



# Asamblea General

Distr. general  
24 de julio de 2023  
Español  
Original: inglés

## Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 25 del programa provisional\*

### Desarrollo social

## Políticas y programas inclusivos para abordar la falta de hogar

### Informe del Secretario General\*\*

#### *Resumen*

En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución [76/133](#) de la Asamblea General, se examinan los avances, lagunas y dificultades que se han registrado en las políticas y programas de desarrollo social inclusivo destinadas a abordar la falta de hogar, habida cuenta de los efectos socioeconómicos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Se examinan las dificultades específicas a que se enfrentan los grupos desfavorecidos.

El informe muestra que, si bien existe un mayor conocimiento acerca de la falta de hogar y las políticas sobre el tema están mejorando, aún se necesitan esfuerzos sustanciales. Aun cuando la falta de hogar constituye una preocupación en las economías desarrolladas y en las economías en desarrollo, el informe sirve para poner de relieve los contrastes globales, y también la convergencia de cuestiones y estrategias.

En el informe, el Secretario General propone posibles indicadores en materia de protección social y acceso de todas las personas a una vivienda adecuada, segura y asequible tras la COVID-19.

\* [A/78/150](#).

\*\* El presente informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir la información más reciente.



## I. Introducción

1. La crisis generada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha puesto de manifiesto la crítica situación a que se enfrentan las personas sin hogar y ha llevado a la adopción de enfoques innovadores para asegurar el acceso de todas las personas a una vivienda adecuada, segura y asequible y a los servicios básicos.

2. Las Naciones Unidas han participado activamente en la tarea de hacer frente al sinhogarismo, como se reflejó en su decisión de designar el año 1987 Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar. Los órganos de las Naciones Unidas, al igual que expertos independientes, como el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, han señalado constantemente a la atención las dificultades a que se enfrentan las personas sin hogar y las violaciones de sus derechos, y han puesto de relieve los problemas que afrontan los Gobiernos para garantizar que todas las personas tengan acceso a un lugar donde vivir con seguridad y dignidad.

3. Aunque existen diferentes definiciones de sinhogarismo, las personas sin hogar incluyen no solo a las que duermen en espacios públicos sino también a las que viven en alojamientos de emergencia o provisionales, las que viven en viviendas sumamente inseguras e inadecuadas y las que comparten involuntariamente alojamiento con otras personas debido a la falta de alternativas habitacionales. Por consiguiente, las personas sin hogar constituyen un grupo muy diverso, y es importante entender las diferentes condiciones como un continuo de situaciones y dificultades. Es muy importante señalar que las definiciones restringidas de sinhogarismo tienden a hacer que las experiencias de las mujeres, las niñas y los niños resulten menos visibles, ya que es menos probable que vivan en la calle, a menudo ocultan su género por razones de seguridad y también es menos probable que acudan a alojamientos de emergencia antes de haber agotado todas las demás opciones. Por otra parte, si bien es probable que el sinhogarismo sea más visible en entornos urbanos, las zonas rurales también se ven afectadas.

4. El sinhogarismo es tanto una violación concreta de los derechos humanos como un indicador de pobreza extrema y exclusión social. El sinhogarismo existe en todos los continentes, aunque con distintas manifestaciones. Suele estar interconectado con la pobreza y el aumento de las desigualdades, la falta de acceso a una vivienda adecuada, los desplazamientos, la violencia de género y la violencia doméstica, el consumo indebido de sustancias, la discriminación, la falta de empleo decente, el elevado costo de la energía y de la atención sanitaria, la especulación inmobiliaria desenfadada, el limitado acceso a una educación de calidad, la privatización de los servicios públicos y las deficiencias de los sistemas de atención de salud mental y protección social. Por lo tanto, para prevenir y afrontar el sinhogarismo es necesario tener en cuenta su intersección con otras cuestiones y adoptar políticas holísticas que abarquen la vivienda, la atención de la salud y los servicios sanitarios, y la protección social y jurídica<sup>1</sup>.

5. Para promover el derecho de todas las personas a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad, debemos reconocer que la mejor manera de afrontar el sinhogarismo consiste ante todo en prevenirlo y, si se produce, en hacer que la experiencia sea lo más breve posible. El objetivo de poner fin al sinhogarismo está

---

<sup>1</sup> Véase Brendan O'Flaherty, *Making Room: The Economics of Homelessness* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996); Julien Damon, *La Question SDF. Critique d'une action publique* (París, Presses Universitaires de France, 2021); y Joanne Bretherton, Nicholas Pleace, *The Routledge Handbook of Homelessness* (Abingdon y Nueva York, Routledge, 2023).

firmemente integrado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular los Objetivos 1 y 10, relacionados con la erradicación de la pobreza y con la reducción de las desigualdades, respectivamente, y la meta 11.1, relativa a la necesidad de asegurar, de aquí a 2030, el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles). En la Nueva Agenda Urbana se señaló explícitamente que los Estados Miembros “[a]doptaremos medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización”<sup>2</sup>.

6. Para elaborar el presente informe, se preparó una encuesta con el fin de recabar información de gobiernos nacionales, regionales y locales, entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas. También se organizaron consultas regionales en línea. En total, se recibieron 34 contribuciones escritas, y otras 40 partes interesadas participaron a través de consultas que abarcaron en total a 30 países. Por otra parte, con el fin de elaborar el informe el Secretario General movilizó a la red de expertos, cuya investigación se basó en las conclusiones y la red de la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, que el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales organizaron en Nairobi en 2019.

## II. Avances y dificultades registrados durante la pandemia de COVID-19 y después de ella

7. La pandemia de COVID-19 ha hecho que se dedique una nueva atención a las personas sin hogar. En varios países, como consecuencia de la preocupación por la salud pública y por la transmisión del virus se introdujeron innovaciones en lo que respecta al acceso a la atención de la salud y a los servicios sanitarios y se desplegaron gestiones adicionales para mejorar la privacidad y la adecuación de las soluciones en materia de refugio y alojamiento ofrecidas a las personas sin hogar. En respuesta al impacto de la pandemia, algunos países incrementaron su atención al sinhogarismo. Varios países, entre ellos Belarús, Chipre, Dinamarca, Dominica, Etiopía, Ghana, Grecia, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Letonia, los Países Bajos, el Pakistán, Sri Lanka, Suecia y Suiza<sup>3</sup>, informaron de que en 2020 habían revisado sus marcos normativos y ofrecido o ampliado prestaciones sociales como refugios, centros de acogida, comidas, atención sanitaria y paquetes asistenciales a los grupos de población más necesitados, incluidas las personas sin hogar.

8. En algunos países, las autoridades locales y nacionales tomaron rápidamente importantes medidas y recurrieron a soluciones temporales financiadas con fondos públicos, como habitaciones de hotel, para proporcionar alojamiento a las personas necesitadas. En varios países se decretaron moratorias para los desalojos<sup>4</sup>. La voluntad política, la asignación de recursos adicionales y el acceso a un alojamiento

<sup>2</sup> Véase la resolución 71/256 de la Asamblea General, párr. 33.

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, los exámenes nacionales voluntarios de 2022 y 2023, que pueden consultarse en <https://hlpf.un.org/countries>, y la estrategia del Gobierno de Suecia para combatir el sinhogarismo para el período 2022-2026, que puede consultarse en [www.regeringen.se/contentassets/5a5f795a1db144ec8dfe36cd60114ed7/regeringens-strategi-for-att-motverka-hemloshet-2022-2026.pdf](http://www.regeringen.se/contentassets/5a5f795a1db144ec8dfe36cd60114ed7/regeringens-strategi-for-att-motverka-hemloshet-2022-2026.pdf).

<sup>4</sup> Véase el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (A/75/148); véase también el análisis de datos sobre desalojos elaborado por la División de Política Social de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que puede consultarse en [www.oecd.org/els/family/HC3-3-Evictions.pdf](http://www.oecd.org/els/family/HC3-3-Evictions.pdf).

seguro y digno, al apoyo social, a la atención de la salud y a los servicios sanitarios resultaron esenciales para que las personas sin hogar pudiesen mantenerse a salvo durante la pandemia. En un principio, esos esfuerzos fomentaron la esperanza de lograr una reducción a largo plazo del sinhogarismo.

9. Sin embargo, las dificultades económicas y la expiración de las moratorias dieron lugar a un aumento de los desalojos y a una reducción de los presupuestos de ayuda a las personas sin hogar, lo cual en muchos casos socavó los avances logrados. Esta situación no fue universal: en algunas ciudades<sup>5</sup> se fortalecieron los programas existentes, lo cual generó una disminución del sinhogarismo. Sin embargo, esos avances solo se registraron en unos pocos países, y en un mayor número de países y ciudades la pandemia provocó un aumento sustancial del número de hogares que debieron afrontar el desalojo y del número de personas que debieron hacer frente al sinhogarismo debido al complejo impacto de la crisis en la salud mental y a sus aspectos socioeconómicos, entre ellos el aislamiento social, la pérdida del empleo, el aumento de las tasas de violencia doméstica y de violencia de género, y otras repercusiones psicológicas. Es importante señalar que las partes interesadas han informado de que se ha registrado un aumento del número de familias y personas mayores sin hogar.

10. Las dificultades económicas y sociales derivadas de la crisis de la COVID-19 han profundizado las desigualdades existentes y creado nuevas vulnerabilidades, y han amplificado considerablemente los riesgos para ciertos grupos marginados<sup>6</sup>. Esos grupos incluyen a las personas que sufren una situación de falta de hogar de larga data, que quizás se muestren reacias a acceder a los servicios que están a su disposición debido a una falta de confianza en las autoridades, así como a problemas de salud mental agravados y a una prolongada desesperanza, situaciones que requieren una atención y un tratamiento sostenidos por parte de profesionales. En los países en desarrollo, donde la economía informal es habitualmente la fuente de sustento para la mayoría de la población urbana de bajos ingresos, muchos empleos informales desaparecieron tras los confinamientos y las restricciones a la movilidad. Con pocos activos y limitadas protecciones sociales, muchos residentes de zonas urbanas se vieron sumidos muy rápidamente en la pobreza grave. Además, determinados segmentos de la población, como las mujeres, niñas y niños víctimas de la violencia doméstica y de la violencia de género, se vieron obligados a permanecer en entornos inseguros, en los que existía la posibilidad de que los incidentes de abuso se agravaran durante los confinamientos y toques de queda.

### III. Políticas y programas existentes

#### A. Aumento de los conocimientos

11. Aunque la visibilidad de las personas sin hogar ni alojamiento estable, en particular en las zonas urbanas, tal vez haga que la cuestión pueda parecer sencilla, la comprensión de las causas profundas del sinhogarismo plantea importantes dificultades.

12. Las inversiones en herramientas y encuestas han desempeñado un papel crucial en la tarea de acrecentar los conocimientos acerca de la falta de hogar y han contribuido a un consenso emergente en el sentido de que el sinhogarismo abarca una

<sup>5</sup> Véase Suzanne Fitzpatrick y otros, *Ending Street Homelessness in Vanguard Cities Across the Globe: An International Comparative Study* (Edimburgo, Heriot Watt University, 2022).

<sup>6</sup> Véase ONU-Hábitat, *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future* (Nairobi, 2021); véase también Naciones Unidas, “La COVID-19 en un mundo urbano”, documento de políticas, julio de 2020.

amplia gama de circunstancias muy diversas, que pueden afectar a las personas que viven en la calle desde hace mucho tiempo, las familias recientemente desplazadas, las personas que huyen de la violencia doméstica y la explotación, y las personas recién llegadas a entornos urbanos que viven en asentamientos informales. Por ejemplo, una encuesta realizada en el Brasil reveló que el 71 % de las personas sin hogar trabajaba en el sector informal, y que el 89 % carecía de prestaciones sociales y el 25 % no tenía documentos de identidad<sup>7</sup>. Estos resultados ayudaron a modificar la opinión pública e impulsaron el desarrollo de una estrategia nacional específica para cada contexto.

13. La investigación académica, la experiencia de los gobiernos y de la sociedad civil y el intercambio de mejores prácticas entre ciudades y países han dado lugar colectivamente a avances sustanciales, en particular en lo que respecta al desarrollo de tipologías que proporcionan un marco común para los intercambios transnacionales sobre el sinhogarismo y a la recopilación de datos estadísticos<sup>8</sup>.

14. Sin embargo, en marzo de 2021, en todo el mundo solo 44 países hacían un seguimiento de los datos relacionados con el sinhogarismo<sup>9</sup>. Además, una investigación efectuada por ONU-Hábitat en marzo de 2022 muestra que los avances en lo que respecta a la generación de conocimientos no están distribuidos de forma equitativa entre las regiones y que la mayoría de los países en desarrollo disponen de datos deficientes acerca del sinhogarismo o carecen de datos al respecto, al menos a nivel del Gobierno nacional. Para poder contar con perspectivas verdaderamente globales es necesario adquirir una mejor comprensión acerca del sinhogarismo en América Central, América del Sur, África y Asia.

15. A efectos de realizar comparaciones internacionales, la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar recomendó que se utilizaran cuatro categorías de personas que podrían estar sufriendo la falta de hogar<sup>10</sup>:

- a) Personas que viven en la calle o en otros espacios abiertos;
- b) Personas que viven en alojamientos temporales o en alojamientos derivados de situaciones de crisis;
- c) Personas que viven en alojamientos sumamente inadecuados e inseguros (por ejemplo, en condiciones de hacinamiento extremo, en edificios no convencionales o en estructuras temporales);

<sup>7</sup> Roberta Mélega Cortizo, “National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulating strategies and policies to address homelessness”, ponencia presentada en la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, Nairobi, mayo de 2019. Puede consultarse en [www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CORTIZO\\_Roberta\\_Paper.pdf](http://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2019/05/CORTIZO_Roberta_Paper.pdf).

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, la Tipología Europea de Sin Hogar y Exclusión Residencial, que puede consultarse en [www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf](http://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf) y [www.feantsa.org/download/ethos\\_spain-24518105836657575492.pdf](http://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf); la Base de Datos sobre Vivienda Asequible de la OCDE, que puede consultarse en [www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database](http://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database), y el Marco Global sobre la Falta de Hogar, descrito en Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane y Suzanne Fitzpatrick, “Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness”, *Habitat International*, vol. 55 (julio de 2016).

<sup>9</sup> Véase el Better Data Project del Institute of Global Homelessness. Puede consultarse en <https://ighomelessness.org/global-homeless-data>.

<sup>10</sup> Véanse las actas de la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar. Pueden consultarse en [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final\\_for\\_publication\\_homelessness\\_egm\\_proceedings\\_report\\_1.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final_for_publication_homelessness_egm_proceedings_report_1.pdf).

d) Personas que carecen de acceso a una vivienda asequible (por ejemplo, personas que comparten temporalmente una vivienda con amigos o familiares).

## B. Variaciones regionales y factores de influencia

16. El sinhogarismo se aborda y se trata de forma diferente en las distintas regiones, y el enfoque adoptado depende de factores como los niveles de pobreza y desigualdad, la tasa de urbanización, las normas culturales y religiosas y los sistemas de protección social.

17. Estos factores, cuando se traducen en leyes y prácticas, pueden dar lugar a una protección desigual, en particular en las esferas relacionadas con el derecho de familia, la herencia, la propiedad y los derechos sobre la tierra. Por ejemplo, a lo largo de la historia las mujeres han debido enfrentar regímenes de propiedad basados en el género que limitan su acceso a la tierra y a la vivienda. Una evaluación realizada por el Banco Mundial<sup>11</sup> en África reveló que sólo el 13 % de las mujeres declararon ser propietarias únicas de la tierra o de la vivienda, frente al 39 % de los hombres. En otras regiones geográficas se puede observar el mismo desequilibrio. En consecuencia, en varios contextos nacionales los hombres y las mujeres enfrentan riesgos diferentes en lo que respecta al sinhogarismo. Las normas culturales y estereotipos que sugieren que los espacios públicos no son lugares aptos para niñas y mujeres son razones coadyuvantes que revelan una dimensión oculta del sinhogarismo femenino en muchas sociedades. Esto obliga a las mujeres a compartir alojamiento o vivienda con familiares o a entablar relaciones no deseadas con hombres, en las que es posible que se vean sometidas a la explotación sexual, a fin de conseguir alojamiento.

18. La inmensa mayoría de los 1.600 millones de personas que, según se calcula, tienen una vivienda inadecuada viven en países en desarrollo. Habida cuenta del impacto actual del cambio climático, las guerras, los disturbios civiles y la incertidumbre económica mundial, es probable que esa cifra continúe aumentando. De hecho, en los países en desarrollo el rápido ritmo de urbanización tiende a hacer que la pobreza se traslade de las zonas rurales a las urbanas, donde suele verse agravada por la escasa capacidad de los Gobiernos para hacer frente al aumento de la pobreza.

19. Los prejuicios populares hacen que a menudo se asocie el sinhogarismo con la responsabilidad individual, a pesar de que es principalmente el resultado de fallos en las políticas y de la discriminación estructural<sup>12</sup>. El reconocimiento de este hecho está generando cambios fundamentales en las respuestas, que están pasando de culpar a las víctimas de su propio destino a elaborar programas socioeconómicos y de vivienda más solidarios. No obstante, las actitudes y reacciones ante los distintos subgrupos de personas sin hogar suelen ser diferentes. En ciertas regiones en que el sinhogarismo no ocupa un lugar destacado en la agenda, la atención se centra principalmente en los niños sin hogar, como los niños de la calle y los que residen en albergues, en tanto que otras experiencias de sinhogarismo reciben menos atención.

20. Es importante señalar que, a nivel mundial, los sistemas de protección social muestran importantes diferencias en materia de financiación, con gastos que van desde un pequeño porcentaje hasta aproximadamente un tercio del producto interno bruto.

<sup>11</sup> Isis Gaddis, Rahul Suresh Lahoti y Wenjie Li, "Gender gaps in property ownership in Sub-Saharan Africa", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas, núm. 8573 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2018). Puede consultarse en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/939291535658711278/pdf/WPS8573.pdf>.

<sup>12</sup> Véanse las actas de la reunión del grupo de expertos (véase la nota 10).

## C. Contrastes en materia de intervenciones públicas, gobernanza y enfoques

21. Las políticas destinadas a prevenir y afrontar el sinhogarismo varían ampliamente, desde intervenciones inexistentes o mínimas hasta programas integrales. Algunos países han articulado respuestas eficaces a la pérdida de la vivienda dentro de sus marcos de protección civil, y ofrecen alojamiento de emergencia durante situaciones de crisis, como los terremotos. Muchos países afrontan el sinhogarismo dentro de sus marcos de seguridad social y despliegan estrategias específicas en las que participan múltiples departamentos gubernamentales (por ejemplo, vivienda, asuntos sociales y sanidad), así como las autoridades locales, los fondos de bienestar social, los gobiernos nacionales y los organismos especializados. En algunos países, el sinhogarismo es objeto de legislación y de ciertas obligaciones estatales, en tanto que en otros no está cubierto por leyes específicas. En particular, cuando no existe legislación nacional las ciudades soportan solas la carga de afrontar el sinhogarismo, y cuentan con recursos limitados para hacer frente a la magnitud del problema.

22. Las estructuras de gobernanza y prestación de servicios difieren en las distintas escalas territoriales, en particular en los niveles local, regional y nacional. Los enfoques centralizados asignan la implementación de las políticas nacionales a los gobiernos locales, en tanto que los enfoques descentralizados otorgan una mayor autonomía a los gobiernos locales a la hora de afrontar el sinhogarismo. Sin embargo, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la implicación de las partes interesadas, como los proveedores de servicios sociales, las agencias de vivienda, los asesores jurídicos, los proveedores de atención de salud y, en particular, las personas que están viviendo o han vivido la experiencia de la falta de hogar, siguen constituyendo un reto.

23. Los gobiernos que han designado un único ministerio u organismo especializado para coordinar las gestiones de los distintos ámbitos sectoriales y de las diversas partes interesadas han obtenido mejores resultados, ya que minimizan la duplicación, garantizan el carácter intersectorial de las intervenciones y utilizan los recursos públicos de forma más eficaz<sup>13</sup>.

## D. Un cambio hacia la prevención

24. Los alojamientos y respuestas de emergencia desempeñan un papel vital a la hora de hacer frente a la pérdida repentina de la vivienda como consecuencia de desastres o conflictos. Sin embargo, en las medidas de emergencia se suele asignar prioridad al apoyo a corto plazo, y se desatienden las necesidades integrales de las personas y las necesidades en materia de vivienda a largo plazo. Este enfoque institucionalizado centrado en el alojamiento de emergencia puede atrapar a las personas en un sistema que no incluye la prestación de una asistencia psicosocial, jurídica y sanitaria que se adapte a sus necesidades con miras a su integración y rehabilitación.

<sup>13</sup> Según la información contenida en las respuestas de Noruega y Finlandia a la encuesta distribuida a efectos del presente informe; véase también Eoin O’Sullivan, “Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030: A Discussion Paper”, (Dublín, Comisión Europea, 2022), puede consultarse en [https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/10/mlc-homelessness-discussion-paper\\_final\\_2022.pdf](https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/10/mlc-homelessness-discussion-paper_final_2022.pdf), y Nicholas Pleace, *Preventing Homelessness: A Review of the International Evidence* (Dublín, Simon Communities of Ireland, 2019), puede consultarse en [www.researchgate.net/profile/Nicholas-Pleace/publication/332684261\\_Preventing\\_Homelessness\\_A\\_Review\\_of\\_the\\_International\\_Evidence/links/5cc323e0299bf12097827bde/Preventing-Homelessness-A-Review-of-the-International-Evidence.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Nicholas-Pleace/publication/332684261_Preventing_Homelessness_A_Review_of_the_International_Evidence/links/5cc323e0299bf12097827bde/Preventing-Homelessness-A-Review-of-the-International-Evidence.pdf).

25. Los enfoques que abordan el sinhogarismo como una cuestión estructural, y no como una emergencia social que afecta a pocas personas, y hacen hincapié en la prevención y en las estrategias basadas en los derechos han adquirido mayor relevancia.

26. Las políticas de protección social y de vivienda —en particular, el mejoramiento de los barrios marginales— desempeñan un papel clave en la prevención del sinhogarismo. Los programas de prevención tienen que ser polifacéticos e intersectoriales, y deben estar firmemente adaptados a las poblaciones destinatarias. El objetivo es abordar tanto los factores estructurales subyacentes que contribuyen al sinhogarismo como los riesgos específicos relacionados con las circunstancias individuales.

27. Tanto a nivel local<sup>14</sup> como en las estrategias nacionales se está prestando mayor atención a la prevención.

28. Dos aspectos cruciales de la prevención que no se han integrado adecuadamente en las políticas públicas son la prevención universal, cuyo objetivo es minimizar el riesgo de sinhogarismo mediante la implementación de políticas sociales que promuevan la inclusión de todas las personas en la sociedad, en particular mediante una política orientada en favor de los pobres, y la prevención selectiva, que se ocupa de las necesidades de los niños y niñas que salen de hogares de acogida, las personas que salen de centros penitenciarios, las que necesitan atención de salud mental, las que residen en instituciones y las que pertenecen a otros grupos de riesgo.

29. Muchos Estados aún carecen de marcos normativos e institucionales adecuados para prevenir los desalojos, que a menudo conducen al sinhogarismo, lo cual contraviene las normas internacionales de derechos humanos. Los desalojos suelen tratarse exclusivamente como cuestiones de derecho civil, dejando de lado los riesgos de sinhogarismo que generan. Los marcos jurídicos suelen contener un número limitado de disposiciones destinadas a prevenir los desalojos, como la ampliación de los plazos de pago de las deudas hipotecarias o de alquiler o la garantía de acceso a prestaciones sociales y de vivienda. Sin embargo, algunos países, a través de dependencias especializadas que colaboran estrechamente con los tribunales, los organismos que se ocupan del bienestar público y los proveedores de vivienda públicos y privados, han logrado reducir considerablemente los desalojos que conducen al sinhogarismo. Además, es esencial proteger a los inquilinos garantizando que las leyes de arrendamiento proporcionen suficiente estabilidad y protección en materia de vivienda contra la cancelación de acuerdos de alquiler con poca antelación, así como otras posibles salvaguardias<sup>15</sup>, como la adopción de normas destinadas a limitar los aumentos de los alquileres o a reducir la práctica de los arrendamientos de corta duración.

30. Es esencial hacer cumplir la prohibición internacional de los desalojos forzosos, en particular para impedir los que tienen lugar en asentamientos informales, a menudo en nombre de la renovación urbana. Los traslados asociados a la eliminación de barrios marginales suelen implicar el desalojo repentino, y a veces violento, de personas que pierden su vivienda, sus pertenencias, su comunidad y sus medios de vida. Las alternativas normativas a los desalojos forzosos incluyen la participación de los habitantes de barrios marginales y de sus organizaciones para garantizar que las opciones alternativas en materia de vivienda sean adecuadas y estén cerca de sus fuentes de ingresos y de sus redes comunitarias.

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/homelessness-prevention-in-newcastle-upon-tyne> y <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/sipho>.

<sup>15</sup> Véase Fondation Abbé Pierre y FEANTSA, “Seventh overview of housing exclusion in Europe” (París y Bruselas, 2022). Puede consultarse en [www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2022/Rapport\\_Europe\\_GB\\_2022\\_V3\\_Planches\\_Corrected.pdf](http://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2022/Rapport_Europe_GB_2022_V3_Planches_Corrected.pdf).



31. Por último, la prevención del sinhogarismo solo puede ser eficaz cuando los Gobiernos dan respuesta a problemas estructurales más amplios, como la falta de viviendas realmente asequibles y adecuadas para los hogares con bajos ingresos. La inversión en viviendas sociales, la aplicación de normativas eficaces y la adopción de un papel público proactivo han demostrado su eficacia a la hora de hacer frente al sinhogarismo y a las dificultades relacionadas con la asequibilidad de la vivienda. Algunos países experimentaron un aumento del sinhogarismo cuando se redujo la implicación pública en el sector de la vivienda, lo cual provocó una disminución del número de viviendas sociales disponibles, una reducción de las prestaciones sociales y una limitación del apoyo a las familias con bajos ingresos. Sin embargo, según las respuestas de los Estados Miembros a la encuesta, los ejemplos proporcionados por países como Noruega y Finlandia demuestran que es posible reducir el sinhogarismo mediante la expansión de la vivienda social.

## E. Creación de opciones en materia de vivienda

32. En varios países, en particular en un número cada vez mayor de países de renta media situados fuera de América del Norte y de Europa Occidental, se han puesto a prueba y se han evaluado estrategias como Housing First. El modelo Housing First es un enfoque integrado en el que se da prioridad a las necesidades primordiales de las personas sin hogar de obtener una vivienda permanente y servicios de apoyo continuos y adaptados a su situación. La vivienda no está condicionada a la utilización de los servicios de salud, al cumplimiento o a la abstinencia, sino que es tratada como un derecho humano. Los servicios son ofrecidos por equipos multidisciplinares móviles, apoyados por auxiliares de casos. Las evaluaciones realizadas en el Canadá<sup>16</sup>, Chile<sup>17</sup> y Europa<sup>18</sup>, entre otros lugares, demuestran la eficacia de los programas: al cabo de dos años, entre el 80 % y el 90 % de las personas que participan en los programas siguen viviendo en un hogar estable. Housing First también ha demostrado su eficacia cuando se ocupa de personas que afrontan necesidades complejas, como el sinhogarismo de larga data, los problemas de salud mental y el abuso de sustancias. Se alienta a los gobiernos a elaborar una estrategia global en materia de vivienda que incluya medidas destinadas a mejorar los asentamientos informales y los recursos para los gobiernos locales, con el fin de combinar el modelo Housing First con inversiones para una vivienda adecuada.

33. En los países en desarrollo la tarea de hacer frente al sinhogarismo está relacionada con problemas de escala. Otro factor que limita la eficacia de las intervenciones es el hecho de que se centran en el objetivo de proporcionar una vivienda formal sin comprender plenamente las necesidades y prioridades de las personas sin hogar. Aunque la mejora participativa *in situ* de las viviendas de baja calidad ha demostrado ser más eficaz, el enfoque predominante en muchos países sigue centrándose en el traslado y en la implementación de soluciones estandarizadas en materia de vivienda. Muchos de esos planes de vivienda fracasan como consecuencia de su ubicación periférica, de una infraestructura inadecuada y de las cargas financieras adicionales que imponen a hogares con bajos ingresos.

<sup>16</sup> Canadá, *Final Report on the Evaluation of the Homelessness Partnering Strategy* (Ottawa, Employment and Social Development Canada, 2018).

<sup>17</sup> Según la información proporcionada en la 16ª Conferencia Europea de Investigación sobre Sinhogarismo, en 2022, por Ignacio Eissmann, Isabel Lacalle y Felipe Estay en un seminario titulado “Supported housing program: approach to the first results of the Chilean experience of adaptation of the Housing First model”.

<sup>18</sup> Housing Europe Observatory, “Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers”, documento de investigación (Bruselas, 2019).

34. El tratamiento de las causas profundas de la informalidad en materia de vivienda y el mejoramiento de las condiciones de vida exigen una reconsideración radical de las prioridades en lo que respecta a las tierras. Las viviendas deberían construirse en lugares céntricos, deberían estar disponibles a un costo realmente asequible a través de distintos tipos de tenencia, y deberían estar diseñadas de una manera que ayude a mejorar el bienestar de sus ocupantes. Es importante reconocer que el sinhogarismo y la extrema inadecuación de la vivienda suelen ser generados por la necesidad económica y la falta de apoyo a las personas que se enfrentan a la indigencia. Para prevenir y afrontar eficazmente el sinhogarismo en los países en desarrollo es necesario hacer frente a las desigualdades económicas, en particular en el caso de las mujeres y las poblaciones en situación de vulnerabilidad, proporcionar un apoyo que responda a las situaciones específicas, y garantizar que la vivienda no agrave las dificultades que afrontan las personas que viven en la pobreza.

## **F. Iniciativas y colaboraciones innovadoras**

35. Se han implementado y puesto a prueba diversas iniciativas e intervenciones novedosas, como centros de día y equipos móviles de profesionales o voluntarios que se acercan de forma firme y compasiva a las personas que viven en la calle. Esas intervenciones han requerido esfuerzos innovadores y colaborativos, como la capacitación de los órganos encargados de la aplicación de la ley con el fin de que lleven a cabo funciones asistenciales, en lugar de tareas policiales y de control, en lo que respecta a las personas sin hogar. Esas iniciativas pueden cumplir importantes objetivos en materia de colaboración con el fin de generar confianza, y, en lugar de constituir soluciones independientes, deberían formar parte de una estrategia integrada.

36. También se ha registrado un cambio prometedor orientado hacia la participación de las personas sin hogar en los procesos normativos y hacia la obligación de rendir cuentas ante ellas. Las respuestas de los Estados Miembros a la encuesta utilizada para la elaboración del presente informe ofrecen algunos ejemplos. Por ejemplo, el Comité Asesor sobre Sinhogarismo que asesoró al Gobierno del Canadá en la tarea de rediseñar su estrategia sobre sinhogarismo incluía a personas que estaban viviendo o habían vivido la experiencia de la falta de hogar. El Consejo Nacional de la Vivienda del Canadá, creado para dar seguimiento al impacto de la nueva estrategia de vivienda, también incluía a miembros que estaban viviendo o habían vivido la experiencia de la falta de hogar. En la Argentina, la Ley 27654, recientemente aprobada, establece expresamente que el Estado debe garantizar a las personas sin hogar “[l]a promoción del ejercicio de sus derechos políticos y su participación en la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas [...]”.

37. Por otra parte, al tiempo que las soluciones basadas en la vivienda han demostrado su eficacia, también se ha puesto de relieve el papel fundamental que desempeñan los servicios de apoyo, incluidos los servicios relacionados con la alimentación, la educación, el empleo, el transporte, la salud, incluida la salud mental, la atención que tiene en cuenta los traumas sufridos, y el cuidado infantil, para romper el ciclo de pobreza y sinhogarismo.

38. En la actualidad se están formulando llamamientos para profundizar los sistemas de protección social en lo que respecta al sinhogarismo. Esto se aplica, por ejemplo, a los programas gubernamentales de renta universal destinados a combatir la pobreza extrema. La renta universal suele ir acompañada de una serie de

normas mínimas de acceso a derechos y servicios, en particular en los ámbitos de la vivienda y la sanidad<sup>19</sup>.

39. También ha surgido una oleada de nuevas ideas en materia de inversión social en las que se hace hincapié en la importancia de la prevención frente a la intervención inmediata y en la costoeficacia de invertir en la prevención del sinhogarismo y en la respuesta a él. Las inversiones sociales de este tipo demuestran que si se destinan recursos a la prevención y el tratamiento del sinhogarismo se logran ahorros a largo plazo. Este enfoque resulta evidente en los modelos de Housing First. Por ejemplo, un estudio realizado por Housing First Belgium<sup>20</sup> demostró que, tras dos años de implementación, los costos individuales relacionados con las hospitalizaciones disminuyeron un 46 %, con la consiguiente y considerable disminución de los costos de alojamiento (17,80 euros por noche por persona en Housing First, frente a 55 euros por noche por persona en un albergue nocturno). Según una evaluación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile<sup>21</sup>, Housing First requiere un presupuesto menor que los modelos tradicionales de prestación de servicios flotantes y alojamiento de emergencia.

## IV. Obstáculos y dificultades pendientes

### A. Los obstáculos que impiden poner fin al sinhogarismo siguen siendo elevados

40. Las políticas y programas que se han analizado en la sección anterior enfrentan considerables obstáculos para su implementación. Entre ellos hay factores sistemáticos relacionados con los niveles de pobreza, desigualdad e informalidad, la insuficiencia de viviendas adecuadas, los desalojos, y los desplazamientos ocasionados por los conflictos y por los efectos del cambio climático. Otros obstáculos están relacionados con la financiación, la falta de conocimientos, la gobernanza y las mentalidades.

41. Entre los obstáculos relacionados con la falta de financiación figuran:

- a) Insuficiencia de recursos para los sectores relacionados con el cuidado y el bienestar;
- b) Falta de transparencia en los acuerdos de financiación.

42. Entre los obstáculos relacionados con la producción, el uso y la difusión de conocimientos figuran los siguientes:

- a) Insuficiencia y carácter incompleto de conocimientos y datos, incluida la ambigüedad en lo que respecta a la definición;
- b) Falta de documentación y difusión de buenas prácticas;
- c) Bajo índice de evaluación de los programas relacionados con el sinhogarismo.

<sup>19</sup> Véase Philippe Van Parijs, Yannick Vanderborght, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (Massachusetts, Harvard University Press, 2017); y Nick Kerman, "The role of universal basic income in preventing and ending homelessness", *International Journal on Homelessness*, vol. 1, núm. 1 (2021).

<sup>20</sup> Véase Housing First in Belgium, "It works! Results and invitation to fast track the exit from homelessness", nota descriptiva, n.d. Puede consultarse en [www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housingfirst-belgium-results-en.pdf](http://www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housingfirst-belgium-results-en.pdf).

<sup>21</sup> Institute of Global Homelessness, "*Housing First in international contexts: what we've learned*", seminario web, julio de 2021. Puede consultarse en [www.youtube.com/watch?v=hJEIw7RGqio](http://www.youtube.com/watch?v=hJEIw7RGqio).

43. Entre los obstáculos relacionados con la gobernanza figuran:

- a) Insuficiente apoyo social individualizado y adaptado a las circunstancias específicas;
- b) Falta de eficacia en la coordinación entre las distintas partes interesadas y en la implicación de personas que estén viviendo o hayan vivido la experiencia de la falta de hogar;
- c) Coordinación insuficiente entre los sistemas de atención sanitaria, los sistemas de justicia penal, las instituciones que se ocupan de los menores y las instituciones responsables de ayudar a los menores cuando alcanzan la mayoría de edad;
- d) Insuficiente atención a la prevención;
- e) Carácter limitado de la voluntad política y de la movilización social.

44. Entre los obstáculos arraigados en las mentalidades figuran:

- a) Insuficiente reconocimiento de las necesidades de grupos de riesgo específicos, tanto en términos de prevención como en términos de servicios de apoyo adaptados a las situaciones específicas;
- b) Discriminación en materia de acceso a una vivienda adecuada, al empleo y al apoyo social;
- c) Prejuicios contra las personas sin hogar y estigmatización de esas personas;
- d) Prácticas culturales perjudiciales para la realización de los derechos humanos, incluida la exclusión de las mujeres de la vivienda, la tierra y la propiedad;
- e) Falta de atención a la dignidad y los derechos de las personas sin hogar.

## **B. Necesidad de contar con un enfoque verdaderamente basado en los derechos humanos para hacer frente al sinhogarismo**

45. El sinhogarismo es una afrenta a la dignidad humana, un principio clave en que se basa el derecho internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, el enfoque del sinhogarismo basado en los derechos humanos considera que las personas sin hogar no son primordialmente personas necesitadas de caridad o de asistencia social, sino titulares de derechos que deben poder gozar de la misma protección de sus derechos que cualquier otra persona. Como garantes de derechos, los Gobiernos están obligados a velar por que las personas sin hogar puedan disfrutar de sus derechos sin discriminaciones. El enfoque basado en los derechos subraya que las personas que estén viviendo o hayan vivido la experiencia de la falta de hogar deberían poder participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas destinadas a prevenir y afrontar el sinhogarismo.

46. Aunque no todos los gobiernos o proveedores de servicios que trabajan con personas sin hogar han adoptado ya un enfoque basado en los derechos humanos, el concepto ha adquirido mayor relevancia en varios países.

47. El enfoque del sinhogarismo basado en los derechos humanos implica una revisión de las leyes, normas y políticas que tal vez hayan dado lugar a que las personas sin hogar se hayan visto excluidas de las prestaciones sociales o del derecho de voto.

48. Las personas sin hogar suelen ser víctimas de delitos, como el robo de sus pertenencias, las agresiones físicas y los delitos motivados por el odio. Por lo tanto, un enfoque basado en los derechos debe incluir medidas que garanticen que las personas sin hogar gocen de la misma protección que las demás personas frente a la delincuencia.

49. Muchos Gobiernos conservan leyes o reglamentos obsoletos que penalizan las actividades de subsistencia asociadas al sinhogarismo. En su resolución 43/14, el Consejo de Derechos Humanos exhortó a los Estados Miembros a que despenalizaran el sinhogarismo y derogaran las disposiciones legislativas, como las leyes sobre vagabundeo, que no abordan las causas subyacentes del sinhogarismo ni ayudan a titulares de derechos a salir de él.

50. Algunos países y ciudades han dado pasos importantes mediante la adopción de leyes que otorgan a las personas sin hogar el derecho legal a un alojamiento de emergencia u obligan a las autoridades locales a proporcionar acceso (prioritario) a viviendas sociales o públicas a determinadas personas reconocidas formalmente como “legalmente carentes de hogar”. Esas leyes constituyen un avance importante, a pesar de las limitaciones y problemas que plantean, por ejemplo, la exclusión de determinados grupos de su ámbito de aplicación o la falta de capacidad de los gobiernos locales o de los proveedores de servicios para responder adecuadamente a las peticiones formuladas por titulares de derechos.

51. Otro elemento de un enfoque basado en los derechos humanos consiste en garantizar que las personas sin hogar tengan acceso a recursos efectivos y a la justicia, lo cual debería incluir mecanismos de denuncia no judiciales de fácil acceso, así como el acceso al sistema de justicia formal, con inclusión de la asistencia letrada y el asesoramiento jurídico.

### **C. Necesidad de mejorar la evaluación de los programas y la difusión de las experiencias adquiridas**

52. Las políticas y programas que se ocupan de la cuestión del sinhogarismo suelen carecer de evaluaciones de seguimiento, y aún no se ha determinado cuáles son las condiciones óptimas para su implementación. Los países que están comenzando a implementar estrategias y políticas para hacer frente al sinhogarismo deberían priorizar el aumento del número de viviendas adecuadas, en particular en zonas urbanas en rápida expansión, en lugar de reproducir modelos infructuosos que se basan únicamente en la provisión de alojamientos temporales. Si bien los alojamientos de emergencia siempre serán necesarios, los gobiernos deberían esforzarse por evitar su institucionalización. La atención debería centrarse en garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas y en facilitar una transición rápida a una vivienda permanente o la mejora *in situ*, evitando los sistemas de múltiples capas de alojamiento temporal que no promueven la estabilidad a largo plazo en materia de vivienda.

53. Es necesario desarrollar y compartir conocimientos adicionales acerca de los países de América Central, América del Sur, África y Asia, ya que históricamente las perspectivas de esas regiones han sido pasadas por alto en la investigación y el diálogo sobre el sinhogarismo.

54. Es crucial difundir conocimientos basados tanto en experiencias exitosas como en experiencias infructuosas. Al evaluar los programas, se suele observar que las poblaciones a las que resulta más sencillo prestar asistencia son las que reciben el apoyo más integral. Los países deben prestar atención a este importante problema y, en algunos casos, emprender una drástica reconfiguración de sus políticas.

## **D. Necesidad de mejorar la gobernanza multinivel, en particular la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y el empoderamiento de esas organizaciones**

55. Los gobiernos desempeñan un papel fundamental a la hora de establecer normativas y políticas que regulan el acceso a la tierra y a la vivienda, que pueden favorecer o entorpecer las iniciativas destinadas a hacer frente al sinhogarismo entre las personas pobres de las zonas urbanas. Sin embargo, en particular en los países en desarrollo, la falta de estrategias eficaces para promover un desarrollo inclusivo suele traducirse en un acceso desigual a la tierra destinada a la vivienda, lo cual agrava el sinhogarismo. Además, el bajo nivel del gasto social general que se observa en algunas regiones<sup>22</sup> sugiere que hay margen para mejorar.

56. Esta situación genera oportunidades para que diversos actores prometan mejoras en materia de tierras, viviendas, servicios o asentamientos a cambio de apoyo, aunque esas promesas no siempre se cumplen. El Instituto de Organizaciones Comunitarias para el Desarrollo de Tailandia ofrece un ejemplo alentador de una manera de hacer frente a esta cuestión<sup>23</sup>. El enfoque integrador del Instituto implica la creación de comités municipales para negociar la obtención de tierras y promover la mejora de los barrios informales, lo cual ha permitido que en más de 300 ciudades unas 104.000 familias pobres de zonas urbanas cuenten con viviendas seguras.

57. Las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones religiosas y los grupos comunitarios suelen desempeñar un papel importante en la tarea de brindar apoyo a las personas sin hogar y en situación de exclusión extrema, priorizando la atención de la salud, la alimentación y la asistencia para lograr la estabilidad económica. Los gobiernos deberían reconocer a esas organizaciones como asociadas plenas, ya que proporcionan recursos y apoyo vitales y ayudan a las personas sin hogar a recuperar la confianza y a mejorar gradualmente su situación. Por ejemplo, recientemente, con el apoyo de la federación kenyana de habitantes de barrios marginales Muungano wa Wanavijiji, miembros de la comunidad de Mathare crearon un sistema de direcciones físicas, lo cual puede fomentar la planificación de futuras inversiones, promover el reconocimiento, la recopilación de datos y la elaboración de informes, y facilitar el acceso a servicios e infraestructuras, la distribución equitativa de socorro en casos de desastre y otras iniciativas<sup>24</sup>.

## **V. Dificultades que afrontan los grupos sociales desfavorecidos**

58. La pandemia de COVID-19 y sus secuelas han exacerbado el sinhogarismo y profundizado las desigualdades entre los grupos sociales desfavorecidos y entre las personas en situación de vulnerabilidad.

<sup>22</sup> Véase Comisión Económica y Social para Asia Occidental, “Social expenditure monitor for Arab States: toward making public budgets more equitable, efficient and effective to achieve the SDGs”, 24 de noviembre de 2022.

<sup>23</sup> Véase Diana Mitlin, “The contribution of reform coalitions to inclusion and equity: lessons from urban social movements”, en *Area Development and Policy*, vol. 8, núm. 1 (diciembre de 2022).

<sup>24</sup> Véase Alice Sverdlik y otros, *Towards a comparative understanding of community-led and collaborative responses to Covid-19 in Kampala, Mogadishu and Nairobi*, documento de trabajo 5 (Manchester, African Cities Research Consortium, 2022).

## A. Pueblos Indígenas y minorías raciales o étnicas

59. En el mundo hay más de 476 millones de personas pertenecientes a Pueblos Indígenas, que están repartidas en 90 países<sup>25</sup>. Incluso antes de la COVID-19, la pobreza y las prácticas discriminatorias, en particular la subyugación identitaria y cultural, creaban vulnerabilidades adicionales asociadas a su sinhogarismo. Cuando los Pueblos Indígenas se trasladan a zonas urbanas, suelen estar excesivamente representados entre las poblaciones sin hogar. Las barreras sistémicas y los prejuicios están presentes en muchas normativas de las autoridades de vivienda, que los excluyen sistemáticamente de las políticas y programas de vivienda pública. Diversos estudios demostraron que muchos de los servicios destinados a afrontar el sinhogarismo entre los Pueblos Indígenas rara vez respondían adecuadamente a sus necesidades, y que el acceso a los servicios solía exigir trámites engorrosos, como el suministro de información sobre niveles de instrucción, títulos de propiedad de la tierra, identificación racial y antecedentes laborales. Cuando se les proporciona vivienda, se tiende a aumentar la institucionalización y la segregación, lo cual contribuye a intensificar su marginación<sup>26</sup>.

60. Los sesgos étnicos y raciales también pueden impulsar el sinhogarismo entre los grupos minoritarios. Por ejemplo, la población romaní sigue siendo víctima de discriminación y racismo, entre otras cosas en lo que respecta al acceso a una vivienda adecuada, y en muchos países europeos los migrantes romaníes son objeto de desalojos forzados por parte de las autoridades locales<sup>27</sup>. Asimismo, en los Estados Unidos de América las personas afroamericanas y los Pueblos Indígenas (incluidos los indígenas de los Estados Unidos y los isleños del Pacífico) siguen estando excesivamente representados entre las personas sin hogar. Aunque las personas afroamericanas representan solo el 12 % de la población total, constituyen el 39 % de las personas sin hogar. De modo similar, aunque las poblaciones de indígenas de los Estados Unidos, nativos de Alaska, isleños del Pacífico y nativos de Hawái representan solo el 1 % de la población total, constituyen el 5 % de las personas sin hogar<sup>28</sup>.

61. Los Pueblos Indígenas que viven en situación de sinhogarismo corren un mayor riesgo de morbilidad y mortalidad prematuras. También tienen más probabilidades de ser víctimas de la violencia y la criminalización a manos de las autoridades. En la mayoría de los casos, tienen un acceso limitado a los servicios de asistencia o reparación por infracciones relacionados con la justicia y rara vez se les consulta en las decisiones relativas a las políticas de vivienda<sup>29</sup>.

## B. Personas mayores

62. Se prevé que el número de personas mayores de 65 años se habrá de duplicar a nivel mundial entre 2022 y 2050, y que pasará de 783 millones a 1.600 millones<sup>30</sup>. Dado que las personas mayores viven más tiempo, hay una mayor demanda global de acceso a una asistencia sanitaria asequible y a una vivienda adecuada. El hecho de tener que afrontar simultáneamente la pérdida de la vivienda, el aumento del costo de la vida, la falta de acceso al empleo para obtener ingresos y la fragilidad de la salud

<sup>25</sup> Véase [www.un.org/en/observances/indigenous-day/background](http://www.un.org/en/observances/indigenous-day/background).

<sup>26</sup> Véase A/74/183.

<sup>27</sup> Véase [www.ohchr.org/es/minorities/advancing-roma-inclusion](http://www.ohchr.org/es/minorities/advancing-roma-inclusion).

<sup>28</sup> Véase Meghan Henry y otros, *2020 Annual Homeless Assessment Report to Congress*, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (Washington, DC, 2021).

<sup>29</sup> Véase A/76/202.

<sup>30</sup> Puede consultarse en [https://population.un.org/wpp/Download/Files/1\\_Indicators%20\(Standard\)/EXCEL\\_FILES/2\\_Population/WPP2022\\_POP\\_F03\\_1\\_POPULATION\\_SELECT\\_AGE\\_GROUP\\_BOTH\\_SEXES.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/2_Population/WPP2022_POP_F03_1_POPULATION_SELECT_AGE_GROUP_BOTH_SEXES.xlsx).

hace que el sinhogarismo constituya un problema catastrófico para las personas mayores.

63. Las personas mayores sin hogar constituyen un grupo heterogéneo con diferentes necesidades y condiciones. En tanto que algunas personas pueden quedar sin hogar debido a acontecimientos repentinos, como la muerte de un cónyuge, una enfermedad o discapacidad, o la pérdida de ingresos, otras pueden experimentar un sinhogarismo prolongado como consecuencia de la pobreza, el desempleo o la falta de ingresos fiables. Independientemente del motivo, el sinhogarismo limita aún más la autonomía e independencia de las personas mayores. En los países desarrollados, es posible que las personas mayores sin hogar tengan acceso a entornos institucionalizados, pero no a los dispositivos de vida asistida que necesitan para gozar de independencia. En los países con sistemas de protección social débiles, las personas mayores sin hogar se enfrentan a una dura realidad en la que servicios esenciales como la alimentación, el agua y el saneamiento pueden ser de difícil acceso o inexistentes. En ambos casos, las personas mayores sin hogar son más vulnerables a la violencia, el abandono y los malos tratos, lo cual puede empeorar su salud física y mental<sup>31</sup>.

### C. Personas con discapacidad

64. Se calcula que el 16 % de la población mundial, es decir, 1.300 millones de personas, sufre una discapacidad significativa. Las personas con discapacidad están desproporcionadamente representadas entre las personas sin hogar, y muchas de ellas, como los niños refugiados con discapacidad, se enfrentan a desventajas que agravan su situación<sup>32</sup>. El hecho de padecer el sinhogarismo y ser una persona con discapacidad puede agravar los efectos de la estigmatización y la discriminación y limitar significativamente las oportunidades de vivir de forma independiente con autonomía y dignidad, lo cual contraviene las disposiciones del Artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que hace referencia al derecho a una vivienda adecuada y a la protección social. Muchas personas con discapacidad siguen siendo invisibles y quedan sistemáticamente excluidas de los planes de vivienda y de los programas conexos.

65. En comparación con la población general, las personas con discapacidad suelen tener menos acceso a la educación y al empleo formal, así como peores resultados en materia de salud. Por otra parte, el índice de discapacidad es mayor entre las personas de edad. Como consecuencia de ello, las personas con discapacidad corren un mayor riesgo de vivir en condiciones precarias y en la pobreza. Al igual que otros grupos de población en situaciones desfavorecidas, las personas con discapacidad suelen ser dejadas de lado debido a la discriminación y el capacitismo, incluso en situaciones en que se dispone de viviendas públicas para personas sin hogar. En muchos estudios se ha observado que las viviendas para personas con discapacidad, cuando existen, suelen ser de calidad inferior a la de las viviendas destinadas a otros grupos. Si una persona con discapacidad afronta una situación de sinhogarismo, es probable que se vea privada de la posibilidad de acceder a los servicios disponibles debido a la falta de información accesible, lo cual hace que muchas de ellas queden excluidas de los programas de vivienda pública<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Véase <https://generations.asaging.org/homelessness-older-adults-poverty-health>.

<sup>32</sup> Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la equidad sanitaria para las personas con discapacidad* (Ginebra, 2022).

<sup>33</sup> ONU-Hábitat, *“The right to adequate housing for persons with disabilities living in cities: towards inclusive cities”* (Nairobi, ONU-Hábitat, 2015).



66. Sin el apoyo necesario, las personas con deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales o sensoriales de larga duración quedan inadvertidamente excluidas de las intervenciones en materia de vivienda. La institucionalización sistemática e histórica de las personas con discapacidad y la falta de acceso a los sistemas de protección social han hecho que esas personas resulten más vulnerables al sinhogarismo y el encarcelamiento. Varios países, entre ellos Azerbaiyán, Belarús, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, el Japón, Macedonia del Norte, Qatar y la República de Moldova, han dado prioridad al objetivo de aumentar el acceso de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada a través de iniciativas dirigidas por los respectivos Gobiernos<sup>34</sup>.

#### D. Personas jóvenes, niñas y niños

67. El sinhogarismo que afecta a las personas más jóvenes suele estar oculto y puede pasar desapercibido para quienes formulan políticas y para la población en general<sup>35</sup>. El sinhogarismo juvenil sigue siendo motivo de preocupación mundial<sup>36</sup>. En las principales ciudades del mundo, y en particular en los núcleos urbanos densamente poblados, hay niños, niñas y adolescentes que viven o trabajan en la calle, con o sin familia<sup>37</sup>.

68. Según la información proporcionada por los propios afectados, la pobreza familiar es la principal razón del sinhogarismo juvenil. Además, ciertos grupos afrontan un mayor riesgo: las personas jóvenes rechazadas por sus familias; las personas jóvenes pertenecientes a grupos étnicos, raciales o de género minoritarios que afrontan situaciones de pobreza y penurias; y las personas jóvenes solicitantes de asilo o refugiadas que quizás no tengan ningún lugar adonde ir<sup>38</sup>.

69. Las personas jóvenes que viven en la calle enfrentan a diario dificultades para satisfacer necesidades básicas. También enfrentan obstáculos para acceder a servicios relacionados con su participación cívica y con su salud sexual y reproductiva. En la mayoría de los casos, la situación de las personas jóvenes sin hogar las obliga a abandonar los estudios, lo cual reduce sus posibilidades de conseguir empleo y de ganarse la vida dignamente. Por ejemplo, en Daca (Bangladesh) tres de cada cuatro niños de la calle no saben leer ni escribir<sup>39</sup>. Las personas jóvenes sin hogar corren mayores riesgos de desnutrición, mala salud, violencia y explotación, y son propensas a dedicarse a actividades ilegales. Suelen acabar recurriendo al abuso de sustancias y convirtiéndose en víctimas de trabajos forzosos, trata de personas o explotación

<sup>34</sup> Véanse los exámenes nacionales voluntarios para 2020, 2021 y 2022, que pueden consultarse en <https://hlpf.un.org/countries>.

<sup>35</sup> Véase Robbie Stakelum y Miriam Matthiessen, "Youth homelessness in Generation Covid19", documento de investigación, FEANTSA, n.d., puede consultarse en <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/64941298/Youth%2520Homelessness%2520in%2520Generation%2520Covid19%252026-05%2520final.pdf/ac5351f2-8b03-4283-251c-4f8c4e11230c>; véase también <https://www.actionforchildren.org.uk/blog/what-is-the-extent-of-youth-homelessness-in-the-uk/>.

<sup>36</sup> Lonnie Embleton y otros, "Causes of child and youth homelessness in developed and developing countries: a systematic review and meta-analysis", *JAMA Pediatrics*, vol. 170, núm. 5 (mayo de 2016), págs. 435-444.

<sup>37</sup> Véase Oficina de Estadística de Bangladesh y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Survey on Street Children 2022: Survey Findings Report* (Daca, Bangladesh, UNICEF, 2023); véase también [www.mandelarhodes.org/news-impact/yam/under-the-bridge-the-invisible-lives-of-street-children](http://www.mandelarhodes.org/news-impact/yam/under-the-bridge-the-invisible-lives-of-street-children).

<sup>38</sup> Véase Lonnie Embleton y otros, 2016.

<sup>39</sup> Véase Oficina de Estadística de Bangladesh y UNICEF, 2023.

sexual, lo cual las expone a un mayor riesgo de infecciones de transmisión sexual, embarazos en la adolescencia y muerte prematura<sup>40</sup>.

70. Una de las principales dificultades a la hora de afrontar el sinhogarismo juvenil es la falta de servicios integrales que faciliten la reintegración y la rehabilitación. Esos servicios, cuando existen, permiten que las personas jóvenes procedentes de sistemas de justicia juvenil o de otras formas de institucionalización accedan a servicios de orientación, en particular en materia de salud mental y apoyo psicosocial, que son cruciales para su crecimiento y desarrollo.

71. Las políticas y estrategias para hacer frente al sinhogarismo no suelen tener en cuenta las necesidades de las personas adultas jóvenes. Para hacer frente al sinhogarismo juvenil se podría comenzar con la puesta en marcha de iniciativas específicas en materia de vivienda, como las que figuran en los planes para la titularidad en materia de vivienda adoptados por algunos países, entre ellos Eslovenia y Papua Nueva Guinea, y en los programas de rehabilitación de barrios marginales emprendidos por la India, Kenya, Liberia, Malawi y el Pakistán<sup>41</sup>.

## E. Migrantes, desplazados internos y refugiados

72. La pandemia de COVID-19 afectó significativamente a la movilidad humana, lo que hizo que para mediados de 2020 hubiese alrededor de 2 millones menos de migrantes internacionales, una disminución del 27 % respecto del crecimiento previsto para el período comprendido entre julio de 2019 y junio de 2020. Además, la pandemia hizo que millones de migrantes y desplazados quedaran en situaciones más vulnerables<sup>42</sup>.

73. A finales de 2022, 108,4 millones de personas, en su gran mayoría procedentes de países afectados por conflictos, habían sido desplazadas por la fuerza de sus hogares y vivían como refugiados, solicitantes de asilo o desplazados internos<sup>43</sup>. Los desplazamientos y la pérdida de viviendas también fueron consecuencia de fenómenos relacionados con el clima, desde sequías hasta ciclones. Se prevé que esta tendencia habrá de aumentar debido al cambio climático. Si bien algunos desplazados se refugian en campamentos y estructuras provisionales, se calcula que el 70 % se traslada a otro tipo de entornos, a menudo en ciudades, en busca de oportunidades económicas y sociales. Suelen vivir hacinados en zonas marginales expuestas a peligros, sin acceso a viviendas adecuadas, infraestructuras, empleo o servicios básicos. Algunos campamentos de refugiados que inicialmente fueron concebidos como alojamientos temporales acaban convirtiéndose en asentamientos informales permanentes que carecen de viviendas y niveles de vida adecuadas.

74. Diversos factores socioeconómicos y sistémicos exponen a los migrantes a un mayor riesgo de sinhogarismo. Algunos de esos factores están relacionados con las barreras lingüísticas, el carácter limitado de sus redes sociales, el desconocimiento de los sistemas locales de vivienda y la discriminación. Los migrantes a veces también enfrentan dificultades para acceder a un empleo estable y a una vivienda asequible, lo cual agrava aún más su vulnerabilidad, en particular en el caso de los migrantes cuya condición jurídica en el país de acogida es irregular. Varios países han puesto en marcha programas dirigidos a las personas desplazadas, como los programas

<sup>40</sup> Véase Lonnie Embleton y otros, 2016.

<sup>41</sup> Véanse los exámenes nacionales voluntarios para 2019, 2020 y 2022, que pueden consultarse en <https://hlpf.un.org/countries>.

<sup>42</sup> Véase *International Migration 2020 Highlights* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

<sup>43</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Global trends: forced displacement in 2022” (2022), que puede consultarse en [www.unhcr.org/global-trends-report-2022](http://www.unhcr.org/global-trends-report-2022).

destinados a garantizar la existencia de normas de vivienda adecuadas para los trabajadores migrantes en Malasia y los destinados a promover la construcción de viviendas para los refugiados palestinos en Jordania<sup>44</sup>.

## VI. Indicadores de acceso a la vivienda para todas las personas

75. Las políticas de vivienda influyen significativamente en las tasas de sinhogarismo, y ponen de relieve el reto estructural que supone el acceso a una vivienda adecuada. La adquisición de mayores conocimientos acerca de las poblaciones afectadas y de la eficacia de las soluciones propuestas es esencial para que las medidas que se adopten respondan a las circunstancias específicas. Esta información también es esencial para una gestión urbana eficaz, por lo que es imperioso establecer obligaciones en lo que respecta a su producción.

76. Los datos estadísticos sobre el sinhogarismo pueden obtenerse de diversas fuentes, entre ellas:

- a) Recuentos nocturnos regulares;
- b) Censos nacionales en los que las personas que realicen el censo presten especial atención a la cuestión del sinhogarismo;
- c) Encuestas destinadas a la población en general que incluyan preguntas que permitan identificar a las personas que han vivido la experiencia de la falta de hogar y hacer un seguimiento de las actitudes del público hacia las personas que carecen o han carecido de hogar;
- d) Datos que ofrezcan aportaciones de las personas afectadas en lo que respecta a la utilización y evaluación;
- e) Expedientes administrativos para medir el alcance de los sistemas de asistencia social y atención de la salud, incluidos el número de servicios ofrecidos y la información acerca de su uso, así como también los datos presupuestarios.

77. Cuando se elaboran indicadores y datos en materia de vivienda, el desglose de los datos es crucial (por ejemplo, por edad, raza, género, orientación sexual, composición del hogar, nacionalidad, origen étnico, condición de indígena o de minoría, condición de discapacidad y condiciones de salud, inmigración u otras características relevantes), específicamente en relación con los grupos en situación de vulnerabilidad. En un plano ideal, los sistemas de estadística<sup>45</sup> deberían ser elaborados a nivel local con el apoyo de las oficinas nacionales de estadística o de organismos internacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil y de personas que estén viviendo o hayan vivido la experiencia de la falta de hogar. Para garantizar una información fiable a todos los niveles, la Comisión de Estadística puede colaborar mediante la difusión de los procedimientos más pertinentes, incluidas las directrices sobre desglose.

78. Se recomienda el uso de los siguientes indicadores sobre el acceso a una vivienda adecuada:

- a) Proporción de viviendas sociales en el parque total de viviendas;

<sup>44</sup> Véanse los exámenes nacionales voluntarios para 2021 y 2022, que pueden consultarse en <https://hlpf.un.org/countries>.

<sup>45</sup> Véase Ian Thomas y Peter Mackie, “The principles of an ideal homelessness administrative data system: lessons from global practice”, *European Journal of Homelessness*, vol. 14, núm. 3 (noviembre de 2020). Puede consultarse en [www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH\\_14-3/EJH\\_14-3\\_A3\\_web2.pdf](http://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_14-3/EJH_14-3_A3_web2.pdf).

- b) Relación entre los gastos de vivienda medios anuales y los ingresos medios anuales de los hogares, desglosados por grupos pertinentes y por niveles de ingresos;
- c) Porcentaje de la población que vive en hogares en que los gastos de vivienda totales (después de deducir las prestaciones relacionadas con la vivienda) superan el 30 % del ingreso disponible (después de deducir las prestaciones relacionadas con la vivienda);
- d) Relación porcentual entre las prestaciones en materia de vivienda y el total de las prestaciones sociales;
- e) Tasa de desalojos, desglosada en función de los grupos pertinentes;
- f) Proporción de la población adulta total que posee derechos seguros sobre la tierra basados en documentos legalmente autenticados y que percibe que sus derechos sobre la tierra son seguros, desglosada en función de los grupos pertinentes y del tipo de tenencia;
- g) Proporción del gasto público dedicada a la provisión y mantenimiento de los servicios de saneamiento, suministro de agua, electricidad y conectividad física de las viviendas;
- h) Número y tipo de denuncias por discriminación en materia de vivienda (por ejemplo, discapacidad, género, tipo de familia, país de origen) registradas por organismos u organizaciones que luchan contra la discriminación, y estado o resultado de la denuncia.

## VII. Indicadores de protección social para prevenir el sinhogarismo

79. Los sistemas de protección social, en particular los niveles mínimos de protección social, ayudan a prevenir el sinhogarismo al reducir los riesgos de pobreza y mejorar el acceso a los servicios educativos y sanitarios y a un trabajo decente. Además, la protección social contribuye a reducir las desigualdades, incluida la desigualdad de género. Un sistema de protección social bien diseñado y financiado puede amortiguar el impacto de las perturbaciones y las contingencias normales de la vida al proporcionar seguridad en materia de ingresos a los niños y niñas, a las personas en edad activa y a las personas mayores<sup>46</sup>. Por lo tanto, se proponen los siguientes indicadores de protección social<sup>47</sup> con el fin de ayudar a supervisar y definir políticas destinadas a afrontar el sinhogarismo en grupos de población en situaciones desfavorecidas, que requieren datos sobre el número de personas sin hogar:

- a) Proporción de personas sin hogar que reciben cobertura de al menos una prestación de protección social en efectivo;
- b) Proporción de personas sin hogar, desglosadas por sexo y franja etaria, que reciben cobertura de al menos una prestación de protección social en efectivo;

<sup>46</sup> Véase Oficina Internacional del Trabajo, “Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing”, nota informativa Foco en la Protección Social (Ginebra, febrero de 2022). Puede consultarse en [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_757570.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_757570.pdf).

<sup>47</sup> Adaptado de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo.

- c) Proporción de personas sin hogar, desglosadas por condición de indígena o perteneciente a una minoría, que reciben cobertura de al menos una prestación de protección social en efectivo;
- d) Proporción de personas migrantes o refugiadas sin hogar que reciben cobertura de al menos una prestación de protección social en efectivo;
- e) Proporción de personas sin hogar con discapacidad que reciben prestaciones por discapacidad en efectivo;
- f) Proporción de medidas de protección social que incluyen prestaciones de vivienda.

80. El acceso a los servicios de protección social es especialmente difícil para las personas sin hogar debido a que carecen de documentos de identidad. El requisito de tener un lugar de residencia que figura en los procedimientos para obtener prestaciones sociales agrava aún más esta dificultad. Para remediar la cuestión, es imperioso establecer programas específicos que permitan que las personas sin hogar puedan acceder a prestaciones y servicios de seguridad social.

## VIII. Conclusión y recomendaciones

81. El sinhogarismo es un problema interseccional complejo que pone de relieve las dificultades que enfrentan los Gobiernos a la hora de proteger, respetar y hacer realidad los derechos humanos de las poblaciones que afrontan situaciones de vulnerabilidad. El sinhogarismo existe en el mundo entero, trasciende los sistemas económicos y de gobernanza y requiere enfoques más integrales. Factores como la evolución de la desigualdad, la injusta distribución de los recursos, la cambiante dinámica familiar y la mercantilización de la vivienda contribuyen a este fenómeno. Las personas sin hogar suelen ser objeto de estigmatización, discriminación y exclusión social. Las políticas y la legislación suelen pasar por alto la cuestión del sinhogarismo, y la falta de mediciones eficaces y de documentación impide brindar respuestas adecuadas. La marginación de las personas sin hogar se refleja en el hecho de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no incluyen metas relativas a esta cuestión. Para encarar el sinhogarismo es necesario que los gobiernos, la sociedad civil y los organismos internacionales emprendan un esfuerzo colectivo y urgente con el fin de promover la adopción de políticas inclusivas, una asignación equitativa de recursos y la implementación de sistemas integrales de apoyo a las personas necesitadas.

82. Con ese fin, se recomienda que los Estados Miembros:

- a) Fortalezcan la recopilación y el uso de datos mediante la adopción de una definición integral de sinhogarismo que esté en consonancia con las categorías de las Naciones Unidas mencionadas en la resolución [76/133](#) de la Asamblea General y en la resolución [2020/7](#) del Consejo Económico y Social, incluidas las categorías que abarcan a las personas que viven en la calle, las que viven en alojamientos o refugios temporales y las que residen en viviendas sumamente inadecuadas. Las partes interesadas pertinentes, en particular las personas que estén viviendo o hayan vivido la experiencia de la falta de hogar, deberían participar en la elaboración de los métodos y criterios relacionados con la enumeración y el desglose. Deberían recopilarse periódicamente datos desglosados sobre sinhogarismo que abarquen grandes ciudades, zonas rurales y comunidades de diferentes dimensiones, y debería promoverse la producción de conocimientos dirigida por la comunidad, incluida la elaboración de encuestas periódicas que den seguimiento a las actitudes públicas hacia las personas sin hogar y a la exposición de esas personas a delitos motivados por el odio, robos, agresiones físicas, trata de personas y explotación sexual y laboral y evalúen su posible exclusión y discriminación en lo que respecta al acceso a la

vivienda, la atención sanitaria, las prestaciones de seguridad social, la educación o el empleo. Los Estados Miembros deberían elaborar informes públicos sobre el sinhogarismo, en particular informes anuales sobre datos y tendencias;

b) Fortalezcan sus políticas y estrategias reconociendo explícitamente que el sinhogarismo constituye una prioridad dentro del desarrollo de sus sistemas y niveles mínimos de protección social. Esto incluye invertir en la protección social universal a fin de permitir que todas las personas, en particular las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad o de desventaja, como los Pueblos Indígenas y otras minorías, las personas mayores, las personas con discapacidad, los niños y niñas, las personas jóvenes, los migrantes y los desplazados internos, hagan frente a los riesgos durante toda su vida y evitar que caigan en la pobreza y el sinhogarismo;

c) Fortalezcan la cooperación local e internacional mediante el fomento de la comunicación y la coordinación entre los asociados (en los distintos sectores, con las autoridades locales y con las organizaciones de la sociedad civil) con el fin de elaborar políticas e implementar programas y de hacer frente al carácter interseccional del sinhogarismo y a las lagunas que existen en la actualidad. Sobre la base de los métodos y disposiciones legales existentes, debería garantizarse la participación de distintas partes interesadas, entre ellas las personas que estén viviendo o hayan vivido la experiencia de la falta de hogar, los investigadores, las organizaciones de la sociedad civil y los distintos niveles de gobierno, en la formulación de políticas, los procesos presupuestarios, la implementación y las evaluaciones;

d) Inviertan en políticas de vivienda ambiciosas para garantizar una oferta de vivienda adecuada y asequible para toda la población, independientemente de sus ingresos. Las instancias encargadas de formular las políticas deberían tener en cuenta la distribución equitativa de la vivienda y considerar la posibilidad de ampliar las opciones de viviendas subvencionadas, sociales o públicas que resulten accesibles y asequibles para las personas que corran el riesgo de quedarse sin hogar o se encuentren en situación de sinhogarismo. Además, los servicios que ofrecen alojamiento de emergencia destinado a estancias de corta duración deberían permitir la mejora gradual de esos alojamientos a lo largo del tiempo a fin de que los residentes puedan llevar a cabo la transición hacia una vivienda permanente decente, o bien proporcionar alternativas para que las personas realicen la transición hacia una vivienda permanente de manera oportuna, sin prolongar indebidamente el uso de soluciones temporales;

e) Emprendan programas participativos de mejoras en barrios marginales y asentamientos informales con viviendas sumamente inadecuadas con el fin de mejorar la habitabilidad, la seguridad de la tenencia y el acceso a los servicios esenciales. Es crucial promover un uso de la tierra que favorezca a los pobres y resulte transformador en materia de género y priorizar el acceso de los grupos desfavorecidos y establecer limitaciones claras en lo que respecta a los desalojos, con las debidas garantías procesales para las personas afectadas;

f) Formulen una estrategia nacional integral para prevenir y remediar el sinhogarismo en todas sus dimensiones. Esta estrategia debería ser evaluada y mejorada en forma continua a través de mecanismos de múltiples partes interesadas de revisión entre pares en que participen expertos de departamentos gubernamentales, servicios sociales, servicios sanitarios, proveedores de vivienda, representantes de la sociedad civil y personas que estén viviendo o hayan vivido la experiencia de la falta de hogar. Además, debería implicar la revisión de la legislación, los reglamentos y las políticas que puedan dar lugar a resultados discriminatorios y la adopción de medidas para derogar o reformar las leyes que penalicen o tipifiquen como delito el sinhogarismo y la realización de actividades esenciales, como dormir, mendigar, comer o mantener la higiene personal en espacios públicos;

g) Hagan hincapié en el papel de los servicios jurídicos y del poder judicial a la hora de encarar el sinhogarismo como una violación de los derechos humanos. Además, los Estados Miembros deberían garantizar el acceso a recursos efectivos y a la justicia, entre otras cosas a través de mecanismos de denuncia no judiciales accesibles, y deberían proporcionar asistencia y asesoramiento jurídicos a fin de garantizar un acceso no discriminatorio al sistema judicial formal.

83. Con el fin de fortalecer la respuesta global al sinhogarismo, se recomienda que el sistema de las Naciones Unidas:

a) Establezca una meta global alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la necesidad de poner fin al sinhogarismo, cree un panel de información mundial integral dentro de la plataforma abierta encomendada en el proyecto de resolución de la Asamblea de ONU-Hábitat relativo a una vivienda adecuada para todas las personas<sup>48</sup>, que fue aprobado por los Estados Miembros en junio de 2023, durante el segundo período de sesiones de la Asamblea, y presente informes bianuales periódicos a la Asamblea General. Los informes deberían centrarse en las estrategias, las mejores prácticas y las políticas destinadas a prevenir y remediar el sinhogarismo, y al mismo tiempo en poner de relieve las tendencias, los aspectos metodológicos de la recopilación de datos y las medidas destinadas a facilitar la igualdad de acceso a la vivienda, la atención sanitaria, la protección social, el agua y el saneamiento, la educación y el empleo para las personas sin hogar;

b) Utilice el grupo de trabajo intergubernamental sobre vivienda, cuya creación fue solicitada en la resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos relativa a una vivienda adecuada para todas las personas, para promover las recomendaciones que se formulan en el presente informe con el objetivo de poner fin al sinhogarismo.

---

<sup>48</sup> HSP/HA.2/L.10.