



# Políticas para personas en situación de calle en América Latina

---

# ÍNDICE

|           |                                           |    |
|-----------|-------------------------------------------|----|
| <b>01</b> | INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD DEL INFORME      | 3  |
| <b>02</b> | METODOLOGÍA                               | 4  |
| <b>03</b> | PRINCIPALES HALLAZGOS                     | 5  |
|           | Legislación y jurisprudencia              |    |
|           | Acceso a la información                   |    |
|           | Políticas y Programas                     |    |
|           | Acceso a la justicia                      |    |
|           | Acceso a la salud                         |    |
| <b>04</b> | CONCLUSIONES                              | 11 |
| <b>05</b> | ORGANIZACIONES COORDINADORAS DEL PROYECTO | 13 |

# ORGANIZACIONES

## País

## Organización

## Firma

 Argentina



 Brasil



 Chile



 Colombia



Pérez-Llorca,  
Gómez-Pinzón

 Ecuador



 El Salvador



 Guatemala



 México



Santamarina  
+ Steta

 Nicaragua



 Paraguay



FERRERE

 Perú



Hernández & Cía.

 Uruguay



## Introducción y finalidad del informe

La situación de calle, un problema prevalente en la mayoría de los centros urbanos a nivel mundial, sigue siendo un desafío complejo y multifacético. A pesar de los debates en torno a su definición, para los fines de este informe, se adopta una perspectiva que reconoce la naturaleza multidimensional de la falta de vivienda. Esta no se limita a la mera ausencia de un techo, sino que abarca también el acceso restringido a servicios básicos y la exposición a múltiples violaciones de derechos humanos.

La situación de calle refleja problemas estructurales profundos, como la desigualdad económica, el desempleo, la falta de acceso a viviendas adecuadas y a políticas públicas de salud. En América Latina, esta problemática se agrava debido a que la región es una de las más desiguales del mundo en términos de distribución de ingresos y tiene alrededor de un tercio de su población en situación de pobreza, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este informe presenta un análisis comparativo de las políticas y legislaciones relacionadas con la situación de calle en distintos países de Latinoamérica. El objetivo es identificar

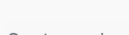
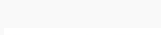
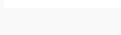
similitudes, diferencias y mejores prácticas en la región para mejorar las políticas públicas y acciones legales destinadas a abordar este problema crítico. Para ello, se ha utilizado un instrumento de recolección de datos completado por estudios de abogados en cada país, examinando leyes, jurisprudencia, políticas y programas relevantes para comprender cómo cada nación enfrenta la falta de vivienda y sus consecuencias.

Al analizar las diversas estrategias y enfoques adoptados en la región, este informe busca arrojar luz sobre las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes en la lucha contra la situación de calle en América Latina, destacando el papel fundamental del derecho y las leyes en abordar y mitigar esta problemática. El objetivo final es contribuir al desarrollo de soluciones más efectivas e integrales que aborden las causas fundamentales de este problema y garanticen el derecho a una vivienda adecuada para todos.

## Metodología

El presente estudio se basa en un relevamiento de información realizado en 12 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, y Uruguay. Para llevar a cabo este estudio comparativo, se diseñó un cuestionario exhaustivo que abordó aspectos clave relacionados con la situación de calle en cada país.

El cuestionario fue completado por las siguientes organizaciones en cada país:

| País                                                                                            | Organización                   | Firma                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|  Argentina     | Comisión Pro Bono              |   |
|  Brasil        | TozziniFreire Advogados        |    |
|  Chile       | Fundación Pro Bono Chile       |  |
|  Colombia    | Fundación Pro Bono Colombia    |  |
|  Ecuador     | Fundación Fabián Ponce Ordóñez |  |
|  El Salvador | Asociación Pro Bono Guatemala  |  |
|  Guatemala   | Asociación Pro Bono Guatemala  |  |
|  México      | Centro Mexicano Pro Bono       |  |
|  Nicaragua   | Asociación Pro Bono Guatemala  |  |
|  Paraguay    | CIDSEP                         |  |
|  Perú        | Alianza Pro Bono Perú          |  |
|  Uruguay     | Pro Bono Uruguay               |  |

Para el caso de las respuestas sobre la situación local, a excepción de Brasil, todos los casos respondieron sobre la capital de sus países. Brasil, por su parte, recolectó información municipal de São Paulo, Río de Janeiro y el Distrito Federal/ Brasília. Brasil optó por un enfoque ampliado para capturar una visión más completa y representativa de la diversidad regional dentro del país.

El cuestionario fue diseñado para recabar información sobre diversos aspectos de la situación de calle, incluyendo:

- **Marco legal:** Presencia de disposiciones legales en la constitución nacional, leyes locales y jurisprudencia relevante que aborden los derechos de las personas en situación de calle (en adelante PSC).
- **Composición demográfica:** Diversidad de género, raza, estado migratorio, discapacidad y otras características relevantes de la población en situación de calle.

- **Políticas urbanas:** Existencia de políticas y regulaciones que afectan a las PSC, como aquellas relacionadas con el uso de espacios públicos.
- **Capacidad jurídica:** Evaluación de la capacidad de las PSC para ejercer sus derechos y acceder a la justicia.
- **Acceso a derechos:** Análisis del acceso real a derechos fundamentales como vivienda, salud, educación, trabajo, entre otros.

La metodología de recolección de datos consistió en la distribución del cuestionario a las organizaciones mencionadas, quienes se encargaron de completarlo con información precisa y actualizada sobre la situación en su país. La información proporcionada fue luego analizada y sistematizada para identificar patrones, tendencias y áreas de mejora en las políticas y leyes relacionadas con la situación de calle en América Latina.

## Principales hallazgos

### Legislación y jurisprudencia

En líneas generales, respecto a la legislación y jurisprudencia vinculada a personas en situación de calle de los países participantes, podemos observar un mayor reconocimiento de derechos tanto a nivel nacional como municipal en países del Cono Sur, siendo Brasil y Argentina quienes más han avanzado al respecto. Por el contrario, países de Centroamérica como Nicaragua, El Salvador o Guatemala han respondido no tener legislación específica que proteja los derechos de las PSC, a nivel nacional o municipal.

Aunque si bien en la mayoría de los países el derecho a la vivienda tiene carácter constitucional, no se mencionan específicamente los derechos de personas en situación de calle en dichos artículos. Sin embargo, existen diversas leyes nacionales que abordan la problemática.

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay son algunos de los países que cuentan con un marco normativo a nivel federal. Si bien la aplicación de los programas y políticas son de orden local (ver apartado 3.c), contar con una ley nacional es de vital importancia para poder asegurar ciertos estándares en los programas locales y guiar el espíritu de las normativas locales.

Por ejemplo, en las normativas nacionales, Argentina, Brasil y Colombia consideran como personas en situación de calle a aquellas personas que habiten la calle de manera permanente o transitoria, ampliando así el universo de potenciales beneficiarios que pueden tener los programas que contemplen personas en situación de calle como destinatarios.

El formulario mostró que la existencia de legislaciones nacionales no refleja la existencia de legislación municipal, central para la aplicación de programas. Por el contrario, podemos

observar países con leyes nacionales sin leyes municipales y al revés, la existencia de normativas en ciudades, sin un marco normativo nacional.

#### Existencia de normativa nacional que contemple los derechos de las PSC

-  Argentina
-  Brasil
-  Colombia
-  México
-  Uruguay
-  Chile

#### Existencia de leyes municipales que contemplen los derechos de las PSC

-  Argentina
-  Brasil (múltiples ciudades)
-  Ecuador
-  México
-  Perú

La manera en la cual se define a la población en los distintos países es muy variable y eso tiene implicancias en el tipo de tratamiento que se le da a la población.

Por ejemplo, cuando la condición de calle está asociada o definida en vinculación a la mendicidad, como en Perú, se observa la permisividad de la expulsión a la fuerza de las personas en situación de calle de espacios públicos o el retiro de sus bienes (Ley No. 31199 de Gestión y Protección de los Espacios Públicos).

## Acceso a la información

Esta sección analiza la información pública disponible sobre la población en situación de calle por países o por ciudades, según la disponibilidad. El acceso a la información sobre la situación de calle es crucial para diseñar políticas públicas efectivas y específicas, permitiendo a los gobiernos y organizaciones identificar las necesidades reales de esta población y abordar de manera integral las causas y consecuencias de la falta de vivienda. Sin datos precisos y actualizados, las intervenciones pueden ser ineficaces o insuficientes, perpetuando la vulnerabilidad y exclusión de las personas en situación de calle.

De los 12 países analizados, tres de ellos, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, no realizan censos oficiales sobre la población en situación de calle, por lo que no disponen de información pública sobre este grupo poblacional. En los otros 9, existe información oficial que se publica de manera regular. En algunos casos, esta información se obtiene de censos nacionales, mientras que en otros son sistematizaciones de información que los gobiernos locales ofrecen de manera desagregada.

| Sin información pública | Censos únicamente nacionales | Censos únicamente locales | Censos nacionales y locales           |
|-------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Nicaragua               | Chile                        | Paraguay - Asunción       | Argentina - Buenos Aires              |
| Guatemala               | Ecuador                      |                           | Brasil - Río de Janeiro,<br>San Pablo |
| El Salvador             | México                       |                           |                                       |
|                         | Perú                         |                           |                                       |
|                         | Uruguay                      |                           |                                       |

A su vez, algunos países o ciudades cuentan con censos realizados de manera no oficial por organizaciones de la sociedad civil. Tal es el caso de Argentina, Brasil y Chile.

Al analizar la información publicada respecto a las preguntas evaluadas, puede verse que la disponibilidad de datos oficiales es muy escasa. En todos los casos donde se publica información, hay información sobre el sexo de las personas relevadas, siendo la mayoría de las personas en situación de calle varones en edad adulta. Solamente en el caso de Buenos Aires, Río de Janeiro, San Pablo y Uruguay se pregunta sobre su género, además del sexo.

Sobre la procedencia de las personas, en 5 de los países/ciudades analizadas se pregunta por la cantidad de personas migrantes registradas, y en todos los casos la proporción es la minoría o baja. Solamente en 4 de los 9 casos analizados se pregunta por su pertenencia a grupos originarios, y en todos los casos es baja la proporción. Respecto a ser una persona con discapacidad, solo en 5 de los casos analizados se pregunta, y también es baja la incidencia en todos ellos. Es destacable el caso de las dos ciudades brasileñas en donde la mayoría de las personas en situación de calle es afrodescendiente, mostrando una fuerte racialización de la problemática.

Respecto a los grupos etarios de las personas en situación de calle, solo se pregunta en 5 de los casos analizados, y la incidencia de niños, niñas y adolescentes en la población total es baja.

Solo para el caso argentino se pregunta si la persona estuvo previamente en un orfanato, Brasil recoge información sobre el paso previo de estas personas por el sistema penitenciario y Uruguay sobre la asistencia a establecimientos de salud mental. Obtener este tipo de información es central, debido a la estrecha vinculación entre externaciones institucionales y el sinhogarismo, como han demostrado otros países en el mundo.

En conclusión, si bien en la mayoría de los países se cuenta con registros, en todos los censos analizados las informaciones sobre las características poblacionales son muy escasas y no permiten contar con información completa para el desarrollo de políticas públicas adecuadas a las necesidades, ni tampoco para entender las causas y condiciones que llevan a las personas a estar en esta situación.

## Políticas y programas

En cuanto a la existencia de políticas y programas, excepto por el caso de Nicaragua, todos los países participantes afirmaron que los gobiernos locales tienen competencias para legislar en materia de urbanismo.

Sin embargo, no todos los países declaran la existencia de una partida presupuestaria municipal para atender a la población en situación de calle. Esto puede deberse en parte a la inexistencia de políticas municipales para esa población, como es el caso de El Salvador, o porque las políticas con ese público beneficiario están enmarcadas en políticas sociales más generales, como en el caso de Uruguay.

Dentro de las ciudades que afirman tener políticas y programas vinculados a personas en situación de calle, podemos observar distintos tipos de abordaje que hacen dichas políticas más vinculados a la emergencia o con más foco en revertir estructuralmente la problemática.

### Alcance de las políticas y programas municipales

|                                                                                                 | Existe un programa municipal para PSC | Existen refugios/ hogares para acoger a PSC | Incluyen apoyo / incentivo fiscal | Programa de renta mínima | Programa de acceso a la vivienda |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
|  Argentina   | ✗                                     | ✗                                           | ✗                                 | ✗                        |                                  |
|  Brasil      | ✗                                     | ✗                                           | ✗                                 | ✗                        | ✗                                |
|  Chile       | ✗                                     | ✗                                           | ✗                                 |                          |                                  |
|  Colombia    | ✗                                     | ✗                                           | ✗                                 |                          | ✗                                |
|  Ecuador     | ✗                                     | ✗                                           |                                   |                          |                                  |
|  El Salvador |                                       | ✗                                           |                                   |                          |                                  |
|  Guatemala   |                                       | ✗                                           |                                   |                          |                                  |
|  México      | ✗                                     |                                             | ✗                                 | ✗                        |                                  |
|  Nicaragua   |                                       | ✗                                           |                                   |                          |                                  |
|  Paraguay    |                                       | ✗                                           |                                   | ✗                        |                                  |
|  Perú        | ✗                                     | ✗                                           |                                   |                          | ✗                                |
|  Uruguay     | ✗                                     | ✗                                           |                                   | ✗                        | ✗                                |

En líneas generales, podemos observar que aún en los municipios que declaran no tener políticas específicas diseñadas para personas en situación de calle, los programas vinculados a la atención de la emergencia y transitorios como los refugios están presentes en casi todas las ciudades analizadas. En algunos casos, estos son gestionados por organizaciones sociales y no por los municipios.

Sin embargo, al analizar qué países tienen programas de desarrollo de vivienda destinada a revertir estructuralmente la situación de calle son pocos quienes contestaron afirmativamente.

Esta situación muestra que, a excepción del caso Brasileiro (que la tiene pero con baja implementación), las políticas y programas desarrollados en los países participantes están principalmente enfocados en la emergencia y en programas transitorios y no en el enfoque “housing first” (la vivienda primero) que demostró un impacto significativo en la reducción de la población que reside en la calle en las ciudades que fue aplicado.

## **Acceso a la justicia**

El acceso a la justicia para las personas en situación de calle no solo implica el acceso a documentos legales y representación legal, sino que, también refleja el compromiso de un país con la igualdad ante la ley y la protección de los derechos humanos básicos para todos sus ciudadanos, sin importar su condición social o económica.

En este sentido, en líneas generales, se observó un marco alentador en los países participantes. La totalidad afirmó que según la legislación de sus países, las personas en situación de calle son legalmente capaces y, a excepción de Nicaragua que exige prueba de residencia, en todos los casos son capaces de acceder a la tramitación del documento de identidad.

Esta capacidad de tramitar el documento de identidad afecta, entre otras cosas, la variabilidad en el acceso a servicios financieros para las PSC. En países como El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Chile o Perú se demanda para abrir una cuenta bancaria, además de la presentación del documento nacional de identidad, una prueba de residencia, lo que puede dificultar la inclusión financiera de las PSC.

Además, la presencia de defensorías públicas o abogados pagados por el Estado es otro punto clave. Estos representantes legales son fundamentales para garantizar que las personas en situación de calle puedan defender sus derechos en los tribunales. Sin embargo, es importante destacar las variaciones en las competencias de estas defensorías. Mientras que en algunos países tienen la capacidad de llevar reclamaciones tanto individuales como colectivas, en otros su alcance puede estar más limitado, como en México, Paraguay y Colombia.

## Acceso a la salud

En relación al acceso a la salud, todos los países reconocen el derecho constitucional a la salud para todas las personas, incluidas las personas en situación de calle. Sin embargo, en la práctica, la efectivización del derecho a la salud de estas personas se ve truncada, frecuentemente, por las barreras de accesibilidad del propio sistema de salud. En el caso de México, el acceso al sistema de salud está supeditado a contar con una identificación de identidad, recurso del cual muchas veces carece esta población.

En varios de los casos analizados hay políticas específicas destinadas a garantizar el acceso a la salud de esta población. En Argentina, a nivel nacional el Programa Sumar es una política pública que promueve un acceso equitativo y de calidad a los servicios de salud para toda la población que no posee cobertura formal en salud. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del programa Buenos Aires Presente, equipos de profesionales recorren los barrios para atender a los vecinos en condición de riesgo social.

Brasil se destaca por contar con una política pública integral para atender el derecho a la salud de las personas en situación de calle. El *Consultório na Rua (Consultorio en la Calle)*, creado en 2011 como iniciativa de la Política Nacional de Atención Primaria, tiene como objetivo ampliar el acceso de la población en situación de calle a los servicios sanitarios, ofreciendo una atención sanitaria integral a este colectivo.

Chile también cuenta con un plan específico para garantizar este derecho. El plan *Protege Calle* es una estrategia nacional diseñada para asistir a las personas sin hogar, especialmente durante el invierno y en condiciones de bajas temperaturas. Entre otras prestaciones, brindan atención médica en la vía pública, traslados y conexión con la red asistencial de salud.<sup>1</sup>

En el caso de Perú, en concordancia con la Ley No. 30947, Ley de Salud Mental, que establece garantías específicamente para las personas en situación de calle, se destaca un acompañamiento particular en materia de salud mental a las personas en situación de calle, para atender a afectaciones mentales graves como psicosis, esquizofrenia, trastornos delirantes, consumo de sustancias psicoactivas, así como violencia sexual y física.

En los casos de Uruguay, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, no hay programas específicos de atención a la salud de personas en situación de calle, aunque sí hay un reconocimiento constitucional del derecho a la salud para todas las personas.

<sup>1</sup> <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/101654-plan-protege-calle>

## Conclusiones

El análisis comparativo de las políticas y legislaciones sobre la situación de calle en América Latina revela una compleja realidad marcada por avances heterogéneos y desafíos persistentes. A continuación, se presentan las principales conclusiones derivadas de este estudio:

### **Legislación y Jurisprudencia:**

Existe un reconocimiento creciente de los derechos de las personas en situación de calle en algunos países, especialmente en Argentina, Brasil y Colombia, donde se han establecido marcos legales federales que abordan directamente la problemática. Sin embargo, persisten vacíos legales significativos en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, donde no existen disposiciones específicas que protejan estos derechos a nivel nacional o municipal.

### **Acceso a la Información:**

La disponibilidad y calidad de la información sobre la población en situación de calle varían considerablemente entre los países. Mientras algunos países realizan censos nacionales y locales que proporcionan datos útiles, otros carecen de información pública oficial, lo que dificulta la formulación de políticas efectivas y la comprensión completa de las necesidades de esta población.

### **Políticas y programas:**

Aunque la mayoría de los países participantes tienen políticas y programas orientados a la atención de emergencia, como refugios y programas transitorios, son pocos los que implementan estrategias de “housing first” que aborden de manera estructural la falta de vivienda. Brasil es una excepción notable con su enfoque integral que incluye programas de acceso a la vivienda permanente.

### **Acceso a la Justicia:**

La capacidad de las personas en situación de calle para acceder a la justicia varía, aunque en general se reconoce su capacidad legal y el derecho a obtener documentos de identidad. Sin embargo, requisitos como la prueba de residencia pueden limitar significativamente este acceso en ciertos países, afectando también su inclusión financiera.

**Acceso a la Salud:**

A pesar del reconocimiento constitucional del derecho a la salud para todas las personas, incluidas las personas en situación de calle, la efectividad en la garantía de este derecho es desigual. Países como Brasil y Chile destacan por sus políticas específicas y programas integrales de atención sanitaria, mientras que otros países enfrentan barreras significativas de acceso a los servicios de salud, especialmente relacionadas con la identificación y la accesibilidad del sistema.

En resumen, si bien algunos países muestran avances significativos en la protección de los derechos y la implementación de políticas públicas para personas en situación de calle, aún persisten desafíos importantes que requieren atención urgente. El desarrollo de soluciones más integrales y efectivas debe priorizar la inclusión social y económica de esta población vulnerable, asegurando el cumplimiento de sus derechos fundamentales y promoviendo su integración plena en la sociedad.

## Organizaciones Coordinadoras del Proyecto



La Red Pro Bono de las Américas es una alianza regional que reúne a más de 18 organizaciones de 13 países para fortalecer y promover la práctica pro bono como contribución de la profesión legal al acceso a la justicia y la defensa del

interés público. Está coordinada por Fundación Pro Bono Chile y el Cyrus R. Vance Center for International Justice del Colegio de Abogados de Nueva York, la Red impulsa el intercambio de buenas prácticas, la colaboración internacional y la coordinación de derivación de casos en materias corporativas y de derechos humanos, consolidándose como un referente regional en trabajo legal gratuito.



La Comisión de Trabajo Pro Bono e Interés Público del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires es una organización pionera que desde hace 25

años articula y fortalece la práctica pro bono en el país, promoviendo el compromiso de estudios jurídicos, departamentos legales de empresas y abogados independientes con el acceso a la justicia y la defensa del interés público. Como nexo entre profesionales del derecho y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, coordina la derivación de casos y proyectos, impulsa el trabajo colaborativo y fomenta el ejercicio de la abogacía pro bono. A través de espacios de formación, encuentro y construcción de red, la Comisión se ha consolidado como un referente nacional en trabajo jurídico gratuito y en la promoción del derecho como herramienta de transformación social.



TozziniFreire Advogados es una firma full-service fundada en 1976, reconocida por su excelencia jurídica y su compromiso con el impacto social positivo. Pionera en Brasil, creó un área exclusiva para asesorar empresas en derechos humanos y

consolidó todas sus iniciativas en el programa TFIInclusão (“TFInclusión”), basado en tres pilares: TFDiversidad, TFPro Bono y TFSocial. A través de estos ejes, la firma promueve la equidad de género, la inclusión de comunidades LGBTI+, la valorización de la diversidad racial, el apoyo a personas con discapacidad y atención a otros grupos minorizados. Su trabajo pro bono garantiza acceso a servicios legales de calidad para organizaciones de interés público, mientras que sus proyectos sociales fortalecen la colectividad y generan valor en las comunidades. TozziniFreire combina excelencia profesional con responsabilidad social, reafirmando su papel como agente de transformación en la sociedad.

