negativos sobre los mismos. Esto ayuda a que los beneficiarios establezcan nuevas relaciones y redes de apoyo dentro de la sociedad.

A estos principios básicos, el modelo aplicado en Europa le incorporó otros tres (Guía Housing First Europa; 2016): **reducción del daño, compromiso activo sin coerción y apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario.**

El primer principio se basa en la idea de que terminar con el consumo de drogas o alcohol puede ser un proceso largo y complejo, y entiende que para lograrlo es necesario abordar la problemática desde una mirada integral, teniendo en cuenta el contexto, las necesidades, las características y comportamientos de la persona. El objetivo no es eliminar el consumo de sustancias por completo, sino justamente reducir el daño que este genera en la persona y ayudarla a que gestione el uso.

El segundo enfoque tiene como objetivo crear un vínculo con la persona de tal forma que la haga sentir que los cambios que se proponen son posibles. Esta mirada positiva sobre el programa se construye mediante la eliminación de cualquier amenaza que pueda percibir la persona sobre su permanencia en la vivienda y a través diálogo, asesoramiento, información, apoyo y persuasión.

Por último, FEANTSA (2016) incorpora la necesidad de que haya una continuación del programa aun cuando la persona es desalojada de su vivienda, ya sea por falta de pago del alquiler o por comportamiento inadmisibles con los vecinos. Housing First tiene el compromiso con la persona de continuar con su tratamiento y buscar un lugar donde poder realojarla.

## **Housing First: componentes**

El programa Housing First consta de dos componentes básicos: la vivienda y los servicios de apoyo. La forma y las condiciones bajo las cuales el programa proporciona estos elementos es lo que lo hace completamente diferente al Modelo en Escalera.

Ahora bien, ¿por qué son tan importantes estos componentes y de qué modo deben otorgarse? Comencemos con la **vivienda**. Siguiendo la guía de FEANTSA (2016), para Housing First *la vivienda es considerada el punto de partida más que el objetivo final*. Un hogar propio es una plataforma estable sobre la cual las personas sin hogar pueden comenzar a desarrollar una vida normal, libre de estigmatizaciones, por lo que es lo primero que se les da a los usuarios cuando ingresan al programa.

Para que dicho alojamiento sea considerado verdaderamente un hogar debe ofrecer: seguridad de la tenencia, es decir derechos sobre la vivienda donde la persona no pueda ser desalojada sin previo aviso; privacidad y control, un espacio donde el usuario pueda elegir con quién y cómo pasar su tiempo teniendo como limitación únicamente la del contrato de ocupación; asequible tal que el pago del alquiler no sean tan alto que no le permita cubrir sus necesidades básicas; y, por último, estándar suficiente de habitabilidad, es decir que no haya hacinamiento y que tenga un mantenimiento básico, con el mobiliario suficiente para que la persona pueda desarrollar una vida normal.

Este componente tiene dentro del programa distintas funciones que pueden resumirse en: constituir el punto de partida para la integración social de la persona en la comunidad, permitirle a la persona ejercer su privacidad no siendo esto posible en los alojamientos compartidos y, por último, ofrecer seguridad y predictibilidad permitiendo una mejora en la eficacia de los tratamientos que reciban ya que previamente se han eliminado los problema que trae no tener un lugar donde dormir permitiéndole a la persona priorizar otros aspectos de su vida.

En cuanto a la provisión de vivienda, existen en líneas generales tres mecanismos: el mercado privado, la vivienda social y la provisión directa, mediante la compra, la construcción de vivienda nueva o la utilización de vivienda ociosa. Como veremos más adelante, la forma de proporcionar vivienda es uno de los elementos claves para diferenciar las distintas variantes del modelo Housing First.

El segundo componente del programa es el **equipo de apoyo**. Este tiene como objetivo *ofrecer la ayuda necesaria para mantener el alojamiento, promover y apoyar la buena salud y el bienestar, desarrollar apoyos sociales y la integración comunitaria y ampliar la participación en actividades significativas*<sup>17</sup>. Si bien asegurar el alojamiento es el primer objetivo de Housing First, sino se le ofrece a la persona una red de apoyo que le ayude a realizar

---

<sup>17</sup> Pleafce, Nicholas (2016). Guía Housing First Europa. Capítulo 3. Pág. 36.

los tratamientos necesarios para solucionar sus problemas de salud, a gestionar la vida diaria en la vivienda y a integrarse a la comunidad, la persona quedaría aislada, sin posibilidades de salir del sinhogarismo.

Hay dos formas de ofrecer apoyo: a través de equipos de Gestión de Caso Intensiva (ICM, Intensive Case Management en inglés) o equipos de Tratamiento Asertivo Comunitario (ACT, Assertive Community Treatment en inglés). En el primer caso, cada uno de los miembros del equipo se encargara de proporcionar alguno de los apoyos directos, pero en su mayoría se encargaran de gestionar el acceso del usuario del programa a servicios de salud otorgados por otras entidades.

El equipo de Tratamiento Asertivo Comunitario, sin embargo, está conformado por profesionales de diferentes disciplinas que buscan brindarle a la persona un tratamiento directo para todas las necesidades que sean necesarias cubrir, desde enfermedades de salud mental hasta problemas de empleabilidad. En general, este tipo de servicio es el que más se utiliza para las personas que tienen grandes necesidades de apoyo.

Si bien en la mayoría de los países Europeos se utiliza el modelo de Gestión de Caso Intensiva debido a la amplia gama de servicios que provee el estado de manera extensiva y gratuita, cuando se trabaja con personas con necesidades grandes y complejas puede que sea necesario trabajar con un equipo multidisciplinar (ACT). Esto se debe a que es probable que los servicios proporcionados habitualmente para personas sin hogar no sean capaces de dar respuestas a los complejos problemas que este grupo de personas presenta. Por otro lado, el equipo de trabajo de Tratamiento Asertivo Comunitario puede combinar de manera más sencilla los tratamientos o servicios de apoyo que se les den a los usuarios a diferencia del equipo ICM que brinda servicios por separado.

Desde el surgimiento del programa Pathways to Housing First en la década del 90' hasta el día de hoy, han sido numerosas las ciudades que han implementado el modelo Housing First como solución al problema del sinhogarismo. Sin embargo, este programa debe adaptarse a las características de cada ciudad, por lo que a lo largo de este siglo han surgido numerosas variantes que Nicholas Pleace (2012) desde el European Observatory on Homelessness ha clasificado como: Pathway Housing First (PHF), Communal Housing First (CHF) y Housing First Light (HFL). Como veremos más adelante, las principales diferencias se encuentran en la forma de proporcionar las viviendas y el tipo de servicio que se brinda.

Utilizaremos esta clasificación para analizar las principales opciones que nos presenta este modelo de intervención, utilizando la experiencia de tres ciudades a modo de ejemplo, para poder elaborar una propuesta de implementación propia en la Ciudad de Buenos Aires, enfocándonos principalmente en el acceso a la vivienda independiente y no en la provisión de servicios de apoyo.

#### 4.1. Pathways Housing First: Estados Unidos

Pathways Housing First (PHF) fue la primera versión de este nuevo modelo de intervención. Fue fundado en 1992 en la ciudad de Nueva York por el psicólogo Sam Tsemberis. Dicho programa nace como respuesta a los problemas de efectividad que tenía en ese momento el Modelo en Escalera, especialmente en la población en situación de calle crónica.

Este programa responde a cuatro ejes básicos que guían la intervención. En primer lugar, se encuentra la **capacidad de elección por parte del usuario**. Se cree que ser capaz de tomar decisiones sobre cómo vivir tu vida y aprender de las consecuencias que ello conlleva es fundamental para el proceso de recuperación. La mayoría de los programas que se usaban en la década de los 90' únicamente permitía a la persona tomar decisiones con un determinado abanico de opciones. El modelo PHF, por el contrario, actúa en consecuencia de esas decisiones. En este sentido, las personas eligen activamente en qué barrio y en qué departamento desean vivir, al igual que los muebles que desean usar y, eventualmente, la persona con la que desean vivir.

Una vez que la necesidad de vivienda está cubierta, la persona puede enfocarse en otras aristas de su vida, estableciendo nuevas metas para alcanzar. Estas son sumamente variables: reconectarse con la familia, conseguir un trabajo, realizar algún tipo de tratamiento, entre otros. En este sentido, son ellos los que deciden qué tipo, con qué intensidad y con cuánta frecuencia reciben los tratamientos y recursos de apoyo.

En segundo lugar, **el acceso a la vivienda y los servicios brindados por el programa son tratados por separado**. El derecho a la vivienda no está condicionado al cumplimiento de ningún tipo de tratamiento. Housing First se encarga de brindarle a la persona los recursos necesarios para que esta pueda vivir una vida plena en sociedad, cumpliendo con los mismos derechos y obligaciones que cualquier persona en una ciudad. En este sentido, lo único que se les exige a cambio es recibir una vez por semana al equipo de apoyo que, entre otras cosas, supervisa la permanencia en la vivienda. En caso de incumplimiento con el alquiler o comportamiento indebido con los vecinos del barrio, el programa ayuda a la persona a relocalizarse en otra vivienda.

En tercer lugar, la intervención está **orientada hacia la recuperación** del bienestar general de la persona. Al no estar el acceso a la vivienda comprometida por el cumplimiento de tratamientos, se espera que los usuarios se sientan libres de compartir con el equipo de apoyo los síntomas o las recaídas. El objetivo del programa no es lograr eliminar de manera definitiva el problema que la persona presenta, ya sea adicción o enfermedades mentales, sino que se espera ayudarla a reducir el daño que esta representa. Un enfoque como este apoya, por

ejemplo, tanto a la persona que desea mantener la abstinencia del consumo de drogas como a aquellas que desean seguir consumiendo, trabajando con ellas para que reduzca su consumo.

Por último, Pathways Housing First promueve la **integración social de los beneficiarios** permitiéndoles a los usuarios vivir en departamentos alquilados en el mercado formal. Sabiendo que vivir en sociedad requiere del cumplimiento de determinadas normas de convivencia, el equipo de apoyo tiene como función brindarles a las personas las herramientas necesarias para lograrlo. A su vez, buscan facilitarles y promover la conexión a nivel humano de los usuarios con sus familias, sus vecinos o nuevos amigos mediante el armado de grupos, capacitaciones, clases o eventos sociales dentro de la comunidad que tenga como patrocinador al programa.

### **Proporcionar la vivienda**

El programa Pathways Housing First utiliza el **mercado privado** como mecanismo para proveer la vivienda. Los usuarios del programa van a poder decidir a qué departamento y barrio desean irse a vivir dentro de las opciones que ofrece el mercado privado de vivienda. Para lograr una verdadera integración de las personas en situación de calle con el resto de la sociedad, el programa limita el alquiler a no más de un 20% de las unidades por edificio<sup>18</sup>. De lo contrario, si todas las personas usuarias del programa vivieran en el mismo edificio, lo único que se generaría es una mayor segregación.

Los usuarios tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier ciudadano que alquila una vivienda. Por lo general, se le exige al beneficiario que destine el 30% de su ingreso a pagar el alquiler como una forma de apropiarse de su proceso de recuperación. El remanente lo cubre el programa. Cabe destacar que en algunos casos los ingresos de las personas en situación de calle son tan reducidos que el programa debe hacer frente a la totalidad del alquiler.

Como forma de lograr una mayor predisposición por parte de los propietarios a recibir personas usuarias del programa, muchas veces es necesario que la organización o el estado se ofrezca como garante frente a la posibilidad de impago del alquiler y como gestor de cualquier asunto referido a la convivencia del usuario con sus vecinos.

### **Proporcionar el apoyo necesario**

Los servicios de apoyo son usualmente proporcionados por equipos multidisciplinarios, conocidos como equipos de Tratamiento Asertivo Comunitario<sup>19</sup>. Estos equipos están conformados por trabajadores sociales, enfermeros, psiquiatras, especialistas en consumo de

---

<sup>18</sup> Tsemberis, Sam (2010). Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction. *Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs*. European Journal of Homelessness. Volume 5, No. 2: Pág. 45.

<sup>19</sup> Tsemberis, S., Gulcur, L. and Nakae, M., (2004) Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis, *American Journal of Public Health*. Pág. 651.

sustancias y empleo. En algunos casos, este equipo puede llegar a incluir un *peer specialist*, es decir profesionales de apoyo con formación que hayan vivido una experiencia de sinhogarismo antes de trabajar en el programa.

Están ubicados fuera del edificio dónde viven los usuarios pero se encuentran disponibles los 7 días de la semana, 24 horas al día. El tipo de servicio y la frecuencia con la que se provee son determinados por el usuario. El mismo únicamente tiene la obligación de recibir al equipo de apoyo una vez a la semana en el lugar que él elija.

Cabe destacar que, en el caso que sea necesario y que el usuario así lo desee, el equipo de apoyo puede facilitar la admisión del mismo en un centro de desintoxicación o a un hospital para recibir el tratamiento que necesite.

A medida que la persona se va recuperando, va a ir necesitando de una menor cantidad de servicios. Esto lleva a la utilización un equipo más reducido de ATC o un equipo focalizado en administración de casos puntuales. Un proceso flexible en el cual los servicios puedan ir adaptándose a las necesidades de los pacientes, permite una mejor vinculación entre el usuario y sus necesidades, mejorando la capacidad del programa y reduciendo sus costos.

### **Relación costo-efectividad: estabilidad en la vivienda**

A la hora de analizar la posibilidad de implementar un programa es fundamental analizar la evidencia que hay en relación a la efectividad del mismo. Probablemente la creciente popularidad que adquirió el programa Pathways Housing First se deba al alto grado de efectividad del mismo comparado con el modelo utilizado hasta el momento, el Modelo en Escalera. Vamos a focalizarnos en analizar la efectividad del programa en relación a la permanencia en el alojamiento.

Existe una amplia gama de estudios que demuestra que PHF logra un alto grado de estabilidad y permanencia en la vivienda de las personas usuarias. A modo de ejemplo, un estudio realizado en el año 2004<sup>20</sup> en Nueva York demostró una tasa de permanencia en el programa del aproximadamente 80% a lo largo de dos años, mientras que, de los que fueron asignados al grupo de control para formar parte del programa tradicional en escalera, únicamente el 30% logró mantener una vivienda estable. Esto pone en duda la premisa principal del modelo en escalera que asegura que las personas en situación de calle crónicas no están listas para vivir en una vivienda independiente. Más importante aún, dado que todos los participantes del estudio habían sido diagnosticados con una enfermedad mental grave, la estabilidad residencial demostrada por los usuarios del programa Housing First indica que el diagnóstico psiquiátrico de una persona no está relacionado con su capacidad para obtener o mantener una vivienda independiente.

---

<sup>20</sup> Tsemberis, S., Gulcur, L. and Nakae, M., (2004) Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis, American Journal of Public Health.

A lo largo del tiempo, la tasa de éxito reportada por el programa fue creciendo hasta alcanzar aproximadamente el 88% en 2010<sup>21</sup>. Esto implica una efectividad de 41 puntos por encima del modelo en escalera, donde únicamente el 47% de los usuarios lograban alcanzar una vivienda estable.

Más allá de la efectividad del programa, también existe una reducción en los costos del mismo en comparación con el Modelo en Escalera. Esta reducción se produce por cuatro razones. En primer lugar, se reduce el uso de los centros de refugio por parte de las personas que crónicamente se encuentran en situación de calle que usan los mismos de manera repetida y constante. Un estudio realizado por Culhane (1998) estima que aproximadamente el 10% de las personas sin hogar en Estados Unidos pertenecen a la categoría de sinhogarismo crónico y que estas utilizan el 50% de las camas disponibles en los centros de refugios durante el curso de un año ya que las ocupan por períodos más largos.

En segundo lugar, se reduce el uso de hospitales psiquiátricos o centros de emergencia médica ya que los usuarios de PHF tienen acceso directo a servicios médicos y psiquiátricos. Aseguran que el estado se ahorra al año la mitad del presupuesto invertido en este tipo de servicios utilizando el programa PHF (Sam Tsemberis; 2010).

En tercer lugar, se reducen los arrestos y encarcelamientos de las personas en situación de calle crónica, lo que implica un ahorro en el sistema penitenciario.

Por último, si el programa lograra insertar a la persona dentro del mercado laboral, el estado ahorraría dinero actualmente invertido en programas de asistencia social a las personas sin empleo.

#### **4.2. Communal Housing First: Finlandia**

La filosofía Housing First, originada en Estados Unidos, ha influenciado a muchos países de Europa a la hora de re-pensar sus políticas para solucionar el problema del sinhogarismo crónico. Muchos gobiernos y, sobretodo, organizaciones del tercer sector han tomado los principales fundamentos del programa Housing First y los han adaptado de tal forma que conformaron su propia versión del programa.

Communal Housing First es uno de los resultados de aplicar los principios de PHF a servicios comunales, donde las personas en situación de calle crónica y el equipo de apoyo viven en un mismo complejo. Uno de los casos más conocidos es el implementado por el gobierno de Finlandia en el año 2008 en conjunto con la fundación Y-Foundation. El programa fue conocido como PAAVO I tenía como objetivo principal reducir el sinhogarismo a largo

---

<sup>21</sup> Tsemberis, Sam (2010). How to House The Homeless. Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs. European Journal of Homelessness. Volume 5, No. 2: 48.

plazo, reemplazando el modelo en escalera por un modelo Housing First. Hacia 2012 se creó el programa PAAVO II como continuación de la primera versión.

Este programa tiene cinco principios básicos<sup>22</sup>. En primer lugar, la **vivienda es considerada un derecho humano básico**, sin embargo presenta ciertas diferencias con respecto a PHF. En lugar de poder elegir tu departamento dentro del mercado formal de viviendas, el programa CHF le ofrece al usuario un departamento privado o, en algunos casos, una habitación privada con espacios compartidos dentro de un complejo destinado exclusivamente para el programa. Los usuarios tienen la tenencia de los mismos asegurada, de manera tal que se puede decir que tienen la vivienda garantizada.

En segundo lugar, el equipo de apoyo **trabaja con la persona el tiempo que ellos consideren necesario**. Este punto está relacionado con el tercer principio que es **fortalecer la capacidad de elección y autodeterminación por parte del usuario**. Sin embargo, si bien el modelo CHF le da más capacidad de decisión al usuario que el Modelo en Escalera, ya que le permite elegir qué servicios o tratamientos usar, no le da la opción a la personas sobre dónde vivir.

Tal como PHF, **el acceso a la vivienda y los servicios brindados por el programa son tratados por separado**. El modelo CHF no espera que la persona cumpla determinados requisitos para acceder a una vivienda. Una vez instalados, tampoco se los obliga a usar los servicios disponibles en el programa.

Por último, al igual que en PHF, el programa tiene una **orientación hacia la recuperación y hacia la disminución del daño**. Lo que se intenta no es lograr eliminar de manera definitiva el problema que la persona presenta, ya sea adicción o enfermedades mentales, sino que se espera ayudarla a reducir el daño que esta representa.

### **Proporcionar la vivienda**

El Communal Housing First utiliza como mecanismo de provisión de vivienda **la vivienda social** y la **provisión directa** mediante la construcción o la compra de viviendas por parte del estado o del tercer sector. El CHF utiliza un enfoque de vivienda comunal o congregada, aplicando los principios de Housing First en una única ubicación.

A diferencia del modelo PHF, donde la persona destina únicamente el 30% de su salario en pagar el alquiler de la vivienda, en CHF el usuario debe pagar la totalidad del alquiler. Si su salario no le alcanza, puede solicitar un subsidio de vivienda. Si esto no es suficiente, tiene la opción de recurrir al Estado en busca de asistencia social pero siempre debe pagar el precio completo de alquiler.

---

<sup>22</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas.

En el caso de Finlandia, la necesidad de viviendas fue solucionada con la conversión de hogares de refugio utilizados por personas en situación de calle en bloques de departamentos, también denominados conjuntos habitacionales. Un ejemplo de ellos es el servicio Alppikatu Housing First en la ciudad de Helsinki. Este funcionó desde su creación, 1936, hasta el año 1973 como un centro de refugio, contando con más de 500 camas en dormitorios compartidos donde las personas en situación de calle podían pasar la noche. En 2012, se convirtió en un bloque de 81 departamentos cuya tenencia pasó a estar en las manos de cada usuario del programa<sup>23</sup>.

Otra forma de obtener las viviendas necesarias para el funcionamiento del programa fue mediante la construcción de viviendas sociales con el apoyo del tercer sector. Y-Foundation es el mayor proveedor de viviendas sociales. Las obtiene mediante la compra de vivienda ociosa en el mercado privado y la construcción de vivienda nueva. Hacia el 2015, Y-Foundation contaba con 6.789 departamentos en 52 ciudades de Finlandia funcionando para el programa CHF.

*Opciones de vivienda para las personas en situación de calle de Helsinki.*

| Año  | Viviendas de apoyo | Departamentos en alquiler | Centros de refugio | Viviendas sociales |
|------|--------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|
| 1985 | 127                | 65                        | 2.121              | 35.404             |
| 2008 | 552                | 2.033                     | 558                | 68.881             |
| 2016 | 1.309              | 2.433                     | 52                 | 67.764             |

Fuente: Y-Foundation, 2018.

**Proporcionar el apoyo necesario**

A diferencia de lo que sucede en PHF, tal como menciona Nichola Pleace (2016), los servicios de apoyo se encuentran ubicados dentro del complejo habitacional. Están disponibles los 7 días de la semana, 24 horas al día. En general, se trabaja con equipos de Gestión de Casos Intensivos, que recurren tanto a los equipos de apoyo multidisciplinarios del programa como a los proveedores externos de servicios cuando sea necesario. Los primeros están constituidos por once profesionales, entre los cuales se incluye un trabajador social, un médico, un especialista en problemas de adicciones y un formador de empleo, entendiéndose al empleo remunerado como un recurso fundamental para conseguir la integración social del usuario.

Por otro lado, el programa CHF organiza actividades diarias que buscan promover el bienestar y la salud de los usuarios, *haciendo énfasis en la mejora de los apoyos sociales y de la*

<sup>23</sup> Y-Foundation (2017); A Home of Your Own. Housing First and ending homelessness in Finland. Pág. 31.

*autoestima de los individuos dentro de la comunidad*<sup>24</sup>. En ellos se ofrece apoyo psicológico y se promueve la participación voluntaria en tareas de limpieza y jardinería dentro de la comunidad.

Por último, CHF realizan eventos diseñados para integrar a los usuarios de Housing First al resto del vecindario. Estos consisten en eventos abiertos donde se invita a que los vecinos entren al conjunto habitacional y se los informa y educa acerca de lo que implica pertenecer al programa y cuáles son los principios sobre los que se basa.

### **Relación costo-efectividad: estabilidad en la vivienda**

Al momento de analizar la efectividad del programa en cuanto a la permanencia del usuario en la vivienda, comienzan a aparecer opiniones encontradas sobre lo que se considera “vivienda”<sup>25</sup>. Tal como mencionamos anteriormente, el programa CHF no te da la posibilidad de elegir dónde vivir, sino que te asigna un dormitorio privado o semi-privado en un conjunto habitacional habitado únicamente por usuarios del programa.

Para algunos, el programa CHF utilizado, por ejemplo, en Finlandia brinda a los usuarios una vivienda ya que cada uno de ellos es provisto con su propio departamento sobre el cual tienen seguridad de tenencia. Sin embargo, muchos son los que opinan que lo que se les brinda es únicamente alojamiento. En el modelo CHF, la vivienda en el conjunto habitacional es solo accesible para aquellos que forman parte del programa y se encuentra físicamente separada del resto de la comunidad ya que son bloques que fueron construidos exclusivamente para el programa. Implícito en las críticas que se le realiza al modelo finlandés de Housing First está la creencia de que sin procesos de normalización centrados en la integración social, los cuales se logran mediante el establecimiento de las personas en situación de calle en viviendas comunes en barrios comunes, ni la salud ni el bienestar mejorarían, y el resultado serían desalojos, abandonos y fallas generales (Tsemberis; 2011).

Sin embargo, en Finlandia el programa CHF resulto ser un éxito. En 2008, existían 2.931 personas sin hogar crónicas en las 10 ciudades más grandes de Finlandia. Dicho nivel cayó a 2.192 a finales de 2013, una reducción del 25%. A nivel nacional, durante el período de 2010 a 2014, los recuentos anuales de personas sin hogar registraron una caída de 3.079 personas sin hogar crónicas a 2.443, una caída del 26%<sup>26</sup>.

Hubo algunos problemas iniciales en la gestión de los servicios finlandeses de Housing First. El uso de drogas y alcohol y el comportamiento desafiante por parte algunos usuarios ocurrieron y se produjeron algunos desalojos por comportamiento delictivo (Nicholas Pleace et

---

<sup>24</sup> Pleace, Nicholas (2016). Guía Housing First Europa. Pág. 81.

<sup>25</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 29.

<sup>26</sup> Pleace, N., Knutagård, M., Culhane, D.P. and Granfelt, R. (2016) ‘The Strategic Response to Homelessness in Finland: Exploring Innovation and Coordination within a National Plan to Reduce and Prevent Homelessness’, in: S. Gaetz (Ed.) Exploring Effective Systems Responses to Homelessness (Toronto: Canadian Observatory on Homelessness). Pág. 432.

al.; 2016). Sin embargo, el programa CHF pareció alcanzar cierta estabilidad a lo largo del tiempo, con niveles de problemas y tasas de desalojo informados como insignificante para 2014 (Pleace et al., 2015). El modelo congregado no fue, por supuesto, un éxito universal. Algunas personas sin hogar a largo plazo se fueron y otras fueron desalojadas.

Con respecto a los costos que este programa implica, si bien existe evidencia significativa de que el modelo CHF puede generar una reducción de los mismos con respecto al Modelo en Escalera debido a la disminución en el uso de instalaciones psiquiátricas, centros de emergencia, centros de adicciones, así como también un menor contacto con el sistema penitenciario<sup>27</sup>, el monto de esa reducción va a ser muy variable en cada ciudad. En algunos casos, tal como sucede en Finlandia, el programa CHF recicla instalaciones previamente usadas por el Modelo en Escalera y los adapta a sus necesidades. En otros casos, nuevos edificios son construidos para brindar este tipo de servicios, siendo este caso mucho más costoso que el anterior.

A diferencia del programa PHF, CHF no necesariamente es más barato que los servicios para personas sin hogar existentes en el Modelo en Escalera. Si bien hay evidencia de que el CHF no genera mayores gastos que los existentes, tanto en el servicio de salud como penitenciario, el mismo no es un servicio “low cost”<sup>28</sup>.

### 4.3. Housing First Light: Reino Unido

El término acuñado por Nicholas Pleace (2012) “Housing First Light” hace referencia a una variante del modelo Housing First que implica la provisión inmediata de una vivienda con seguridad de la tenencia para la persona que vive en situación de calle y **servicios de apoyo de baja intensidad**. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, este tipo de programa fue implementado antes que PHF existiera. Sin embargo, como veremos más adelante, HFL utiliza principios muy similares a los de PHF.

La principal diferencia con los otros dos modelos, PHF y CHF, es que este programa, si bien se puede usar para gente en situación de calle crónica, está destinado principalmente a las personas que Randall Kuhn y Dennis Culhane (1998) definen como **transitoriamente sin hogar**, personas que provienen de hogares vulnerables y que, por algún evento (desempleo, separación, etc.), han quedado sin hogar. Es menos probable que dichas personas tengan problemas de salud mental o de abusos de sustancias, por lo tanto podría decirse que este tipo de modelo Housing First tiene como objetivo principal **prevenir** el sinhogarismo.

Si bien muchos de los servicios HFL surgieron incluso antes de que se cree PHF, es posible identificar principios de PHF que se aplican en HFL<sup>29</sup>. En primer lugar, ambos

---

<sup>27</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 31.

<sup>28</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 28.

<sup>29</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 34.

consideran que la **vivienda es un derecho humano básico**, por lo que HFL le provee lo más rápido posible una vivienda con seguridad de la tenencia al usuario. Al igual que en PHF, los departamentos son independientes y se encuentran a lo largo de toda la ciudad, ofreciéndole al usuario la posibilidad de que elija en qué lugar quiere vivir.

Relacionado directamente con el principio anterior, el HFL pregona la **libertad de elección y la autodeterminación** del usuario. Ellos pueden elegir en dónde vivir, teniendo que respetar los términos del contrato que firmen. El único requisito para formar parte del programa es aceptar un determinado número de visitas por parte del grupo de apoyo. Al igual que PHF, los servicios que brinda el equipo de apoyo son dados el tiempo que la persona considere necesario.

Al entregarle la vivienda al usuario, no se le exige al mismo que cumpla con ningún requisito previo, a la vez que tampoco se los obliga a que, una vez inscripto en el programa, asistan a programas de rehabilitación o tratamientos, es decir que existe una **separación práctica entre alojamiento y servicios**. Al igual que PHF y CHF, estos servicios son brindados con un **enfoque de recuperación y reducción del daño**.

### **Proporcionar la vivienda**

El modelo HFL tiene como objetivo ayudar a que la persona se pueda instalar en una vivienda independiente, brindándole el asesoramiento necesario para que lo haga. En esa línea, el equipo de HFL está preparado para ofrecerle a la persona todas las opciones que tiene disponible para acceder a una vivienda, abarcando desde el **mercado de viviendas formal** hasta las **viviendas sociales** disponibles. Sin embargo, en ningún momento el programa tiene acceso directo a las viviendas, cumple únicamente un rol de intermediario.

Uno de los casos más conocidos de HFL es el aplicado por Escocia, conocido como Housing Options. Este nació en el año 2012 con la finalidad de prevenir el sinhogarismo, es decir disminuir las posibilidades de que nuevas personas queden atrapadas dentro de la famosa “Puerta Giratoria”. Housing Options es un proceso de asesoramiento que se usa cuando alguien se acerca a ellos por un problema de vivienda y quieren ver qué opciones puede tener esa persona para acceder a una. Esto significa analizar de manera amplia las necesidades inmediatas de la persona, las circunstancias personales y las aspiraciones de vivienda a corto y largo plazo, y determinar cuáles son las mejores opciones<sup>30</sup>.

Este proceso incluye buscar en el mercado privado de alquiler, o con propietarios directos en algunos casos, y en el mercado de vivienda social. En Escocia, las personas en situación de calle están cubiertas por la legislación, por lo que predominan soluciones basadas en la vivienda social.

---

<sup>30</sup> King, Fiona (2011); Housing Options in Scotland. Shelter Scotland Report. Pág.4

Al hablar sobre la situación financiera de la persona, sus necesidades de apoyo, sus redes de contención y cualquier otro factor que pueda afectar sus opciones de vivienda, el personal de Housing Options está en posición de brindar asesoramiento e información sobre lo que está disponible en el área local y sobre los siguientes pasos a dar. El rango de opciones disponibles depende del mercado local de vivienda, los niveles de alquiler, la asequibilidad, los tiempos de espera y los servicios de apoyo disponibles ya sea directamente a través del equipo de HFL o a través de referencias.

### **Proporcionar el apoyo necesario**

Siendo el primer objetivo del programa garantizarle al usuario estabilidad en la vivienda, todos los servicios que brindan están relacionados con el alojamiento y su permanencia en el tiempo. La frecuencia con la que se otorgan los servicios está determinada por las necesidades que manifieste el usuario. Lo único que se le exige al mismo es que, una vez alojado, reciba al equipo de HFL al menos una vez a la semana. Los encuentros se realiza donde la persona prefiera, en sus propias casas, en lugares públicos o en las oficinas de los equipos HFL.

El programa HFL brinda servicios de baja intensidad, centrados casi exclusivamente en asesoramiento sobre todo lo que esté relacionado a la vivienda, desde ayudarlo a encontrar una vivienda en la cual vivir de forma independiente, hasta asistirlo en el pago de las cuentas y asegurarse de que pague el alquiler. Cabe destacar que todos los consejos deben ser imparciales y apropiados para la persona y no debe haber ningún elemento coercitivo para ninguna opción.

Si bien no es el grupo de personas al que apunta el programa, puede pasar que los usuarios presenten dificultades o manifiesten problemas que son considerados de alta intensidad. En ese caso el equipo conecta a la persona con las instituciones que brindan esos servicios ya que el propio programa no los proporciona directamente. Podemos decir que el equipo en un segundo plano es un equipo de Gestión de Caso Intensivo.

### **Relación costo-efectividad: estabilidad en la vivienda**

Si bien aún no existe la cantidad de datos suficientes como para determinar cuál es el impacto en términos de efectividad del programa HFL, en Escocia algunas autoridades locales ven el impacto positivo de un buen trabajo de prevención en personas sin hogar en los últimos años con una reducción en las listas de espera para alojamiento y en la repetición de nombre, indicando a simple vista una disminución del efecto de Puerta Giratoria. Si bien puede pasar algún tiempo antes de que se vea el impacto de Housing Options a través de las estadísticas de

personas sin hogar del Gobierno de Escocia, el cambio a un servicio de asesoramiento e información más completo es muy positivo<sup>31</sup>.

Cabe resalta que la efectividad que el programa pueda tener depende en su mayoría de servicios brindados por otras instituciones. Dentro de Reino Unido se han detectado muchas fallas por parte de HFL a la hora de conectar a los usuarios con los proveedores externos de servicios ya que no existían o era difícil acceder a ellos<sup>32</sup>.

Esta dificultad para evaluar el impacto de la política también se encuentra a la hora de estimar los costos. Los costos directos de proveer el servicio HFL son en general bajos siendo estos una oficina base, salarios, costos administrativos y viáticos si es que el equipo de apoyo necesita trasladarse<sup>33</sup>. Cabe destacar que HFL, a diferencia de PHF y CHF, no emplea personal altamente calificado. A su vez, tampoco posee el costo de reconstruir o construir viviendas para alojar a las personas en situación de calle, sino que se sirve de lo que brinda el mercado de viviendas de ese momento.

Sin embargo, el programa HFL tiene impacto directo sobre otros servicios previstos por terceros debido a capacidad de gestor de casos, tales como el sistema de salud, los centros de adicciones y los centros de capacitación laboral. Esto provoca un incremento en el uso y, por lo tanto, en el gasto que hace el Estado o las ONGs para proveer esos servicios.

Al igual que PHF y CHF, existe una potencial reducción indirecta de gasto en servicios para las personas en situación de calle en el momento en el que le generan a la personas estabilidad en una vivienda y reducen de esta manera el uso de centros de refugio, de hospitales y de centros penitenciarios. Sin embargo, como el programa HFL trabaja con personas que tienen necesidades denominadas de baja intensidad, los ahorros que pueden llegar a generar no van a ser muy elevados porque el uso de los servicios no lo es<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> King, Fiona (2011); Housing Options in Scotland. Shelter Scotland Report. Pág.19

<sup>32</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 39.

<sup>33</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 37.

<sup>34</sup> Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas. Pág. 40.

*Housing First. Tabla comparativa de servicios ofrecidos*

| <b>Servicio</b>  | <b>Pathways Housing First</b> | <b>Communal Housing First</b> | <b>Housing First Light</b> |
|--|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Vivienda con tenencia garantizada, del mercado privado o de vivienda social, proporcionada de manera inmediata o lo más pronto posible.  | Sí                            | No                            | Sí                         |
| Ofrece vivienda comunitaria (habitaciones individuales o departamentos compartidos) de manera inmediata, con tenencia garantizada, en un edificio en que solo residen personas sin hogar que usan el servicio. | No                            | Sí                            | No                         |
| Las personas sin hogar deben dejar de consumir drogas  | No                            | No                            | No                         |
| Las personas sin hogar deben dejar de consumir alcohol   | No                            | No                            | No                         |
| Las personas sin hogar deben utilizar los servicios de salud mental  | No                            | No                            | No                         |
| Estrategia de reducción de daños   | Sí                            | Sí                            | Sí                         |
| Empleo de equipos móviles para prestar servicios   | Sí                            | No                            | Sí                         |
| Prestación directa de servicios de atención por consumo de alcohol y drogas  | Sí                            | Sí                            | No                         |
| Prestación directa de servicios psiquiátricos y médicos  | Sí                            | Sí                            | No                         |
| Emplea intermediación de servicios   | Sí                            | Sí                            | Sí                         |
| Presta apoyo para promover la estabilidad de la vivienda   | Sí                            | No                            | Sí                         |

Fuente: Pleace, Nichola (2012); Housing First, FEANTSA, Bruselas.

## 5. Propuestas de implementación de Housing First en la Ciudad de Buenos Aires

*“Housing is a fundamental right, that doesn't need to be earned”*

*Sam Tsemberis (2010)*

A la hora de implementar el modelo Housing First en la Ciudad de Buenos Aires son muchas las variables que tenemos que poner a consideración. Por un lado, es necesario analizar los recursos con los que hoy contamos para atender a las necesidades de este sector de la población y definir cuáles de ellos pueden ser reutilizados dentro de este nuevo esquema. En base a ello, se definen los principales desafíos que encontramos al momento de llevarlo a la práctica. A partir de allí planteamos algunas propuestas de implementación que busquen sortear estas dificultades.

### 5.1. Principales desafíos

A raíz del análisis de los dos componentes del programa Housing First, la vivienda y el equipo de apoyo, en las distintas variantes que este modelo presenta y las dotaciones de recursos con los que cuenta el GCBA, establecemos que el principal desafío se encuentra en la escasez de viviendas destinadas a fines sociales, especialmente aquellas dirigidas al sector de la población que hoy en día viven en el espacio público. A su vez, creemos que una posible limitante a la hora de implementar el programa Housing First es la resistencia por parte de la sociedad a esta nueva mixtura social que el mismo propone.

#### Escasez de vivienda social

La vivienda social la entendemos como un inmueble realizado por el Estado, enmarcado en la Ley de Obra Pública o la Ley de Fideicomiso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que adjudica la propiedad en carácter definitivo a personas que no pueden acceder a una vivienda digna dentro del mercado inmobiliario formal, propiciando condiciones más favorables de venta y/o alquiler respecto al primero (Migliore, María; entrevista; 5 de junio de 2019)<sup>35</sup>.

Actualmente, tal como mencionamos en el capítulo anterior, el GCBA tiene un parque de viviendas sociales que es interesante desagregar ya que ninguna de ellas está destinada a personas en situación de calle:

- Viviendas sociales enmarcadas en los procesos de urbanización: actualmente la Ciudad está construyendo más de 4.000 viviendas destinadas a personas que viven en villas o asentamientos que se encuentren afectadas por los procesos de

---

<sup>35</sup> Definición utilizada por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

urbanización iniciados en el año 2016 (Rodrigo Bueno, Villa 20, Playón de Chacarita, Camino de Sirga, 1.11.14, Carrillo y Lamadrid)<sup>36</sup>.

- Conjuntos habitacionales históricos: son viviendas sociales que fueron entregadas entre la década del 60 y del 90 a familias que vivían en villas y asentamientos. Durante esta época el IVC construyó más de 60 conjuntos habitacionales con un total de 40.000 viviendas. En aquel entonces el objetivo era erradicarlas, no urbanizarlas.
- Viviendas sociales para la clase media: el IVC adjudica viviendas que fueron construidas por el Gobierno Nacional a través del programa PRO.CRE.AR. Estas viviendas se encuentran en los complejos Estación Sáenz y Estación Buenos Aires. Aproximadamente suman un total de 3.100 viviendas.  
Por otro lado, el IVC adjudica las 1.000 viviendas que fueron creadas para los Juegos Olímpicos de la Juventud en el año 2018. Dichas viviendas están destinadas a la clase media, aunque se definió que el 20% van a ser adquiridas por habitantes de la Villa 20.
- Créditos a una tasa más baja que la de mercado: el IVC otorga créditos subsidiados mediante la ley 341, como así también subsidia a través del programa Primera Casa créditos otorgados por el Banco Ciudad.
- Vivienda Asequible: aunque al día de hoy no se encuentra construida ninguna vivienda a través de este programa, todo el parque de unidades funcionales que se construyan serán consideradas viviendas sociales ya que las mismas serán vendidas un 20% por debajo del precio de mercado, permitiendo una mayor accesibilidad para la clase media.

Como podemos observar, la política habitacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está destinada a cubrir el déficit habitacional de la clase media y de los habitantes de las villas y asentamientos de la Ciudad. Las personas que están en situación de calle encuentran la solución en el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, donde la política habitacional está cubierta en particular con el subsidio habitacional 690. Sin embargo, siguiendo la definición provista por el IVC, la vivienda adquirida mediante este subsidio no puede ser considerada como vivienda social ya que es de carácter transitorio, no definitivo. Esta escasez de vivienda social nos invita a pensar en incentivos para que los propietarios privados acompañen el desarrollo del programa dando en alquiler su vivienda a personas en situación de calle.

---

<sup>36</sup> Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>

## **Baja aceptación social**

Los servicios de Housing First buscan promover la integración social, con el componente de vivienda visto como la clave para lograr este objetivo ya que les permite a los usuarios vivir en entornos comunitarios normales y compartir la misma socialización y oportunidades comunitarias que los demás. Sin embargo, queda fuera del alcance del programa la flexibilidad que tenga la comunidad para no estigmatizar a los usuarios.

Tal como menciona Gisella Knoll (2018), una de las mayores dificultades con la que se encuentra la Ciudad de Buenos Aires a la hora de implementar el programa Housing First es el prejuicio de la propia comunidad y la falta de confianza en las instituciones y en el Estado que posee el ciudadano argentino en general. En este sentido, podemos decir que existen dos grandes grupos cuyos prejuicios podrían limitar la puesta en marcha del programa: los **propietarios** y los **vecinos** (consorcio).

Con respecto al primer grupo, Nicholas Pleace (2013) señala que una de las principales barreras para acceder a la vivienda que enfrentan las personas sin hogar en general es la creencia de que presentarán problemas de administración de la vivienda. Para el propietario privado a menudo habrá preocupaciones de que la persona se presente con problemas de salud mental, drogas y/o alcohol, que sea criminal o negligente en la forma en que trata la vivienda, que no pague el alquiler o que sea un "mal vecino" con los que lo rodean. Para el propietario social, de conjuntos habitacionales destinados exclusivamente a este tipo de población, las preocupaciones a menudo son exactamente las mismas, con la preocupación adicional de que albergar a un gran número de personas sin hogar puede crear concentraciones espaciales de pobreza, áreas pobres que tienen "efectos de área" negativos adicionales en las personas que viven dentro de ellos.

En cuanto a los vecinos o los miembros del consorcio en donde vive el usuario, es probable que sientan temor o incertidumbre frente a lo que puede implicar la convivencia con una persona acostumbrada a vivir en la calle. Sin embargo, esto no debería ser un impedimento para la implementación del programa ya que, en primer lugar, los vecinos no deberían por qué saber que la persona que está alquilando el departamento pertenece a este programa porque en términos legales es un inquilino al igual que el resto. Por otro lado, el mismo programa le garantiza al propietario el correcto comportamiento del usuario. En caso contrario, el mismo es reubicado a otro departamento.

Es importante no caer en estereotipos fáciles e imprecisos ya que hay evidencia considerable de que muchas personas sin hogar, posiblemente la mayoría, no tienen grandes necesidades de apoyo. Sin embargo, si las personas tienen enfermedades mentales graves, consumo de drogas y alcohol problemático, o comportamiento desafiante, esto puede ser una barrera potencial para la integración social.

## **5.2. Propuestas de implementación**

Creemos que la mayor limitante a la hora de implementar este programa en la Ciudad de Buenos Aires es la escasez de vivienda social, siendo la falta de aceptación por parte de la comunidad un problema que puede solucionarse con el tiempo con políticas de integración comunitaria llevadas a cabo por el programa. Proponemos tres alternativas para solventar esta dificultad: utilizar las viviendas ociosas existentes en la Ciudad para cubrir esta necesidad, usar el programa de Vivienda Asequible para generar mixtura social o utilizar un porcentaje de las unidades funcionales creadas dentro de los programas de urbanización de villas y asentamientos del IVC.

A cada propuesta la vamos a enmarcar dentro de las tres variantes presentadas anteriormente del programa (PHF, CHF o HFL). A su vez intentaremos mostrar cuáles serían los pros y contras de cada uno de ellos.

### **5.2.1. Utilización de viviendas ociosas**

Debido a que en la Ciudad de Buenos Aires existen más de 70.000 hogares con déficit habitacional cuantitativo (Censo Nacional; 2010), es decir que no poseen una vivienda digna donde vivir ya que la vivienda en la que viven es considerada irrecuperable por la calidad de los materiales o comparten la vivienda con otro hogar o no tienen ningún tipo de vivienda, la existencia de viviendas vacías comienza a transformarse en una dificultad a la hora de cubrir este déficit cuantitativo mencionado anteriormente.

Según el Censo Nacional (2010), para ese momento había 340.975 viviendas que se encontraban deshabitadas.

*Distribución de las viviendas por comuna*

|              | Total de viviendas | Viviendas particulares |                | Viviendas colectivas |
|--------------|--------------------|------------------------|----------------|----------------------|
|              |                    | Habitadas              | Deshabitadas   |                      |
| Comuna 1     | 131.213            | 78.360                 | 52.411         | 76                   |
| Comuna 2     | 108.105            | 70.869                 | 37.098         | 112                  |
| Comuna 3     | 101.381            | 75.605                 | 25.556         | 78                   |
| Comuna 4     | 82.973             | 69.680                 | 13.246         | 47                   |
| Comuna 5     | 92.886             | 73.226                 | 19.524         | 71                   |
| Comuna 6     | 93.455             | 72.942                 | 20.426         | 85                   |
| Comuna 7     | 89.637             | 73.034                 | 16.486         | 87                   |
| Comuna 8     | 55.400             | 48.631                 | 6.746          | 442                  |
| Comuna 9     | 63.393             | 52.355                 | 10.967         | 138                  |
| Comuna 10    | 71.657             | 58.332                 | 13.240         | 220                  |
| Comuna 11    | 84.727             | 68.652                 | 15.997         | 136                  |
| Comuna 12    | 93.489             | 74.995                 | 18.414         | 23                   |
| Comuna 13    | 129.745            | 97.732                 | 31.901         | 80                   |
| Comuna 14    | 141.377            | 99.552                 | 41.670         | 155                  |
| Comuna 15    | 86.402             | 69.033                 | 17.293         | 117                  |
| <b>Total</b> | <b>1.425.840</b>   | <b>1.082.998</b>       | <b>340.975</b> | <b>1.867</b>         |

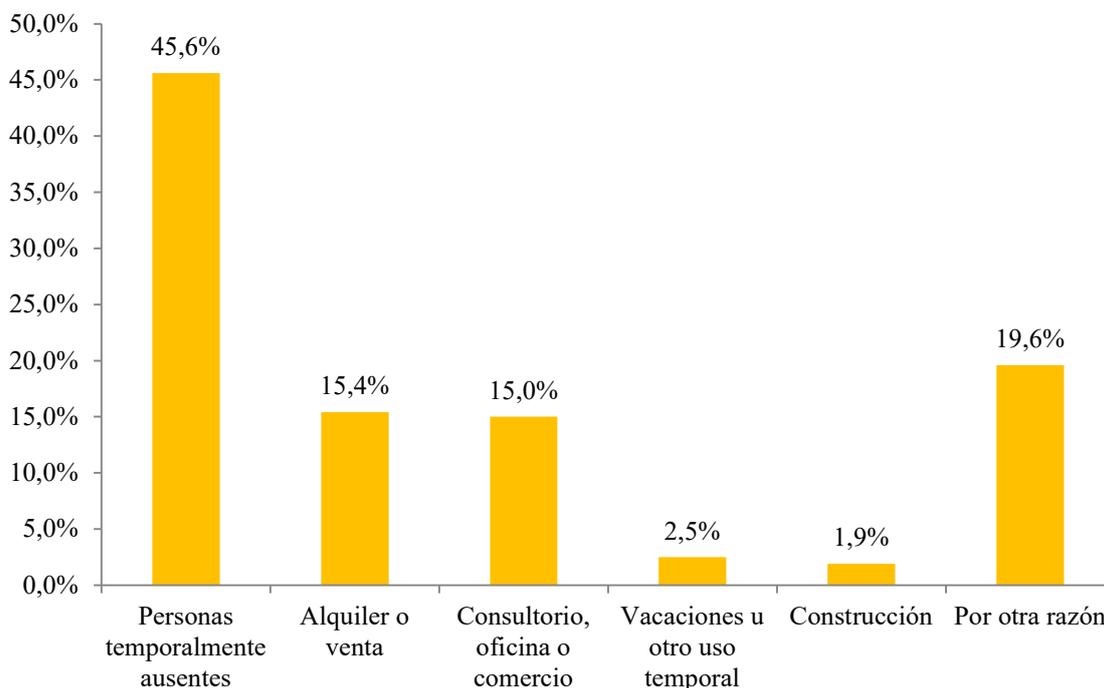
Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Al respecto, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires realizó un estudio en el 2018 sobre las viviendas no ocupadas (habitadas con moradores ausentes o deshabitadas) en base a los datos del Censo Nacional 2010.

De dicho estudio se desprende que de las 340.975 viviendas deshabitadas, el 19,6% se ubican en la categoría “por otra razón”, que hace referencia a una *“vivienda construida originalmente para que habiten personas, pero que en la noche de referencia del Censo Experimental no hubo personas que pasaron la noche allí. Tampoco tiene cartel de alquiler o venta, no se usa para vacaciones o fin de semana, ni como comercio, oficina o consultorio”*<sup>37</sup>. En ese sentido, se podría inferir **que 67.000 viviendas en condiciones de ser habitadas se encuentran “vacías”**.

<sup>37</sup> Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2019). Mesa de Estudio de Viviendas Vacías. Buenos Aires. Pág. 20.

*Viviendas particulares no ocupadas según categoría de uso y tipo de ocupación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2010 (en %)*



Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad, en base a datos del Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas 2010.

El Instituto de la Vivienda (2019) decidió utilizar el consumo de electricidad de las viviendas para actualizar el número total de viviendas vacías en la Ciudad. Para ello *el ENRE proveyó un recorte de la base de usuarios residenciales dentro de la cobertura de Edenor y Edesur para el distrito de la Ciudad. Este recorte reporta usuarios residenciales cuyos promedios de consumo a lo largo de 12 meses fuera menor a 100 kwh/mes. El periodo de referencia es de febrero de 2017 a febrero de 2018*<sup>38</sup>. Se tomó como consumo mínimo para que la vivienda sea considerada residencial, el que consumo de una heladera, es decir que se consideraron viviendas vacías a aquellas que tuvieran un consumo eléctrico menos a los 50 kwh por mes.

De esta manera, el IVC obtuvo que el 9,2% de los usuarios residenciales poseen un consumo eléctrico inferior a los 50 kwh por mes, es decir que **hay 138.328 viviendas que se encuentran presumiblemente ociosas**. Aunque desde el punto de vista del propietario puede no considerarse un problema, si éste puede asumir fácilmente los costes derivados del mantenimiento de la vivienda sin ocupar, desde el punto de vista social, una vivienda vacía es una patología urbana.

<sup>38</sup> Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2019). Mesa de Estudio de Viviendas Vacías. Buenos Aires. Pág. 24.

## **Reconociendo la importancia del rol del propietario**

La existencia de esta cantidad de viviendas sin uso constituye un potencial recurso a utilizar por el programa Housing First. Si bien hoy en día no existe una legislación que penalice a los propietarios de las viviendas por no darles uso, el Estado puede otorgar una serie de incentivos que lleven a que cada vez más privados quieran dar su vivienda en alquiler, en este caso a los usuarios del programa.

Los propietarios privados que están motivados a participar del programa Housing First, en general, lo hacen por dos razones: 1) razones financieras: seguridad de cobro del alquiler y ahorro de costos, 2) razones altruistas o sociales<sup>39</sup>.

Teniendo en cuenta las dos características anteriores y basándome en la experiencia de la ciudad española de Madrid con la Asociación Provivienda, el Estado podría garantizar las siguientes ventajas para el propietario<sup>40</sup>:

- Servicio gratuito.
- Gestión del alquiler.
- Seguimiento constante por parte de un equipo del programa Housing First del buen uso de la vivienda.
- Garantía y puntualidad en el cobro de la renta en los 7 primeros días del mes.
- Compromiso de entregar la vivienda en las mismas condiciones en las que se recibieron.
- Seguro multiriesgo.

Adicionalmente, el Estado podría atraer al propietario mediante otro tipo de incentivos. Por un lado, podría ofrecer incentivos fiscales, tales como la exención del impuesto de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). Por otro lado, aunque más costoso, podría realizar la remodelación y puesta a punto del departamento como incentivo para que el privado entre al programa, pudiendo incluso usar instrumentos que hoy ya se encuentran en circulación como es el Crédito Refacción que otorga el IVC<sup>41</sup>.

## **Ventajas y desventajas**

Esta propuesta conlleva importantes ventajas, no solo para el programa, sino también para la problemática del déficit habitacional en general. En primer lugar, con esta propuesta logramos cumplir con los principios básicos referidos a la vivienda del programa Pathways Housing First ya que, por un lado, la persona usuaria va a tener la posibilidad de elegir en qué

---

<sup>39</sup> Homeless Hub: Canadian Observatory of Homeless (2017); The Landlord Engagement Toolkit: A Guide to Working with Landlords in Housing First Programs. Disponible en: [https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/LANDLORD%20TOOLKIT\\_ENG\\_web.pdf](https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/LANDLORD%20TOOLKIT_ENG_web.pdf)

<sup>40</sup> Disponible en: <https://www.provivienda.org/alquila-tu-vivienda-con-provivienda-a-traves-del-programa-housing-first/>

<sup>41</sup> Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/primeracasaba/casa-refaccion#top>

parte de la Ciudad vivir, siendo la capacidad de elección un principio fundamental que debe respetarse. Por otro lado, se impediría la segregación de los usuarios y se fomentaría la integración social con el resto de la comunidad ya que los usuarios tendrían los mismos derechos y obligaciones que cualquier vecino de la ciudad.

En segundo lugar, estos beneficios otorgados por el Estado pueden ser un punto de partida para conversar otros incentivos o incluso penalidades que fomenten la ocupación de las viviendas restantes por el resto de los habitantes de la Ciudad que sufren de déficit habitacional.

A la hora de pensar en las desventajas de esta propuesta, surge que la mayor dificultad a la que nos enfrentaríamos es a la desconfianza generalizada que hay de los argentinos para con el Estado, ya sea nacional o local. Tal como afirma Gisela Knoll (2018), *se juega acá la confianza de la gente en el Estado*.

Otro punto a tener en cuenta es el impacto que la dispersión geográfica de los usuarios produce en los dispositivos de acompañamiento y las estrategias de intervención. Quizás podrían pensarse equipos de trabajo ad-hoc distribuidos por comunas.

### **5.2.2. Vivienda Asequible: mixtura social**

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad, a finales de 2018, lanzó el programa de Vivienda Asequible sancionado mediante la ley N° 6.137. En palabras de Florencia Regueiro (entrevista 22 de abril de 2019), Directora General de Vivienda Asequible, el programa implica la construcción de viviendas destinadas a la clase media donde el valor de venta será un 20% más bajo que el valor del mercado. Hay dos tipos de proyectos: con tierras públicas y con tierras privadas. En el primero, el Estado aporta el terreno, la PyME constructora el 30% de la inversión inicial, los destinatarios de las viviendas el 10% a través de ahorro previo y el 60% restante es un préstamo intermedio al fideicomiso por parte del Banco Ciudad u otra entidad o fondo local o del exterior. Este préstamo se desembolsará una vez cubierto el 30% del costo de la obra y se realizará contra avance de obra para evitar mayores costos financieros que se originen por el devengamiento de la tasa de interés y se cancelará con la venta de las unidades funcionales que se instrumentará a través de créditos hipotecarios a tasas preferenciales otorgados por Banco Ciudad u otra entidad. El IVC recibirá como beneficiario el valor en UVA del terreno transferido al fideicomiso y aplicará esos fondos para la financiación de otro proyecto. Los proyectos con tierras privadas son exactamente iguales. La única diferencia es que la tierra la pone la constructora y el 30% del financiamiento que antes ponía la PyME ahora la pone el IVC.

Eventualmente, podría pensarse que el Instituto de la Vivienda reciba el equivalente al valor del terreno en unidades funcionales y que las mismas sean asignadas al programa Housing

First. Esto implicaría que el programa Vivienda Asequible deje de ser autosustentable de momento, quedándole al Estado el valor de la inversión inicial en metros cuadrados.

### **Ventajas y desventajas**

A diferencia de la propuesta anterior, los riesgos en cuanto al uso de la vivienda, al comportamiento del individuo dentro del nuevo entorno y al cobro del alquiler pasan a estar asumidos en su totalidad por el Estado ya que deja de ser este un intermediario entre el usuario y el privado y pasa a ser el proveedor directo de la vivienda. La falta de necesidad de otorgar incentivos al privado para que dé en alquiler su propiedad, constituye un punto a favor de esta propuesta, implicando un “ahorro” para el Estado.

Deberíamos enmarcar esta posibilidad dentro de Pathways Housing First ya que, al igual que en el caso anterior, el usuario tendría la oportunidad de elegir el departamento donde vivir y debería asumir los mismos derechos y obligaciones que el resto de los vecinos. La única diferencia es que la oferta estaría sustancialmente restringida, dependiendo la misma de la cantidad de proyectos que se hagan bajo el programa de Vivienda Asequible.

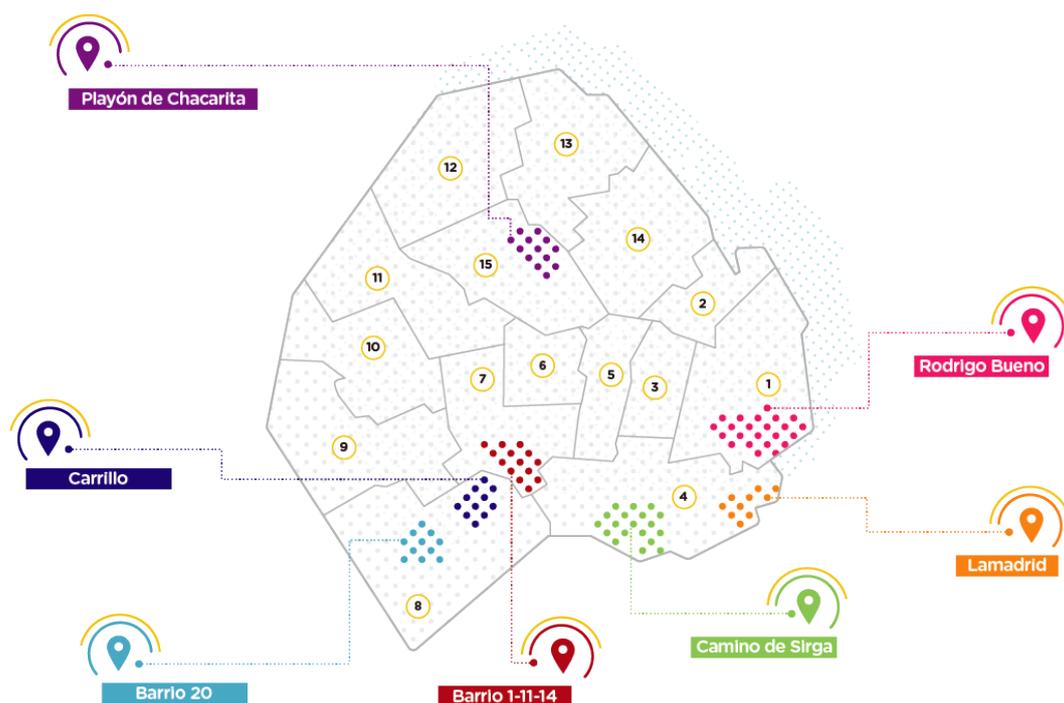
Nuevamente, la mayor dificultad se presenta dentro del ámbito de la convivencia vecinal y comunal. La probabilidad de que las personas adjudicatarias de las viviendas del fideicomiso presenten prejuicios hacia los usuarios del programa Housing First es elevada ya que dichas viviendas están destinadas a personas de clase media/ media-alta.

### **5.2.3. Housing First dentro de los procesos de urbanización de villas y asentamientos**

Actualmente, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad está llevando a cabo 7 proyectos de integración socio-urbana: Villa 20, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Camino de Sirga, 1.11.14, Carrillo y Lamadrid. Los mismos tienen como objetivo principal convertir las villas en barrios y poder integrarlas al resto de la Ciudad formal. Para ello es necesario trabajar sobre la integración en tres ejes: integración habitacional, integración urbana e integración socio-económica. Centrándonos en la primera, esta consiste en brindarles a los habitantes un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de sus viviendas para solucionar el hacinamiento en el que viven y garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad. El IVC cuenta con 3 herramientas para lograrlo: el otorgamiento de créditos, la mejoras de las viviendas y la construcción de vivienda nueva.

Estas últimas se construyen con el objetivo de poder abrir las calles para pasar por allí la infraestructura formal que lleva los servicios públicos a las casas y generar ventilación e iluminación dentro de las manzanas de los barrios. Las familias afectadas por este proceso de urbanización pueden elegir como solución habitacional alguna de las tres opciones mencionadas anteriormente.

Mapa con los proyectos de urbanización a cargo del IVC.



Fuente: Instituto de la Vivienda de la Ciudad, 2019.

Estas viviendas conforman conjuntos habitacionales que a su vez están divididos en diferentes edificios. Desde el IVC se trabajan talleres pre y post consorciales para poder acompañar a los vecinos en la conformación de los mismos, siendo que en general estas personas no están acostumbradas a compartir espacios comunes con otros. En resumen, el IVC realiza 5 tipos de encuentros con los miembros de los consorcios:

- Talleres de capacitación pre consorcial: son el primer contacto con los futuros integrantes de los consorcios. En ellos se introducen conceptos generales sobre la organización consorcial, se informa sobre el marco regulatorio que rige los consorcios y también incluye dinámicas para concientizar sobre la importancia de la participación consorcial, la convivencia y el pago de las expensas.
- Reuniones post mudanza: una vez mudados, pero sin que se haya realizado la primer asamblea de consorcio, se convoca a los vecinos a construir un reglamento interno de convivencia, se retoma y profundiza nociones consorciales y se trabajan todas las cuestiones que planteen los copropietarios que tengan que ver con lo consorcial y la convivencia.
- Reuniones de seguimiento: este tipo de reuniones se gestionan según la demanda de vecinos o administraciones y se planifica la intervención puntual de acuerdo a la problemática planteada.

- Acciones comunicativas: se realiza la difusión de las decisiones y compromisos acordados en los encuentros, reparte copia del acta de Asamblea (en los casos de las primeras asambleas) se entrega material de consulta, como los Manuales para la Participación Consorcial realizados por el área de consorcios, se acerca información adicional que ayude a resolver cuestiones puntuales trabajadas en las reuniones que exceden a lo consorcial.
- Mediación: Es una de las tareas que emergen de las intervenciones, de las consultas y asesorías que brindamos, ya sea por conflictos de convivencia, uso indebido de espacios comunes o deudas de expensas.

Parte de las viviendas construidas, si bien por descarte se encuentran destinadas a las personas afectadas por los proyectos, podrían destinarse a cubrir las necesidades del programa Housing First.

### **Ventajas y desventajas**

Una de las ventajas que posee esta propuesta, a diferencia de las demás, es que hay una mayor cercanía social y cultural entre los vecinos y los usuarios del programa que permite suponer una integración social mucho más rápida que en los otros esquemas. Por otro lado, los talleres mencionados anteriormente pueden resultar una buena herramienta para fortalecer dicha integración comunitaria, es decir que se puede utilizar la experiencia ganada en esta materia para realizar la inserción social de la persona, en principio, de manera más fácil y rápida. Sin embargo, cabe destacar que existe el riesgo de que el comportamiento perturbador de algunos individuos, o el comportamiento disruptivo de grupos de personas crónicamente sin hogar que se asocian entre sí, puedan tener un efecto perjudicial en la efectividad de los servicios del programa. Este riesgo tiene dos aspectos. Primero, existe la preocupación de que la relación con otros consumidores de drogas y alcohol puedan hacer que el proceso de reducción del daño asociado con esta problemática sea más difícil y, en segundo lugar, algunas personas crónicas sin hogar podrían encontrar este tipo de programa como un entorno negativo en el cual no quisieran vivir.

Podríamos decir que este modelo se encuentra en un híbrido entre el modelo Pathways Housing First y el Communal Housing First ya que, si bien las personas que viven en estos complejos no pertenecen todas al programa, la mayoría comparten costumbres y una cultura que puede resultar similar. Aquí los usuarios se encuentran con una oferta de viviendas sumamente restringida, en barrios carenciados y, por el momento, con déficit de acceso al resto de los servicios que brinda una ciudad integrada.

## 6. Conclusiones

Tal como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, el sinhogarismo es una de las problemáticas públicas más estudiadas en las últimas dos décadas. La crisis de la década del 90' y el incremento de la cantidad de personas en situación de calle, llevó a que varios países comiencen a repensar el modelo de política imperante hasta el momento.

De esta manera, surge hacia mediados de 1990 el modelo Housing First o la Vivienda Primero, donde cambia categóricamente la forma de entender el problema y, por lo tanto, el tipo de política a aplicar. La altísima tasa de éxito, en especial en comparación al modelo anterior (Modelo en Escalera), llevó a que rápidamente se extendiera este esquema por el resto del mundo. Sin embargo, la forma en que los países lo implementan varía en función de las características de cada uno.

Utilizando el análisis realizado por Nicholas Pleace (2012), podemos decir que existen tres formas de implementar el modelo Housing First: Pathways Housing First, Communal Housing First y Housing First Light. Analizando cada uno de estos modelos, vemos que lo que los hace distintivos es la forma en que administran los dos componentes principales del programa: la vivienda y el equipo de apoyo. Entendiendo que el tipo de servicio que preste el programa mediante el equipo de apoyo depende del perfil de la sociedad en la cual se intervenga, decidimos enfocar nuestra propuesta en el primer componente, la vivienda.

Actualmente, según el último censo realizado por el GCBA, existen 1.091 personas viviendo en situación de calle, de las cuales 786 (72%) lo hacen hace más de un año. Haciendo un análisis de los programas con los que cuenta hoy el Estado para hacer frente a esta problemática, podemos concluir que todos tienen carácter asistencialista y transitorio. Ninguna de las políticas implica una solución definitiva para este sector de la población.

Esto nos lleva a pensar en la necesidad de formular una estrategia integral y sostenible en el tiempo que pueda ser considerada una solución definitiva para las personas que viven en situación de calle. El modelo Housing First parece presentarse como una alternativa viable pero con dos grandes limitantes dentro de la Ciudad de Buenos Aires: la escasez de vivienda social y el prejuicio de la sociedad.

Entendiendo que sortear el segundo limitante implica un cambio cultural y un trabajo por parte del Estado más profundo, nos limitamos a analizar el primer factor. Debido a la falta de vivienda social destinada a los sin hogar, proponemos tres alternativas que buscan solventar esta dificultad: utilizar las viviendas ociosas existentes en la Ciudad para cubrir esta necesidad, usar el programa de Vivienda Asequible para mixtura social o utilizar un porcentaje de las unidades funcionales creadas dentro de los programas de urbanización de villas y asentamiento del IVC.

Siguiendo la clasificación realizada por Nicholas Pleace (2012), podemos decir que las dos primeras alternativas se encuentran enmarcadas exclusivamente en el programa PHF y que la última se encuentra en un paso intermedio entre PHF y CHF. Cada una de estas propuestas tiene sus ventajas y desventajas, siendo ninguna de estas desventajas impedimentos para llevar a cabo el programa. Sin embargo, podemos decir que la primer propuesta es más fiel a los principios que establece el programa Housing First ya que fomenta la capacidad de elección por parte del usuario y estimula la integración de los mismos con el resto de la sociedad permitiéndoles vivir en un departamento donde tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier habitante de la Ciudad. Por otro lado, el alcance a nivel local que tiene la primera alternativa hace que esta propuesta sea superadora. Poder utilizar las viviendas ociosas en la Ciudad para este programa supone un logro no solo para este sector de la población, sino para todas aquellas personas que hoy sufren del déficit habitacional de la Ciudad.

Nos invito a pensar más allá de lo establecido y diseñar propuestas innovadoras y disruptivas que solucionen los problemas que las viejas prácticas no pudieron solucionar. Cubrir los derechos básicos de las personas debe ser uno de los principales objetivos del Estado. Garantizar la vivienda digna para cada uno de los ciudadanos, constituye un fin en sí mismo. El programa Housing First nos propone una forma de hacerlo. Una manera probada de solucionar el problema del sinhogarismo en la Ciudad de Buenos Aires.

## 7. Bibliografía

- Bascialla, Andrea (2017). Programas sociales y personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Ciudadanías N° 1. Buenos Aires. Pág. 198.
- Biaggio, Mariana; Verón, Natalia (2010). “Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos ‘merecedores’ de políticas públicas destinadas a la atención de la Emergencia Habitacional” en la Ciudad de Buenos Aires. MARGEN - Revista de Trabajo Social, 57.
- Calcagno, Luis (1999). Los que duermen en la calle. Un abordaje de la indigencia extrema en la ciudad de Buenos Aires. Centro de Documentación en Políticas Sociales 19. Buenos Aires, GCBA.
- De Benito, Castanedo, J. (2014). Personas sin Hogar. Investigación proyectiva en un encuentro de acogida. Disponible en:  
[http://cogprints.org/9779/1/PERSONAS\\_SIN\\_HOGAR\\_JESUS\\_DE\\_BENITO.pdf](http://cogprints.org/9779/1/PERSONAS_SIN_HOGAR_JESUS_DE_BENITO.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2017); La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitacional-1.pdf>
- Dennis Culhane, Randall Kuhn. (1998). Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the analysis of Administrative Data. American Journal of Community Psychology, 26, 210-212. De [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1097&context=spp\\_papers](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1097&context=spp_papers)
- Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA). Disponible en: <http://www.feantsa.org/en>
- Fundación RAIS Hogar Sí. España. Disponible en: <https://raisfundacion.org/derecho-vivienda/>
- Garganella, Roberto; Maurino, Gustavo (2012). El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. *Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad*. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pág. 67 – 84.
- Goodfellow, M.; Parish, K. (2000). Continuum of Care for the rural homeless: Examination of three cases. Sociological Viewpoint, 16, 32-45.
- Guía de servicios sociales (2018). Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.
- Homeless Hub: Canadian Observatory of Homeless (2017); The Landlord Engagement Toolkit: A Guide to Working with Landlords in Housing First Programs. Disponible en: [https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/LANDLORD%20TOOLKIT\\_ENG\\_web.pdf](https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/LANDLORD%20TOOLKIT_ENG_web.pdf)
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Disponible en: <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/#top>
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad (2019). Mesa de Estudio de Viviendas Vacías. Buenos Aires.
- Interagency Council on the Homeless (1994). Priority Home! The federal plan to break the cycle of homelessness. Washington, DC: Interagency Council on the Homeless.

- King, Fiona (2011); Housing Options in Scotland. Shelter Scotland Report. Escocia.
- Nieto, Carlos; Koller, Silvia H. (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y Yuxtaposiciones. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Malanca, Patricia (2003). "Un otro alojamiento posible en el nombre de la ley". En: Malanca, Patricia (coord.). Personas sin techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje de trabajo de calle. Centro de Documentación en Políticas Sociales 28. Buenos Aires, GCBA.
- O'Flaherty, Brendan (1995). An Economic Theory of Homeless and Housing. Journal of Housing Economics. 4: 13-49.
- Pautassi, Laura; Royo, Laura (2012). El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. *Garantías al acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Límites y agenda pendiente*. Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pág. 47 – 66.
- Pathways Housing First. USA. Disponible en: <https://www.pathwayshousingfirst.org>
- Pérez, Alba et. al (2013). El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la comunidad de Madrid. EAN Madrid.
- Pleace, Nicholas (2011). The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective. European Journal of Homelessness. 5 (2).
- Pleace, Nicholas (2012); Housing First. FEANTSA/Dihal, Bruselas.
- Pleace, Nicholas; Quilgars, Deborah (2013). Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review. FEANTSA.
- Pleace, Nicholas et al. (2015); The Finnish Homelessness Strategy. Reports of the Ministry of the Environment, Helsinki.
- Pleace, Nicholas (2016). Guía Housing First Europa. Disponible en: <https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2016/11/Gui%CC%81a-Housing-First-Europa.pdf>
- Pleace, N., Knutagård, M., Culhane, D.P. and Granfelt, R. (2016) 'The Strategic Response to Homelessness in Finland: Exploring Innovation and Coordination within a National Plan to Reduce and Prevent Homelessness', in: S. Gaetz (Ed.) Exploring Effective Systems Responses to Homelessness (Toronto: Canadian Observatory on Homelessness).
- Ridgway, P; Zippel, A. (1990). The paradigm shift in residential services: From de linear continuum to supported housing approaches. Psychosocial Rehabilitation Journal 13, 11-31.
- Tsemberis, Sam (2010). Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction. Hazelden: Minnesota.
- Tsemberis, Sam (2010). How to House The Homeless. *Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs*. European Journal of Homelessness. Volume 5, No. 2: 37 – 56.
- Tsemberis, S. (2011). Observations and Recommendations On Finland's "Name on The Door Project" from a Housing First Perspective. Retrieved from: <http://www.housingfirst.fi>.

- Uribe Vilarrondona, Joan (2015). De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Colección digital Acogida.
- Y-Foundation (2017); A Home of Your Own. Housing First and ending homelessness in Finland. Otava Book Printing Ltd. Finlandia.

## **8. Anexos**

### **1. Entrevista 1**

*Entrevista a Gisela Knoll, asesora en la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (entrevistada el 14 de junio de 2018).*

**Hola Gisela. Mi nombre es María Eugenia Battafarano. Estoy escribiendo mi tesis de Maestría sobre un programa llamado Housing First para personas en situación de calle y quisiera preguntarte acerca de los programas que da el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad. Para empezar, ¿qué rol desempeñas dentro del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat?**

Soy asesora de Maximiliano Corach, Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. Esta subsecretaría cuenta con 4 direcciones. La que brinda atención a las personas que viven en situación de calle es la Dirección General de Atención Inmediata. En la DGAI tenes un montón de gerencias y todo lo más conocido lo tenes ahí. Por un lado, tenes el BAP (Buenos Aires Presente). Por otro lado, tenemos la DACI, entrega de leche, pañales, guardapolvos y algunos medicamentos. Después tenes el subsidio habitacional, que es el 690, también es una gerencia. Después tenes hogares y paradores. Otra gerencia que se creó nueva en esta gestión es “Acompañamiento Integral” que depende directamente de la subsecretaría y no de una dirección.

**Aproximadamente, ¿cuántas personas viven en situación de calle?**

Viven 1091, esta información está disponible en la página. Es un censo hecho en abril de 2018. Hay una ley que te marca hacer un censo anual, pero nosotros hacemos dos, semestralmente a partir del año pasado en noviembre. El último arrojó un resultado de 1091 personas viviendo en calle y 662 en paradores.

**¿Son en general familias o personas solas?**

Tenes de todo. Tenes familias, niños, hombres solos, mujeres solas. Es bastante variado. Yo igual no soy muy afecta a los censos porque es una foto en un momento del año. La realidad no es lineal. No tengo tanta gente en calle, entonces necesito tantas plazas en los paradores. La gente hoy puede estar en un parador, en dos días salir y cuando volves a hacer el censo está en calle.

### **¿Todos tienen problemas de adicción o psiquiátricos?**

La mayoría. La realidad es que la información que vos tenes es relativa porque si no tenes un seguimiento de la persona, únicamente estas confiando en lo que esa persona te dice. Igualmente la mayoría de la población que está en calle está atravesada por un problema de adicciones y tiene problemas de salud mental, son psiquiátricos. No todos pero muchos sufrieron situaciones de abuso y de violencia.

### **En cuanto al censo..**

A mí me parece importante el censo pero también es importante tener en cuenta que hay otras personas con las que nosotros trabajamos que no están todos en calle. Hay gente que cobra subsidio habitacionales, casi 6000 personas. Todo el tiempo estamos pensando y elaborando políticas públicas. Vivimos para eso. Ahora, por ejemplo, en el operativo Frío levantas lo que la gente te dice, de por qué no van a un parador y con eso intentas hacer mejoras. Se ve la urgencia del momento. Hoy en día estamos enfocándonos en familias que están en calle. Estamos trabajando para que no seamos puramente asistencialistas, creamos una dirección para que acompañe a las familias a salir definitivamente. Lo que se empezó a ver es que el Estado daba un montón de recursos pero no se acompañaba a la persona y al no acompañar a las personas, la verdad es que vuelven. Tratamos de entender por qué la gente vuelve, pero la verdad es que es lógico porque no está armado para que la gente no vuelva.

Nosotros trabajamos con un tipo de población que hace que el éxito o el fracaso de tu gestión no solo dependan de lo que el Estado haga. Depende de si las personas quiere o no quiere ir a un parador y si tiene o no tiene problemas psiquiátricos. Nuestra realidad es esta. Hay mil factores que influyen en nuestro accionar que determinan nuestra tasa de éxito.

### **Entonces, a grandes rasgos, la política de gobierno para con la gente en situación de calle es brindarles paradores y complementarlo con asistencia.**

Siempre fue darles paradores pero creo que hoy por hoy se está buscando no solo brindarles una salida transitoria. Estamos tratando de apuntar para que las soluciones sean más definitivas y para eso es el seguimiento y acompañamiento.

### **¿Ese seguimiento se lleva desde esta secretaría o se apoyan en otros ministerios, como el de salud?**

Ahora estamos trabajando mucho con salud, que antes no se hacía, porque de alguna manera estamos relacionados por el tipo de población que atendemos. Estamos haciendo que nuestros trabajadores sociales comprendan la nueva forma de trabajar de salud, fortaleciendo la atención primaria con los CESACs. Estamos intentando que las personas que van a los paradores tengan un médico de cabecera. Estamos haciendo un mapeo territorial para ver dónde está cada parador, en realidad ahora se les dice centros de inclusión, y qué CESAC le corresponde. Por otro lado estamos trabajando con hospitales para tratar de tener una especie de turno preferencial porque la gente que está en calle no tenga una demora enorme.

### **¿Y ustedes tienen personal de salud en los centros de inclusión?**

No, no tenemos nada a nivel salud. Como mucho podemos llegar a tener un enfermero y que rote. Con otro ministerio que estamos trabajando mucho es con Trabajo y Empleo, aunque no tenemos la misma relación. Veíamos que nosotros teníamos un montón de cursos, que la gente se anotaba pero después no había salida laboral. Por eso decidimos preguntarle a Empleo qué es lo que se está pidiendo y para en base a eso armar el curso. Estamos haciendo una selección de personas con las que trabajamos, para que con un acompañamiento estas personas puedan conseguir trabajo. La DG de Trabajo busca vacantes con Pedidos Ya, por ejemplo, y nosotros buscamos dentro de las personas con las que trabajamos, quién podría aplicar. En el caso de que queden, nosotros tenemos un equipo de trabajadores sociales para que los acompañen y logren sostener el trabajo.

Todo termina siendo atención inmediata, más que asistencia. Antes era buscarle un parche a la urgencia y ahora estamos pensando en soluciones que sean más sostenibles en el tiempo. Yo creo que hoy la mirada es distinta.

### **Y ustedes cuando salen con esta campaña de Frío, ¿qué es lo que hacen?**

Nosotros tenemos dos operativos. El más conocido es el operativo Frío, el menos es el operativo Calor donde reparten agua durante la noche. El primero son tres meses, junio, julio y agosto. En esos momentos se abren 3 nuevos centros de inclusión que durante el año funcionan como polideportivos. Durante el día funcionan como un club y de noche como un parador. Durante estos meses se intensifica todos los recursos que tenemos como ministerio. Se reparten viandas calientes, viandas frías, frazadas, kit de frío. En lo cualitativo, se hace un abordaje territorial tratando de que las personas no pasen la noche en la calle.

### **¿A veces las personas no quieren ir a los paradores?**

Muchas veces no quieren.

**No hay problemas entonces en la capacidad de los centros de inclusión, sino que la gente no quiere ir.**

Exacto. La gente no quiere ir porque les roban, porque los tratan mal o porque se tienen que ir a la mañana. O a veces es porque no quieren respetar los horarios porque están acostumbrados a vivir sin normas. La calle se piensa distinta. A veces queremos intentar entender a la persona que vive en la calle desde nuestra manera de pensar y lo que hay que hacer es intentar meterse en la cabeza del otro, porque piensan totalmente distinto.

**Y en tu experiencia, ¿por qué la gente llega a vivir en la calle?**

Hay de todo.

**¿Trabajan con ONGs?**

Si, con varias. Algunas dan talleres, otras trabajan en los centros de inclusión. Para el diagnóstico también se convocan a ONGs, como por ejemplo Fundación Sí. Además, muchos de los centros de inclusión los tenemos conveniados con ONGs. Nosotros tenemos 22 centros conveniados, cada uno es una ONG distinta. En líneas generales, complementan.

**Y además de los centros de inclusión, también existen hogares. ¿Cómo funcionan?**

Los hogares trabajan más las normas de lo habitual. Si vos te entrevistas con coordinadoras de hogares ellas te cuentan todo lo que tienen que hacer para que una persona logre dormir en la cama, cosa que a uno no le entra en la cabeza. También está el tema de los placares y el hábito del orden. Es todo un mundo nuevo.

**¿Conoces el programa Housing First?**

Si, lo estuvimos analizando. Es inverso a lo que uno hace. Más allá de las mejoras que nosotros hacemos acá, de la mirada del acompañamiento que intentamos instaurar, que no solo es lo asistencial y el parche, lo que estamos haciendo no es el camino. Lo que tenemos nosotros y la mayoría de los países es un sistema en escalera, y ni siquiera eso porque vos ahí crees que la persona logra salir del sistema y acá no. Lo que yo creo es que nunca es lineal, la persona va y viene todo el tiempo.

En Ciudad está todo pensado. Una persona cae en calle y vos como gobierno le ofrecés tus recursos. Primero una salida urgente. Si no tenes medios para bancarte solo, el estado te da programas de terminalidad educativa, capacitaciones, Ciudadanía Porteña para cubrir las necesidades alimenticias. Después te ofrece un parador y si estas mejor te llevan a un hogar. Después del hogar podés llegar a estar como para la solución habitacional definitiva. Está todo pensado como para lograr salir del círculo vicioso pero eso nunca alcanza. No existe eso de que las personas suben los escalones. Ni acá ni en ningún lado.

### **¿Cuál es el cambio que propone Housing First?**

Sam Tsemberis te dice que la forma de hacer las cosas es al revés de como las estás haciendo. Él sostiene que lo demás va viniendo solo, vos primero tenes que atacar lo más importante, la vivienda propia. El sentir que ese techo es de uno, que no es compartido. Este programa no es asistencialista. Una vez que la persona está ubicada, el programa te da el resto de los recursos porque entiende que la persona sola no va a poder salir de su situación. Cambia el paradigma, es otra mirada. No a nivel de elementos. Es ordenarlos de otra forma.

### **¿Vos crees que se podría implementar acá?**

Yo creo que estaría buenísimo hacerlo. Hay momentos para hacerlo. Creo que cada país es distinto. Se ha hecho en países diversos y en cada uno funcionó.

### **¿Hay algún país parecido al nuestro en el que se haya hecho?**

España. Pero España tiene alquiler social y tiene una movida social muy distinta, con una mirada muy distinta. El tema de la vivienda es diferente. En Argentina la vivienda es mucho más accesible. En Uruguay también se hizo pero no hay nada publicado.

### **¿Cuáles crees que serían nuestras mayores dificultades a la hora de implementarlo?**

Creo que nuestras mayores dificultades van a ser los consorcios, vecinos. No el propietario. Creo que nosotros conseguiríamos gente que alquile sus departamentos a esta población, obviamente con un plus y el Estado como garantía. Aunque juega acá la confianza de la gente en el Estado.

Otro problema va a ser conseguir los departamentos, con los requisitos que exige el programa.

**Muchas gracias.**

## 2. Entrevista 2

*Florencia Regueiro, Directora General de Vivienda Asequible, Subsecretaria de Vivienda Asequible, Instituto de la Vivienda de la Ciudad (entrevistada el 22 de abril de 2019).*

**Hola Florencia. Mi nombre es María Eugenia Battafarano. Estoy escribiendo mi tesis de Maestría sobre un programa llamado Housing First para personas en situación de calle. Parte del programa es el acceso a la vivienda social. En esta ocasión quería hacerte un par de preguntas sobre el objetivo y funcionamiento del Programa de Vivienda Asequible lanzado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad a finales del año pasado. ¿Cuál fue el principal motivo que los llevó a lanzar este programa?**

Hola Eugenia. La escasez en la oferta de vivienda para la clase media fue nuestra primera motivación. Aproximadamente un 40% de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires son inquilinos u ocupantes, en parte porque no existen opciones que sean accesibles para ellos. El objetivo del programa es fomentar la oferta de inmuebles de vivienda única familiar para compra o locación de grupos familiares de sectores medios.

**¿En qué consiste el programa?**

El programa implica la construcción de viviendas destinadas a la clase media donde el valor de venta será un 20% más bajo que el valor del mercado. Hay dos tipos de proyectos: con tierras públicas y con tierras privadas. El financiamiento de los proyectos con tierras públicas proviene: el 30% por parte de la Pyme constructora en UVA, 10% por parte de los destinatarios de las Unidades Funcionales en UVA y el 60% de un préstamo intermedio al Fideicomiso por parte del Banco Ciudad u otra entidad o fondo local o del exterior también en UVA. Este préstamo se desembolsará una vez cubierto el 30% del costo de la obra y se realizará contra avance de obra para evitar mayores costos financieros que se originen por el devengamiento de la tasa de interés y se cancelará con la venta de las unidades funcionales que se instrumentará a través de créditos hipotecarios a tasas preferenciales otorgados por Banco Ciudad u otra entidad. IVC recibirá como beneficiario el valor en UVA del terreno transferido al fideicomiso y aplicará esos fondos para la financiación de otro proyecto. Los proyectos con tierras privadas son exactamente iguales. La única diferencia es que la tierra la pone la constructora y el 30% del financiamiento que antes ponía la PyME ahora la pone el IVC. Una vez finalizada la obra, IVC como beneficiario recibirá el 30% del costo de la obra en UVA que haya transferido al Fideicomiso. La característica fundamental de este Programa de Viviendas Asequibles es que será autosustentable en el tiempo.

**¿Hoy en día ese recupero de inversión que obtiene el IVC una vez vendidas las unidades funcionales, son en especies o en dinero?**

Se recibe lo invertido en dinero y el mismo se acredita en el Fondo de Inversión Pública para cubrir hasta el 30% del costo de la obra o cualquier reaseguro de préstamos intermedios.

**¿Se podría recibir el equivalente a la inversión en unidades funcionales?**

Hoy no está planteado así porque la idea es seguir construyendo fideicomisos con el dinero recaudado. Pero si, eventualmente se podría.

**El año pasado se aprobó la ley de Vivienda Asequible. ¿En qué están trabajando hoy?**

La ley de Vivienda Asequible N° 6.137 ya entró en vigencia y se encuentra definida la nueva estructura de Vivienda Asequible dentro del IVC. Ya contamos con el contrato de fideicomiso y el decreto reglamentario de la ley 6.137. La DG de Proyectos del IVC está avanzando con los anteproyectos de dos terrenos públicos ubicados en Irala y Berón de Astrada. Estima que los tendrá listos para el 15 de mayo.

**¿Tienen un modelo de cómo va a ser la admisión/adjudicación de las propiedades?, ¿cuáles serían los requisitos?**

Tenemos un borrador de pliego para la selección de los destinatarios de las propiedades en el que estamos trabajando y existen también modelos de adjudicación de las propiedades que se usaron en el pasado en otros fideicomisos y que tomaremos como base. Los requisitos para que los destinatarios sean admitidos de acuerdo a la ley serían, entre otros: que sean grupos familiares de sectores medios, que residan o trabajen en el ámbito de la CABA y cuyos ingresos varíen entre 2 y 8 salarios mínimo vital y móvil y puedan destinar hasta el 30% de los mismos para el pago. No deberán registrar deudas exigibles e impagas del GCBA.

**¿Hicieron algún benchmark para el proyecto?**

Tuvimos reuniones con Banco Ciudad, Pegasus, un representante de FMO y de Cross Regional LLC, Eidico, Estudio KAAN de arquitectura y dueños de terrenos que podrían aportar al fideicomiso sus terrenos en el esquema de tierras privadas. Nos volveremos a reunir con algunas Pymes que ya trabajen en proyectos vigentes, y cámaras del sector para analizar los términos de la licitación y su viabilidad.

**No sé si hay algo que quieras agregar.**

Creo que no. Cualquier cosa más que quieras preguntarme, quedo a disposición.

### **3. Entrevista 3**

*María Migliore, Gerente General, Instituto de la Vivienda de la Ciudad (entrevistada el 5 de junio de 2019).*

**Hola María. Mi nombre es María Eugenia Battafarano. Estoy escribiendo mi tesis de Maestría sobre un programa llamado Housing First para personas en situación de calle. Parte del programa es el acceso a la vivienda social. Siendo el Instituto de la Vivienda el organismo encargado de garantizar la política habitacional de la ciudad, quisiera hacerte una serie de preguntas para complementar mi trabajo. ¿Hace cuánto cumplís el rol de Gerente General de IVC?**

Nosotros asumimos en agosto del 2016, así que ya hace más de dos años, casi tres.

**¿Cuál sería la misión del Instituto dentro del Estado?**

Tal como decís vos, el IVC es el encargado de garantizar la política habitacional de la Ciudad. Particularmente, nosotros estamos enfocados en facilitar el acceso a la vivienda a la clase media y en promocionar la integración social y urbana de los barrios más vulnerables.

**¿Con qué programas cuentan para llevar a cabo esos objetivos?**

Con respecto a la clase media, el Instituto de la Vivienda cuenta con dos líneas de programas: los que están destinados a las personas que quieren alquilar y los que se dirigen a los que quieren comprar una vivienda. Con respecto al primero, el año pasado el IVC lanzó el programa Garantías BA que busca eliminar el principal problema de acceso al alquiler de una vivienda que es la tenencia de una garantía, ya sea un inmueble o un seguro de caución. Este programa busca que las aseguradoras acepten los ingresos informales de los inquilinos y establece mecanismos de pagos muchos más accesibles para el vecino de clase media.

En cuanto a las personas que quieren acceder a su casa propia, tenemos tres grandes programas: la línea de crédito que se otorga mediante la ley 341, los subsidios que se dan a las líneas de créditos del Banco Ciudad mediante el programa Primera Casa y el programa de Vivienda

Asequible que busca construir viviendas en conjunto con el privado que valgan un 20% menos que el mercado.

Con respecto a los barrios vulnerables, actualmente estamos trabajando en 7 proyectos de integración social y urbana: Villa 20, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Lamadrid, Carrillo, Camino de Sirga y la ex 1.11.14, actualmente Barrio Rodolfo Ricciardelli.

### **¿En qué consisten estos proyectos de integración?**

El IVC cree que para lograr una integración social y urbana sustentable en los barrios el Estado debe trabajar sobre tres ejes: integración habitacional, integración urbana e integración socio-económica. En principio solo se trabajó en los primeros dos ejes. Lo que se busca en líneas generales es brindarles a los vecinos el acceso a los mismos servicios básicos que tiene el resto de la Ciudad, entre ellos agua, cloaca, electricidad, espacios verdes, calles pavimentadas. Por otro lado, se busca garantizar el acceso a una vivienda digna ya sea mediante el mejoramiento de la vivienda existente o el acceso a una vivienda nueva. Cada vivienda nueva se entrega contra escritura para garantizar la seguridad de la tenencia del vecino.

Como herramienta para lograr la sustentabilidad de este proceso, se involucró a los vecinos en el diseño de los proyectos. Cada paso que se da, ya sea para definir qué calle abrir o cómo va a quedar cada manzana, es consultado con los vecinos y sometido a votación mediante lo que llamamos Mesas de Gestión Participativas. Este instrumento es novedoso en términos de política de integración urbana y nos está dando muy buenos resultados.

### **¿Cuántas viviendas sociales llevan construidas?**

Durante esta gestión se construyeron más de 4.000 viviendas.

### **Cada edificio debería conformar un consorcio, ¿cómo trabajan ese armado?, ¿acompañan a los vecinos en ese proceso o el armado depende exclusivamente de ellos?**

Cada edificio va a conformar un consorcio. La mayoría de los vecinos nunca compartió espacios comunes con otra persona o familia, por lo tanto hay ciertas normas que deben comenzar a respetarse y que deben empezar a incorporar. Para ellos, antes de la mudanza, realizamos talleres pre-consorciales donde se les explican las nuevas normas de convivencia y los próximos pasos que tienen que seguir para conformar el consorcio y elegir el administrador del edificio. Luego de la mudanza, se hacen talleres post-consorciales para acompañarlos en este proceso. Una vez que se encuentra en funcionamiento, el IVC deja de tener participación en ese edificio.

**¿Están destinadas exclusivamente a las poblaciones de estos barrios? ¿Podría pensarse en destinar parte de estas viviendas a otros programas del gobierno de la Ciudad?**

Actualmente por cómo está pensado el proceso, los departamentos están 100% destinados a los habitantes de los barrios. Si se tomase otra decisión a nivel gobierno debería plantearse en la Mesa de Gestión Participativa de cada barrio.

**¿Ustedes tienen programas de política habitacional destinados a las personas en situación de calle?**

No, la política para personas en situación de calle se ejecuta desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de Ciudad.

**¿Crees que es necesario incorporar a este sector de la población dentro de la estrategia del IVC de reducir el déficit habitacional?**

Creo que sería muy valioso comenzar a pensar una estrategia integral en conjunto con el Ministerio de Desarrollo que permita otorgarles a las personas en situación de calle una solución definitiva, con un fuerte acompañamiento social y una política habitacional que acompañe esta decisión.

**Por último, ¿qué considera el GCBA como vivienda social?**

La vivienda social la entendemos como un inmueble realizado por el Estado, enmarcado en la Ley de Obra Pública o la Ley de Fideicomiso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que adjudica la propiedad en carácter definitivo, a personas que no pueden acceder a una vivienda digna dentro del mercado inmobiliario formal, propiciando condiciones más favorables de venta y/o alquiler respecto al primero.

**Muchas gracias.**

#### **4. Entrevista 4**

*Roberto Bernad, Director de Soluciones a la Vivienda, RAÍS Hogar Sí, Madrid (entrevistado el 27 de julio de 2019).*

**Hola Roberto. Mi nombre es María Eugenia Battafarano. Estoy escribiendo mi tesis de Maestría sobre la implementación del programa Housing First para personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Tengo entendido que ustedes fueron contratados por el Gobierno de la Ciudad para hacer un informe sobre la posibilidad de implementación de este programa en la Ciudad. Quería hacerte un par de preguntas sobre ciertas dificultades que veo a la hora de transpolar el modelo implementado en Europa y Estados Unidos a la Ciudad.**

Vale. Igualmente hay muchos informes generales, evaluaciones de servicios Housing First en diferentes países, informes suficientes donde todos arrojan resultados similares. En ese sentido el caso de Buenos Aires tampoco es tan diferente que en el resto de las ciudades.

**Quería preguntarte sobre el perfil de la personas en situación de calle. Tengo entendido que el mismo varía según la ciudad que se esté analizando. Por ejemplo, en Nueva York parte de la población en situación de calle es veterano de guerra. En Francia, la mayoría son refugiados. ¿Qué características tendríamos que tener en cuenta con respecto a nuestra población objetivo sabiendo que nuestro país no tiene veteranos de guerra ni refugiados? En la Ciudad de Buenos Aires únicamente el 9% de las personas nació en otro país, el resto son ciudadanos nativos que han quedado en la calle fruto de los vaivenes de la economía argentina.**

El perfil de las personas no viene definido en este caso por si es veterano de guerra o por ser refugiado, sino que son personas que tienen una trayectoria larga de calle. Viven en exclusión y están en una situación de vulnerabilidad a la cuales los servicios existentes no están dando una respuesta. Son personas que van pasando durante años por diferentes servicios y no conciben salir de ahí. Entonces, en ese sentido no es que las personas le fallan al sistema sino que el sistema no les está dando las respuestas adecuadas.

La medida de nuestro programa indica que las personas tienen que tener como mínimo 2 años en calle. La media con la que venimos trabajando son personas que llevan 10 años en calle que hacen uso de los servicios sociales, yendo al albergue, yendo al comedor social, centros sanitarios, de una manera hiperfrecuentada. También tenemos hospitalizaciones por cuestiones crónicas que son muchos más largas que las de personas que no tienen esa trayectoria de calle. Aquí es donde se están viendo los principales ahorros para el sistema.

**En línea con lo último que marcabas iba a hacerte mi segunda pregunta. En la Ciudad de Buenos Aires, el uso que le da la persona en situación de calle a los servicios que ofrece el estado es muy diferente a lo que sucede en Estados Unidos o Europa. En general las**

**personas que son consideradas crónicamente sin hogar se encuentran negadas a usar los servicios que brinda el gobierno ya que por su abandono psíquico y físico no pueden reconocer ni aceptar la ayuda que brindan las instituciones. En el modelo económico que plantea Housing First, esto implicaría una reducción en la relación costo-efectividad. Teniendo en cuenta que siempre se usó esta ventaja del modelo para la toma de decisiones, cuando estuvieron analizando la posibilidad de implementar el programa en la Ciudad de Buenos Aires, ¿tuvieron en cuenta esto?**

Siempre hay gente que los usa y gente que no los usa. En Europa también. La situación es igual en todos los países. El caso de Argentina no es un caso diferente. Esas personas van a seguir haciendo uso de los servicios, de una manera o de otra. La persona que no acude a los albergues, acabaran usando otros servicios o terminaran siendo hospitalizadas. Si queremos sacar a las personas de la calle, tenemos que dar respuesta a esa situación.

Hay pocos estudios todavía en la comunidad internacional, pero los que hay han encontrado todos ahorros. En general el coste de los servicios Housing First y el coste del modelo tradicional son similares, no difieren mucho ni para arriba ni para abajo. Al sistema general tener una persona en calle u ofrecerle una solución adecuada, le resulta más barato darles una solución adecuada.

**Quería preguntarte acerca de la escala que tiene el programa. En Madrid, por ejemplo, del total de persona en situación de calle, a cuántas les están dando solución?**

Actualmente, en Madrid tenemos 140 plazas pero la cantidad de soluciones que se pueden dar dependen del mercado de vivienda. En España, por ejemplo, solo tenés un 1,5% de vivienda social frente a otros países de Europa que tienen un 30%. En cuanto a política de vivienda, donde hay vivienda social el acceso a la vivienda se garantiza desde ahí y luego se trabajan los otros factores que impiden la inclusión de la persona. En Escocia por ejemplo, salió una ley a partir de la cual se debe garantizar la vivienda por lo que los ayuntamientos pueden ser demandados por el estado o el gobierno y eso es efectivo para el programa Housing First.

**Por último, en Argentina existe una enorme falta de credibilidad en el Estado y en las instituciones, por lo que es probable que tanto los propietarios de los departamentos como los vecinos que vivan en esos edificios no sean propensos a acompañar esta política pública. En aquellos países en los cuales se implementó este programa utilizando las viviendas del mercado inmobiliario formal, ¿cómo fue la relación de la ciudadanía con el Estado u ONG?, ¿qué instrumentos, mecanismos o incentivos podríamos crear para que la sociedad se involucre en esta propuesta de intervención?**

En nuestro caso, el alquiler lo paga la fundación (Provivenda). No son excesivos los incentivos. Asumimos la gestión administrativa, la facturación y todos los trámites. A veces usamos la remodelación de la vivienda como estrategia. Hay modelos en Canadá y Bélgica que han elaborados manuales sobre como relacionarse con el mercado formal de vivienda y la parte propietaria.

**Muchas gracias.**