

ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y TRANSICIÓN A MODELOS DE APOYO PERSONALIZADOS Y COMUNITARIOS.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE SINHOGARISMO¹

¹ Responsable del equipo: Silvina Ribotta. Universidad Carlos III de Madrid

Personas del equipo: Espinosa, Clara. Universidad Carlos III de Madrid; González Arellano, Javier. Universidad Carlos III de Madrid; Hernández Bologna, Agustina Carla. Universidad Carlos III de Madrid; Herrero, Rocío. Universidad Carlos III de Madrid; Lema Añón, Carlos. Universidad Carlos III de Madrid; Luis Romero, Elena de. Universidad Carlos III de Madrid; Navia, Carlos. Universidad Carlos III de Madrid; Pérez de Arenaza Escribano, Carmen. Universidad Carlos III de Madrid; Vidaña Moya, Laura. Universidad Autónoma de Barcelona.

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN: MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL DE LAS PERSONAS SIN HOGAR.....	12
1.- Personas en situación de sinhogarismo.....	12
1.1.- Sobre el concepto de personas en situación de sinhogarismo.....	12
1.2.- Sobre las dimensiones del sinhogarismo.....	15
2.- Aproximación al marco ético-cultural de la institución y de los procesos de desinstitucionalización en situaciones de sinhogarismo.....	16
3.- Marcos normativos, conceptuales, ético-culturales y metodológicos del enfoque basado en derechos humanos respecto al sinhogarismo	17
4.- Enfoque basado en derechos humanos y vida en comunidad	19
PARTE PRIMERA: SITUACIÓN ACTUAL	22
Capítulo Primero. Algunos datos	22
1.- Tamaño y el tipo de instituciones en España	23
2.- Tipo de alojamiento.....	24
3.- Distribución territorial de centros	25
4.- Atención en calle	27
5.- Características de las personas en condiciones de sinhogarismo y de las que viven en instituciones	27
5.1.- Datos generales sobre personas en situación de sinhogarismo en España.....	28
5.2.- Características sociodemográficas.....	30
5.3.- Formación y situación laboral.....	32
5.4.- Vínculos familiares y sociales de personas sin hogar en España	32
5.5.- Condiciones de vida de personas sin hogar en España	33
5.6.- Estado de salud de personas sin hogar en España	36
6.- Resultado de la institucionalización en las personas.....	38
Capítulo Segundo. Marco Competencial y Roles profesionales	40
1.- Aclaraciones terminológicas.....	40
2.- Marco competencias y roles profesionales del modelo institucional. Sobre la regulación del ámbito social	41
3.- Sobre roles profesionales	45
4.- Roles profesionales en relación con el Modelo de Atención Centrada en la Institución	48
5.- Relaciones entre persona cuidadora y persona cuidada	49

Capítulo Tercero. Factores de riesgo y desencadenantes de los procesos de institucionalización	51
1.- Factores de riesgo y desencadenantes personales que llevan a la toma de decisión de un itinerario de institucionalización	54
1.1.- Nacionalidad y extranjería	55
1.2.- Desempleo y precariedad laboral.....	56
1.3.- Desahucio e imposibilidad de acceso a la vivienda por motivos económicos	56
1.4.- Salud: Adicciones	57
1.5.- Circunstancias relativas a la salud (física y mental)	57
1.6.- Género	58
1.7.- Desinstitucionalización	58
1.8.- Factores relacionados con trayectorias personales.....	59
1.9.-Factores relacionados con otras circunstancias personales.....	59
2.- Factores de riesgo y desencadenantes contextuales que llevan a la toma de decisión de un itinerario de institucionalización	60
2.1.- Factores socio-económicos	62
2.1.1.- Precariedad laboral.....	62
2.1.2.- Pobreza, desigualdad y exclusión social	62
2.1.3.- Falta de disponibilidad de vivienda asequible	63
2.1.4.- Diferencias geográficas.....	63
2.2.- Factores socio-comunitarios.....	63
2.2.1.- Redes comunitarias	63
2.2.2.- Estigma y aporofobia	64
2.2.3.- Racismo y xenofobia	64
2.3.- Factores socio-políticos	64
2.3.1.- Reinserción social	64
2.3.2.- Insuficiencia de las medidas de acción social (insuficiencia de recursos)	64
2.4.- Factores jurídicos.....	64
2.4.1.- Derecho a la vivienda: desahucio y alquiler	64
2.4.2.- Extranjería y asilo: dificultades legales y burocráticas	65
2.5.- Factores socio-familiares y/o relacionados con redes de apoyo.....	65
2.6.- Factores de género	65
2.7.- Factores estructurales fomentando la institucionalización por sinhogarismo	66
2.8.- Itinerarios de institucionalización.....	67
2.9.- El contexto geográfico como factor de institucionalización	67

2.10.- Covid-19 y desafíos ante situaciones de emergencias epidemiológicas	68
Capítulo Cuarto. El uso de restricciones	69
1.- Las razones que pretenden justificar las restricciones	69
2.- Prevalencia y tipología de uso de restricciones en recursos de cuidado institucional (especialmente entornos residenciales)	69
2.1.- Sobre la restricción social de la falta de participación en la toma de decisiones.....	71
2.1.1.- Restricciones de comportamiento y falta de autonomía personal.....	71
2.1.2.- Restricciones vinculares y falta de perspectiva de género	73
2.2.- Sobre las restricciones culturales y organizativas.....	74
2.2.1.- Restricciones de acceso y movimiento	74
2.2.2.- Restricciones de pertenencias y mascotas	76
3.- Consecuencias del uso de restricciones	76
Capítulo Quinto. El marco jurídico.....	79
1.- Marco jurídico internacional y europeo de la institucionalización.....	79
1.1.- El marco jurídico internacional.....	79
1.2.- El marco jurídico europeo	82
1.3.- El marco del Derecho comparado	83
2.- Marco jurídico vigente en España	84
2.1.- Marco normativo nacional	84
2.2.- Marco normativo autonómico.....	89
Conclusiones parte primera.....	92
PARTE SEGUNDA. RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS	99
Capítulo Primero. Recomendaciones internacionales sobre los procesos de desinstitucionalización. 99	
1.- Recomendaciones internacionales y europeas sobre los procesos de desinstitucionalización y de desarrollo de alternativas de vida elegida en comunidad	99
1.1.- Recomendaciones de Naciones Unidas	99
1.2.- Recomendaciones de la Unión Europea	101
2.- Análisis de procesos de desinstitucionalización en otros países y en distintos territorios españoles. Claves y aprendizajes para los procesos de transición del cuidado basado en institucionales al apoyo en contextos comunitarios y de base familiar	103
2.1.- Estrategias para la transición desde la institucionalización del sinhogarismo a los servicios con base en la comunidad	103
2.2.- Enfoques basados en la vivienda - Vivienda permanente con el apoyo necesario	104
2.3.- Estrategias de transformación y mejora del alojamiento temporal y de emergencia.....	105

2.4.- Enfoques que combinan vivienda y empleabilidad	106
2.5.- Estrategias de prevención del sinhogarismo en los procesos de desinstitucionalización	106
2.6.- Fomento de la participación, acceso a la información y empoderamiento de las personas en situación de sinhogarismo	107
2.7.- Estrategias de inversión en servicios comunitarios	107
2.8.- Los Enfoques basados en la Vivienda, Housing Led /Housing First	107
2.8.1.- Principios que guían el Enfoque Housing First.....	108
2.8.2.- Acceso a la vivienda y servicios de apoyo.....	109
2.8.3.- Distintos modelos del enfoque Housing First	110
3.- Experiencias de otros países. Claves y aprendizajes para los procesos de transición del cuidado basado en instituciones al apoyo en contextos comunitarios y de base familiar.....	110
3.1.- La importancia de la prevención	112
3.2.- Los enfoques orientados a la vivienda.....	113
3.3.- Evaluación y valoración del enfoque de Housing First	114
3.4.- El acceso a la vivienda como principal desafío de los modelos orientados a la vivienda	116
Capítulo Segundo. Alternativas de vida	118
1.- Identificación y mapeo de alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países	118
1.1.- Desinstitucionalización y sinhogarismo. Hacia una buena vida en comunidad.....	118
1.2.- Buenas, prometedoras y emergentes: jerarquía y tipología de prácticas en materia de sinhogarismo	120
1.3.- Identificación de prácticas para erradicar el sinhogarismo desde el enfoque basado en los derechos humanos y la vida en comunidad.....	122
1.3.1.- Práctica: Programa Hábitat.....	123
1.3.2.- Práctica: Reconversión de albergues en alojamiento con apoyo	124
1.3.3.- Práctica: Väinölä Housing First	125
1.3.4.- Práctica: Iniciativa Bauen Wohnen Arbeiten, IBWA	126
1.3.5.- Práctica: La Morada Housing First	127
1.3.6.- Práctica: The Rock Trust’s Housing First for Youth	127
1.3.7.- Práctica: Servicio de asesoramiento sobre vivienda de Helsinki	128
1.3.8.- Práctica: Proyecto É UMA MESA.....	129
1.3.9.- Práctica: Empty Homes Initiative.....	130
2.- Análisis de alternativas al uso de restricciones en otros países	130

3.- Metodologías, tipologías de servicios y modelos de intervención que han sido más eficaces en las alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países.....	132
3.1.- Enfoques Funcional Zero y Absolute Zero	132
3.2.- Modelos de intervención.....	134
3.3.- Tipología de servicios.....	135
3.4.- Métodos de intervención	136
3.4.1.- Assertive Community Treatment (ACT)	136
3.4.2.- Intensive Case Management (ICM)	138
3.4.3.-Critical Time Intervention (CTI).....	138
3.4.4.- Rapid Rehousing (RRh)	139
4.- Identificación de aspectos que funcionan y que no funcionan en las alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países	140
Conclusiones parte segunda	145
PARTE TERCERA. EL MARCO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA	148
Capítulo Primero. Sobre el marco ético-cultural	148
1.- Componentes éticos esenciales.....	149
1.1.- Sobre el derecho a una vivienda adecuada, a la igualdad y dignidad, y a la calidad de vida .	149
1.2.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a las interseccionalidades y la igualdad	151
1.3.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación al enfoque de género.....	154
1.4.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a las necesidades básicas.....	158
1.5.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a la vulnerabilidad socio-estructural.....	161
1.6.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a la pobreza.....	163
1.7.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a la autonomía	165
1.8.- Enfoque de derechos humanos y cuestionamiento crítico y estructural a la manera de comprender las políticas públicas.....	168
2.- Las restricciones y el enfoque de derechos. Prohibición y alternativas	170
Capítulo Segundo. Sobre el Marco competencial y los roles profesionales	173
1.- Sobre el Marco competencial y roles profesionales que requiere el enfoque basado en derechos humanos	173
1.1.- Roles profesionales en relación con la prevención de la pérdida de la vivienda.....	173
1.2. Roles profesionales en relación con el Modelo de Atención Centrada en la Persona en Sinhogarismo	174
1.3.- Roles profesionales en relación con Housing First	176

1.4.- Roles profesionales en relación con la Gestión de Casos o Case Management	177
1.5.- Roles profesionales en relación con la Intervención Comunitaria Multidisciplinar.....	179
1.6.- Roles profesionales y perspectiva de género	181
1.7.- Roles profesionales y abordaje en salud mental	182
1.8.- Coordinación Interdepartamental	183
1.9.- Especialización de los y las profesionales	183
1.10.- Externalización de los servicios	185
1.11.- Datos, investigación e innovación	186
2.- Marco competencial y roles profesiones que se requieren para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar	186
2.1.- Competencias profesionales para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar.....	189
2.2.- Nuevos roles profesionales para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar.....	191
2.2.1.- Técnico/a de Vivienda	192
2.2.2.- Gestor de Casos	192
2.2.3.- Técnico/a en Empleo con Apoyo	193
2.2.4.- Mediador/a comunitario/a o Conector/a comunitario/a.....	193
2.2.5.- Experiencias y propuestas	194
3.- Identificación de itinerarios que describan los procesos de transformación hacia los nuevos roles profesionales	196
3.1.- Transformación de los grados universitarios, ciclos formativos y certificados de profesionalidad.....	196
3.2.- Cambios en los convenios colectivos.....	197
3.3.- Desarrollo profesional	198
3.4.- Cuidado de los profesionales.....	199
Capítulo Tercero. El marco jurídico necesario para el desarrollo de procesos de desinstitucionalización en España.....	200
1.- Normativa que impide o dificulta los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente	200
2.- Cambios jurídicos necesarios.....	203
3.- El sinhogarismo más allá del derecho a la vivienda.....	206
Capítulo cuarto. Sistema de auditoría ética en el ámbito de la desinstitucionalización	208
1.- Sistema de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización	208
2.- Sistema de indicadores para los servicios	212

2.1.- Indicadores para los nuevos modelos de cuidados	212
2.2.- Indicadores estructurales	213
2.3.- Indicadores de los procesos de desinstitucionalización	215
2.4.- Indicadores de resultados.....	217
2.5.- Indicadores para valorar las alternativas de transición desde un marco de Derechos humanos	220
Conclusiones parte tercera	223
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....	232
REFERENCIAS	252
Bibliografía general.....	252
Otros	277

PRESENTACIÓN

El presente trabajo forma parte del *Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios* financiado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 dentro del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. La finalidad del estudio es realizar un diagnóstico sobre los actuales modelos de cuidados y apoyos a personas con discapacidad, a personas mayores, a personas en situación de sinhogarismo y en la infancia y juventud en situación de exclusión social. Para, desde este estudio, poder analizar, discutir y proponer el modo más adecuado de abordar con garantías los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios, identificando los cambios necesarios y los desafíos que implica.

Dentro de este macro estudio, el presente trabajo estudia y analiza el ámbito específico de la atención, cuidados y apoyos que demandan las personas en situación de sinhogarismo. Y, al igual que los otros 3 trabajos de grupo que componen el Estudio total, se divide fundamentalmente en cuatro partes.

Una parte introductoria donde se presenta el marco conceptual y referencial que orienta el estudio, las bases teóricas a través de las cuales se analiza la realidad y problemática sobre las necesidades de apoyos y cuidados de las personas en situación de sinhogarismo, y se explica el concepto de personas en situación de sinhogarismo y las dimensiones del sinhogarismo. A la vez, se realiza una aproximación al marco ético-cultural de la institución y de los procesos de desinstitucionalización en situaciones de sinhogarismo, se explican los marcos normativos, conceptuales, ético-culturales y metodológicos del enfoque basado en derechos humanos respecto al sinhogarismo, y las exigencias del enfoque basado en derechos humanos y la vida en comunidad.

En la primera parte se analiza la situación actual del sinhogarismo y de las personas en situación de sinhogarismo. Para ello, en un primer capítulo se explica el tamaño y el tipo de instituciones en España, los tipos de alojamiento, la distribución territorial de centros y sobre la atención en calle. Igualmente, se abordan las características de las personas en condiciones de sinhogarismo y de las que viven en instituciones, analizando el resultado de la institucionalización en las personas. En el segundo, se explica el marco competencial y los roles profesionales del modelo institucional. En el tercer capítulo se analizan los factores de riesgo y desencadenantes de los procesos de institucionalización; en el cuarto, el uso de restricciones en los recursos de cuidado institucional, especialmente entornos residenciales; y en el quinto se expone el marco jurídico internacional y europeo de la institucionalización, haciendo un especial tratamiento de derecho comparado, de la normativa nacional española y de la autonómica.

En la segunda parte se explican las recomendaciones y alternativas sobre los procesos de desinstitucionalización. Para ello, en el capítulo primero se tratan las recomendaciones internacionales y europeas sobre los procesos de desinstitucionalización y de desarrollo de la vida elegida en comunidad, tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea, y se analizan los procesos de desinstitucionalización en otros países y en distintos territorios españoles, exponiendo las claves y aprendizajes para los procesos de transición del cuidado basado en instituciones al apoyo en contextos comunitarios y de base familiar, estudiando diferentes experiencias en otros países. En el segundo capítulo, se identifican y analizan las alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar en España y en otros países, distinguiendo las metodologías y los modelos de atención que han resultado más eficaces.

Finalmente, la parte tercera se dedica a investigar el marco necesario para el desarrollo de procesos de desinstitucionalización en España, analizando en el capítulo primero el marco ético-cultural y todas las dimensiones que explican la complejidad del sinhogarismo, de las personas en situaciones de sinhogarismo y de las estrategias para abordarlo desde los cuidados comunitarios y el refuerzo de la autonomía. En el capítulo segundo se estudia el marco competencial y de roles profesionales necesario para el desarrollo de procesos de desinstitucionalización en España y, en el tercero, se aborda el marco jurídico adecuado y necesario para garantizar eficazmente este proceso de cambio de modelo.

El estudio sobre sinhogarismo que se presenta es el resultado de una investigación realizada por 10 investigadores de diferentes disciplinas y con amplia experiencia en análisis similares, que han trabajado de manera coordinada para ofrecer reflexiones desde la investigación teórica de las y los expertos/as en sinhogarismo en España y en el mundo y con los temas con lo que se conecta, sumando Estadísticas e Informes de organismos especializados de ámbito nacional, europeo e internacional y de Naciones Unidas, y un amplio análisis normativo nacional, autonómico, regional e internacional, sin olvidar las imprescindibles y valiosas reflexiones desde las voces de las personas entrevistadas. El trabajo en equipo ha sido de gran relevancia y vital para el desarrollo y las exigencias de una investigación con objetivos tan pretenciosos como complejos, implicando desafíos altamente importantes para todo el equipo. Demandó, sin duda, grandes esfuerzos, reuniones, debates, lecturas y relecturas, seminarios internos, amplia dedicación y un delicado esfuerzo comprometido y solidario entre los y las investigadoras, y con el resto del equipo que se encargaba de los otros 3 estudios.

En concreto, el equipo que estuvo dirigido por Silvana Ribotta, estaba dividido por ámbitos de investigación, que luego fueron entremezclándose en la coherencia interna del proyecto completo que se presenta.

El ámbito 1 tenía como objetivo la exposición y el análisis de la situación actual, proporcionando información cuantitativa sobre el tamaño y el tipo de instituciones en España, características de las personas que viven actualmente en ellas, tipo de cuidados o atención prestados, relaciones entre cuidador y cuidado, el marco cultural de la atención, los resultados de la institucionalización en las personas y la evolución de la situación. A la vez, era el equipo encargado de realizar las entrevistas, que fueron un insumo altamente relevante en toda la investigación, y que demandó serios esfuerzos de realización y de sistematización de los datos para su uso posterior. Este estudio estuvo a cargo de las investigadoras Rocío Herrero, Clara Espinosa y Carmen Pérez de Arenaza Escribano.

El ámbito 2, cuya realización estuvo a cargo del investigador Carlos Lema Añón, analizó los factores de riesgo y desencadenantes de la situación de sinhogarismo y de la institucionalización por sinhogarismo, estudiando tanto los factores de riesgo y los desencadenantes personales como los contextuales que llevan a la toma de decisión de un itinerario de institucionalización.

El ámbito 3, que estuvo a cargo de la investigadora Agustina Hernández Bologna, se detuvo en el análisis de la prevalencia y tipología de uso de restricciones en recursos de cuidado institucional, especialmente entornos residenciales, y de las recomendaciones de alternativas al uso de restricciones.

El ámbito 4 estudió las alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países, identificación de aspectos que funcionan y que no funcionan, conociendo las metodologías, tipologías de servicios y modelos de intervención han sido más eficaces, recogiendo pruebas concretas de lo que funciona y lo que no funciona sobre el terreno, y fue responsabilidad de la investigadora Elena Luis Romero.

El ámbito 5, responsabilidad del investigador Javier González Arellano, fue el encargado del análisis de recomendaciones internacionales y europeas sobre los procesos de desinstitucionalización y de desarrollo de alternativas de vida elegida en comunidad y de los procesos de desinstitucionalización en otros países, deteniéndose en las claves y aprendizajes para los procesos de transición del cuidado basado en institucionales al apoyo en contextos comunitarios y de base familiar.

El ámbito 6 estudió los roles profesionales y el diseño de un nuevo marco competencial y desarrollo de nuevos roles profesionales para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar, con identificación de itinerarios de los procesos de transformación hacia los nuevos roles profesionales, y estuvo a cargo de la investigadora Laura Vidaña Moya.

El ámbito 7, responsabilidad de la investigadora Silvina Ribotta, consistió en el estudio del enfoque de derechos humanos, exponiendo lo que implica y exige el enfoque de derechos y de derechos humanos y el marco ético-cultural en el que se insertan, proponiendo sistemas que puedan funcionar como auditorías éticas y que incluyan indicadores.

El ámbito 8 abordó el contenido normativo internacional y europeo de las exigencias del nuevo modelo, examinando el entramado normativo que en la actualidad está vigente en España y en la región, con análisis de las normas europeas, internacionales y de algunos países referentes, proponiendo reformas de normativa que impiden o dificultan los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente, y estuvo a cargo del investigador Carlos Navia.

Todos estos estudios pueden consultarse íntegramente en los Anexos, que ofrecen desarrollos más exhaustivos de los diferentes puntos a los que se refiere el presente Informe.

Para la elaboración del estudio y todos los productos que de él derivan se han aplicado técnicas metodológicas diversas desde todas las perspectivas necesarias. Así se realizaron recogida y análisis de datos secundarios sobre la literatura más importante referida a sinhogarismo y de los datos estadísticos disponibles para enmarcar la realidad de los distintos sectores. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas como forma de acercamiento a los discursos de las personas partícipes en los procesos de cuidados y encuestas a personas involucradas en servicios residenciales, tanto a personas que estuvieran en instituciones como a diferentes perfiles de trabajadores, lo que exigió aplicar técnicas cuantitativas (de medición) y técnicas cualitativas (de discurso). También, se llevaron a cabo grupos de discusión y seminarios de debate, intercambio de información y construcción colectiva de conclusiones y análisis.

Es preciso destacar que el trabajo que se presenta es el resultado de la elaboración interdisciplinaria, comprometida, solidaria, colaborativa y rigurosa, realizada con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de modelos de cuidado desde la co-responsabilidad social, el fomento de la autonomía y de la vida independiente.

INTRODUCCIÓN: MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

1.- Personas en situación de sinhogarismo

1.1.- Sobre el concepto de personas en situación de sinhogarismo

Explicar el sinhogarismo exige abordar dimensiones complejas de la realidad social en la que nos encontramos, tanto en España como en todo el mundo.

En las actuales sociedades mundiales contemporáneas, aunque se han alcanzado diferentes desarrollos sociales, culturales, económicos y políticos, productos de historias particulares y situadas, es posible identificar a personas que viven excluidas de la calidad de vida y de las protecciones que disfrutaban gran parte de la sociedad a la que nos referimos. Así, incluso en la diversidad de las sociedades mundiales actuales, es posible afirmar que el hecho que las personas no tengan un hogar, un lugar donde vivir y desarrollar sus cotidianidades, protegerse y sentirse seguras, poder disponer de sus objetos y organizar sus vidas implica de los más grandes desamparos y conlleva las mayores vulnerabilizaciones y violaciones de diferentes derechos que se entremezclan en la garantía de la calidad de vida y en el ejercicio de las libertades. Por ende, ese fenómeno social que se ha denominado de maneras diversas a lo largo del tiempo, y que ha sido motivo de preocupaciones fluctuantes por los diversos marcos jurídicos, sociales y políticos de España, de Europa y del mundo en general, en esta investigación que se presenta se denominará como *personas en situación de sinhogarismo*², y se abordará la complejidad y los diferentes impactos en las vidas de las personas y en las comunidades en las que viven las personas en condiciones de sinhogarismo.

Sin duda, el sinhogarismo constituye la representación más radical de la exclusión social, resultado de una progresiva desvinculación del entorno social, vinculándose con graves y complejos problemas estructurales causados por múltiples factores sociales, económicos, políticos, culturales que implican graves violaciones y severas lesiones en todos los derechos humanos. En efecto, afecta de manera interseccional y diversa al propio derecho a la vivienda y a la calidad de vida, y a todo lo que implican y permiten, como el derecho a la salud, a la educación, al empleo, a la seguridad, a la dignidad, a la propia vida e integridad física y psicológica, derecho a la intimidad, derecho a la propiedad, entre otros. Y se relaciona con causas que también son complejas, estructurales y coyunturales, tanto institucionales, relacionales, personales y sociales³. A la vez, como fenómeno complejo, el sinhogarismo implica múltiples situaciones diversas, aunque, como explican varias de las personas entrevistadas, las prioritarias y más graves la representan quienes están viviendo *en la calle* (EPSH9-20.03-Autonómico).

² Se utilizará preferentemente *persona en situación de sinhogarismo* o en condiciones de sinhogarismo; aunque en ocasiones se utilizará personas sin hogar o el genérico de sinhogarismo.

³ Como refiere un profesional del Tercer Sector, *el sinhogarismo es una cuestión... de privación de derechos... el sinhogarismo es algo estructural* (EPSH12-19.04- Tercer Sector). La forma de citar estas entrevistas sigue el siguiente orden: el código se refiere a una entrevista (E), del grupo de sinhogarismo (PSH), con número de orden de realización de la misma (2), fecha de realización (27 de febrero) y el perfil de la persona entrevistada, en este caso a persona responsable de entidad del tercer sector (Tercer Sector).

Al realizar un breve repaso histórico, las personas que vivían en la calle o se encontraban sin vivienda, sin hogar, han recibido diferentes denominaciones⁴. Durante los años 50 y 60 se extendió el uso de la palabra indigente que deriva del latín *indigeo* que significa estar necesitado, y desde principios de los 70 hasta mediados de los años 90 fue más usado el concepto de transeúnte, que prestaba atención a la itinerancia de estas personas, mostrando los dos elementos clave en la comprensión del sinhogarismo: la movilidad obligada atribuida a las personas sin hogar y el desarraigo y marginalidad que caracteriza sus vidas. A partir de los años 90 comienza a usarse el concepto de “sin techo”, traducción literal del concepto anglosajón *homeless*, y que lleva a problematizar el alojamiento en sí mismo y amplía la perspectiva de análisis del sinhogarismo más allá del sujeto, como un fenómeno sociopolítico, económico y cultural. Así, la vivienda pasa a un primer plano en la definición y conceptualización del sinhogarismo y, con ella, los problemas estructurales del derecho a la vivienda posibilitando nuevos marcos de intervención social y política.

Precisamente con la pretensión de determinar qué es una persona sin hogar y qué no lo es, en el año 2005 la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar-FEANTSA y el Observatorio Europeo del Sinhogarismo-EOH, elaboraron una exhaustiva clasificación de tipologías para dotar de un marco interpretativo común que permitiera el diseño de estrategias coherentes con la realidad poliédrica del sinhogarismo. De este esfuerzo conjunto derivó la *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion-ETHOS*⁵ siendo actualmente una de las formas de clasificación más extendidas y utilizadas.

Este modelo clasificatorio gira en torno a tres dominios, el físico, el jurídico y el social, que en conjunto constituyen un “hogar”, y donde la falta o deficiencia en uno o más de éstos ámbitos se entienden como falta de hogar, produciendo exclusión residencial. El dominio físico hace referencia a tener un espacio sobre el que una persona o su familia puede ejercer una posesión efectiva. El dominio social hace referencia a que ese espacio permita mantener la intimidad y las relaciones, mientras que el dominio jurídico exige que se haga a través de un título legal. A partir de las respectivas ausencias, ETHOS adopta una tipología que distingue entre 4 categorías: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada, desde las cuales desprende 13 tipologías de personas sin hogar. Así:

+Entre las personas sin techo se puede encontrar: **1)** Personas que viven a la intemperie, ya sea en las calles o en espacios públicos, pero sin protección que pueda definirse como vivienda; **2)** Personas en alojamientos de emergencia: sin lugar de residencia habitual y haciendo uso nocturno de albergues.

+Entre las personas sin hogar se puede encontrar a: **3)** Personas en alojamientos para personas sin hogar: personas que viven con intervalos cortos en centros de servicios o refugios, hostales para personas sin techo con diferentes modelos de estancia, alojamientos temporales o alojamientos transitorios con apoyo; **4)** Mujeres alojadas en refugios por intervalos cortos debido a experiencias de violencia doméstica o violencia de género; **5)** Personas en alojamientos temporales para inmigrantes, solicitantes de asilo, trabajadores temporeros; **6)** Personas dependientes de instituciones penitenciarias, sanitarias o tuteladas que carecen de vivienda: personas en instituciones penales sin alojamiento disponible antes de terminar de cumplir su pena; personas que permanecen hospitalizadas porque carecen de vivienda para su convalecencia; menores tutelados por los poderes públicos que carecen de vivienda al pasar a

⁴ DE LA FUENTE-ROLDÁN, Iria Noa, “La realidad conceptual del sinhogarismo. Reflexiones para un abordaje comprehensivo”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº1, Vol. 36, 2023, pp. 61-71, especialmente p. 62-63.

⁵ AMORE, Kate, BAKER, Michael y HOWDEN-CHAPMAN, Philippa, “The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis”, *European Journal of Homelessness*, N°2, Vol.5, 2011, pp. 19-37. Ver la categoría en FEANTSA: https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf

la mayoría de edad; y **7)** Personas que viven en alojamientos de apoyo, beneficiarias de residencia a largo plazo por su condición de carencia de vivienda: personas sin hogar mayores en residencias y alojamiento para personas que han carecido de vivienda.

+Entre las personas con viviendas inseguras, se puede encontrar a: **8)** Personas que viven en alojamientos inseguros, temporalmente, sin derechos legales, sin contrato de arrendamiento; **9)** Personas con requerimiento de abandono de la vivienda, realizado en los términos previstos por las leyes; y **10)** Personas que viven bajo amenazas de violencia, en principio por parte de convivientes, familia o pareja.

+Respecto a quienes viven en viviendas inadecuadas, se puede encontrar a: **11)** Personas que viven en alojamientos móviles (que no son vivienda habitual), construcciones que no constituyen viviendas convencionales o estructuras temporales o chabolas; **12)** Personas que viven en instalaciones inadecuadas, que no pueden tener permiso de habitabilidad según la legislación; y **13)** Personas que viven en condiciones de hacinamiento, de acuerdo con los estándares nacionales.

Figura 1: Clasificación ETHOS



Elaboración propia

Este tipo de clasificaciones permiten entender el sinhogarismo como un fenómeno dinámico dentro de la exclusión social, en lugar de concebirlo como una condición permanente⁶. Sin embargo, este modelo también ha recibido críticas por no considerar otros factores y procesos que también contribuyen a generar el sinhogarismo -empleo, sistema sanitario, políticas de protección social, vínculos sociales⁷, por la creación de grupos y subgrupos que dificultan analizar la pluralidad de perfiles intragrupo e intergrupo, y por vincularlo exclusivamente a la vivienda. Además, el ensanchamiento de la definición de

⁶ CABRERA CABRERA, Pedro José y RUBIO, María José, “Las personas sin hogar, hoy”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº75, 2015, pp. 51-74, p. 55.

⁷ DE LA FUENTE-ROLDÁN, Iria Noa, “La realidad conceptual del sinhogarismo. Reflexiones para un abordaje comprensivo”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº1/Vol. 36, 2023, pp. 61-71, p. 62-63; y CABRERA CABRERA, Pedro José y RUBIO, María José, “Las personas sin hogar, hoy”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº75, 2015, pp. 51-74, especialmente p. 55.

persona en situación de sinhogarismo permite transformar las ideas y representaciones del sinhogarismo sostenidas en el imaginario colectivo convencional, habitualmente circunscritas a un tipo de experiencia de sinhogarismo muy concreta, la de un hombre de mediana edad, con problemas de adicciones que vive en situación de calle y deambula por el espacio público urbano.

Por consiguiente, abordar el sinhogarismo como fenómeno complejo y multicausal, con factores y determinantes interrelacionados y dependientes personales y contextuales -entre los cuales el reconocimiento del derecho a la vivienda es un relevante punto de partida, pero exige la interrelación con el resto de derechos-, supone una transformación radical en los modos de comprender, prevenir y abordar el sinhogarismo (EPSH2-27.02-Tercer Sector; EPSH2-27.02-Tercer Sector; EPSH4-30.03-Nacional; y EPSH16-27.04-Científica). Por ello, cómo se verá a lo largo del Informe, para analizar y comprender el sinhogarismo es imprescindible incorporar una mirada interseccional que pueda dar cuenta de la realidad compleja de las personas en situación de sinhogarismo, y que permita comprenderlo como expresión de distintas variables y circunstancias que se potencian y transforman unas a otras.

A la vez, es preciso destacar que, en el Informe que se presenta, el objeto de análisis lo constituye *las personas que se encuentran institucionalizadas por situaciones de sinhogarismo* entre las que se identifican los siguientes 3 grupos de personas que están en instituciones: a) personas en situación de calle que usan los recursos de alojamiento temporal (albergues), b) personas que han pasado por situación de calle y ahora están en una vivienda con apoyo de una entidad, y c) personas que han pasado por situación de calle y ahora están en su vivienda sin apoyo de la entidad. Igualmente, de manera tangencial, se hará referencia a personas que viven en situaciones de precariedad en relación con la vivienda debido a situaciones diversas (por la tenencia de la vivienda, por lo transitorio, o por las condiciones de la misma), como solicitantes de asilo, personas víctimas de violencia de género, barrios marginales, entre otros.

1.2.- Sobre las dimensiones del sinhogarismo

En los últimos años ha habido un creciente y preocupante aumento de las personas que no tienen hogar, que no viven en viviendas consideradas adecuadas para la satisfacción de sus necesidades, que desarrollan sus vidas en entornos que no son seguros para desarrollar sus vidas y sus derechos. Y esta situación compleja se relaciona con diversos aspectos de las vidas personales y sociales de las personas, y de las situaciones en las que se encuentran desarrollando sus cotidianidades.

En España, el *Informe sobre pobreza y exclusión de la European Anti Poverty Network* (EAPN) de abril de 2023⁸ establece que 12,3 millones de personas están en riesgo de pobreza o exclusión. Esta cifra, aunque elevada, supone una mejora respecto a las anteriores mediciones, aunque siguen estando lejos de los objetivos marcados por la Agenda 2030. El mismo Informe señala que el 20,4% de la población está en riesgo de pobreza, y pese a haber descendido 1,3 puntos respecto al año anterior, la brecha de género no se ha reducido, y hay empeoramiento

⁸ EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK, *El estado de la pobreza 2023. Primer avance de resultados*, Madrid, 2023.

en la situación de la población de más de 65 años. Situación en la que ha tenido serio impacto la pandemia de COVID⁹.

Sin duda, la vivienda y el empleo se erigen como dos de los pilares básicos sobre los que se asienta la exclusión residencial, como indica la *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*¹⁰, que señala que entre 2015 y 2021 la Tasa de Variación de Índice de Precios de la Vivienda se incrementó un 31,9%. Con respecto a los alquileres, los Índices de Precios de la Vivienda en Alquiler sufrieron un incremento del 10% en España entre el año 2015 y el 2020, y en las grandes ciudades el incremento medio fue del 17,7%¹¹. Y, de 2010 a 2022 de media en Europa los alquileres aumentaron en un 19% y el precio de la vivienda un 47%, superando el de los salarios de manera continua¹².

Respecto al empleo, los datos del EUROSTAT indican que entre 2013 y 2020 para los 28 países de la Unión Europea la situación laboral es una de las características sociodemográficas más influyentes en el riesgo de exclusión social y pobreza; ya que estar en paro es la situación que mayores porcentajes de población en riesgo aglutina, por encima de los inactivos (desempleados que no se encuentran buscando trabajo)¹³, con mayores porcentajes de riesgo de pobreza en las mujeres. Dentro de Europa, España es el cuarto país con más personas en situación de pobreza o exclusión social, después de Rumania, Bulgaria y Grecia.

2.- Aproximación al marco ético-cultural de la institución y de los procesos de desinstitucionalización en situaciones de sinhogarismo

La Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 entiende que uno de los grandes retos y desafíos para una estrategia de atención a las personas en situación de sinhogarismo en España es la comprensión y abordaje de la provisión de vivienda adecuada desde el enfoque de derechos humanos¹⁴; ya que el sinhogarismo, como fenómeno multicausal y multidimensional, remite de manera directa a las condiciones en las que viven las personas y afectan la calidad de vida y el ejercicio de sus derechos y autonomía, implicando diferentes y complejas violaciones a distintos derechos humanos.

El derecho a la vivienda es, en efecto, un derecho social central vinculado al adecuado nivel de vida de los seres humanos que ya quedaba proclamado desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), sumado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de diferente normativa internacional y nacional y hasta la propia Constitución Española (art. 47). Pero, pese a ser un derecho blindado y garantizado por la normativa nacional a internacional, no tiene el adecuado reconocimiento, garantías ni eficacia en el actual modelo de cuidados, lo que exige avanzar en procesos de desinstitucionalización promoviendo el desarrollo de servicios comunitarios.

⁹ FUNDACIÓN FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España*, Madrid, 2022.

¹⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, pp. 19-20 y 25.

¹¹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar*, 2022.

¹² HOUSING EUROPE, *State of Housing in Europe 2023*, 2023.

¹³ EUROSTAT, *Living conditions in Europe - poverty and social exclusion*, 2023.

¹⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 30 de junio de 2023, p. 65.

Para comenzar, hay que precisar que el significado y alcance del enfoque de derechos humanos exige abandonar el modelo tradicional de cuidados basado en la perspectiva asistencialista que considera a las personas en situación de sinhogarismo como objetos pasivos de atención, para remplazarlo por un nuevo modelo basado en el marco de los derechos humanos que considera a las personas como titulares activos de derechos a quienes se les debe garantizar los valores fundamentales de nuestros sistemas políticos y jurídicos¹⁵. Dignidad, igualdad y libertad para fortalecer los ámbitos y desarrollos genuinos de la autonomía, la participación, la inclusión plena y efectiva en la comunidad y el desarrollo de las capacidades humanas y de los planes de vida que libremente hayan escogido. A la vez, el enfoque basado en derechos humanos debe ser interseccional y multidimensional, incorporar el enfoque de género y plantearse desde una mirada crítica hacia el sistema patriarcal, capitalista, clasista, racista, colonial, capacitista, etarista, entre otras opresiones contemporáneas, que reconozca la diversidad de los humanos situados en contextos heterogéneos, tanto social, cultural, política, geográfica, histórica y ecológicamente.

Así, el enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y dirigido a promoverlos, protegerlos y hacerlos efectivos. Entre las características que le distinguen, se menciona la vinculación entre las categorías de derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, negando la separación y jerarquización entre ambas categorías y resaltando que todos los derechos son interdependientes y están interrelacionados. Se defiende que todos los derechos requieren recursos para hacerse efectivos, que requieren adaptación y transformación de las instituciones y del Estado, y que todos los derechos son relevantes para la calidad de vida y el ejercicio de derechos. Por ello, el enfoque basado en derechos humanos se identifica con el enfoque de justicia social vinculado a la igualdad social, la igualdad de oportunidades, el Estado Social, la crítica a la pobreza y a la distribución de los recursos que la permite, resaltando las vinculaciones a las causas estructurales y a los impactos coyunturales de las desigualdades sociales. A la vez, destaca las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar acciones que resulten necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos. Por ello, el enfoque basado en derechos humanos identifica a las personas como titulares de derechos y a los Estados como los obligados a hacerlos efectivos, procurando fortalecer las capacidades de los primeros para demandar su vigencia y de los segundos, para realizarlos o crear condiciones para su vigencia.

3.- Marcos normativos, conceptuales, ético-culturales y metodológicos del enfoque basado en derechos humanos respecto al sinhogarismo

Para comprender las implicancias complejas y las exigencias que requiere el enfoque de derechos humanos, especialmente en los procesos de desinstitucionalización por situaciones de sinhogarismo y tránsito hacia modelos de cuidados comunitarios, es preciso explicar los marcos normativos, conceptuales, ético-culturales y metodológicos que le definen.

¹⁵ ALZA BARCO, Carlos, “El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, BURGORGUE-LARSEN, Laurence, MAUÉS, Antonio y SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia, *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR Madrid, 2014, pp. 55; y FERNÁNDEZ ALLER, Celia (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Madrid, Catarata, 2009, pp. 39-40 y 54-55.

El *marco normativo*, como se profundizará posteriormente, se refiere al contenido normativo internacional y europeo respecto del sinhogarismo y, concretamente, de los procesos de desinstitucionalización de personas que están en condiciones de sinhogarismo, así como del entramado normativo que en la actualidad está vigente en España a nivel nacional y en las diferentes comunidades autónomas. Así, desde este marco, es posible proponer de manera crítica aquellas reformas de la normativa que impiden o dificultan los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente. Por ello, el marco normativo del enfoque basado en derechos está formado por las leyes internacionales (universales y regionales) y constitucionales que los reconocen y garantizan, las normas jurídicas de rango inferior que desarrollan las anteriores y, obviamente, las políticas públicas adecuadas que las implementen¹⁶. La Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar (2015-2020) española ya señalaba la importancia de establecer políticas basadas en los derechos y cómo los poderes públicos debían ser capaces de garantizarlos, sin necesidad de establecer marcos normativos nuevos sino más bien apoyándose en aquellos que ya existen¹⁷, como el *Housing First* o *Housing Led*¹⁸. Igualmente, la legislación española ha introducido algunas leyes recientes muy relevantes, como la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI y en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (arts. 15 y 16)¹⁹.

El *marco conceptual* en el enfoque basado en derechos humanos, implica preguntarse qué son los derechos, cuáles son y cómo se relacionan con las políticas públicas. Como se ha adelantado, derechos humanos que, como herramientas y articulaciones jurídicas, sociales y políticas, fortalecen, protegen y deberían garantizar la dignidad, libertad e igualdad de las personas. Por ello, exigen una esencial dimensión política vinculada a la responsabilidad de los poderes públicos, de los Estados en sus compromisos jurídicos y políticos adquiridos, para implementar las normas y políticas públicas que exija el marco de derechos humanos nacional e internacional, lo que les vincula fuertemente con el *marco ético-cultural* en el enfoque de derechos humanos, que implica indagar y reflexionar sobre los valores que fundamentan y se relacionan con los derechos humanos²⁰. Y, finalmente, desde el *marco metodológico* del enfoque basado en derechos humanos, el seguimiento y evaluación desempeñan roles altamente relevantes, por ello se presenta especialmente vinculado a los indicadores para medir y valorar, en este caso, la realidad de las personas institucionalizadas por sinhogarismo en relación a la protección y garantía de los valores y derechos humanos, a la igualdad, a la libertad, la autonomía, la no discriminación y la promoción de los derechos humanos.

¹⁶ FONDATION ABBÉ PIERRE y FEANTSA, Chloé Serme-Morin y Orane Lamas (coordinadores), *FIFTH OVERVIEW OF HOUSING EXCLUSION IN EUROPE 2020*, julio 2020, p. 141-156.

¹⁷ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, Madrid, 2016.

¹⁸ PROVIVIENDA Y HOGAR SÍ, *Evaluación de la metodología Housing First en España*, 2021.

¹⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, p. 19-20 y 25.

²⁰ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, con la colaboración de R. DE ASÍS, Dykinson, Madrid, 2004 y PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, BOE-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1995.

4.- Enfoque basado en derechos humanos y vida en comunidad

El término sin hogar no sólo describe una situación, esto es un conjunto de factores o circunstancias que afectan a una persona en un determinado momento, sino que también asigna, identifica y define a un colectivo social que, a raíz de la misma circunstancia, es objeto de estigmatización, criminalización, discriminación y estereotipación negativa que con frecuencia hacen que la persona en situación de sinhogarismo “desarrolle experiencias de abandono, de desesperación, erosión de la autoestima, la negación de su dignidad y graves problemas de salud”²¹. En otras palabras, la negación o falta de un derecho humano, como es el derecho a la vivienda adecuada, no sólo define la situación, sino que también deriva en la creación de la identidad de un colectivo desde un proceso de estigmatización social cuyas consecuencias son la degradación, deshumanización, desacreditación y desvaloración, produciéndose discriminación sistémica y exclusión social tanto de la persona como del grupo.

Sin embargo, el sinhogarismo no es solamente una cuestión de carencia de vivienda en un sentido material, sino que también la carencia del aspecto social de la vivienda como un lugar seguro para establecer una familia, relaciones sociales y participar de la vida en comunidad. Es decir, poner fin al sinhogarismo desde un enfoque de derechos humanos implica, en relación con el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, realizar un diagnóstico del problema de forma comprensiva e integral, abarcando las múltiples y variadas causas (personales, relacionales, institucionales y estructurales) y efectos o manifestaciones del sinhogarismo en las personas, considerando todos los derechos violentados. Reconocer a las personas en situación de sinhogarismo como titulares de derechos, es decir, que tienen derecho a la protección y promoción de sus derechos humanos en concordancia con el principio de universalidad e inalienabilidad exige comprender que la violación de los derechos de las personas en situación de sinhogarismo es una cuestión que también concierne a toda la sociedad²². Por este motivo, hay que procurar alejarse de enfoques asistencialistas de corte paternalistas, caritativos y compasivos, que ven en el sinhogarismo una suerte de responsabilidad moral por parte de los más favorecidos con respecto a los desfavorecidos social y económicamente. Por el contrario, es preciso poner en el centro del debate las obligaciones del Estado respecto a los derechos de las personas en situación de sinhogarismo, trasladando la carga de responsabilidad que pudiesen tener las organizaciones de beneficencia y no gubernamentales en la proporción de alojamiento de emergencia y otros servicios a las personas sin hogar, a las obligaciones que tienen los Estados de respetar, cumplir y proteger los derechos que han ratificado en virtud de sus compromisos en materia legislación internacional sobre derechos humanos²³.

De este modo, en el marco del principio de participación del enfoque basado en los derechos humanos, a la hora de plantear soluciones al sinhogarismo, se hace imperativo que las personas que han experimentado el sinhogarismo participen en su formulación, en la aplicación y en el seguimiento de las intervenciones sociales para la erradicación de este. Se trata de fomentar la participación de las personas en todos los niveles de los programas, proyectos o

²¹ NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/31/54, Nueva York, Naciones Unidas, 2015, p. 3.

²² LYNCH, Philip y COLE, Jacqueline, “Homelessness and Human Rights: Regarding and Responding to Homelessness as a Human Rights Violation”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 4, nº 1, 2003, p. 139-176.

²³ FEANTSA, *Instruments for Advocacy and Strategic Litigation on Housing Rights in Europe. A handbook for practitioners and NGOS*, Brussels, FEANTSA-Housing Rights Watch, 2020, p. 4.

prácticas para erradicar el sinhogarismo. Su experiencia y comprensión del sistema que le niega sus derechos, hacen que las personas en situación de sinhogarismo se conviertan en agentes protagonistas para la transformación. La participación de los sujetos de la experiencia ayuda a que las acciones destinadas a afrontar el sinhogarismo se formulen adecuadamente y a que su implementación sea más eficaz²⁴.

A la vez, el sinhogarismo se interrelaciona con diferentes problemáticas sociales que tienen directa relación con la vulneración de otros derechos humanos, afectando también a la vida en comunidad, las relaciones sociales y familiares de las personas en situación de sinhogarismo. En este sentido, se puede afirmar que la posesión de una vivienda (un techo) “es necesaria, pero nunca es suficiente para tener un hogar”²⁵. Aquí es donde se puede observar las dos dimensiones que conforman un hogar: la dimensión material y la dimensión subjetiva. Además de proteger de las inclemencias climáticas, la vivienda puede otorgar refugio en un sentido social y psicológico, y puede constituir un hogar al conferir protección y privacidad²⁶. El fenómeno del sinhogarismo refiere a aquellas personas que aparte de no tener un techo han perdido el elemento subjetivo, íntimo, relacional y privado que configura el hogar, lo que se traduce en una sensación de *inseguridad ontológica*. La seguridad ontológica²⁷ se vincula al *ser-en-el-mundo*, es un fenómeno anímico no cognitivo, inconsciente, de relación con el entorno, por lo que vinculado al sinhogarismo, es la “sensación de bienestar que surge de un sentimiento de constancia en el entorno social y material de una persona... que proporciona una plataforma segura para el desarrollo de la identidad y la autorrealización”²⁸. El hogar viene a constituir una fuente de seguridad ontológica, en el sentido que es un lugar de constancia del entorno social y material, es un contenido espacial en el que se desarrollan las rutinas cotidianas de la existencia humana, es un lugar donde las personas se sienten dueñas de sus vidas, al sentirse libre de la vigilancia que forma parte del mundo exterior y es una base segura en torno a la cual se construyen las identidades y se desarrolla la autonomía y las libertades²⁹.

Por ende, es un elemento clave a la hora de plantear intervenciones sociales en materia de sinhogarismo. De hecho, en los servicios sociales tradicionales destinados a las personas en situación de sinhogarismo, como pueden ser los albergues de emergencia o transitorios, la seguridad ontológica de las personas en situación de sinhogarismo no está garantizada. Esto es porque las personas usuarias de los servicios tradicionales suelen recibir un trato despersonalizado y estandarizado, se les impone una rutina y reglamentos rígidos que impiden la independencia y autonomía en la toma de decisiones, siendo predominantes las normas del lugar sobre las necesidades individuales de las personas. Estos tipos de servicios no se caracterizan por cuidar la privacidad de las personas, fomentar su libertad de elección y sus

²⁴ Véase BARKER, Stephanie y MAGUIRE, Nick, “Experts by Experience: Peer Support and its Use with the Homeless”, *Community Mental Health Journal*, nº 53, 2017, pp. 598-612.

²⁵ PADGETT, Deborah K., “There's no place like (a) home: ontological security among persons with serious mental illness in the United States. *Social science & medicine*, vol. 64, nº 9, 2007, p. 2.

²⁶ SHAW, Mary, “Housing and Public Health.” *Annual Review of Public Health*, vol. 25, nº 1, 2004, p. 408; y PINILLA, Ricardo, “Vivienda, casa, hogar: Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar”, *Documentación social*, nº 138, 2005, p. 16.

²⁷ GIDDENS, Anthony, *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza editorial, Madrid, 2004, p. 92.

²⁸ PADGETT, Deborah K., “There's no place like (a) home: ontological security among persons with serious mental illness in the United States”, *Social Science & Medicine*, vol. 64, nº 9, 2007, pp. 19-26.

²⁹ DUPUIS, Anne y THORNS, David, “Home, Home Ownership and the Search for Ontological Security”, *The Sociological Review*, vol. 46, nº 1, 1998, p. 29.

relaciones sociales, sino que profundizan su aislamiento de la comunidad y fomentan la cultura del sinhogarismo³⁰.

³⁰ RAVENHILL, Megan, *The culture of homelessness: An ethnographic study*, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, 2003.

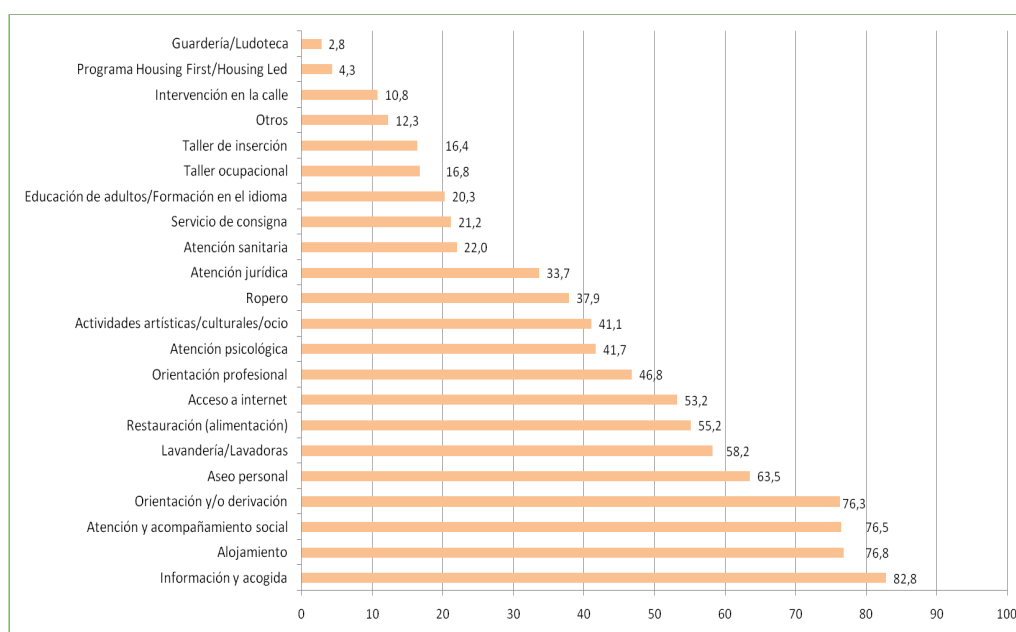
PARTE PRIMERA: SITUACIÓN ACTUAL

Capítulo Primero. Algunos datos

Existe un gran y preocupante déficit de información y datos generalizables sobre la situación de las personas en situación de sinhogarismo en España³¹, lo que confirma el lugar marginal que ocupan las personas en situación de sinhogarismo en las sociedades contemporáneas. (...) *es difícil poder hacer comparativas limpias entre lo que se entiende en los distintos territorios por personas sin hogar, porque hay datos mezclados.* (EPSH45-28.06-Privada). El Instituto Nacional de Estadística-INE es el organismo que lleva a cabo una exploración y sistematización de la información más exhaustiva (a nivel nacional) que se puede disponer el respecto, aunque no se puede afirmar que estos datos sean un reflejo real de la situación del sinhogarismo en España.

Las principales herramientas de diagnóstico que proporciona esta institución son la *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar*³² y la *Encuesta sobre las personas sin hogar*³³ (las últimas son del 2022). Pese a que la atención en España sigue estando muy concentrada en la emergencia y el sostenimiento de las necesidades básicas, se pueden identificar diversas formas de cuidado y atención a las personas en situación de sinhogarismo, tomando como referencia la clasificación de servicios que recoge el INE; aunque la diferencia entre el servicio prestado y el tipo de centro muchas veces no está tan clara.

Tabla 1: Número de centros según servicios y/o prestaciones ofrecidas (porcentajes)



³¹ PROVIVIENDA Y HOGAR SÍ, *Evaluación de la metodología Housing First en España*, 2021, MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, Madrid, 2016, p.17; HOGAR SÍ, *Memoria 2021*, Madrid, 2021, p.11.

³² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar*, 2022.

³³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta a las personas sin hogar*, 2022.

Elaboración propia con datos del INE

Así, siguiendo la encuesta de INE 2022, los servicios que más se prestaron fueron los de información y acogida, alojamiento, y atención y acompañamiento social. Como se puede apreciar, tan sólo el 4,3% de los centros operarían bajo el paradigma *Housing First* y *Housing Led*. En relación a los centros que prestan servicios, que a priori, no serán exclusivamente de emergencia (comer, dormir, asearse etc.) se observa en primer lugar todo lo relacionado con la derivación, la información, y el acompañamiento en la acogida (aunque en muchos casos son servicios que se dedican a organizar las plazas de alojamiento). En segundo lugar, la orientación profesional es prestada por el 46,8% de los centros, y la atención psicológica por el 41,7%. Es relevante que la atención jurídica se preste en mayor medida que la sanitaria en los centros de la red de atención a las personas en situación de sinhogarismo. Sólo el 16,8% de los centros realizaron talleres ocupacionales y el 16,4% talleres de inserción laboral, dos servicios que son imprescindibles para la integración sociolaboral de las personas sin hogar, y que tienen un carácter preventivo de la cronificación muy elevado.

Junto con el análisis de la atención prestada también es interesante pensar en la atención demandada. Según los datos de la encuesta de 2022, las personas en situación de sinhogarismo “solicitaron principalmente, además de los servicios de alojamiento (62,7%) y comedor (65,8%), (...) otros servicios sociales como los de información, orientación y acogida (47,4%) y los servicios de higiene (44,3%), evidenciando la discordancia, al menos cuantitativa, respecto de lo que se demanda y lo que se ofrece.

1.- Tamaño y el tipo de instituciones en España

El modelo tradicional de atención a personas en situación de sinhogarismo en España, es un modelo de atención “en escalera” (Staircase System o *continuum* of care), un paradigma asistencialista que se basa en la exigencia de méritos consecutivos que van, progresivamente, posibilitando a las personas acceder a determinados recursos y servicios. Así, con el objetivo final de conseguir una vida autónoma y una vivienda, se les fuerza a transitar por un itinerario marcado por determinadas exigencias establecidas por los profesionales, hasta que se considera que una persona es merecedora de una vivienda; aunque es un sistema meritario que no asegura que al final se vaya a conseguir una vivienda adecuada (EPSH8-28.03-Científico; EPSH17-10.05-Municipal). En definitiva, el sistema asistencialista basado en etapas que es el más extendido actualmente, no es capaz de dar respuesta a la problemática que plantea el sinhogarismo (EPSH6-24.03-Tercer Sector), pues no tiene como objetivo la erradicación del mismo sino el abordaje parcial de situaciones extremas.

En relación a cómo son las instituciones en España, el INE en el 2022 registró un total de 1.175 centros de atención a personas en situación de sinhogarismo en todo el territorio, lo que supone un incremento de 156 centros desde 2020³⁴, de los cuales el 24% son de titularidad pública y el 76% de titularidad privada –y esta tendencia se mantiene estable-. Por ende, como las instituciones de la red de atención a personas en situación de sinhogarismo son principalmente de titularidad privada, y sólo algunas cuentan con perfiles de especialización diferenciados (como mujeres víctimas de violencia de género y personas migrantes, por ejemplo), se dificulta la calidad de la atención, así como la posibilidad de homogeneizar unos

³⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar, 2022*.

criterios mínimos. *En la medida que son privados, todas las normas de funcionamiento las ponen las entidades privadas, salvo que hubiera algo (...) que fuera contrario al derecho o que fuera discriminatorio. (...) normalmente no se ha hecho un seguimiento, ni hay unas normas públicas específicas más allá de las que dan derecho a la autorización de centros sociales, que eso depende de las comunidades autónomas* (EPSH4-30.03-Nacional).

A la vez, los recursos de la red de atención están fuertemente masculinizados, en su diseño y por tanto en sus posibles usos³⁵, con lo que las mujeres en general, incluso como víctimas de violencia de género, no cuentan con espacios adaptados, amigables y respetuosos con sus necesidades y deseos. Así, los recursos mixtos son en realidad espacios diseñados para hombres donde se permite la entrada de las mujeres, por lo que proponen que los centros especialicen e individualicen su atención para desarrollar un modelo de atención centrada en la persona que tome en consideración las diferencias de género, con recursos específicos para familias, ya que habitualmente las mujeres tienen hijos/as a cargo³⁶.

2.- Tipo de alojamiento

Entre los centros que prestan servicios de alojamiento a personas en situación de sinhogarismo (sin incluir centros de restauración, orientación u otro tipo de servicios) se pueden distinguir tres tipos: alojamientos colectivos, pisos o apartamentos y pensiones o establecimientos hoteleros. En España, lo más habitual son los centros colectivos (albergues, residencias o centros de acogida) que representan el 59% del total de plazas, de las cuales el 45% son públicas y el 55% privadas. Del resto de plazas de alojamiento disponibles, el 34% son en pisos o apartamentos y el 6% restante en pensiones o establecimientos hoteleros. Además, los datos informan de una acusada diferencia entre la oferta pública (25%) y privada (75%) en las plazas en pisos o apartamentos. En definitiva, la oferta de plazas en centros de alojamiento colectivo está muy por encima de las plazas en pisos o apartamentos. Además, la titularidad privada es preponderante en todos los tipos de alojamientos independientemente de si son colectivos o no; y el 26,5% del total son pisos de acogida temporal, el 24,9% son casas o centros de acogida y el 9,6% albergues o centros de acogida nocturnos

La ratio de ocupación de todos los centros está en el 80%, con mayores porcentajes en los centros privados (87% de ocupación) que en los públicos (68%), y los pisos de titularidad privada son los que cuentan con ratios de ocupación más elevados (90%), frente a los albergues y centros de acogida públicos que cuentan con la ratio de ocupación más bajo (65%). Del conjunto de plazas ocupadas en los centros, el 33% están ocupadas por mujeres.

³⁵ FACIAM, “Los sistemas de protección para l@s mas desprotegid@s. Las otras “pandemias” que afectan a las mujeres sin hogar”, Sesión webinar: 1 de diciembre 2020.

³⁶ASOCIACIÓN BIZITEGI, *Estudio sobre la realidad de las mujeres en situación de exclusión residencial*, País Vasco, 2019.

Tabla 2: Centros según actividad principal (valor absoluto y porcentaje)

	Centros	%
Total de centros	1.175	100
Piso/apartamento de acogida temporal	311	26,5
Casa de acogida/Centro de acogida	292	24,9
Albergue/Centro de acogida nocturno	113	9,6
Otros	102	8,7
Comedor social	99	8,4
Piso/apartamento de inserción social	97	8,3
Centro de día/Taller ocupacional	85	7,2
Piso/apartamento de acogida inmediata	42	3,6
Residencia	34	2,9

Elaboración propia con datos del INE

3.- Distribución territorial de centros

En relación al total nacional, las comunidades autónomas con mayor número de centros son País Vasco (29,3%, 299 centros) y Andalucía (11,8%, 120 centros), frente a Ceuta, Melilla y Cantabria cuyo porcentaje de centros respecto del total no alcanza el 1%. En cuanto a las plazas de alojamiento disponibles según su distribución territorial, País Vasco cuenta con el 19,3% de las plazas de alojamiento seguido por la Comunidad de Madrid con el 12,5%. Precisamente Madrid (2.523), cuenta con muchas plazas y muy pocos centros para su tamaño (55), lo que invita a pensar que esas plazas se concentran en macrocentros de alojamiento compartido.

Para establecer mejores comparaciones, es interesante incluir además del número de centros y el número de plazas, el número de personas en situación de sinhogarismo por CCAA. La siguiente tabla pretende dibujar una imagen lo más cercana posible a la distribución territorial de la red de atención al sinhogarismo en España. La columna de saldo muestra el equilibrio entre las personas en situación de sinhogarismo y las plazas de alojamiento disponibles en cada comunidad. Donde el saldo es positivo, es porque cuentan con más plazas que personas, y al revés las plazas en negativo.

Tabla 3: Comparación de plazas de alojamiento, centros y personas en situación de sinhogarismo por CCAA

	Centros (2022)	Plazas alojamiento (2022)	PSSH (2022)	Saldo PSSH/Plazas
Total nacional	1.175	28.026	28.552	-526
Andalucía	131	2.672	5.539	-2.867
Aragón	49	1.143	1.120	23
Asturias, Principado de	40	1.109	1.178	-69
Balears, Illes	19	431	535	-104
Canarias	68	2.854	947	1.907
Cantabria	9	355	570	-215
Castilla y León	94	1.977	2.269	-292
Castilla-La Mancha	29	638	392	246
Cataluña	93	1.972	2.323	649
Comunitat Valenciana	56	1.216	547	669
Extremadura	18	373	305	68
Galicia	102	1.082	2.387	-1305
Madrid, Comunidad de	56	3.147	4.146	-999
Murcia, Región de	93	1.167	618	549
Navarra, Comunidad Foral de	25	831	603	228
País Vasco	276	4.408	4.456	-48
Rioja, La	11	288	158	130
Ceuta	2	525	323	202
Melilla	4	838	136	702

Elaboración propia con datos del INE

Interpretando la tabla anterior, las CCAA con mayor número de personas en situación de sinhogarismo son Andalucía, País Vasco y Madrid, cada una de ellas con una situación muy diferente. Andalucía, con 5.539 personas en situación de sinhogarismo, dejaría de alojar al día a 2.867 personas por no contar con plazas suficientes, esto se repite en el caso de la Comunidad de Madrid, que deja de alojar a 999 personas al día y en País Vasco a 48 personas. Galicia, es otra comunidad con una situación asistencial que, en principio, no cubriría las necesidades de atención, al dejar de alojar a 1.305 personas al día. Las CCAA cuyo saldo indica que cuentan con suficientes plazas como para alojar al conjunto de personas en situación de sinhogarismo que lo necesiten, son Canarias, Melilla y Valencia.

Otro elemento que puede suponerse a través de los datos es el tamaño de los centros, al poner en relación el número de centros y el número de plazas. Madrid, con un elevado número de personas en situación de sinhogarismo, cuenta con 56 centros y 3.147 plazas de alojamiento, lo que supone que habría en torno a 56 personas por centro. En el caso de Cataluña los centros cuentan con 25 personas de media, aunque todo esto debería explorarse en paralelo con la tasa de ocupación. A la hora de interpretar estos datos se debe tener en cuenta que el número de centros incluye todos aquellos centros que formen parte de la red de atención a personas en

situación de sinhogarismo con independencia de si prestan servicios de alojamiento o no. Además, hay otros datos y variables como el riesgo de pobreza o de exclusión social por CCAA, que pueden complementar este análisis.

Hay que destacar que en las entrevistas queda clara la enorme heterogeneidad en la atención, dependiendo de los territorios e incluso zonas. Otro elemento diferenciador entre CCAA son los modelos de gestión de vivienda pública y el lugar que ocupa el sinhogarismo dentro de estos, pues influyen directamente en la oferta de recursos habitacionales. En las entrevistas con responsables autonómicos y municipales se ha podido observar la relevancia de esto. En Asturias, por ejemplo, se apuesta por una respuesta al sinhogarismo desde la vivienda pública (EPSH24-26.05-Autonómica), mientras que, en otras CCAA, las características de la vivienda social y de las personas que pueden acceder a ella dejan de lado a las personas en situación de sinhogarismo, lo que tiene una repercusión directa en los modelos Housing comentados a continuación. Así lo expresaba un responsable municipal entrevistado: *Claro, allí [en Asturias] el housing lo hacen con vivienda pública. Aquí no, aquí tenemos que ir al mercado normalizado, que nos cuesta un potosí. Es decir, el servicio de housing, desde el modelo, si tuvieras ya la casa, si tienes la casa como en Asturias, te cuesta muy poquito* (EPSH31-13.06-Municipal).

4.- Atención en calle

La atención en calle es la cristalización de la atención de emergencias y, en general, de las medidas de contención vinculadas a la supervivencia de las personas en situación de sinhogarismo más desprotegidas. Los datos del INE 2022 muestran que el número de personas atendidas en calle fue de 6.293 en todo el territorio nacional, lo que supone un aumento de 3.696 personas para la misma fecha del año 2020. Este elevado aumento de la atención en calle, puede estar motivado por distintos factores, como que la anterior recogida de datos estuviera condicionada por la pandemia y las restricciones o que actualmente haya crecido el número de personas viviendo en el espacio público. En relación a los recursos humanos disponibles en este tipo de servicios de calle, en 2022 hay un total de 1.183 personas atendiendo en calle, y 740 voluntarias.

Incluso, los datos podrían ser mayores si la forma de recolección de datos fuera más eficiente. Por ejemplo, realizando recuentos nocturnos de personas sin hogar ya que constituye una eficaz herramienta para obtener una fotografía bastante precisa del número de personas que viven en situación de calle en cada territorio³⁷.

5.- Características de las personas en condiciones de sinhogarismo y de las que viven en instituciones

La información sobre quiénes y cómo son las personas que se encuentran en situaciones de sinhogarismo en España es insuficiente y tiene relevantes déficits. La encuesta del INE-2022 se concentra en ofrecer información relevante sobre las personas en situaciones de sinhogarismo que son usuarias de los servicios y recursos disponibles. Esta limitación al hecho de ser población usuaria y no población en situación de sinhogarismo en general, que visibiliza

³⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023.

a la población sin hogar vinculada a centros de alojamiento e invisibiliza a otro grupo más reducido y desconocido que pernocta en espacios inadecuados y se encuentra en peores condiciones de vida, hace pensar que el número de personas sin hogar está probablemente, muy por encima de lo que apunta el INE.

Otro de los criterios de inclusión de los datos además de ser una persona usuaria es que sean personas mayores de edad y que se encuentren en municipios de más de 20.000 habitantes. Vinculado a esto último, cabría preguntarse por la realidad del sinhogarismo en el eje rural-urbano, teniendo en cuenta que los datos no incluyen municipios pequeños. En este sentido, una responsable autonómica advertía de cómo el sinhogarismo en zonas rurales toma unas características muy específicas frente al sinhogarismo en espacios urbanos (EPSH18-24.04-Autonómica). En definitiva, el sinhogarismo rural presenta unas características propias, divergentes de las que se encuentran en el contexto urbano. Esto no implica que en el ámbito rural no haya problemáticas asociadas y, de hecho, es preocupante la existencia de una realidad concreta del sinhogarismo rural en relación con los trabajadores temporeros del sector agrario y su clara inseguridad residencial. Pese a ser un fenómeno intermitente, tanto Ayuntamientos como entidades del tercer sector han tenido que adaptar o habilitar centros de acogida para esta población durante las épocas de campaña³⁸.

5.1.- Datos generales sobre personas en situación de sinhogarismo en España

Los datos del año 2022 del INE registraron un total de 28.552 personas en situación de sinhogarismo en España³⁹, del cual el 77 % son hombres y el 23% mujeres, aunque éstas han experimentado un aumento muy considerable en los últimos años. Si se comparan estos datos con las plazas diarias ofertadas (ver Tabla 3), se pone de relieve la saturación y el cuello de botella en la atención a personas en situación de sinhogarismo, lo que se confirma en las entrevistas con profesionales y personas usuarias. Entre las consecuencias de esta saturación está la desafección con las instituciones, y además de no transformar la situación de partida (vivir en la calle, en casa de un conocido o familiar, o en una infravivienda etc.), opera como elemento disuasorio para algunas personas, que queriendo una plaza no la solicitan al suponer que no se la concederán. Una profesional señalaba los plazos tan dilatados en la concesión de plazas, apuntando este problema como una de las principales barreras en el acceso a servicios: *“las principales barreras son la falta de plazas. Nosotros encontramos el día 1 de cada mes, aquí abrimos las puertas a que la gente se... se apunte. Se apunte en lista de espera. (...). Nosotros estamos tardando casi un año en llamar a las personas* (EPSH1-21.02-Tercer Sector).

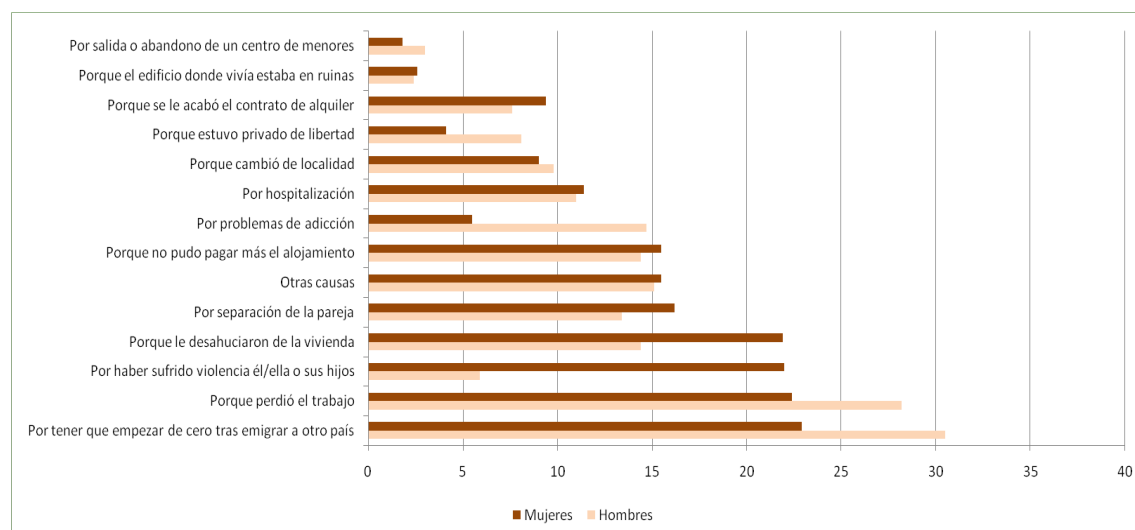
Ahondando en las razones de encontrarse en situación de sinhogarismo, el 27%, manifestó haber perdido su hogar como consecuencia de la pérdida del empleo y el 29% declaró como motivo el haber llegado de otro país. Entre las vinculaciones migración y sinhogarismo, los factores excluyentes “que convierten a un inmigrante económico en un «sin hogar», en el sentido más extremo, son de orden estructural (ilegalidad jurídica administrativa, política laboral, política de vivienda, política educativa, insuficiencia de recursos sociales, política de

³⁸ CABRERA CABRERA, Pedro José, “La acción social con personas sin hogar en la España del siglo XXI” en LAPARRA NAVARRO, Miguel y PÉREZ ERANSUS, Begoña, *Exclusión social en España: Un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Fundación Foessa, Madrid, 2009, p. 131.

³⁹ La cifra de personas en situación de sinhogarismo podría llegar a los 37.000 según estimaciones de Hogar Sí, al incluir en ese dato aquellas personas que viven de manera estable en la calle. Disponible en <https://hogarsi.org/hogar-si-urge-a-todas-las-administraciones-publicas-a-tomar-medidas-para-resolver-el-sinhogarismo-ante-los-alarmanes-nuevos-datos-oficiales/>

inmigración, etc.)"⁴⁰. Otras razones fueron el desahucio, las dificultades para pagar el alojamiento, la separación de su pareja o los problemas de adicciones entre otros (este último motivo fue declarado como desencadenante por un 13% de los encuestados). Es muy significativo que haber sufrido violencia y el desahucio tengan tanta prevalencia entre mujeres como desencadenante de su situación, en comparación con la menor relevancia que obtienen estos dos factores en el caso de los hombres.

Tabla 4: Personas sin hogar según las razones para abandonar el alojamiento que tenían antes de verse sin hogar por sexo



Elaboración propia con datos del INE

Igualmente, los datos nacionales indican que, entre las personas con nacionalidad española, el 93% estaban empadronados en algún municipio, frente al 76% de los extranjeros. El empadronamiento tiene una enorme relevancia en la vida y las posibilidades de las personas en situación de sinhogarismo, ya que condiciona directamente su inteligibilidad administrativa: *No sé dónde voy a acabar, porque todavía no sé dónde empadronarme, porque para pedir esa ayuda tengo que empadronarme. Y te van casi dos meses y medio en darte la casa. A ver donde me quedo yo... porque si te dicen que tienes que salir, tienes que salir... Y yo ya no quiero estar ahí dentro* (EPSH34-13.06-Usuario Institucion). Sin duda, la importancia de asegurar el empadronamiento es vital en el abordaje, entendiendo a éste como un metaderecho que “abre la puerta al disfrute de otros derechos”⁴¹. En el caso de personas en situación de sinhogarismo, las dificultades para empadronarse desencadenan toda una serie de barreras en el disfrute de otros derechos o ayudas a los que, de otra forma, sí tendrían acceso. A la vez, si se realiza una comparación de los marcos legales y administrativos de empadronamiento, se observa una gran disparidad en los criterios de gestión del padrón entre las distintas localidades y municipios. Disparidades también en relación a las funciones y los fines de este instrumento administrativo, que además de servir como registro e identificador de las personas, permite planificar las políticas públicas y los servicios locales. Por ende, los obstáculos para el empadronamiento repercuten directamente en las posibilidades de igualdad real y efectiva entre los habitantes de

⁴⁰ HILDEGARD SÁNCHEZ, María Rosario, “En los límites de la exclusión social. Inmigración y sinhogarismo en España”, *Papers: revista de sociología*, 97(4), 2012, pp. 829-847, p. 840.

⁴¹ FÓRUMSD, *El derecho a ser empadronado y la buena administración; legalidad, políticas públicas y buenas prácticas*, 2023.

un municipio. Es muy significativo, también, que los datos del INE no recojan información sobre orientación sexual de las personas en situación de sinhogarismo. Información que sería de gran utilidad para comprender más en detalle las condiciones de vida, los desencadenantes o apoyos necesarios de cada uno de los perfiles de riesgo.

5.2.- Características sociodemográficas

Las principales características sociodemográficas que pueden ayudar a establecer una imagen lo más veraz posible de la población en situación de sinhogarismo es el sexo, la edad, la procedencia y la discapacidad, principalmente. En relación a la edad, la media de la población en situación de sinhogarismo en el año 2022 fue de 42,9 años. El 51% del total tenía menos de 45 años, el 43% entre 45 y 65 años, y la población mayor de 64 años sin hogar representaba el 6%. Tal y como se verá más adelante, se ha observado una reducción de la edad media entre el año 2012 y el 2022. De hecho, las personas entrevistadas también explican cómo el perfil de personas en situación de sinhogar, pese a su heterogeneidad, ha sufrido un considerable descenso en la edad, además de que los casos de jóvenes inmigrantes extutelados cobra relevancia dentro de los casos de sinhogarismo en nuestro país (EPSH13-26.04-Municipal; EPSH1-21.02-Tercer Sector).

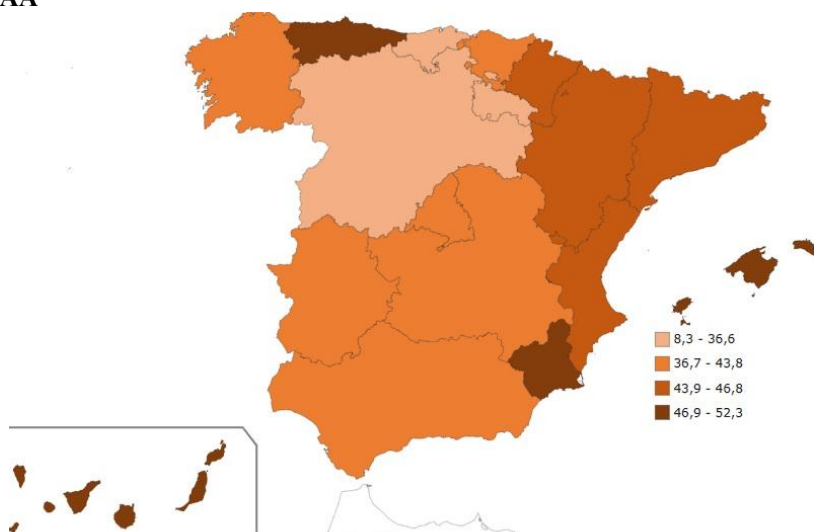
En relación a la procedencia, existe bastante equilibrio entre población con nacionalidad española (50,1%) y aquella con nacionalidad extranjera (49,9%). De las nacionalidades extranjeras en situación de sinhogarismo, la mayoría eran de algún país de África (53,3%), seguido de América (25,9%) y Europa (16,7%), y del total de extranjeros en situación de sin hogar, el 43% llevaba más de 5 años residiendo en España, lo que probablemente apunte a una situación de exclusión cronicada. Si se atiende a las edades medias de la población extranjera, frente a la española, los primeros cuentan con edades más bajas, con el 68% menor de 45 años, mientras que sólo el 34,3% de los españoles sería menor de 45 años.

Un elemento a tener en cuenta en los análisis sobre sinhogarismo es su cronificación, medible a través del tiempo que llevan sin hogar⁴². Los datos indican que el 33% lleva menos de un año sin un hogar, el 27% entre uno y tres años y el 40% lleva más de tres años sin un alojamiento propio en el que vivir. El sinhogarismo de larga duración es especialmente grave si tenemos en cuenta que el primer año en situación de calle es el más determinante para intentar desactivar o revertir la situación. Es en este tiempo cuando las personas que más se esfuerzan y menos perjudicada se encuentran por las múltiples dificultades y riesgos que acarrea el sinhogarismo, como indican los profesionales entrevistados (EPSH12-19.04-Tercer Sector).

La distribución del sinhogarismo de larga duración no es homogénea en todo el territorio español, tal y como se puede ver en el mapa. Asturias y Murcia parecen ser las CCAA con más personas en situación de sinhogarismo de larga duración, mientras Castilla y León, Cantabria y La Rioja son las CCAA con porcentajes más bajos en este sentido.

⁴² MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia, Valencia, 2019, pp.1-628, especialmente p. 47.

Figura 2: Porcentaje de personas en situación de sinhogar según tiempo que llevan sin alojamiento propio por CCAA



Fuente: INE

Retomando ahora los datos sobre sinhogarismo según el sexo, se observa un notable aumento entre las mujeres. En los últimos diez años el porcentaje de mujeres en situación de sinhogarismo habría pasado del 19,7% al 23%. Sin embargo, cabe preguntarse si es un fenómeno reciente o si ese aumento es reflejo de una mayor visibilización potenciada por diagnósticos más sensibles a la perspectiva de género que acaban por delimitar itinerarios más claros a través del sistema de atención. Matamala explica que el “sinhogarismo encubierto”, hace referencia a un tipo de sinhogarismo específico de las mujeres donde “se engloban una serie de estrategias incluidas dentro de la exclusión residencial (como recurrir a familiares o personas conocidas que permiten un lugar de pernocta, la ocupación ilegal, el convivir bajo la amenaza de la violencia machista, etcétera) y que van más allá del no contar con un techo bajo el que dormir o la pernocta en albergues”⁴³.

Así, pese a que ciertas situaciones específicas del sinhogarismo tienen mayor prevalencia entre hombres, las mujeres sufren exclusión residencial en mayor medida que los hombres; con lo que, aunque hay una sobrerrepresentación de hombres en las categorías ETHOS 1 y 2, las cifras entre sexos no son tan dispares cuando se amplía la definición de sinhogarismo, incluyendo las demás categorías ETHOS. Esos itinerarios encubiertos están muy marcados por distintos tipos de violencias (de género, institucional, residencial etc.), tienen la calle como última opción, por miedo e inseguridad además de la carga social de estereotipos que arrastran las mujeres que viven en calle, apuntan a un sostenimiento de los cuidados, lo que hace que muchas veces se queden, pese a que la situación pueda ser muy precaria o nociva, por la responsabilidad de cuidados que asumen, y establecen vínculos de dependencia masculina por necesidad o por protección, entre otros⁴⁴. A su vez, en el sinhogarismo hay un vínculo muy fuerte entre sinhogarismo y violencia de género⁴⁵.

⁴³ Idem.

⁴⁴ MATULIC DOMANDZIC, María Virginia, DE VICENTE ZUERAS, Irene, “Sinhogarismo Femenino: Una aproximación a la intersección entre género, edad y procesos migratorios”, *Research on Ageing and Social Policy*, 8(1), 2020, pp. 57-85.

⁴⁵ VÁZQUEZ CABRERA, Juan José, RODRÍGUEZ MORENO, Sara, ROCA MORALES, Pablo y PANADERO HERRERO, Sonia, “Sucesos vitales estresantes en mujeres en situación sin hogar”, en García Gil, C., Flecha

5.3.- Formación y situación laboral

Uno de los aspectos más significativos en lo relativo al empleo y la formación es que sólo un 5% de las personas en situación de sinhogar tengan trabajo. Esta realidad apunta al sinhogarismo y la exclusión residencial como fenómenos multicausales enraizados en otras problemáticas estructurales como el paro o la falta de vivienda pública⁴⁶.

El 65% de las personas sin hogar declaró tener estudios secundarios, el 24% de estudios primarios o inferiores y el 11% declaró tener estudios superiores. Los datos además informaron de que son más las mujeres en situación de sinhogarismo con estudios universitarios (12%), que hombres con estudios universitarios (8%). El 71% de las personas en situación de sinhogarismo se encuentran desempleadas. Por otra parte, el 6% estaba en situación de invalidez, el 4% jubilado/a o retirado/a, y el 13% declaró encontrarse en otra situación laboral distinta a las anteriores. Atendiendo a los datos de empleo desagregados por sexo se puede afirmar que hay un número sensiblemente más alto de mujeres con trabajo (11%) que de hombres (4%), pese a que sería necesario ahondar en las características y condiciones de estos empleos. En torno a la mitad de las personas que están desempleadas, declararon no estar buscando empleo, y los principales motivos argumentados para ello fueron; motivos de salud (42,5%) y no tener los papeles en regla (21,8%), algo que precisamente pone de relieve dos circunstancias de especial vulnerabilidad en el ámbito del trabajo y son personas con discapacidades y personas migrantes, cuya situación administrativa les empuja al trabajo irregular y sumergido⁴⁷.

5.4.- Vínculos familiares y sociales de personas sin hogar en España

El sinhogarismo es resultado de una concatenación de pérdidas, entre las que se encuentran también las de tipo relacional, y de hecho “las fracturas y quiebras en las relaciones familiares y sociales”⁴⁸ son un factor clave a la hora de entender el fenómeno del sinhogarismo. Pensando en el caso concreto de España, caracterizada por su “familiarismo”, la red social adquiere una centralidad aún mayor que en otros países europeos, siendo ésta un elemento de protección ante la exclusión social.

Las teorías de la exclusión social han tendido siempre a identificar a las personas en situación de sinhogarismo como individuos desafiados en estado de total aislamiento, con bajos niveles de apoyo social⁴⁹, sin embargo es importante poner en cuestión este supuesto, tal y como hace Bachiller⁵⁰ afirmando que, si bien el sinhogarismo sí se caracteriza por una pérdida

García, Vázquez Bermúdez, I. (coords), *Mujeres e investigación. Aportaciones interdisciplinarias: VI Congreso Universitario Internacional Investigación y Género*, SIEMUS (Seminario Interdisciplinar de Estudios de las Mujeres de la Universidad de Sevilla), Sevilla, 2016, pp. 611-624.

⁴⁶ FUTURE POLICY LAB, *Vivienda para vivir: de mercancía a derecho*, 2023.

⁴⁷ RODILLA NAVARRO, Juan Manuel, PUCHOL ROS, Gloria y BOTIJA YAGÜE, Mercedes, “Sinhogarismo y fuente de ingresos: estudio longitudinal sobre la influencia del apoyo formal y la renta del trabajo en la reducción del sinhogarismo”, *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, Vol 18 N° 1, 2023, pp. 173-188.

⁴⁸ CABRERA CABRERA, Pedro José y RUBIO, María José, “Las personas sin hogar, hoy”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº75, 2015, pp. 51-74, p. 55.

⁴⁹ FACIAM, *Más allá de la vivienda. Relaciones sociales y sinhogarismo*, Madrid, 2022.

⁵⁰ BACHILLER PORRO DE SOMENZI, Santiago, “De la desafiación a la reafiliación. Aportes de la antropología social para una mejor comprensión del sinhogarismo y los procesos de exclusión social”, *Zainak*, 32, 2009, pp. 833-853.

o quiebra progresiva de los vínculos previos, ni todos han perdido el contacto, ni esas rupturas implican que no tengan otros vínculos sociales en los que apoyarse. El autor apunta a cómo se reconfigura el espacio de socialización, que pese acabar impregnado por la exclusión y estigma social, deja también espacio para otras formas de solidaridad y cooperación entre personas en situaciones similares. No obstante, los datos de 2022 indican que el 61% de las personas en situación de sinhogarismo pasan el día solas/as. Algunos datos reveladores al hilo de los apoyos sociales con los que cuentan las personas sin hogar son que, según el INE, el 24,9% declara tener pareja, y de estos, solo la mitad convive con ella. Respecto a los hijos/as, la mitad de las personas encuestadas tienen hijos/as aunque 2 de cada 10 afirma no tener ningún contacto con ellos/as. Los contactos más habituales en el último mes son la pareja (81%) y los hijos/as (68%). Según datos del FACIAM “el 55.3% de las mujeres en situación de sinhogarismo refieren tener un apoyo social bajo, refiriendo de manera constante sentimientos de soledad y aislamiento”⁵¹. Pese a ello, ellas declaran mayores niveles de apoyo social que los hombres.

Los sucesos traumáticos y estresantes son aspectos muy determinantes en las trayectorias de personas en situación de sinhogar (EPSH19-24.04-Tercer Sector). En este sentido, las situaciones familiares más frecuentes hasta los 18 años fueron la falta de dinero (45%), el fallecimiento de algún miembro de la familia (37%) y el paro prolongado de algún miembro (27%). El 20% de las personas en situación de sinhogarismo encuestadas afirmaron haber vivido hasta los 18 años en un entorno familiar sin problemas o conflictos graves; ya que no se puede olvidar que la experiencia del sinhogarismo genera condiciones de socialización específicas donde la calle tiene sus propias dinámicas, así como los centros o albergues, dando lugar a formas de estar y estar con los otros específicas.

5.5.- Condiciones de vida de personas sin hogar en España

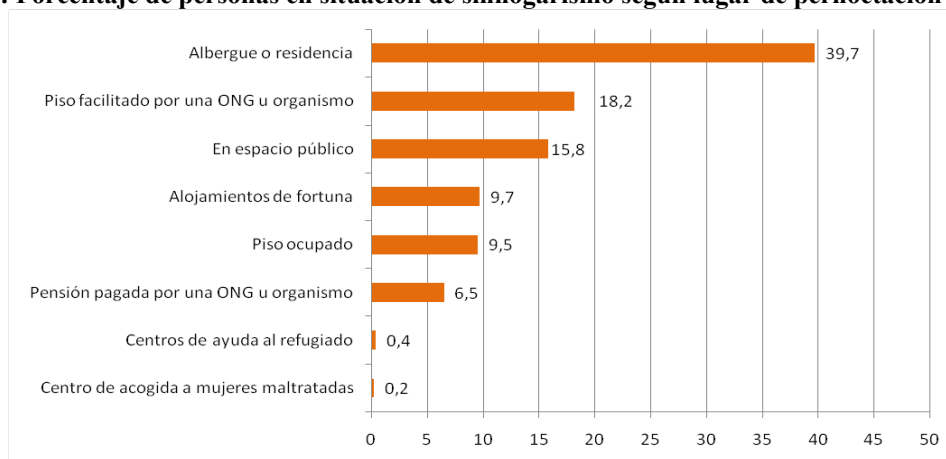
Las personas en situación de sinhogarismo tienen rutinas distintas, y por tanto experiencias diferenciadas en las actividades cotidianas. Las condiciones de vida de cada persona vienen determinadas por múltiples factores, entre los que merece la pena destacar, la pernocta y las fuentes de ingresos como dos de los más importantes. Según los datos, el 89% de las personas en situación de sinhogarismo pernocta todas las noches en el mismo lugar, el 40,3 % declara dormir en centros o albergues (incluyendo aquí los centros especializados en personas migrantes y mujeres víctimas de violencia de género), el 25,5% duerme en el espacio público y alojamientos de fortuna⁵², el 24,7% se aloja en pisos o pensiones pagadas por una ONG y el 9,5% pernoctan en pisos ocupados.

Los datos de pernocta según el sexo, indican grandes diferencias entre hombres y mujeres en relación a sus lugares de pernoctación. Estas desigualdades se aprecian, por un lado, en el elevado número de hombres que duermen en el espacio público y alojamientos de fortuna, y por otro, en el porcentaje de mujeres que se alojan en pisos ocupados. Otro tipo de alojamiento donde se dan claras diferencias es en los pisos facilitados por una ONG u organismo, donde duermen el 28,8% de las mujeres, frente al 15% de los hombres.

⁵¹ FACIAM, *Mujeres y sinhogarismo*, Madrid, 2022, p. 33.

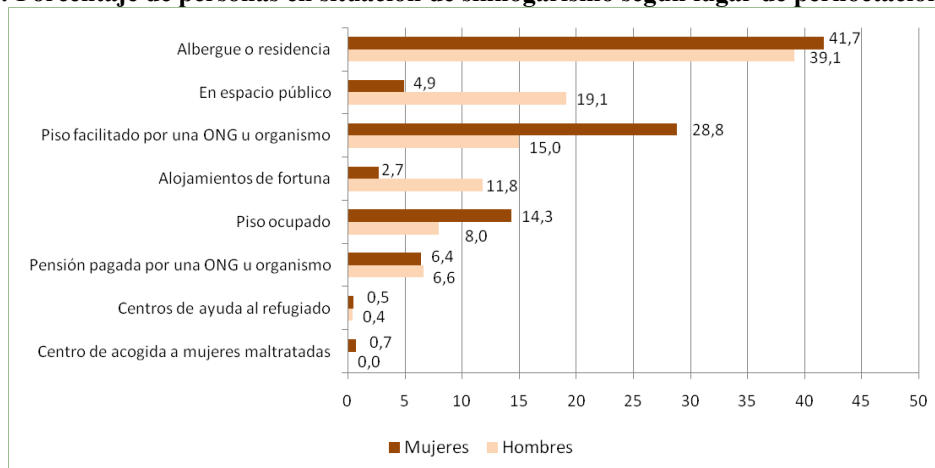
⁵² El Instituto Nacional de Estadística define como alojamiento de fortuna como “alojamiento en un espacio de un inmueble no previsto para su uso como dormitorio (hall del inmueble, pasillo, escalera), garaje, cueva, coche abandonado, etc.”. <https://www.ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=5164&op=16023&p=1&n=20>

Tabla 5: Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo según lugar de pernoctación



Elaboración propia con datos del INE

Tabla 6: Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo según lugar de pernoctación y sexo

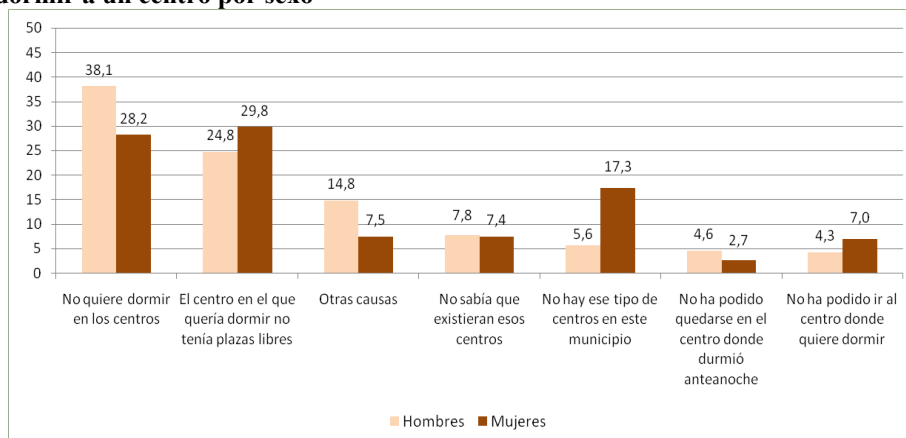


Elaboración propia con datos del INE

No hacer uso de los recursos destinados a atender a personas en situación de sinhogarismo no debe ser planteado desde la lógica de la “voluntariedad” o el deseo, sino como un problema de aquello que se ofrece. Según se ha dicho en entrevistas con personas en situación de sinhogarismo, el no acceder a estos recursos tiene guarda relación con la propia configuración de estos dispositivos y las restricciones a las que se deben someter.

El INE, intenta recoger esas razones que llevan a las personas en situación de sinhogarismo a dormir al margen de la red normalizada de recursos. Hay 7.277 personas que duermen en lugares no previstos para el alojamiento según los datos, de las cuales el 93% son hombres. La siguiente tabla recoge las razones argumentadas para dormir en este tipo de lugares según el sexo.

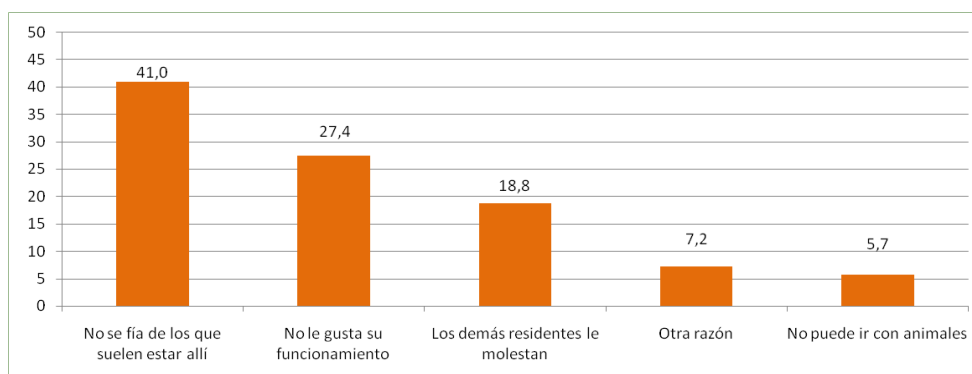
Tabla 7: Personas sin hogar que duermen en lugares no previstos para el alojamiento por las razones para no ir a dormir a un centro por sexo



Elaboración propia con datos del INE

Para las mujeres, la razón principal para dormir en espacios no previstos es la falta de plazas (29,8%) mientras que los hombres señalan directamente no querer ir a dormir a centros (38,1%). Este grupo de personas insatisfechas (2.619) con el alojamiento en centros esgrime las siguientes razones para no querer ir a dormir a un centro.

Tabla 8: Personas sin hogar que duermen en lugares no previstos para el alojamiento por las razones por las que no quiere ir a dormir a un centro



Elaboración propia con datos del INE

Se observa claramente que las dos principales razones son problemas de convivencia con el resto de las personas usuarias y el propio funcionamiento del centro. Todas estas razones que también han aparecido en las entrevistas con personas usuarias, configuran un marco de malestar generalizado con las características básicas de lo que es la cultura y el espacio institucional como se desarrollará en posteriores ámbitos. Otra de las variables de interés para el análisis de las razones para dormir fuera de la red de atención de personas en situación de sinhogarismo, es la discapacidad. Del total de personas con discapacidad que duermen en estos lugares, el 20% lo hace por desconocimiento de la existencia de este tipo de alojamientos.

Las fuentes de ingresos son otro pilar fundamental con el que analizar las condiciones de vida de las personas en situación de sinhogarismo. Las prestaciones públicas están a la cabeza, habiendo sido percibidas por el 33%. Otras fuentes de ingresos fueron las ayudas familiares (7%), el propio empleo (7%) y ayudas de ONG's (6,5%). De estos datos se desprende

que el 30% de las personas en situación de sinhogarismo no tiene ninguna fuente de ingreso. Es especialmente llamativo que la problemática del sinhogarismo no quede resuelta a través de ayudas y prestaciones públicas, y que tan sólo el 3 de cada 10 personas reciban ayudas públicas⁵³. Vinculado a los problemas de la digitalización, en un estudio realizado por FACIAM en población sin hogar, se concluyó que los principales problemas de conexión los tienen hombres, mayores de 50 años, con estudios primarios y europeos⁵⁴. Es precisamente en este tipo de perfil donde la digitalización puede configurarse como una gran barrera, ya no solo en su relación con la administración sino también en términos de inclusión social y laboral, donde la brecha digital puede constituir una limitación importante para garantizar los procesos de inclusión social mediante el acceso al mercado de trabajo. Ejemplos de estas situaciones de indefensión se producen en otras situaciones, como las dificultades que enfrentan las personas en situación de sinhogarismo para interponer acciones legales o de reconocimiento del daño en los casos en los que son víctimas de delitos de odio⁵⁵.

Además, la sistemática vulneración de sus derechos, se materializa en delitos de odio cometidos contra ellas simplemente por el hecho de encontrarse en su situación. Es decir, la consideración social de las personas en situación de sinhogarismo, asentada sobre ciertos imaginarios comunes, parece asumir la vulneración de derechos como una parte más de su condición. La normalización de la violencia hacia las personas en situación de sinhogarismo es la materialización más drástica de la asunción de que son personas sin derechos. Un aspecto muy llamativo es cómo se perciben a sí mismas las personas en situación de sinhogarismo según los datos de 2022. Un 79% declaran no sentirse nada o muy poco discriminadas, algo que podría ser objeto de un análisis cualitativo más detallado que ahonde en ello. Si se atiende a la variable de nacionalidad, sí que se encuentran diferencias significativas en relación a esta discriminación percibida entre población extranjera y no extranjera, manifestando los primeros más sensación de discriminación que los no extranjeros. En cuanto al análisis por sexos, cabe mencionar cómo el elemento que articula esa diferencia en muchos casos es el tipo de agresión. Las agresiones sexuales fueron declaradas por el 22% de las mujeres en situación sin hogar y el 4% de los hombres. Además, en torno al 60% de las personas en situación de sinhogarismo con alguna discapacidad declaran haber sido víctimas de algún tipo de delito.

5.6.- Estado de salud de personas sin hogar en España

La situación de sinhogarismo genera graves problemas en el acceso y disfrute del derecho a la salud. Según la “Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020” la esperanza de vida de las personas en situación de sinhogarismo está entre los 45 y los 52 años, es decir, en torno a 30 años menos que la población general. En 1994 una investigación identificó que esta alta mortalidad entre personas en situación de sinhogarismo no estaba exclusivamente ligada con el abuso de sustancias, sino que las personas en situación de sinhogarismo en las que no se presentaban problemas de adicciones también tenían un riesgo de muerte tres veces más alto que la población media⁵⁶. En otro estudio de 2019, 1 de cada 3

⁵³ HOGAR SÍ, *Las personas sin hogar y el Ingreso Mínimo Vital*, 2020.

⁵⁴ FACIAM, *Exclusión social y COVID-19: el impacto de la pandemia en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar*, Madrid, 2021, p. 56.

⁵⁵ HOGAR SÍ, *Denuncia y judicialización de los delitos de odio: un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo*, España, 2021, p. 18.

⁵⁶ HIBBS, Jonathan R., BENNER, Lawrence, KLUGMAN, Lawrence, SPENCER, Robert, MACCHIA, Irene, MELLINGER, Anne, y FIFE, Daniel, “Mortality in a cohort of homeless adults in Philadelphia.” *The New England journal of medicine*, 331(5), 1994, pp. 304–309.

fallecimientos fueron por motivos susceptibles de una asistencia médica eficaz y pertinente⁵⁷. Y, aunque la información es escasa, se sabe que tienen 7 veces más probabilidades de morir en un accidente y tienen 9 veces más probabilidades de suicidarse⁵⁸. En definitiva, no es exagerado asegurar que la falta de vivienda mata y enferma.

En España, las diferencias socioeconómicas son un indicador clave a la hora de analizar y comprender la mortalidad y la prevalencia de enfermedades. Un ejemplo de esto es el mapa de la mortalidad, creado por el grupo de investigación MEDEA3⁵⁹, que recoge datos longitudinales entre la población de las principales ciudades españolas. Los resultados vinculan directamente la pobreza y la privación material con una mayor mortalidad. Se pone como ejemplo de esto el barrio de las Tres Mil Viviendas en Sevilla, en el que el riesgo relativo de un hombre de sufrir cáncer de pulmón es un 112% superior a la media. Un estudio de Fajardo-Bullón y compañía que analiza los factores asociados a una mala salud entre personas en situación de sinhogarismo, demuestra por un lado que cuanto más tiempo lleva una persona sin un hogar, peor es la autopercepción de su salud, y por otro, que las relaciones interpersonales (pasar el día con alguien o mantener el contacto con familiares) mejoran significativamente los indicadores de salud autopercebida, algo que debe leerse en paralelo con lo ya mencionado en el epígrafe en el que se analizan los vínculos sociales y familiares⁶⁰.

De cada 10 personas en situación de sinhogarismo, 6 declaran sufrir algún síntoma depresivo, incrementando hasta el 68% en el caso de las mujeres. Por grupos de edad, los mayores de 64 años perciben menos síntomas depresivos (48%) mientras que el grupo de entre 45 y 64 años fueron los que presentan más síntomas depresivos (65% con alguna sintomatología). Los problemas de salud mental entre población en situación de sinhogarismo han sido ampliamente estudiados⁶¹ atendiendo a distintas dimensiones y variables. Un aspecto central en los análisis sobre salud mental, es la constante dificultad que encuentran a la hora de acceder a los tratamientos, así como de conseguir una adherencia duradera en el tiempo. Pernoctar en el espacio público o carecer de un hogar adecuado dificulta, y en algunos casos imposibilita, realizar un tratamiento médico continuado. Los datos del INE sobre salud mental son coherentes con los datos recogidos por el FACIAM en el año 2020 relativos a su red de recuerdos en Madrid y Asturias, y donde según nacionalidad, las personas españolas y las latinoamericanas son las que presentan mayores niveles de malestar psicológico⁶².

El 20,5% de las personas en situación sin hogar encuestadas por el INE tenían algún tipo de discapacidad reconocida, y de entre estas personas, el 19,5% tenían una discapacidad igual o superior al 33%, aunque el porcentaje probablemente sea mayor⁶³. Esta disparidad en los datos, se puede deber a que el INE refleja discapacidades reconocidas, y, sin embargo, la discapacidad no siempre es evidente, ni es tratada, ni desde luego ha dado lugar a un

⁵⁷ ALDRIDGE, Robert, MENEZES, Dee, LEWER, Dan, CORNES, Michelle, EVANS, Hannah, y otros, “Causes of death among homeless people: a population-based cross-sectional study of linked hospitalisation and mortality data in England”, *Wellcome open research*, 4, 2019, pp. 1-17.

⁵⁸ THOMAS, Bethan, *Homelessness: A silent killer. A research briefing on mortality amongst homeless people*, Londres, 2011.

⁵⁹ Atlas de Mortalidad del Proyecto MEDEA3, <https://www.uv.es/medea/medeapp.html>

⁶⁰ FAJARDO-BULLÓN, Fernando, PÉREZ-MAYO, Jesús, & ESNAOLA, Igor, “The Association of Interpersonal Relationships and Social Services with the Self-Rated Health of Spanish Homelessness”, *International journal of environmental research and public health*, 18, 2021, pp. 1-17.

⁶¹ FACIAM, *Mujeres y sinhogarismo*, Madrid, 2022, p. 33.

⁶² FACIAM, *Exclusión social y COVID-19: el impacto de la pandemia en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar*, Madrid, 2021, p. 56.

⁶³ VÁZQUEZ CABRERA, Juan José, PANADERO HERRERO, Sonia y PASCUAL GÓMEZ, Isabel, “The particularly vulnerable situation of women living homeless in Madrid (Spain)”, *The Spanish Journal of Psychology*, 22, E52, 2019, pp. 1-9.

reconocimiento médico administrativo. La discapacidad y el sinhogarismo se potencian y afectan mutuamente, al suponer una acumulación de factores de exclusión que multiplican las consecuencias negativas que se despliegan en un contexto donde los recursos sociosanitarios no son capaces de dar respuestas integrales frente a la presencia de solapamientos y necesidades sincrónicas⁶⁴.

En relación con el consumo de drogas, los datos del INE proporcionan una visión muy reducida debido a la forma de presentar las opciones de respuesta a la pregunta. El 58% de las personas encuestadas declaran no haber consumido drogas nunca, frente al 42% que señalan haber consumido alguna vez y el 18% sí declara haber consumido drogas en el último mes. El consumo de alcohol más elevado se da entre aquellas personas que duermen en alojamientos de fortuna y en el espacio público, y los datos pueden indicar que probablemente el consumo sea un factor que opere en el acceso y disfrute de un alojamiento, tanto colectivo como individual. El tratamiento del consumo es un tipo de atención que muchas veces no termina de consolidarse precisamente por la paradoja de que el consumo es una barrera de acceso para recibir apoyos y acceder a recursos y programas⁶⁵.

En cuanto a su relación con la justicia, tan sólo el 17,3% declara haber estado alguna vez en prisión, y el 12,8% ha estado alguna vez en un centro de menores. En contra de los imaginarios xenófobos, el 93% de la población extranjera sin hogar, dice no haber estado nunca en prisión, frente al 73% de españoles.

6.- Resultado de la institucionalización en las personas

Una de las características principales de las lógicas institucionales es que por un lado ordenan la acción social y por otro la producen, en un movimiento de ida y vuelta que termina por constreñir las posibilidades. En este sentido, la institucionalización provoca sensación de incapacidad, desactiva competencias básicas, en definitiva, inmoviliza y genera relaciones de dependencia muy profundas. Esto tiene que ver en cierto modo con la infantilización de las relaciones que se originan bajo paradigmas institucionales (EPSH6-24.03-Tercer Sector), algo que no sólo tiene que ver con los/as profesionales sino en general con la consideración que hacen las instituciones de las personas a las que asiste o apoya.

La información de las entrevistas es práctica ente unánime con respecto a que uno de los efectos más claros de la institucionalización es la desactivación de competencias personales básicas, deteriorando profundamente la autonomía y agencia de las personas. Los diferentes impactos que puede tener para las personas en situación de sinhogarismo la institucionalización pueden medirse a través de distintas variables como el estado de salud, satisfacción con la vida, indicadores de calidad de vida, tasas de depresión, etc. Las trayectorias atravesadas por la lógica institucional parecen quedar atrapadas e inmovilizadas, primero por sólo por las limitadas posibilidades que objetivamente se les brinda. Y segundo, porque la institución suprime la posibilidad de proyectarse fuera de ella, es decir, resulta muy complejo hacer el ejercicio de imaginar alternativas, de crear proyectos de vida al margen de la misma. En definitiva, la construcción de proyectos vitales y trayectorias autónomas implica siempre conocer alternativas e imaginar otras formas de vida para especular con un futuro diferente.

⁶⁴ HOGAR SÍ, *Personas en situación de sin hogar y discapacidad*, España, 2018.

⁶⁵ PÉREZ-LOZAO GALLEGOS, Miguel, “Las personas sin hogar y las adicciones”, *Revista de la Asociación Proyecto Hombre*, nº 83, 2013, pp. 4-13, p.11.

El “duelo institucional” (EPSH2-27.02-Tercer Sector; EPSH12-19.04-Tercer Sector) es un concepto que pretende dar cuenta de un tipo de dependencia muy particular que provoca cierta sensación de pérdida o desconsuelo frente a la idea de dejar de vivir bajo la lógica de la institución. De hecho, la institución puede llegar a sentirse como un espacio seguro, tal y como algunas personas han comentado en entrevistas. Frente a la inseguridad física o residencial, hay quienes llegan a sentir la prisión, el albergue o el centro de mujeres víctimas de violencia de género un espacio “seguro” en el que resguardarse. Esto no implica ni que la institucionalización sea una solución ni que la experimentación de este duelo sea una anomalía. Conocer lo que implica vivir en instituciones puede ayudar a desinstitucionalizar, creando poco a poco caminos de vuelta a la comunidad, seguros y respetuosos. Las consecuencias de vivir en la calle y estar expuesto/a a determinadas dinámicas de exclusión social han sido estudiadas en profundidad. En general se habla de procesos de “ajuste” que implican aprendizajes basados en la desconfianza institucional⁶⁶, el rechazo a las normas sociales y, como expresa Matamala⁶⁷, un progresivo “endurecimiento” de la persona. La asimilación progresiva de estrategias de supervivencia tanto en la calle como en los recursos institucionales, dan lugar a un tipo de subcultura específica.

⁶⁶ HOGAR SÍ, *Denuncia y judicialización de los delitos de odio: un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo*, España, 2021, p. 18.

⁶⁷ MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia, Valencia, 2019, pp. 16-28.

Capítulo Segundo. Marco Competencial y Roles profesionales

1.- Aclaraciones terminológicas

La Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, en la que luego se profundizará, que tiene como objetivos erradicar el sinhogarismo en 2030, prevenir situaciones de calle y revertir la institucionalización, buscando la coordinación entre los servicios sociales y los departamentos de vivienda e implementando el *Housing First* y el *Housing Led* para detectar y prevenir el sinhogarismo de manera temprana, adoptando un enfoque de desinstitucionalización con respuestas personalizadas e integrales. Y, por ende, hace una especial reflexión sobre la necesidad de contar con profesionales entrenados especialmente en la nueva perspectiva, con el fin de transformar el modelo de intervención, asignar los recursos económicos necesarios para la transformación del sistema, generar conocimiento sobre el fenómeno y sensibilizar a la ciudadanía de la necesidad de erradicar el sinhogarismo y acabar con las violencias que sufren estas personas.

Pese a la carencia de marco normativo específico para regular las políticas de prevención y erradicación del sinhogarismo, sí que cuenta con las estrategias nacionales, con normativa relacionada y normativa autonómica. Las normativas relacionadas de reciente aprobación son la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda⁶⁸, que tiene como objetivo regular a nivel estatal las condiciones que deben garantizar el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada, y el Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas⁶⁹, que tiene como objetivo regular los incentivos destinados a promover la contratación laboral y el empleo estable y de calidad, determinando bonificaciones por la contratación indefinida de personas en situación de exclusión social o por la contratación indefinida de personas desempleadas de larga duración.

A nivel autonómico se pueden destacar la Estrategia Municipal sobre la Prevención y la Atención a las personas en situación de Sinhogarismo (2022-2027) de la Comunidad de Madrid⁷⁰ y el Marco de Acción para el Abordaje del Sinhogarismo en Cataluña 2022-2025⁷¹. Esta última contempla cuestiones como la formación y supervisión de los profesionales y la incorporación de especialistas de profesionales de salud mental en los dispositivos y programas específicos, y destaca la importancia de dar respuestas integradas a necesidades complejas, y por tanto la necesidad de tener profesionales que trabajen centrados en la persona, juntamente con la incorporación de especialistas en salud mental y adicciones. También destaca la necesidad de investigar la situación de adicción y/o salud mental femenina para dar visibilidad, reducir el estigma y ofrecer recursos pertinentes a las mujeres que viven esta situación. Este marco de acción da especial relevancia a la figura del gestor de casos y a la importancia de la coordinación social y sanitaria en este ámbito.

⁶⁸ España. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25 de mayo del 2023).

⁶⁹ España. Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas (BOE, 11 de enero del 2023).

⁷⁰ ÁREA DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. *Estrategia Municipal sobre Prevención y Atención a las personas en situación de Sinhogarismo (2022-2027)*, Ayuntamiento de Madrid, 2022.

⁷¹ DEPARTAMENT DE DRETS SOCIALS. *Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025*, Generalitat de Catalunya, 2022.

La anterior Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020⁷² del gobierno español, destacaba la relación entre los problemas de salud y el sinhogarismo, la importancia de la detección temprana y la prevención, identificaba la importancia de adoptar un enfoque centrado en la persona y el uso de la gestión de casos o “case management”, el acompañamiento de la restauración del proyecto personal de cada persona en este colectivo, y destacaba la importancia de adoptar un enfoque basado en evidencias, donde la investigación continua, la innovación metodológica y organizativa permitiera la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas, con el consecuente desarrollo de nuevas competencias y herramientas y la formación adecuada de los profesionales que tuvieran que aplicarlas. En el documento de posición sobre la Estrategia de Personas sin Hogar 2023-2030⁷³, elaborado por dos instituciones referentes en el ámbito en España como son Hogar Sí y Provivienda, se establece que el pilar de la estrategia deben ser la desinstitucionalización y la libre determinación de las personas en situación de sinhogarismo para la recuperación de su vida autónoma. Esto implica una transición hacia metodologías basadas en la personalización de los apoyos y los entornos comunitarios y el compromiso español, junto con la Unión Europea, de desarrollar una Estrategia Nacional de Desinstitucionalización basado en el desarrollo de servicios y apoyos comunitarios centrados en cada persona y que sustituya el modelo asistencial e institucional⁷⁴.

2.- Marco competencias y roles profesionales del modelo institucional. Sobre la regulación del ámbito social

El Convenio Colectivo de Acción e Intervención social 2022-2024 (resolución de 18 de octubre de 2022, Dirección General de Trabajo) regula aquellas empresas, asociaciones, fundaciones, centros, entidades u organizaciones similares cuya actividad principal sea la realización de actividades de acción e intervención social, cuya naturaleza jurídica no sea de derecho público, o cuyo accionista único o principal no sea una administración pública. Por acción e intervención social, se entienden las actividades o acciones, que se realizan de manera formal y organizada, que responden a necesidades sociales y ofrecen atención a personas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad social, cuyo propósito puede ser tanto detectar, prevenir, paliar, superar o corregir procesos de exclusión social, como promover procesos de inclusión y/o participación social. En el catálogo de actividad del ámbito funcional del convenio se identifican diferentes servicios, programas y equipamientos orientados a personas en situación de sinhogarismo clasificados en función de las áreas de intervención y/o ámbitos de actuación:

a) Dentro del Área de intervención psico-social y socio-educativa se encuentran los servicios de atención, información, asesoramiento, intervención y tratamiento para mujeres en general y especializados (víctimas de violencia de género, prostitutas, mujeres con problemáticas sociales específicas, etc.), los servicios de atención a víctimas de la violencia

⁷² MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 2015.

⁷³ HOGAR SÍ Y PROVIVIENDA, *Documento de posición ante la Estrategia de Personas sin Hogar 2023-2030 Buenas prácticas para resolver el sinhogarismo*, España, 2022.

⁷⁴ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, España, 20 de enero del 2023.

doméstica (infancia, mujeres, etc.), centros de día y centros abiertos para mujeres y otros colectivos en riesgo de exclusión social, centros de acogida (de acción educativa de estancia limitada para mujeres maltratadas, población en pobreza y/o otros colectivos en riesgo de exclusión social), pisos para mujeres protegidas por maltrato por motivos de género, centros de transeúntes y sin techo, comedores sociales, centros de noche y pensiones sociales.

b) Dentro del Área de intervención sociolaboral se encuentran servicios integrales de mejora de la ocupabilidad para colectivos en riesgo de exclusión social, servicio de apoyo a la integración laboral en empresa ordinaria para colectivos en riesgo de exclusión social o centros de día para favorecer la inserción social de colectivos en situación de exclusión, preparación ocupacional y pre-laboral.

c) Respecto al área de intervención sociosanitaria y asistencial se encuentran servicios sociosanitarios de rehabilitación dirigidos a colectivos en situación de riesgo o exclusión social, servicios de atención asistencial a colectivos en grave dificultad social (ayuda alimentaria, comedores, roperos y otras necesidades básicas), centros, pisos o cualquier otro dispositivo residencial dirigido a otros colectivos en riesgo de exclusión social como elemento para trabajar la inclusión y la exclusión social, programas y servicios dirigidos a personas en situación de exclusión, o de gran exclusión, que intermedian entre estas y el mercado privado de vivienda para su inserción, acompañándoles mediante acciones socioeducativas de reconstrucción de hábitos, apoyo psicosocial, apoyo pre-laboral, actividades de ocio, etc.

d) Dentro del área de gestión, investigación, diseño, evaluación, diagnóstico y planificación estratégica de programas sociales se identifican servicios de formación orientados a profesionales de las áreas asistenciales, socio-sanitaria, de servicios sociales, psico-social y socioeducativa con las exclusiones ya señaladas, y servicios de orientación, información, asesoramiento, acompañamiento y mediación a personas o familias para prevenir la pérdida de su vivienda o bien para la consecución de un alojamiento alternativo.

De igual modo, este convenio identifica las áreas funcionales de los diferentes profesionales del ámbito de la intervención social (Área de intervención social y atención directa, Área de planificación y gestión y Área de servicios y actividades auxiliares no técnicas) y establece los siguientes grupos profesionales:

a) el Grupo profesional 0 tendrá las funciones de coordinación, planificación, organización y dirección, asumiendo la responsabilidad de alcanzar los objetivos planificados. Estos profesionales son escogidos libremente por la empresa en función de sus capacidades profesionales y personales.

b) El Grupo profesional 1 realiza tareas complejas y diversas, con objetivos definidos y con alto grado de exigencia en autonomía y responsabilidad, que exigen un alto contenido intelectual o de interrelación humana. Para formar parte de este grupo profesional se requiere titulación universitaria o titulación superior de FP complementada con una dilatada experiencia profesional y/o formación especializada. Estos profesionales pueden ser responsables de proyectos, centros, programas o servicios de especial relevancia, y a título orientativo, podría tratarse de perfiles como Economista, Educador Social, Graduado Social, Psicólogo o Trabajador Social.

c) El Grupo profesional 2 realiza tareas de complejidad media caracterizadas por el desempeño de un conjunto de actividades profesionales operativas, con la capacidad de utilizar instrumentos y técnicas que conciernen principalmente a un trabajo de ejecución, que puede ser autónomo en el límite de dichas técnicas, y por tanto exige la comprensión y dominio de fundamentos teóricos y prácticos. Las decisiones que se toman y su nivel de autonomía están relacionadas con la aplicación de sistemas, pautas, procedimientos y métodos de trabajo previamente definidos. Para formar parte de este grupo profesional se requiere formación

profesional superior o de grado medio, o formación académica equivalente, complementada con conocimientos adquiridos por demostrada experiencia en su puesto de trabajo y con formación específica necesaria para desarrollar la función del puesto de trabajo. A título orientativo, podría ser Técnico en Integración Social, Técnico en Animación Socio-cultural, Programador informático, Técnico de Administración y Finanzas, Cocinero titulado o Técnico administrativo.

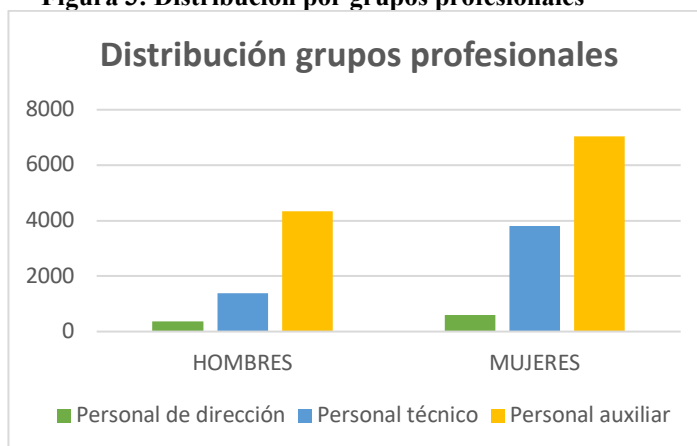
d) El Grupo profesional 3 realiza tareas consistentes en la ejecución de actividades que, aun cuando se realicen bajo instrucciones precisas, requieren conocimientos, destreza y dominio dentro de su especialidad, pero su responsabilidad está limitada por una supervisión directa y sistemática. Ejecutan actividades auxiliares y de soporte o apoyo a otros puestos o proyectos, correspondientes a procesos normalizados y bien definidos. Para formar parte de este grupo profesional se requieren competencias derivadas de la formación académica y/o profesional de grado medio, o equivalente, complementados con una experiencia o titulación, y a título orientativo podrían ser Monitor de programa o taller, Auxiliar de servicio de ayuda a domicilio, Auxiliar Sociosanitario, Trabajador/a familiar, Ayudante de cocina, Personal de mantenimiento o Auxiliar administrativo.

e) El Grupo profesional 4 realiza tareas que consisten en actividades que siguen un método de trabajo preciso, con alto grado de supervisión. Exigen conocimientos profesionales de carácter elemental como los puestos de soporte auxiliar que siguen rutinas e instrucciones concretas simples y repetitivas. Para formar parte de este grupo profesional se necesitará la ESO, como formación básica exigible, o formación profesional básica, que puede complementarse con formación específica de grado medio o experiencia profesional. A título orientativo podrían ser Portería, Ordenanza, Conserje, Personal de limpieza, Personal de almacén, Repartidor o Telefonista.

Finalmente, dentro del artículo 43 del Convenio Colectivo de Acción e Intervención social se encuentra la Comisión sectorial de formación que determina los objetivos a los que responderá la formación profesional dentro de la empresa, centro o entidad. Entre otros, estos consisten en favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal proporcionando la actualización o nueva adquisición de conocimientos y prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en su puesto de trabajo o en el mercado de trabajo. Se recogen también cuestiones relativas a aumentar la competitividad o eficiencia de la institución, a la promoción profesional o a evitar riesgos laborales, y destaca especialmente cualquier otro objetivo que beneficie a la atención efectiva de las personas usuarias de la entidad o centro en cuestión. Tomando como referencia los datos del INE en 2020⁷⁵, se pueden observar el número de profesionales según grupo profesional: en personal de dirección estaría el grupo profesional 1, en personal técnico el grupo profesional 2 y en personal auxiliar se muestran conjuntamente los grupos profesionales 3 y 4. En los niveles de menos especialización hay más personas, y la distribución por género sigue un mismo patrón en los 3 grupos, a pesar de que la diferencia entre hombres y mujeres es menor en el personal de dirección que en el resto de los grupos profesionales.

⁷⁵ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar*, España, 2020.

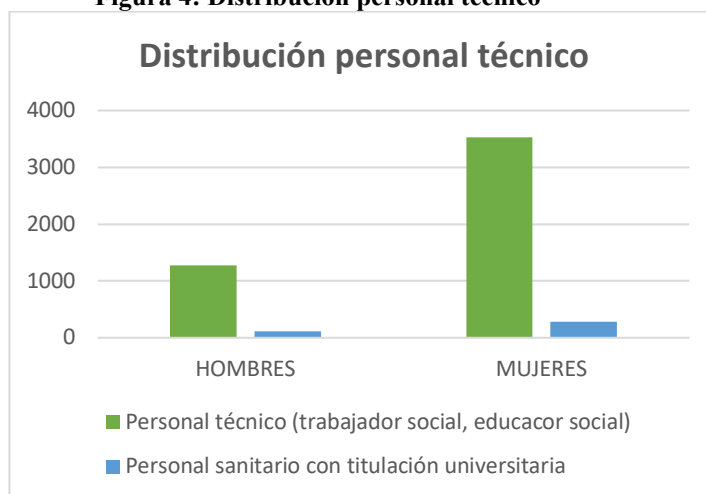
Figura 3: Distribución por grupos profesionales



Elaboración propia con datos del INE

Tal como se puede observar en la siguiente gráfica, es el personal técnico del ámbito social el mayoritario en sinhogarismo, siguiendo la lógica de los profesionales reconocidos en el Convenio Colectivo de Acción e Intervención social. Aun así, los datos muestran un 7,5 % de personal sanitario universitario dentro de este grupo profesional.

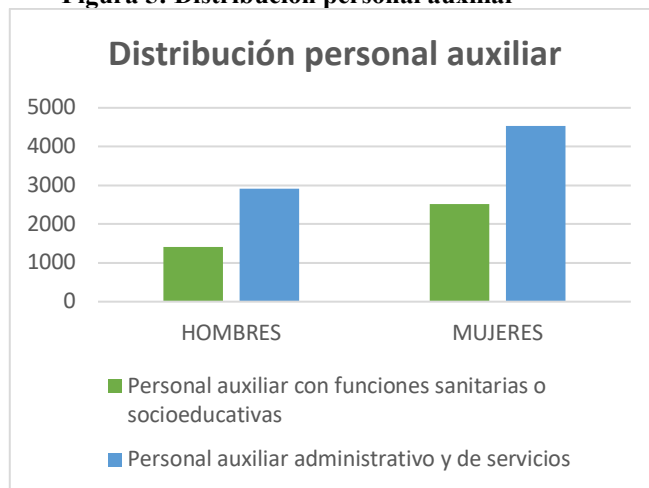
Figura 4: Distribución personal técnico



Elaboración propia con datos del INE

Por último, se puede observar como el número de personal auxiliar administrativo y de servicios es mayor que el de personal auxiliar con funciones sanitarias o socioeducativas. La distribución por géneros muestra un mismo patrón en los dos grupos profesionales, siendo mayoritarias las mujeres.

Figura 5: Distribución personal auxiliar



Elaboración propia con datos del INE

3.- Sobre roles profesionales

Situándonos en el rol de los profesionales en el sistema actual (tradicional, en escalera, asistencialista) y tomando como referencia las entrevistas a las personas usuarias de recursos de sinhogarismo, la mayoría de referencias a los/as profesionales son positivas: que *son demasiado buenos y aguantan demasiado* (EPSH23-25.05-Usuaría Piloto), que *la trabajadora social siempre está atenta a las necesidades y ayuda a hacer gestiones varias* (EPSH32-12.06-Usuaría Institución), que *las profesionales eran buenas y nunca tenía problemas con ellas* (EPSH29-13.06-Usuario Institución) o que *son profesionales de lujo* (EPSH26-05.06-Usuario Piloto). Incluso se refiere que las personas usuarias *son ayudadas cuando lo necesitan y cuando no* (EPSH26-05.06-Usuario Piloto), mostrando una posible implicación que va más allá de las responsabilidades propias.

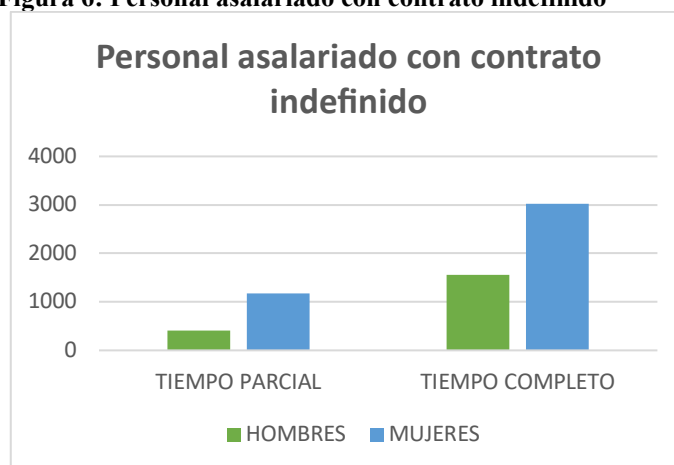
Uno/a de los/as profesionales/as más presentes en el ámbito del sinhogarismo es el del trabajador/a social, una profesión especialmente feminizada que desarrolla su actividad profesional vinculada generalmente a los Servicios Sociales de distintas instituciones públicas o privadas⁷⁶. La encuesta del INE de 2020 mostró que el 85% de las personas sin hogar encuestadas refirieron que habían tenido contacto en el último año con un/a trabajador/a social, y mayormente las mujeres.

⁷⁶ GERULL, Susanne, “Homelessness and Social Work: Current challenges and future opportunities” en BRETHERTON, J. y PEACE, N. (eds), *The Routledge Handbook of Homelessness*, Routledge, 2023. p. 96-107; MORÁN CARRILLO, José María y FLORES SÁNCHEZ, Manuel, “El Trabajo Social como forma de control: un análisis desde la perspectiva de la Epistemología histórica”, *Cuadernos de trabajo social*, 2018.

Es relevante mencionar que los roles profesionales pueden producir alteraciones negativas a las personas que deberían ser sus beneficiarias⁷⁷. El desafío de un cambio de paradigma apela, no sólo al cambio en la mirada y en las competencias de los/as profesionales, sino a una transformación mayor en toda la estructura. Hay que dejar de visibilizar a las personas en situación de sinhogarismo como un colectivo vulnerable para visibilizarlo como un colectivo vulnerado en el ejercicio de sus derechos, lo que planteará un cambio en el foco de atención, el tipo de intervención a realizar y el planteamiento de la formación a los/as profesionales pertinentes.

Si se analiza la relación entre trabajadores y personas sin hogar desde una perspectiva cuantitativa, según la base de datos del INE del 2020, el género y tipo de jornada (a tiempo completo o parcial) de los/as profesionales en este ámbito con contrato indefinido, temporal, subcontrato o voluntario era el siguiente:

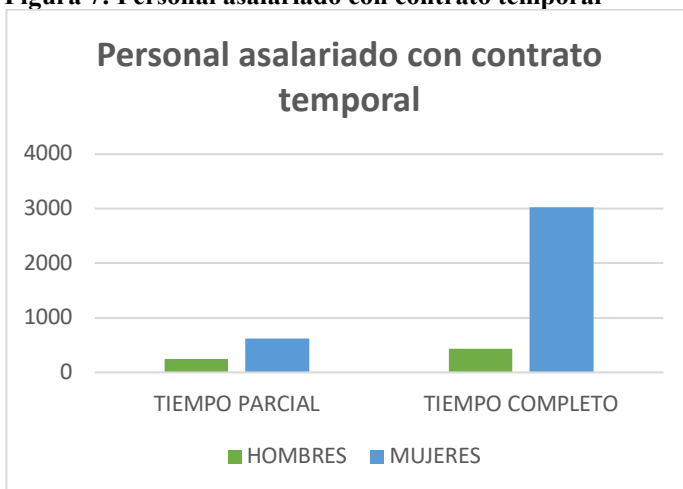
Figura 6: Personal asalariado con contrato indefinido



Elaboración propia con datos del INE

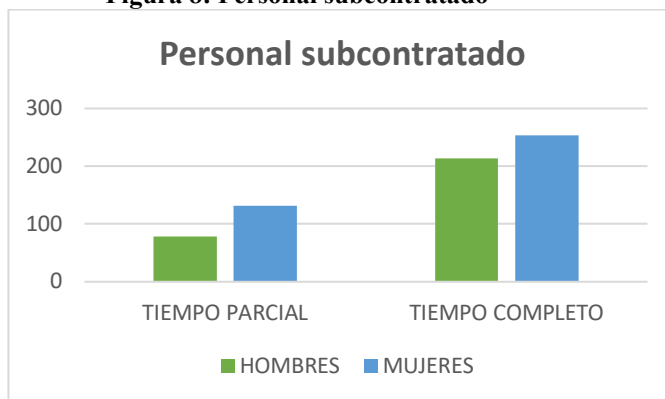
⁷⁷ Ver AGULLES MARTOS, Juan Manuel, “La codificación institucional de las personas sin hogar. Un estudio de caso”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2022, 180, 3-18

Figura 7: Personal asalariado con contrato temporal



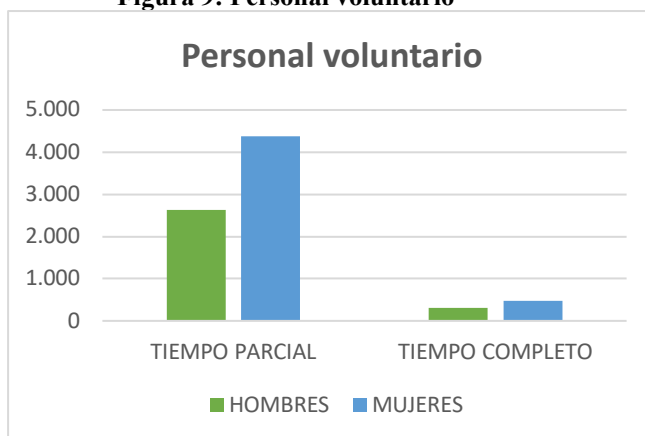
Elaboración propia con datos del INE

Figura 8: Personal subcontratado



Elaboración propia con datos del INE

Figura 9: Personal voluntario



Elaboración propia con datos del INE

Cabe observar primeramente que este es un sector claramente feminizado, pues el 65% de las profesionales con contrato indefinido, temporal, subcontratado y voluntario son mujeres. Otro factor que destacar es la fuerte presencia de los voluntarios/as en este ámbito, pues representan un 46% sobre el total de profesionales. A pesar de que el tiempo parcial está bastante presente en este ámbito (un 29 % del total de los profesionales asalariados), hay más profesionales contratados a tiempo completo que a tiempo parcial en cada categoría, a excepción de los voluntarios/as que mayoritariamente colaboran a tiempo parcial.

Según INE-2022, de las 19.967 personas trabajando en el ámbito de sinhogarismo, el 43% es a tiempo completo, y el 57% a tiempo parcial. De igual modo, atendiendo a la vinculación laboral, el 49,5% es asalariado, el 44,6% voluntario y el 5,9% tiene otra vinculación (subcontratado, estudiante en prácticas, religioso...). Estos datos muestran que se mantiene la tendencia a precarizar los contratos de los profesionales del ámbito, debido al alto tanto por ciento de personas a tiempo parcial, y a colocar parte de la práctica en manos de personas voluntarias. De hecho, si se simulean los datos relativos a la vinculación laboral y a la dedicación, los/as profesionales de los centros han estado constituidos mayoritariamente por personal voluntario a tiempo parcial (41,2% del total) y por asalariados a tiempo completo (36,3% del total).

Entre los/as que dormían en lugares al margen de la red normalizada de recursos, había más personas que en el último año no habían tenido contacto con un/a trabajador/a social. Esta falta de contacto con profesionales en el último año apunta a un grupo de personas sin hogar en situación de desprotección o marginalidad extrema, al no participar de recursos tan básicos como la atención de algún profesional. Por nacionalidad, el porcentaje de personas sin hogar extranjeras que había tenido contacto con un/a trabajador/a social en el último año era menor que entre población española, algo que orienta sobre cómo la nacionalidad puede ser un factor de vulnerabilidad entre este colectivo. Muy significativo es que, dentro del grupo de personas sin hogar extranjeras, el que menos contacto había tenido era la población de origen africano. Este tipo de información debe ser la que permita organizar planes de acción y estrategias que se centren en conseguir que todo el mundo tenga acceso a los recursos necesarios tratando de aplacar lo máximo posible las diferencias o vulnerabilidades que les atraviesen.

Con respecto a la opinión de las personas sin hogar sobre esa ayuda recibida por profesionales, el 20% de los jóvenes de entre 18 y 29 años afirmó no haber recibido nada de ayuda por parte de los servicios sociales, siendo este el grupo de edad con peor valoración de la atención. En conclusión, la insatisfacción con la atención profesional es mayor entre población sin hogar joven. Las entrevistas con personas sin hogar en diferentes situaciones vitales apuntan en esta misma dirección, al ser muchos/as las que se quejan de no haber sido ayudados y apoyados cuando lo necesitaban. Se dan situaciones en las que, por ejemplo, habiendo tenido posibilidad de percibir una ayuda económica, no lo habían hecho por el funcionamiento deficiente de ciertas administraciones y profesionales.

4.- Roles profesionales en relación con el Modelo de Atención Centrada en la Institución

Los especialistas en el ámbito refieren que los recursos no se adecúan a las necesidades individuales (EPSH1-21.02-Tercer Sector), e incluso sostienen que hay unas consecuencias a raíz de la institucionalización a la que se somete con frecuencia al colectivo, puesto que ésta perpetua las desigualdades y el estigma, y por tanto no siendo medidas eficaces para combatir el sinhogarismo (EPSH6-24.03-Tercer Sector). No se puede fomentar la autonomía de una

persona que no puede tomar ninguna decisión sobre su vida (EPSH8-28.03-Científico). Aunque el factor humano es el más difícil de cambiar, pues requiere de mucha reflexión y crítica, el trabajador tiene que entender que es profesional de lo social y que la persona sin hogar es profesional de su propia vida. A veces es difícil que no impongan su criterio (EPSH4-30.03-Nacional), o que muestren actitudes paternalistas que surgen de la buena voluntad, porque para algunos profesionales es difícil ver cómo una persona toma decisiones con las que no está de acuerdo (EPSH8-28.03-Científico). En la formación universitaria el enfoque sigue siendo conservador, hay necesidad de replantearse y ser crítico para salir del enfoque clásico. Hay muchos profesionales que son autocríticos en su trabajo, tanto en el ámbito privado como en el público, y se lo trasladan a la Administración y a los responsables de las entidades correspondientes. A pesar de ello, también existen profesionales que se acomodan y sienten que no son capaces de generar cambios en el sistema, crean dependencia, y pierden esperanza y autoestima (EPSH6-24.03-Tercer Sector). Es de vital importancia el trabajo en equipo, dotar de más recursos a la red de servicios, que actualmente está infradotada, contar con perfiles profesionales variados y ofrecer buenas condiciones laborales (EPSH8-28.03-Científico).

Debido a que el modelo centrado en la institución o el servicio está impregnado del modelo biomédico, la mirada de los profesionales se centra en los déficits y las necesidades de la persona usuaria, las decisiones dependen de los/as profesionales, se utiliza un lenguaje clínico y con tecnicismos y la intervención se centra en conductas alteradas o patologías⁷⁸. En contrapartida, en un modelo centrado en la persona, el foco está en las capacidades y habilidades de la persona, se comparten las decisiones, el lenguaje es familiar y claro y la intervención es global centrándose en el plan de vida de las personas. Así pues, mientras el primer modelo se centra en cubrir las plazas de un servicio, el segundo se centra en la calidad de vida de la persona.

5.- Relaciones entre persona cuidadora y persona cuidada

La estrategia clásica de atención y cuidados al sinhogarismo, muy centrada en la asistencia para la supervivencia (proporcionar comida, cama y ropa)⁷⁹, no prevé mecanismos de reintegración social, por lo que las personas, pese a apoyarse en los recursos que se les proporcionan no ven resuelta su situación. Esta paradoja acaba por generar desconfianza y fatiga institucional. Los/as trabajadores/as como parte de estos recursos, en ocasiones se ven obligados a participar de las lógicas propias de un sistema institucionalizado donde no hay ni tiempo ni recursos suficientes para atender a las personas como deberían. La desconfianza mutua⁸⁰, que se genera en muchos casos entre los/as trabajadores/as y las personas en situación de sinhogarismo es un efecto más del modelo actual cuyo punto de partida es la sospecha y el escepticismo hacia las capacidades, motivaciones y decisiones de las personas sin hogar.

Aun así, los cuidados y su consideración social han ido cambiando a lo largo de la historia. Las entrevistas coinciden en que se ha dado un cambio de paradigma en lo que a los cuidados se refiere, y pese a que esta transformación se aprecia más en un nivel teórico, sí que se percibe una predisposición positiva hacia formas de cuidar más respetuosas e individualizadas. Esta transformación en las formas de acompañar se presenta de manera clara

⁷⁸ SEVILLA, Javier et al. “Un concepto de Planificación Centrada en la Personas para el siglo XXI”. Fundación Adapta, 2009.

⁷⁹ CABRERA, Pedro, “La vida al raso. Intervención educativa con personas sin hogar”, *Educación Social*, nº27, 2004, pp. 11-20, p. 18.

⁸⁰ DE BENITO, Castanedo, “Personas sin hogar. Investigación proyectiva en un encuentro de acogida”, 2014.

en los programas que siguen una lógica desinstitucionalizadora, no así en modelos más tradicionales. El modelo de la atención delimita las posibilidades en cuanto al tipo de relación entre profesionales y personas en situación de sinhogarismo. Las prácticas desinstitucionalizadoras permiten relaciones entre cuidador-cuidado caracterizadas por un trato digno y más horizontal, siempre tratando de respetar el marco de derechos. Sin embargo, en los modelos institucionalizantes su mismo funcionamiento imposibilita una atención individualizada, establece dinámicas de poder rígidas y provoca profundas frustraciones tanto en el/la profesional como en las personas en situaciones de sinhogarismo.

En ocasiones se pueden crear vínculos entre trabajador/a y persona usuaria, que incluso puedan sustituir o complementar otro tipo de vínculos sociales como los familiares, de amistad o vecinales. En las entrevistas, gran parte de las personas usuarias entrevistadas han manifestado tener muy buena relación con los trabajadores, especialmente en los de menor número de plazas y especialmente en los programas *Housing First* (EPSH26-05.06-Usuario Piloto; EPSH27-08.06-Usuaría Piloto). Esta vinculación emocional les puede hacer asumir responsabilidades o funciones que no les corresponde y para las que no están formados (EPSH8-28.03-Científico; EPSH1-21.02-Tercer Sector).

Capítulo Tercero. Factores de riesgo y desencadenantes de los procesos de institucionalización

En el contexto del sinhogarismo, el análisis de los factores de riesgo que llevan a itinerarios de institucionalización tienen que ponerse en relación directa los factores de riesgo que conducen a la propia situación de sinhogarismo.

El sinhogarismo no es una fase de la vida de las personas ante la que quepa preguntarse por qué algunas de las personas en esta situación son institucionalizadas. Porque la pregunta sobre por qué (cuáles son los factores de) la institucionalización, viene precedida de la pregunta de por qué (cuáles son los factores para que) se produzca la situación de sinhogarismo, que en sí misma es una situación social, una ubicación de la persona en el entramado social. Y no una situación cualquiera, sino una situación en principio problemática, que apunta a una situación de insatisfacción de necesidades básicas, de exclusión social y marginalización, de –en definitiva- vulneración de los derechos. De esta manera, la situación de sinhogarismo, sobre todo desde el punto de vista de que es expresión de una situación de vulneración de Derechos, exige una respuesta de los poderes públicos. Y la exige no meramente en el sentido de los otros supuestos, en los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (art. 9.2 Ce). Sino que exige que esa propia situación sea corregida, en el horizonte de que esa situación sea erradicada.

Lógicamente, esto no implica que desde este punto de partida se pueda hacer la indagación de por qué dada la situación de sinhogarismo, algunas personas transitan hacia la institucionalización (y otras no) y cuáles son los factores para que ello se produzca. Esta cuestión, de todas formas, presenta algunas particularidades que merecen ser mencionadas de entrada. En primer lugar, la “decisión” de acceder a instituciones típicamente se toma por parte de la propia persona en situación de sin hogar. Se hace en el contexto de unas alternativas limitadas y en un marco de respuestas de políticas públicas insuficientes. Pero en general no a partir de decisiones de terceras personas. En segundo lugar, la situación de institucionalización o no institucionalización es típicamente dinámica, en ocasiones con entradas y salidas de las instituciones, algunas de las cuales, por otra parte, ofrecen solo servicios con carácter temporal. En tercer lugar, hay una cierta ausencia de datos sobre estos factores, toda vez que la mayoría de los estudios se han centrado en los factores del sinhogarismo, sin indagar en los factores que conducen a decisiones de institucionalización. Todas estas cuestiones habrán de ser tenidas en cuenta en lo que sigue.

Es preciso detenernos en las dificultades y límites para realizar un diagnóstico del sinhogarismo y, particularmente, en la consideración de sus factores desencadenantes, ya que en España ha existido una cierta dificultad para estimar la incidencia del sinhogarismo y para establecer la propia conceptualización jurídica y política del fenómeno. Hasta las leyes 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI y la 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación no se había introducido el concepto, y es la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda la que adopta una definición legal del mismo, pese a que en Europa ya se usaba sin problemas la clasificación ETHOS. Pero incluso en presencia de esta tipología, la dificultad de contar con datos fiables ha permanecido. En 2014 Sales señalaba que de acuerdo con las cifras oficiales la incidencia del sinhogarismo en España era extraordinariamente baja comparada con otros países europeos e incluso su modesto crecimiento durante la Gran

Depresión apuntaba más bien a problemas metodológicos y a la ausencia de datos fiables⁸¹. La comparación –o las dificultades de comparación- con otros países del entorno, en ausencia de otra explicación plausible a las diferencias observadas, también apuntan a problemas de medición. Así, los relativamente bajos niveles de sinhogarismo en España paradójicamente no se relacionarían necesariamente con menores niveles de este fenómeno comparado con otros países del entorno, sino que estarían relacionados con cuestiones relativas a la medición del fenómeno, en relación con la limitación de las respuestas al problema⁸².

Por ello, plantear por qué una persona está en situación de sinhogarismo, cuál es la causa de esa situación o cuáles son los factores y desencadenantes que han conducido a ello puede llevar a multitud de respuestas que se pueden considerar verdaderas⁸³. Y lo mismo si en lugar de planteárnoslo respecto a una persona concreta nos lo planteamos con carácter general. Y es que las causas pueden remitirse a cuestiones muy diferentes. Así, se puede distinguir, en primer lugar, entre causas distales (más lejanas, pero no menos importantes) frente a las proximales⁸⁴. Se puede distinguir, en segundo lugar, entre factores que predisponen y efectos adversos que precipitan. Por último, y en lo que quizá es la distinción más habitual y sobre la que más se ha discutido, se puede distinguir entre casos individuales y tendencias generales⁸⁵.

Tabla 9: Factores de sinhogarismo

Tipos de factores de sinhogarismo		
Por la inmediatez	<i>Causas distales</i>	<i>Causas proximales</i>
Por la forma en que operan	<i>Factores que predisponen (factores de riesgo)</i>	<i>Efectos adversos que precipitan (desencadenantes)</i>
Por la generalidad	<i>Tendencias generales</i>	<i>Casos individuales</i>

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de la literatura

Respecto al criterio de la inmediatez, la distinción entre lo distal y lo proximal es común en el análisis de los fenómenos sociales. Así, por ejemplo, en el ámbito de la investigación sobre los determinantes sociales de la salud, que se puede tomar aquí como referencia para esta idea, se suele distinguir los determinantes “upstream” y “downstream”. Sobre la forma de operar, es relevante la distinción entre “factores de riesgo” y “desencadenantes” (triggers). Conceptualmente la diferencia viene dada por el grado de concreción, pues los factores desencadenantes pueden por lo general remitirse a factores de riesgo más generales⁸⁶. Pero la distinción cobra sentido, porque los desencadenantes son también el elemento que en un caso concreto dado puede decantar una situación de vulnerabilidad respecto al sinhogarismo. La tercera distinción, la que hace referencia a los casos individuales y las tendencias generales o, en un sentido análogo, entre lo individual y lo estructural. La dialéctica entre lo individual y lo estructural ha conducido a debates –a veces estériles- entre quienes proponían explicaciones

⁸¹ SALES, Albert, “How Many Homeless People Live in Spain? Incomplete Sources and Impossible Predictions”, *European Journal of Homelessness*, Vol. 9, Nº 2, 2015, pp. 215-231.

⁸² FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda sociales en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, Fundación FOESA, Madrid, 2018, p. 215.

⁸³ WRIGHT, James, RUBIN, Beth, DEVINE, Joel, *Beside the golden door. Policy, politics and the homeless*, Aldine De Gruyter, Nueva York, 1998.

⁸⁴ WILLIAMS, David, “The Social Determinants of Health: Coming of Age”, *Annual Review of Public Health*, Vol. 32, nº 1, 2011, pp. 381-398, p. 383.

⁸⁵ KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 50-58, p. 52.

⁸⁶ EDGAR, Bill, *European Review of Statistics on Homelessness*, FEANTSA, Bruselas, 2009, p. 8.

basadas en defectos de las personas en situación de sinhogarismo (centrándose en cuestiones como las adicciones o las enfermedades mentales) y quienes abogaban por explicaciones estructurales relativas a la vivienda o la pobreza. Cabe decir, por un lado, que los factores personales en realidad no existen de por sí, sino que siempre tienen que ver con cómo tales factores operan socialmente. Sin embargo, como ha advertido Koegel, ambas perspectivas en realidad están respondiendo a preguntas distintas: la estructural plantea por qué el sinhogarismo es tan prevalente y persistente, mientras que la individual, a pesar de que en principio también se plantearía las causas del fenómeno, en realidad lo que se pregunta es quiénes tienen mayores riesgos de sinhogarismo o, dicho de otro modo, quienes están en una situación de mayor vulnerabilidad respecto al sinhogarismo⁸⁷.

Frente a todas estas distinciones, que en ocasiones apuntaban a presupuestos y metodologías diferentes, ha surgido un marco integrador que se plantea las cuestiones estructurales, definidas como una serie de aspectos demográficos, sociales, económicos y de políticas públicas que afectan a los sectores más vulnerables, como asume en Europa FEANTSA⁸⁸. Este tipo de aproximaciones, a veces denominada “nuevo consenso”⁸⁹ (que más que causas prefiere hablar de factores de sinhogarismo) no ha estado tampoco exenta de críticas por quienes ven un compromiso poco fundado teóricamente. Para Fitzpatrick, que defiende lo que denomina una perspectiva “realista crítica”, los mecanismos causales del sinhogarismo se pueden dar en cuatro niveles: de las estructuras económicas, de las estructuras de vivienda, de las estructuras patriarcales e interpersonales y de los atributos individuales⁹⁰. Y constata que la mayoría –aunque no todas- las personas en situación de sinhogarismo vienen de circunstancias de pobreza, aunque por otro lado la mayoría de las personas en situación de pobreza no experimentan el sinhogarismo; aunque el hecho de que la pobreza no sea una condición necesaria del sinhogarismo no elimina la posibilidad de que esté entre sus factores causales. Batterham, por su parte, explora la posibilidad de un marco ecléctico (híbrido), sosteniendo que hay una interacción compleja entre diferentes factores, como mercados de la vivienda, mercados de trabajo y capital, salud y bienestar, relaciones interpersonales, aspectos institucionales y experiencias pasadas de sinhogarismo, todo ello en un marco de estratificación social y desigualdades⁹¹.

El “nuevo consenso” distingue entre factores de tipo estructural, institucional, relacional y personal, que actúan de formas combinadas y variables⁹²; aunque en la sistematización que se adopta en esta investigación se distinguirá entre los factores y desencadenantes de tipo personal y los factores y desencadenantes de tipo contextual. También conviene tener en cuenta que el sinhogarismo no es meramente una situación en la que las personas caen y permanecen, ante lo cual cabría simplemente establecer cuáles son los factores que llevan a esta situación

⁸⁷ Idem, p. 53.

⁸⁸ FEANTSA, “Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness”, Junio 2013, p. 8.

⁸⁹ PLEACE, Nicholas, “The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping Rough”, *Housing studies*, Vol. 15, nº 4, 2000, pp. 581-594.

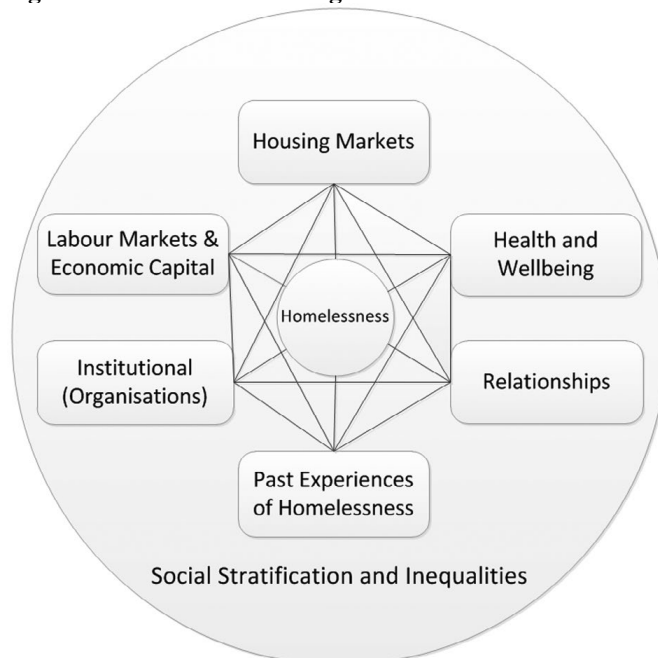
⁹⁰ FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, Nº 1, 2005, p. 13.

⁹¹ BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, pp. 1–24.

⁹² FEANTSA, “Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness”, FEANTSA, “Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness”, Junio 2013, p. 8. PLEACE, Nicholas, “The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping Rough”, *Housing studies*, Vol. 15, nº 4, 2000, pp. 581–594. Ver FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda sociales en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, Fundación FOESA, Madrid, 2018, p. 20).

crónica. El sinhogarismo en muchas ocasiones es una situación dinámica, en la que las personas entran, salen y quizá vuelven a entrar, algo en lo que obviamente tiene gran influencia el tipo de respuestas sociales e institucionales que se dé a esta situación⁹³.

Figura 10: Factores de sinhogarismo de Batterham



Fuente: Batterham, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, 1-24.

1.- Factores de riesgo y desencadenantes personales que llevan a la toma de decisión de un itinerario de institucionalización

Como se acaba de ver, los primeros esfuerzos en establecer circunstancias personales incidían especialmente en aspectos como la enfermedad mental o el abuso de drogas, es decir, aspectos concretos y fácilmente identificables⁹⁴. Y aunque estas circunstancias están presentes de forma significativa entre las personas en situación de sinhogarismo –lo son comparado con la población domiciliada-, distan de tener la importancia decisiva monocausal que en ocasiones se les quiso dar. Por otra parte, el perfil de las personas en situación de sinhogarismo con un historial de adicción o de enfermedad mental es más similar a las personas en situación de sinhogarismo que no tienen ese historial, que con personas que no están en situación de sinhogarismo, pero sí tienen un historial de enfermedad mental o adicción. La presencia de estas circunstancias no permite establecer sin más una relación de causalidad: al mismo tiempo

⁹³ KOEGEL, Paul, “Course of Homelessness”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, p. 225; EDGAR, Bill, DOHERTY, Joe y MINA-COULL, Amy, *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*, The Policy Press, Bristol, 2000, p. 3

⁹⁴ KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 50-58, p. 55.

que pueden factores que precipiten la situación de sinhogarismo, también podría ser que la situación de sinhogarismo fuera un factor favorecedor de adicciones o de enfermedad mental. Los factores personales no existen de por sí aisladamente de cómo tales factores operan socialmente. Al tiempo que todos ellos se pueden remitir a uno o más factores de carácter estructural.

Con estas prevenciones siempre presentes, además de circunstancias clásicas que se han mencionado, se va a hacer referencia a una serie de factores personales que se han identificado como relevantes para la situación de sinhogarismo y, eventualmente, de la institucionalización a raíz de ello.

Tabla 10: Factores de riesgo y desencadenantes personales

Los factores de riesgo y desencadenantes personales	
1. Nacionalidad y extranjería	
2. Desempleo y precariedad laboral	
3. Desahucio e imposibilidad de acceso a la vivienda por motivos económicos	
4. Salud	
4.1. Adicciones	
4.2. Circunstancias relativas a la salud (física y mental)	
5. Género	
5.1. Circunstancias relativas al género	
5.2. Violencia de género y otras formas de violencia.	
6. Desinstitucionalización:	
6.1. Privación de libertad	
6.2. Salida o abandono de centros de menores y otros alojamientos colectivos (discapacidad, violencia de género, salud mental).	
7. Factores relacionados con trayectorias personales	
7.1. Crisis de las redes de apoyo y relaciones	
7.2. Experiencias pasadas de sinhogarismo	
8. Factores relacionados con circunstancias personales	
8.1. Circunstancias relativas a la infancia	
8.2. Circunstancias relativas a la edad	
8.3. Intersección con discapacidad	
8.4. Circunstancias relativas al capital cultural	

1.1.- Nacionalidad y extranjería

El aumento de la población migrante desde finales del siglo XX ha supuesto el mayor cambio en la composición de las personas en situación de sinhogarismo en España⁹⁵. Si se atiende a los resultados de la encuesta del INE-2022 el 49,9% de las personas en situación de sinhogarismo tiene nacionalidad extranjera. La cifra es llamativa, si se tiene en cuenta que el total de la población extranjera residente en España es de únicamente el 11,8%. Esta comparación permite afirmar que uno de los principales factores personales de sinhogarismo es la nacionalidad⁹⁶. Este factor se relaciona con otros factores como el desempleo y la

⁹⁵ MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Desactivar el sinhogarismo*, PUV, Valencia, 2022, p. 31.

⁹⁶ En el estudio realizado en Madrid en personas sin hogar pertenecientes al colectivo LGTBIAQ+, un 86,9 % pertenecían a países extracomunitarios, un 0,4 % a un país comunitario y un 12,7 % eran españoles/as. En cuanto a la situación administrativa un 47% del total se encontraba en situación irregular. Ver MAPER LGTBIAQ+, *Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, Informe 2022: Los*

precariedad, así como la carencia de redes de apoyo. En todo caso, la incidencia del sinhogarismo entre personas con nacionalidad extranjera no tiene que ver solo con la precariedad y el desarraigo producto de la migración. También tiene que ver con factores institucionales y con el régimen legal de la extranjería. Una prueba de ello se da en las respuestas que en la encuesta se da a las razones por las que las personas en situación de sinhogarismo no buscan empleo. La mitad de las personas en situación de sinhogarismo y sin empleo no lo están buscando y la segunda razón más mencionada de por qué no lo hacen (la primera son motivos de salud con un 42,5%) es la de carecer de “papeles”, con un 21,8%.

1.2.- Desempleo y precariedad laboral

El desempleo y la precariedad laboral –al igual que el siguiente factor relativo específicamente al acceso a la vivienda- funcionan como factores en dos sentidos. Por una parte, suponen circunstancias de carácter estructural que sirven de telón de fondo a una explicación general del fenómeno –y que por ello serán examinadas en el siguiente apartado. Pero, por otra parte, sucesos relacionados con esta precariedad son los disparadores que determinan el entrar en una situación de sinhogarismo para las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. En un estudio sobre sinhogarismo realizado en 2000 en la ciudad de Los Angeles (Estados Unidos) del que se hace eco Koegel, la mitad de las personas de la muestra habían sufrido, en el año anterior a haber entrado en situación de sinhogarismo, una disminución importante de sus ingresos por pérdida del trabajo o de alguna prestación de la que dependían. Y en la misma muestra, dos tercios habían pasado en el último año por separación, divorcio o una ruptura de relación, que en muchos de esos casos también había supuesto un incremento en la precariedad económica⁹⁷. En el caso español, según los datos de la encuesta del INE, la pérdida del trabajo es la segunda causa en términos porcentuales que las personas en situación de sinhogarismo mencionan como motivo de su situación de sinhogarismo, con un 26,8%. En el caso de las personas con nacionalidad española, el haber pedido el trabajo es primera causa más citada (26,7%).

En cuanto a la situación presente de las personas en situación de sinhogarismo –más allá de si la pérdida de empleo ha conducido a esa situación-, únicamente el 5,4% mencionan estar trabajando. La situación de desempleo es la mayoritaria, con un 71,2%, mientras que el 6,4% mencionan una situación de invalidez y un 4,1% la de jubilación o retiro. Como ya se ha dicho, la mitad de quienes se encuentran en situación de desempleo no están buscando trabajo. Entre las razones para ello mencionan problemas de salud un 42,5% y la carencia de papeles un 21,8%.

1.3.- Desahucio e imposibilidad de acceso a la vivienda por motivos económicos

Los factores directamente relacionados con la vivienda son también relevantes en la encuesta del INE. En concreto, los desahucios son mencionados como el motivo en un 16,1% de los casos, el no poder pagar más el alojamiento en un 14,7%, la finalización del contrato de alquiler en un 8% y la ruina del edificio en un 2,5%. En su conjunto, la suma de estos

derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+, Madrid, abril 2023, p. 10.

⁹⁷ KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 50-58, p. 56.

porcentajes de causas relacionadas con el acceso a la vivienda supera a cada una de las dos anteriores (extranjería y precariedad laboral), aunque claramente están estrechamente vinculadas.

1.4.- Salud: Adicciones

Las adicciones a drogas y alcohol han sido tradicionalmente uno de los factores más utilizados para la explicación de las causas personales del sinhogarismo, aunque es preciso matizar la explicación monocausal. Los datos de la encuesta del INE-2022 corroboran este cierto escepticismo respecto a la presencia generalizada de estas circunstancias, ya que el 12,6% de las personas entrevistadas refirieron que la causa o una de las causas por las que se quedaron en situación de sinhogarismo era el sufrir problemas de adicción. Es un porcentaje relevante, pero no un rasgo generalizado, como supone la imagen habitual de la persona en situación de sinhogarismo.

De acuerdo con la misma encuesta del INE, el 55,7% de las personas en situación de sinhogarismo manifiesta no consumir alcohol. El 57,7% afirma no haber consumido nunca drogas y el 42,3% solo en alguna ocasión, más en hombres que en mujeres. Si bien las adicciones están presentes de forma destacada entre las personas en situación de sinhogarismo, no parece ser el factor único y relevante que está presente en el imaginario, ni permiten determinar causalidad directa en el sentido de saber si la adicción ha conducido a la situación de sinhogarismo o si la situación de sinhogarismo genera mayor propensión a las adicciones.

1.5.- Circunstancias relativas a la salud (física y mental)

A la enfermedad mental le concedían los primeros estudios sobre sinhogarismo una relevancia alta, hasta el punto de considerar que era una de las claves del fenómeno. Aunque ya se ha advertido de la prudencia con que hay que tomar presuntos factores monocausales e individualizados, hay evidencia de que la prevalencia de enfermedad mental (y también de discapacidades intelectuales o cognitivas) es mayor entre las personas en situación de sinhogarismo que en la población general⁹⁸. La encuesta INE hace referencia a circunstancias de salud de las personas en situación de sinhogarismo que pueden indicar que el deterioro de la salud (física o mental) es un factor de sinhogarismo, pero sin duda la situación de sinhogarismo –y en general la falta de vivienda adecuada– puede afectar a la salud, no en vano se trata de uno de los *determinantes sociales de la salud* más documentados⁹⁹.

⁹⁸ NISHIO, Akihiro et al. “Causes of homelessness prevalence: Relationship between homelessness and disability”, *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, 71, 2017, pp. 180-188.

⁹⁹ LEMA AÑÓN, Carlos, “La revolución de los determinantes sociales de la salud: derecho a la salud y desigualdad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 36, 2020, pp. 289-317; SERRANO GUZMÁN, Silvia, RODRÍGUEZ DEL PLIEGO, Fernanda, “Determinantes sociales de la salud e interdependencia de derechos en el contexto de Covid-19: reflexiones sobre salud, vivienda, alimentación, trabajo y seguridad social”, en LEMA AÑÓN, C. (ed.), *Los determinantes sociales de la salud: más allá del derecho a la salud*, Madrid, Dykinson, 2021, pp. 71-92, esp. pp. 76-81.

1.6.- Género

Las estructuras patriarcales constituyen un contexto que actúa como factor para el sinhogarismo, junto con otras estructuras sociales¹⁰⁰ que serán analizadas como factores contextuales y estructurales. La perspectiva de género exige estar presente en el análisis de los factores conducentes al sinhogarismo para detectar diferencias de género en la forma en que operan los distintos factores y para ver en qué medida estos diferenciales se relacionan con cuestiones de tipo estructural. La encuesta del INE de 2022 muestra un número mayor de hombres que de mujeres en esta situación (76,7% y 23,3% respectivamente). No obstante, estas cifras han de ser matizadas porque en España se ha dado un incremento en el número de mujeres en situación de sinhogarismo y un incremento de su peso relativo en el total; y no podemos olvidar la cuestión de la “invisibilización” del sinhogarismo femenino. Las personas del colectivo LGTBIAQ+, el rechazo a la expresión de la orientación sexual y/o expresión de género hace que “numerosas personas, principalmente jóvenes, sean expulsadas o abandonen sus hogares y se trasladen a otras ciudades o migren a países con más derechos”¹⁰¹, incrementándose el riesgo de sinhogarismo. También es necesario señalar las causas vinculadas a la violencia de género y otras formas de violencia que también constituyen desencadenantes de sinhogarismo.

1.7.- Desinstitucionalización

Hay una significativa literatura que ha destacado cómo la desinstitucionalización es un factor significativo desencadenante del sinhogarismo¹⁰², lo que resulta paradójico: la desinstitucionalización en el caso de las personas sin hogar puede ser un factor de sinhogarismo. En la casuística, la encuesta del INE señala que un 7,2% precisaba que el motivo de su situación de sinhogarismo se había producido al haber salido en libertad tras haber estado en prisión, o desinstitucionalizaciones de salidas o abandonos de centros de menores y otros alojamientos colectivos (discapacidad, violencia de género, salud mental y otros). Un 2,7% del total mencionaban la salida o abandono de un centro de menores, y esta cifra sube hasta el 11% entre las personas de entre 18 y 29 años. *Lo ideal sería que los circuitos de violencia de género estuvieran suficientemente dotados para que no cayeran mujeres de esos recorridos y terminaran sinhogarismo*” (EPSH2-27.02-Tercer Sector).

¹⁰⁰ FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005.

¹⁰¹ MAPER LGTBIAQ+, *Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, Informe 2022: Los derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+*, Madrid, abril 2023, p. 4.

¹⁰² BOHANON, Cecil, “The Economic Correlates of Homelessness in Sixty Cities”, *Social Science Quarterly*, 72 (4), 1991, pp. 817-825; ELLIOTT, Marta, y KRIVO, Lauren J., “Structural Determinants of Homelessness in the United States”, *Social Problems*, 38 (1), 1991, pp. 113-131; HONIG, Marjorie, FILER, Randall K., “Causes of Intercity Variations in Homelessness”, *The American Economic Review*, vol. 83, nº 1, 1993, pp. 248-255; FLORIDA, Richard, MELLANDER, Carlotta y WITTE, Peter, “The Geography of Homelessness”, *Working Paper Series*, Martin Prosperity Institute, Toronto, 2012, pp. 1-26.

1.8.- Factores relacionados con trayectorias personales

Las crisis de las redes de apoyo y relaciones son elementos relevantes de sinhogarismo¹⁰³. En la encuesta del INE 2022 las personas en situación de sinhogarismo mencionan la separación de la pareja como uno de los motivos (14,1% de los casos) o el debilitamiento de las redes de apoyo por cambios de localidad (9,6%). Igualmente, se menciona la relevancia de experiencias pasadas de sinhogarismo vinculadas a salud mental, salud física o drogodependencias que actúan bidireccionalmente, siendo causas y consecuencias de esta situación. Batterham habla del carácter autoperpetuador del sinhogarismo, donde las experiencias pasadas de sinhogarismo son a su vez un factor de sinhogarismo¹⁰⁴.

1.9.- Factores relacionados con otras circunstancias personales

Del examen de las experiencias de vida de los adultos en situación de sinhogarismo se deriva que en muchas ocasiones no han sido ajenas a la pobreza, la exclusión o la propia inseguridad en la vivienda¹⁰⁵. También las alternaciones de la estabilidad familiar, no haber vivido con las propias familias (sea por haber estado en guarda o haber estado institucionalizados) o haber tenido experiencias traumáticas en el ámbito familiar (adicciones, abusos físicos o sexuales, etc.)¹⁰⁶. Así, desde procesos de desinstitucionalización de menores, a partir de circunstancias vividas durante la infancia, el paso a la adultez es un proceso que en muchos casos supone un factor de riesgo de sinhogarismo.

Los datos refieren que se ha venido produciendo un aumento de los jóvenes en situación de sinhogarismo en situación de calle, aunque disminuyen como personas usuarias de centros asistenciales por “no desean ser considerados personas sin hogar y no suelen acceder a los recursos disponibles para este colectivo, evitando albergues, comedores, roperos e incluso la intervención de servicios de emergencia”¹⁰⁷. Y se observa que el número de personas mayores en situación de sinhogarismo es relativamente bajo, quizá por las dificultades de la vida en la calle o porque las políticas de pensiones junto con las residencias de mayores han permitido reducir drásticamente esta situación entre las personas mayores¹⁰⁸.

La cuestión de la discapacidad –aunque en muchas ocasiones analizada junto con la salud– es señalada en muchos estudios como uno de los factores que inciden en el sinhogarismo¹⁰⁹. En la encuesta del INE 2022 un 20,5% de las personas manifiestan tener

¹⁰³ BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, pp. 1–24, p. 18; FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005; SHINN, Marybeth, “International Homelessness: Policy, Socio-cultural, and Individual Perspectives”, *Journal of Social Issues*, Vol. 63, nº 3, 2007, pp. 657–677.

¹⁰⁴ BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, p. 12.

¹⁰⁵ KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 50-58, p. 55.

¹⁰⁶ Idem, p. 56.

¹⁰⁷ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020. Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, p. 20.

¹⁰⁸ CABRERA, Pedro, RUBIO, María José, BLASCO, Jaume, *¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo*, Fundación Caixa Catalunya, Barcelona, 2008, p. 34.

¹⁰⁹ FLORIDA, Richard, MELLANDER, Carlotta y WITTE, Peter, “The Geography of Homelessness”, *Working Paper Series*, Martin Prosperity Institute, Toronto, 2012; QUIGLEY, John M., RAPHAEL, Steven, “The

alguna discapacidad, con un 19,5% igual o superior al 33%. La falta de información o el desconocimiento sobre los apoyos posibles existentes por parte de la administración, o servicios sociales también es un factor de riesgo de sinhogarismo.

2.- Factores de riesgo y desencadenantes contextuales que llevan a la toma de decisión de un itinerario de institucionalización

¿Por qué dada la situación de sinhogarismo, algunas personas transitan hacia la institucionalización (y otras no)? ¿Cuáles son los factores para que ello se produzca? En primer lugar, el sinhogarismo, desde el punto de vista de las personas que se encuentran en ese escenario, es una situación dinámica¹¹⁰. También hay itinerarios para volverse personas en sinhogarismo: *nosotras en el albergue hemos tenido a... a personas que habían estado en programas de housing first y que (...) esto no ha supuesto su llave para cambiar de situación residencial y han vuelto a la calle, han fallado distintas cosas* (EPSH16-27.04- Científica). En segundo lugar, la ausencia de datos dificulta establecer cuáles son los factores para la institucionalización o que permiten o favorecen este tránsito, ya que la literatura se ha centrado más en los factores del propio sinhogarismo que en los de la institucionalización. En tercer lugar, cabe discutir la agencia en la decisión de institucionalización, la idea de “voluntariedad”.

La circunstancia de esta voluntariedad es importante para destacar la agencia de las personas en situación de sinhogarismo a la hora de interactuar con las instituciones; donde ejercen decisiones con importantes restricciones, decisiones que se enmarcan por lo general en contextos de alternativas muy limitadas y en un marco de respuestas públicas insuficientes y de una red institucional de respuesta al sinhogarismo que supone el marco en el que se toman las decisiones. La agencia se ejerce en unas condiciones en las que las opciones disponibles son reducidas, por lo que se cuestiona cuando determinados discursos políticos señalan que “el que duerme en la calle es porque quiere” cuando sobran plazas en albergues. La situación debería cuestionar por qué una persona en situación de sinhogarismo no quiere alojarse en la red de atención y propiciar un debate sobre el modelo de atención a las personas en situación de sinhogarismo basado en albergues y los severos déficits que implica¹¹¹.

En este marco, es posible identificar algunos factores que inciden específicamente en las decisiones de institucionalización, como la cultura institucional, el autoestigma, el género, la juventud, la vejez y la condición de migrante. La cultura institucional se vincula con los requisitos de entrada y el carácter de las restricciones que inciden en la decisión de un itinerario de institucionalización; con lo que la experiencia de las personas en situación de sinhogarismo va generando aprendizajes institucionales relativos a las condiciones, ventajas e inconvenientes de acudir a las alternativas de institucionalización. En estos procesos, se generan y fortalecen autoestigmas sobre cómo las personas en situación de sinhogarismo creen que son percibidos por la población en general, y que pueden interferir en los procesos de inclusión facilitando los procesos de institucionalización y de falta de autonomía y autoestima. Respecto al género, se trata de una variable muy relevante en relación con la institucionalización, los datos indican

Economics of Homelessness: The Evidence from North America”, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 1, nº 3, 2001, pp. 323-336.

¹¹⁰ KOEGEL, Paul, “Course of Homelessness”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, p. 225.

¹¹¹ FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda sociales en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, Fundación FOESA, Madrid, 2018, p. 168.

que el número de mujeres en situación de sinhogarismo es menor que el de hombres –y va en aumento en los últimos años un aumento–, aunque las mujeres evitan en mayor medida que los hombres pernoctar en la calle y alojarse en albergues porque les consideran espacios inseguros con mayor exposición a la violencia machista¹¹². Así, el género constituiría un factor de institucionalización relevante. Las personas LGTBIAQ+ suelen tener mayores relaciones sociales que les hace más difícil quedar en situación de calle, aunque su situación sea de sinhogarismo¹¹³, a lo que suman no acudir a albergues por riesgo de discriminación y rechazo.

Por lo que se refiere a la juventud, en los últimos años se ha venido produciendo un aumento de jóvenes en situación de sinhogarismo en situación de calle, combinado con una disminución como personas usuarias de centros asistenciales. La explicación que se ha dado es que “no desean ser considerados personas sin hogar”¹¹⁴. Esa percepción y este comportamiento constituiría por lo tanto un factor que podría obstaculizar la institucionalización, pero también la propia posibilidad de ofrecer alternativas a estas personas. En cuanto al otro extremo etario, ya se ha destacado como el número de personas mayores en situación de sinhogarismo es relativamente bajo, más vinculado con las políticas de pensiones junto con la existencia de residencias de mayores¹¹⁵.

La investigación sobre los factores estructurales del sinhogarismo se ha concentrado habitualmente en dos grupos de factores que en última instancia chocan, como son el incremento de la vulnerabilidad social (asociada a la pobreza) y la disminución de la disponibilidad de vivienda asequible¹¹⁶. No obstante, y a pesar de la evidencia existente sobre ambos aspectos, ha sido difícil establecer una relación directa entre ambas, entre otras cosas – un problema que ya se ha comentado– por la falta de fiabilidad de las estimaciones sobre precisamente el número de personas en situación de sinhogarismo. La combinación entre baja calidad en el empleo y los altos costes de la vivienda han sido señalados como las principales dimensiones por las que las personas llegan a la exclusión social en el caso español¹¹⁷. De acuerdo con los parámetros del Informe Foessa de 2022, el porcentaje de personas en situación de exclusión social (moderada o severa) era el 23,4% de la población, con un 12,7% en exclusión severa, más de 11 millones de personas en situación de exclusión¹¹⁸. Todo ello lleva a la idea de que incluso si el número de personas en situación de sinhogarismo es limitado, los factores generales que llevan a esa situación no son ni mucho menos excepcionales.

Si bien los factores de carácter socio-económico como la pobreza/exclusión/precariedad son los ejes con lo que se debe analizar principalmente los factores de riesgo y desencadenantes contextuales, éstos no son los únicos, por lo que se les añadirán otros de cara a tener un marco general más completo y complejo, aunque tengan diferente capacidad explicativa y se manifiesten de manera multidimensional.

¹¹² Idem, p. 163.

¹¹³ MAPER LGTBIAQ+, *Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, Informe 2022: Los derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+*, Madrid, abril 2023, p. 5.

¹¹⁴ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020. Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2016, p. 20.

¹¹⁵ CABRERA, Pedro, RUBIO, María José, BLASCO, Jaume, *¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo*, Fundación Caixa Catalunya, Barcelona, 2008, p. 34.

¹¹⁶ KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 50-58, p. 54.

¹¹⁷ FUNDACIÓN FOESSA, *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2019; FUNDACIÓN FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2022, p. 491.

¹¹⁸ Idem, p. 139.

Tabla 11: Factores de riesgo y desencadenantes contextuales

Los factores de riesgo y desencadenantes contextuales
1. Factores socio-económicos 1.1. Precariedad laboral 1.2. Pobreza, desigualdad y exclusión social 1.3. Falta de disponibilidad de vivienda asequible 1.4. Contexto geográfico
2. Factores socio-comunitarios 2.1. Redes comunitarias 2.2. Racismo
3. Factores socio-políticos 3.1. Reinserción social 3.2. Insuficiencia de las medidas de acción social (insuficiencia de recursos)
4. Factores jurídicos 4.1. Derecho a la vivienda: desahucio y alquiler 4.2. Extranjería y asilo: dificultades legales y burocráticas
5. Factores socio-familiares y/o relacionados con Redes de apoyo
6. Factores de género
7. Factores habitacionales

2.1.- Factores socio-económicos

2.1.1.- Precariedad laboral

La precariedad laboral –y en general la situación de los mercados de trabajo- se incluye de manera generalizada entre las causas del sinhogarismo, bien sea particularizadamente o como parte de las estructuras económicas en general¹¹⁹. La discusión es si el mercado de trabajo y su funcionamiento son causa de sinhogarismo o lo es el capital económico que tiene una persona (en términos de su curriculum educativo y laboral, que median en su inserción laboral). Una respuesta plausible es que lo sean ambos y que en todo caso dependa del nivel de análisis que se adopte. La disponibilidad de empleo, los tipos de empleo, las condiciones del empleo, entre otras, pueden incrementar los riesgos de sinhogarismo al determinar el nivel de ingresos de una persona o unidad familiar, la estabilidad en el ingreso, así como -en consecuencia- el acceso a la vivienda. Así lo hacen en diferentes contextos, pero en particular es así en un contexto como el español en el que el acceso a la vivienda, a pesar de configurarse como un derecho, depende de la capacidad económica. El desempleo dificulta al acceso a la vivienda, pero *tener un empleo no significa que puedas tener una vivienda* (EPSH6-24.03-Tercer Sector).

2.1.2.- Pobreza, desigualdad y exclusión social

Si bien la pobreza y la exclusión social están relacionadas con la precariedad laboral, cabe analizarlas por separado; ya que existen otros elementos generadores de pobreza, desigualdad y exclusión social. Los informes de la fundación FOESSA ofrecen una visión amplia de los distintos factores que configuran los distintos grados de exclusión social

¹¹⁹ BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, pp. 1–24.

existentes en la sociedad española¹²⁰. La discusión en torno a qué elementos de la desigualdad y estratificación social (incluyendo también la discriminación y el estigma) pueden ser factores de sinhogarismo permanece abierta, en la medida en que son factores amplios y formulados en términos abstractos. Tanto las desigualdades socioeconómicas como las desigualdades de estatus (clase, género, etnicidad, etc.) son factores estructurales de primer orden, junto con la pobreza y la exclusión social en general, porque lo son también de otros fenómenos sociales relacionados con la vivienda, como es la estratificación residencial y la segregación, la exclusión residencial y la *guetificación*.

2.1.3.- Falta de disponibilidad de vivienda asequible

La vulnerabilidad social asociada a la pobreza es un factor estructural generador de sinhogarismo en conexión con la falta de disponibilidad de vivienda asequible¹²¹. Una vez que la vivienda es teóricamente un derecho, este factor ha de ser analizado también desde el punto de vista político y jurídico, porque si el acceso a la vivienda estuviese realmente garantizado con independencia de la circunstancias laborales o económicas de las personas, estas podrían ser problemáticas en otros sentidos, pero no como generadoras de sinhogarismo.

2.1.4.- Diferencias geográficas

La encuesta INE 2022 muestra que existen enormes diferencias en cuanto a la incidencia del sinhogarismo en distintas Comunidades Autónomas, que se pueden deber a problemas metodológicos y de medición (incluso reproduciendo la paradoja de que a mayores políticas respecto al sinhogarismo mayor es su visibilidad y por lo tanto sus cifras). Sin embargo, parece prudente admitir que haya diferencias que se puedan remitir a diferencias territoriales en cuanto a los factores socio-económicos. También es relevante la distinción entre lo rural y lo urbano, así como las diferencias de asequibilidad de viviendas en distintos lugares.

2.2.- Factores socio-comunitarios

2.2.1.- Redes comunitarias

Distintos estudios han destacado la importancia de las relaciones sociales; ya que cuando hay relaciones sociales dañadas, pérdidas o ausencias pueden aumentar las posibilidades del sinhogarismo¹²², vinculadas a la discriminación, los estereotipos, el acceso desigual al capital cultural, y las formas individualistas de socialización.

¹²⁰ FUNDACIÓN FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2022.

¹²¹ KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 50-58, p. 54.

¹²² BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, pp. 1-24; FACIAM, *Más allá de la vivienda. Relaciones sociales y sinhogarismo*. Septiembre, 2022.

2.2.2.- Estigma y aporofobia

Estigma y rechazo respecto a las personas en situación de sinhogarismo que dificultan la inclusión social de las personas, fomenta los procesos de institucionalización y de carencias de autonomía, y genera situaciones de violencia y agresiones diversas. Ejemplo extremo del estigma son las agresiones sufridas por personas en situación de sinhogarismo, sucesos que no son ni mucho menos excepcionales y que incluso podrían valorarse desde delitos de odio como el que representa la aporofobia¹²³.

2.2.3.- Racismo y xenofobia

Relativos a lo socio-comunitario, las personas migrantes y racializadas tienen mayores dificultades de acceso a vivienda debido a actitudes racistas y xenófobas más o menos abiertas.

2.3.- Factores socio-políticos

2.3.1.- Reinserción social

Vinculado a factores de sinhogarismo desde el punto de vista personal, los procesos de salida de instituciones, entre las cuales están las prisiones. En la encuesta del INE-2022, un 7,2% señalaba como motivo de su situación de sinhogarismo el haber salido en libertad tras haber estado en prisión, y pone en entredicho el derecho a la reinserción social, que se encuentra recogido en el artículo 25.2 de la Constitución española.

2.3.2.- Insuficiencia de las medidas de acción social (insuficiencia de recursos)

Otro elemento que generalmente se menciona en la literatura apunta a que diversos fallos institucionales pueden contribuir al sinhogarismo, incluso hasta el punto de que determinadas instituciones pudieran contribuir a exacerbar el sinhogarismo en lugar de reducirlo¹²⁴. Con carácter general se podría incluir la acción de instituciones de salud – incluyendo la salud mental-, educación, vivienda social, servicios para las personas sin hogar, para la dependencia, políticas respecto a migrantes, etc.

2.4.- Factores jurídicos

2.4.1.- Derecho a la vivienda: desahucio y alquiler

Como afirma Matamala, “las políticas de vivienda (también las preventivas) condicionan qué colectivos, y en qué cantidad, padecen las diferentes formas de exclusión

¹²³ La encuesta del INE 2022 muestra que el 50,3% de las personas sin en situación de hogarismo refieren haber sido víctimas de algún delito o agresión. Ver CORTINA, Adela, *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*, Paidós, Barcelona, 2017; HOGAR SÍ, *Denuncia y judicialización de los delitos de odio: un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo*, España, 2021, p. 18; RAIS Fundación, *Informe de investigación. Los delitos de odio contra las personas sin hogar*, Madrid, 2015.

¹²⁴ BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, N° 1, pp. 1–24.

residencial, siendo la vida a la intemperie una de las más extremas”¹²⁵, y más en España donde el sistema público de vivienda no tenía ni estrategia ni fundamentación en los derechos humanos¹²⁶. Este factor está presente en la inmensa mayoría de la literatura sobre los factores del sinhogarismo, bien sea desde un análisis centrado en la oferta y coste de la vivienda para las personas de bajos ingresos o considerando las condiciones generales del mercado de vivienda¹²⁷, sumado a las políticas públicas de vivienda, los déficits en la creación de vivienda social (de carácter estructural o de emergencia), la falta de políticas que garanticen el acceso al alquiler a precios asequibles, entre otras.

2.4.2.- Extranjería y asilo: dificultades legales y burocráticas

En España la extranjería es un factor personal de sinhogarismo muy relevante, si bien esta situación se conecta en muchos casos con la precariedad laboral y con la carencia de redes de apoyo, sumado a los factores institucionales y el régimen legal de la extranjería. La situación de vulnerabilidad no se deriva únicamente del desarraigo e incertidumbre que puede provocar la migración, sino de las condiciones legales e institucionales en las que se produce, donde la situación de irregularidad administrativa impide el acceso al mercado de trabajo, dificulta el acceso a las prestaciones y servicios sociales y comunitarios e, incluso, al amparo institucional frente a situaciones de violencia, explotación o abusos.

2.5.- Factores socio-familiares y/o relacionados con redes de apoyo

De la misma manera que se ha hablado de la importancia de las redes sociales en el ámbito de los factores socio-comunitarios, se puede también destacar la importancia de las redes en el ámbito familiar¹²⁸. No quiere decir que la presencia de redes familiares sea por sí sola una barrera contra el sinhogarismo, ya que el contexto general puede hacer que estas redes se vean incapaces de ofrecer alternativas. Las redes de apoyo informales (familiares, amistades, etc.) pueden indirectamente contribuir a ocultar el sinhogarismo.

2.6.- Factores de género

Desde el feminismo ha habido una consideración crítica de los análisis tradicionales del sinhogarismo a partir de un análisis de las raíces patriarcales de los factores estructurales del sinhogarismo. Vinculando la situación general de mayor vulnerabilidad económica de las mujeres y las situaciones de violencia de género, se ha planteado la condición de mujer como un factor particular de riesgo de sinhogarismo. A nivel empírico lo cierto es que el número de hombres en situación de sinhogarismo es en general considerablemente mayor que el de mujeres¹²⁹, aunque en el caso español el número de mujeres ha tendido a aumentar en los

¹²⁵ MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Desactivar el sinhogarismo*, PUV, Valencia, 2022, p. 25.

¹²⁶ FUNDACIÓN FOESSA, *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2019.

¹²⁷ BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, pp. 1–24, pp. 7-8.

¹²⁸ Idem, p. 18; FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005, pp. 1-17; SHINN, Marybeth, “International Homelessness: Policy, Socio-cultural, and Individual Perspectives”, *Journal of Social Issues*, Vol. 63, nº 3, 2007, pp. 657-677.

¹²⁹ FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005, pp. 1-17, p. 8.

últimos años. Hay una mayor incidencia del sinhogarismo oculto entre las mujeres¹³⁰, así como desequilibrio de género entre personas en situación de sinhogarismo que se compensa con la alta vulnerabilidad de familias monoparentales, la inmensa mayoría de las cuales está encabezada por mujeres¹³¹, con lo que las formas de exclusión residencial propias de las mujeres por lo general se producen en el ámbito privado (convivir con familiares o amistades) y no quedan visibles¹³². Más allá de estas cuestiones, Fitzpatrick sostiene que es posible vincular de forma más convincente el sinhogarismo con las estructuras sociales patriarcales porque “las concepciones realistas de causalidad no dependen de regularidades empíricas. Por lo tanto la opresión masculina de las mujeres puede ser una de las varias estructuras sociales con una ‘tendencia’ a causar sinhogarismo, incluso si los hombres predominan entre la población de personas sin hogar”¹³³. La producción de sinhogarismo podría depender de la interacción del patriarcado con otras estructuras, como las labores de cuidado (EPSH8-28.03-Científico). En todo caso, la violencia de género es un factor no solo de sinhogarismo sino también conducente a la institucionalización, como es el caso de los centros de acogida a mujeres víctimas de violencia de género.

A la vez, que se produce el fenómeno de la *feminización de los modelos de cuidados* respecto a la persona que realiza los cuidados, y una *masculinización de los modelos de atención y de cuidados* que están especialmente diseñados para hombres que requieren ser cuidados, como se explicará en relación al marco de derechos humanos. Modelos de atención masculinizados que pueden resultar violentos para las mujeres o reproducir violencias contra las mujeres incluso al interior de las instituciones, y que explica que las mujeres eviten en mayor medida que los hombres pernoctar en la calle y también alojarse en albergues al considerarlos espacios inseguros y expuestos a la violencia machista¹³⁴. Y esto es evidente como muestra el contraejemplo de qué ocurre cuando cambia el diseño: *Cuando se están abriendo centros específicos para mujeres sin hogar con espacios seguros, que ellas viven como seguros, aparecen muchísimas* (EPSH4-30.03-Nacional), que muestra la paradoja de que a mayor atención parecería aumentar el sinhogarismo, cuando lo único que hace es aflorar.

2.7.- Factores estructurales fomentando la institucionalización por sinhogarismo

Al igual que cuando se analizaron los factores personales, queda abierta la cuestión de en qué medida y de qué manera los factores estructurales operan de forma directa en la institucionalización del sinhogarismo. Algunos de los factores de institucionalización o de obstáculos a la institucionalización que se mencionaron como factores personales, tienen su contracara contextual, porque se insertan en tramas contextuales o institucionales. La cultura institucional es uno de los elementos a partir de cual las personas en situación de sinhogarismo

¹³⁰ ERICKSON, Victoria L., “Hidden Homelessness”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 204-208.

¹³¹ FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005, pp. 1-17.

¹³² SÁNCHEZ-SIERRA RAMOS, Marina, GALINDO PÉREZ, Sara, *Un trabajo, una habitación y un gato. Las mujeres en situación de sin hogar en España atendidas por Cáritas*, Cáritas Española Editores, Madrid, 2022, p. 23.

¹³³ FITZPATRICK, Suzanne, “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005, pp. 1-17, p. 8.

¹³⁴ FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda sociales en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, Fundación FOESA, Madrid, 2018, p. 163.

elaboran y adaptan sus estrategias y decisiones. Lógicamente, se puede dar cuenta de todo ello, como se ha hecho, desde el punto de vista de estas decisiones y estrategias adoptadas por las distintas personas, pero resulta evidente que, desde un punto de vista más amplio, la(s) cultura(s) institucional(es) son elementos contextuales que inciden en las decisiones sobre institucionalización, al igual que el género. Se puede examinar qué condiciones individuales ofrecerán previsiblemente una mayor posibilidad de institucionalización en función de esta variable que opera debido a condiciones sociales estructurales.

2.8.- Itinerarios de institucionalización

No cabe duda de que los factores contextuales de institucionalización más inmediatos y evidentes son aquellos que tienen que ver con la propia estructura y funcionamiento de la red institucional de atención a las personas sin hogar. Actúa como un límite: la capacidad de esta red para absorber las necesidades existentes determina la propia posibilidad de la institucionalización, a la vez que la existencia de servicios más amplios muestra niveles de sinhogarismo mayores por el hecho de que hay una mayor capacidad para la recogida de datos.

Por ello la capacidad de la red de atención como factor de institucionalización provoca saturación de las redes de atención públicas, a la vez que la infradotación de recursos y servicios incide negativamente en la institucionalización, por la mera incapacidad de la red. Como se ha visto en los datos (Ver Tabla 3) la desproporción entre la oferta de plazas y las mayores necesidades de las personas en situaciones de sinhogarismo pone de relieve la saturación y el cuello de botella en la atención a personas en situación de sinhogarismo, lo que se confirma en las entrevistas con profesionales y personas usuarias; *“las principales barreras son la falta de plazas. Nosotros encontramos el día 1 de cada mes, aquí abrimos las puertas a que la gente se... se apunte. Se apunte en lista de espera. (...). Nosotros estamos tardando casi un año en llamar a las personas (EPSH1-21.02-Tercer Sector). Entre las consecuencias de esta saturación está la desafección con las instituciones, y además de no transformar la situación de partida (vivir en la calle, en casa de un conocido o familiar, o en una infravivienda etc.), opera como elemento disuasorio para algunas personas, que queriendo una plaza no la solicitan al suponer que no se la concederán. Esto ha venido interactuando, además, con factores socio-económicos vinculados a la crisis de vivienda, todo lo cual aporta a la cronificación de las situaciones. Sin olvidar que resulta muy significativo de la atención a personas en situación de sinhogarismo se destine especialmente a situaciones de emergencia.*

También, la propia institucionalización es un factor de cronificación y de reproducción; ya que, en muchas ocasiones, la propia configuración y diseño de los centros no permite trabajar para mantener o recuperar la autonomía de las personas, disminuyendo las posibilidades de toma de decisiones e infantilizándolas. Los elementos que contribuyen a este fenómeno perverso son la configuración física de los centros -no permiten la intimidad de las personas y limitan su autonomía-, el funcionamiento -normas y restricciones que limitan la capacidad para tomar decisiones-, dificultades para el mantenimiento o recuperación de vínculos familiares, la infradotación de personal que hace difícil la consideración individualizada y la falta de coordinación entre las distintas redes de atención, entre otras.

2.9.- El contexto geográfico como factor de institucionalización

Es común señalar que hay elementos como el clima que afectan al número de personas en situación de calle en un determinado lugar dentro del Estado español, de forma que habrá

más personas donde haga más calor y más en el sur que en el norte¹³⁵. Esta afirmación, parece encajar con el sentido común, pues parece lógico que estando en situación de calle y quizá sin redes familiares o comunitarias relevantes algunas personas se planteen desplazarse a lugares en los que las condiciones climáticas sean más favorables.

Sin embargo, si se atiende a los datos de la encuesta del INE 2022, además de Ceuta, las Comunidades Autónomas con más personas en situación de calle serían el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra, Castilla y León, Cantabria, Asturias y Galicia, con diferencias enormes (el País Vasco contabiliza 315,9 personas en situación de sinhogarismo por cada 100.00 habitantes, Comunitat Valenciana son 18,8). Ante esta diferencia, cabe buscar diferentes explicaciones. Una de ellas sería que la apreciación de que hay más personas en situación de sinhogarismo en lugares en los que el clima es más favorable es falsa. Pero si esto fuera así, quedaría por explicar el hecho de que parece ocurrir exactamente lo contrario. Otra explicación, que además aporta una conclusión relevante a la institucionalización, es que las cifras parecen ser compatibles con el hecho de que las personas en situación de sinhogarismo acuden en mayor medida a los centros asistenciales de alojamiento en aquellos lugares en los que el clima es más desfavorable para permanecer a la intemperie. Consecuentemente, de los datos del INE sí que parece poderse inferir que habría una relación entre las condiciones climáticas y el recurso de las personas en situación de sinhogarismo a los centros de atención alojamientos.

2.10.- Covid-19 y desafíos ante situaciones de emergencias epidemiológicas

En septiembre de 2020 el Ministerio de Sanidad publicó un documento de análisis sobre las consecuencias sociales de la pandemia, particularmente enfocado a las vulnerabilidades epidemiológicas derivadas de las desigualdades sociales, o lo que se denominaba acertadamente como “determinantes sociales de vulnerabilidad epidemiológica”¹³⁶. En este documento se hacía un primer diagnóstico y una serie de propuestas en relación con las personas en situación de sinhogarismo y aquellas viviendo en alojamientos colectivos como albergues. Respecto a estas últimas se enfatizaba la idea de que este tipo de vivienda podía ser potencial foco de brotes cuando no disponían de “medios para garantizar las medidas de distancia e higiene”¹³⁷.

Respecto a las personas en situación de sinhogarismo, su mayor exposición a la infección tenía que ver no solo por la pernoctación en refugios colectivos y el cierre de servicios de aseo públicos, sino también que en algunos casos la falta de empadronamiento dificultaba el acceso a la atención sanitaria y el seguimiento por los servicios de salud pública. Desde el punto de vista de la institucionalización, hay acuerdo en considerar que la pandemia puso de manifiesto muchas de las carencias de la red de atención. Aunque la necesidad de tomar medidas de carácter urgente mejoró la red de atención o, al menos, mostró la posibilidad de llevar a cabo medidas e iniciativas que no habían estado presentes. En todo caso, un estudio sobre el impacto de la pandemia en las personas en situación de sinhogarismo concluyó que la pandemia ha aumentado el número de personas en situaciones de sinhogarismo más grave, al tiempo que ha bloqueado procesos de inclusión social¹³⁸.

¹³⁵ MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Desactivar el sinhogarismo*, PUV, Valencia, 2022, p. 27.

¹³⁶ MINISTERIO DE SANIDAD, *Equidad en Salud y COVID- 19. Análisis y propuestas para abordar la vulnerabilidad epidemiológica vinculada a las desigualdades sociales*, Madrid, 2020.

¹³⁷ Idem, p. 14.

¹³⁸ SÁNCHEZ MORENO, Esteban, DE LA FUENTE ROLDÁN, Iria-Noa, *Exclusión social y COVID-19: el impacto de la pandemia en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar*, Faciam, Madrid, 2021.

Capítulo Cuarto. El uso de restricciones

1.- Las razones que pretenden justificar las restricciones

Las restricciones pueden clasificarse por las razones en las que pretenden justificarse, entre restricciones por razones médicas/sanitarias, disciplinarias u organizacionales. Mientras que las médicas se justifican por razones de salud, tanto en prevención como en tratamiento, las disciplinarias se refieren a medidas punitivas para mantener el orden y la disciplina. Las organizacionales suelen presentarse como las más justificadas o socialmente aceptadas porque se utilizan para asegurar el funcionamiento adecuado de la institución; aunque muchas de ellas pueden representar serias limitaciones a la libertad y la autonomía. Estas últimas se refieren a *logística institucional* y abarcan aspectos de organización, seguridad y comodidad, por lo que también favorecen (o no) a la *accesibilidad* y pueden implicar barreras arquitectónicas, comunicacionales o actitudinales que puedan dar lugar a prácticas restrictivas.

El uso de restricciones puede tener consecuencias peligrosas para los derechos humanos y dar lugar a riesgos de violencia y maltrato, al crear una asimetría en la relación de cuidados. Esta asimetría se refiere a la diferencia entre alguien que, al parecer, carece y necesita, y alguien que, al parecer, tiene las posibilidades de satisfacer esa necesidad. Sin embargo, esto no significa que no debamos considerar la posibilidad de que algunas situaciones justifiquen el uso de restricciones. Es crucial distinguir entre restricciones que están justificadas y aquellas que no lo están. Otra de las clasificaciones posibles es la relacionada con la posición sobre su uso.

Hay tres posturas principales respecto a esta clasificación: *la permisión total*, *la consideración de que solo son el último recurso* y *la prohibición completa*. Es posible distinguir otra clasificación que se basa en el alcance o nivel de las restricciones, que se divide en dos categorías: *directas e indirectas*, las primeras implican una restricción directa a la libertad, mientras que las segundas representan restricciones más sutiles, como prácticas o dinámicas que restringen la independencia y el libre desarrollo de la personalidad de una persona.

2.- Prevalencia y tipología de uso de restricciones en recursos de cuidado institucional (especialmente entornos residenciales)

La prevalencia del uso de restricciones en recursos de cuidado institucional para personas en situación sin hogar en España puede variar según la organización y el tipo de recursos disponibles, dificultando su estimación precisa debido a la inexistencia de una base de datos centralizada que recopile información detallada sobre este tema. Es importante destacar que uno de los principales obstáculos al analizar las restricciones en instituciones que atienden a personas en situación de sinhogarismo es la escasez de información relevante y documentada sobre esas situaciones particulares.

La mayoría de los estudios sobre personas en situación de sinhogarismo se centran en los diversos factores sociales y personales que pueden desencadenar esta situación. Sin embargo, hay escasos estudios bibliográficos que se enfoquen en conocer la experiencia y opinión de estas personas acerca de los recursos y servicios destinados a esta población. Como bien señala Cabrera, no existe una sistematización y/o coordinación de los recursos nacionales y locales destinados a la población sin hogar, y por ello, la naturaleza de los distintos servicios, sus orientaciones profesionales y los recursos que ofrecen, y los puntos de partida teóricos e

ideológicos que sustentan su actuación social, hacen que estos centros sean un conglomerado muy heterogéneo¹³⁹.

Actualmente, no se disponen de investigaciones que exploren la calidad de los centros y recursos que atienden a las personas en situación sin hogar, sus fuentes de financiación y las condiciones laborales del personal que los atiende¹⁴⁰. Además, una gran parte de estudios descriptivos analizados a nivel estatal (encuestas del INE) y local (informes y memorias de entidades públicas y privadas) señalan la dificultad de obtención de datos debido a las características del grupo y a su alta movilidad geográfica¹⁴¹. Sin embargo, con base en la información disponible, es posible inferir que existen diversas razones que explican por qué un porcentaje de personas en situación sin hogar no acude a los dispositivos destinados para ellos. Estas razones incluyen, por un lado, la restricción de su libertad debido a horarios rígidos que dificultan su acceso. Por otro lado, muchas personas usuarias consideran que estos lugares son poco seguros, lo que genera temor y desconfianza, y la utilización de estos recursos puede ocasionar algún grado de humillación o estigmatización, lo que disuade a algunas personas de buscar ayuda en ellos¹⁴². También es relevante mencionar la falta de información o las dificultades para acceder a dichos recursos, *no sabía ni que había un albergue. No sabía ni que existía eso, porque en mi vida no lo he necesitado (...) Me tiré dos años durmiendo en un cajero sin saber nada* (EPSH27-08.06-Usuaría Piloto).

Uno de los principales motivos por los que algunas personas en situación sin hogar desconfían de los albergues de primera acogida es que suelen estar masificados, con estancias limitadas en el tiempo y condiciones inadecuadas que atentan contra su dignidad. Estos espacios no crean un ambiente de confianza e integración, sino que, por el contrario, refuerzan el estigma y la estigmatización asociada a la situación de personas en situación sin hogar. En el caso de los jóvenes, muchos de ellos evitan utilizar los recursos disponibles para este colectivo debido al estigma asociado con la falta de hogar, debido a las restricciones en su libertad de movimiento, la falta de sentido de pertenencia al espacio que frecuentan, diferencias de edad con otros convivientes y el acceso limitado o nulo a nuevas tecnologías. Como resultado, los jóvenes prefieren no ser identificados como personas en situación sin hogar y no acuden a albergues, comedores, roperos o incluso servicios de emergencia, lo que dificulta enormemente su detección¹⁴³.

Es posible diferenciar, apoyándonos en Plena Inclusión, tres grandes tipos de restricciones: biológicas, psicológicas y sociales¹⁴⁴. En principio, las restricciones biológicas y psicológicas son directas, mientras que las sociales son indirectas.

¹³⁹ CABRERA CABRERA, Pedro José, “La acción social con personas sin hogar en la España del siglo XXI” en LAPARRA NAVARRO, Miguel y PÉREZ ERANSUS, Begoña, *Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, FUNDACIÓN FOESSA y Cáritas Española Editores, España, 2008, pp. 173-219, p. 212.

¹⁴⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, pp. 46 y 64.

¹⁴¹ BENITO HERRÁEZ, Eva María, *La planificación centrada en la persona aplicada al colectivo de las personas sin hogar: el caso de la ciudad de Lleida*, Tesis doctoral, UNED, 2017, p. 50.

¹⁴² CABRERA CABRERA, Pedro José, *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1998, p. 189.

¹⁴³ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020. Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre 2015*, 2016, p. 20.

¹⁴⁴ PLENA INCLUSIÓN, *¿Qué son las prácticas restrictivas?* Madrid, 2022, disponible en <https://www.plenainclusion.org/wp-content/uploads/2022/11/Plena-inclusion.-Que-son-las-practicas-restrictivas.-Lectura-facil.pdf>

Las **restricciones biológicas** se pueden clasificar en físicas (límites al cuerpo de una persona, como sujetarla para evitar que realice ciertas acciones o restringir su ingesta de alimentos), mecánicas (objetos para inmovilizar a la persona, como barandillas en la cama o cinturones para sujetarla a una silla), químicas (medicación, fármacos o medicamentos para limitar el movimiento o el comportamiento de la persona, como usar sedantes para mantenerla tranquila), sexuales o afectivas (impide que la persona tenga acceso a su propio cuerpo y a su sexualidad, como restringir el uso de ropa que limite su autonomía corporal).

Las **restricciones psicológicas** se refieren a las cosas que no se realizan y mejorarían el bienestar emocional y la salud mental de la persona. Así, entre ellas: la falta de acompañamiento y seguimiento de la salud y el bienestar emocional puede generar situaciones problemáticas, la comunicación y comprensión (garantizar que las personas tengan todas las posibilidades de expresarse y ser comprendidas), abordaje de la conducta (plan de apoyo adecuado es esencial para ayudar a la persona a desenvolverse en su entorno), formación personalizada (considerar las inquietudes y motivaciones de cada individuo al proporcionar oportunidades de formación es crucial, obligar a una persona a realizar tareas rutinarias en un centro ocupacional es un ejemplo claro de cómo no tener en cuenta sus intereses y limitar su desarrollo).

Las **restricciones sociales** son limitaciones que impiden que las personas participen activamente en su propia vida. Es fundamental considerar la accesibilidad, lo que significa que cada individuo debe tener acceso a la información adaptada a sus necesidades para poder tomar decisiones informadas. La falta de acceso a esta información adaptada en sí misma se convierte en una restricción. Las restricciones sociales pueden manifestarse de diversas formas: como falta de participación en la toma de decisiones, restricciones culturales y organizativas, limitación de oportunidades, segregación o aislamiento con respecto a la propia persona, segregación dentro de la propia organización o aislamiento con respecto al entorno.

En el caso de las personas en situación de sinhogarismo en albergues o centros de acogida predominan las restricciones sociales o indirectas, que son aquellas limitaciones que hacen que la persona no participe activamente en su propia vida. En relación a las restricciones físicas, también conocidas como contenciones o sujeciones, es relevante mencionar lo destacado por una persona entrevistada responsable de la gestión de la Administración Pública Nacional relacionada con el sinhogarismo quien enfatizó que las *contenciones físicas no son algo que sea muy habitual ni sea generalizado. Puede ser que haya alguna contención farmacológica que tenga que ver con situaciones de salud mental, pero para eso el centro tiene que tener un médico y esto no es habitual tampoco*. Es fundamental resaltar que dichas restricciones presentan particularidades en el sinhogarismo respecto a otros grupos institucionalizados.

2.1.- Sobre la restricción social de la falta de participación en la toma de decisiones

2.1.1.- Restricciones de comportamiento y falta de autonomía personal

Este tipo de restricciones pueden incluir la imposición de reglas o normas de conducta dentro de la institución, así como la prohibición de ciertas actividades o comportamientos. Se cuestiona la vigilancia y el exceso de normas en general, y esto es asimilado, en muchos casos,

a las instituciones de reclusión¹⁴⁵. Sumado a ello, pueden existir, además, sanciones por mala conducta o normativa valorada como muy rígida.

Tanto el marco normativo como la disposición del espacio en el centro y las herramientas de intervención social y codificación profesional destinadas a las personas en situación sin hogar, se enfocan más en una lógica de reclusión que en la perspectiva centrada en los derechos colectivos y el acceso a la vivienda que se requiere. Por otro lado, es importante reconocer que las normas pueden ser entendidas y justificadas como parte de la regulación del comportamiento de un grupo de personas, con el objetivo de proteger la seguridad y el bienestar de todos los alojados en el centro. Sin embargo, algunos ejemplos demuestran cómo estas normas de convivencia pueden suponer restricciones para las personas en situación sin hogar. En particular, exigir a alguien con un historial problemático de consumo que no haya consumido drogas y/o alcohol para ingresar al centro, puede ser una restricción difícil de cumplir para esa persona.

Otra demostración es la exigencia de higiene como requisito para el ingreso y permanencia en las instituciones para personas en situación sin hogar. Las personas que han vivido en la calle durante mucho tiempo pueden haber perdido sus hábitos de higiene y el acceso a las instalaciones para asearse puede ser complicado o incluso una gran exigencia para ellos. En relación con eso, una de las personas usuarias entrevistadas destaca este tema expresando que: *hay poca higiene allí (...) allí todos los días limpian (...) sino por la gente que... no iban a lavarse, ducharse* (EPSH23-25.05- Usuaría Piloto). En la ordenanza reguladora del programa municipal de alta exclusión de la ciudad de Pamplona, se destaca la importancia de la higiene personal como un requisito fundamental para acceder a los recursos destinados a las personas en situación sin hogar¹⁴⁶.

También es importante destacar la falta de participación en la toma de decisiones y el escaso control que tienen las personas usuarias sobre su entorno, especialmente en lo referente al uso y equipamiento de las instalaciones. Ausencia de facilidades para lavar y cocinar, incluyendo frigoríficos, además de restricciones en el uso del agua y los baños, incapacidad de las personas para regular la temperatura de sus habitaciones y llevar alimentos a las mismas (EPSH23-25.05- Usuaría Piloto)¹⁴⁷. Una de las personas entrevistadas del tercer sector enfatizó en que *en las residencias importa más el reglamento del régimen interno que las personas* (EPSH15-10.05- Tercer Sector). Según la persona entrevistada, aparte de la falta de participación en la toma de decisiones, lo que explica su relato es que el incumplimiento de las normas de comportamiento conlleva una sanción como consecuencia (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

Las restricciones de comportamiento implican que es probable que la persona usuaria del servicio se encuentre con controles, y que su acceso y salida del mismo esté limitado a horarios específicos. En base a las entrevistas realizadas, ha surgido una clara disconformidad respecto a esta práctica: (...) *una de las reglas que más les puede conllevar el rechazo es el tener que dar explicaciones de su día a día. Validar sus acciones. Seguir las indicaciones que le ha dado el educador o que le ha dado el trabajador social* (EPSH1-21.02- Tercer Sector).

¹⁴⁵ Los reglamentos de régimen interno que tienen los pisos de otro tipo de recursos y aquello era una cárcel sin rejas (EPSH9-20.03- Autonómico). Mientras una de las personas usuarias compartía su experiencia, mencionó que había revisiones en las habitaciones que le hacían sentir como si estuviera en una cárcel (EPSH34-13.06- Usuaría Institución).

¹⁴⁶ ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL E IGUALDAD. AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA IRUÑEKO UDALA, *Ordenanza reguladora del programa municipal de alta exclusión de la ciudad de Pamplona*.

¹⁴⁷ WATTS, Beth & BLENKINSOPP, Janice, "Valuing Control over One's Immediate Living Environment: How Homelessness Responses Corrode Capabilities", *Housing, Theory and Society*, vol. 39, n°1, 2022, pp. 98-115, p. 109.

Además, la rigidez y falta de empatía al enfrentar situaciones particulares puede generar una sensación de distanciamiento con respecto al uso de los albergues tradicionales. Esta situación se manifiesta especialmente en personas que han estado en una situación de sinhogarismo de manera prolongada, lo que puede dificultar aún más el cumplimiento de las normas establecidas por estos albergues. Asimismo, como contracara de la rigidez en la normativa, el rechazo a los conflictos propios de la convivencia en una institución es otra de las restricciones que podría asociarse al sinhogarismo. De ahí la necesidad de mantener el equilibrio entre flexibilidad y seguridad, entre adaptación a la persona y pautas mínimas de convivencia. La evitación de conflictos y búsqueda de intimidad conllevan a que haya quienes rechazan el uso de los albergues, ya que evaden el contacto intenso y la vinculación respecto a otras personas en situación sin hogar ¹⁴⁸. En muchos albergues, la falta de intimidad y la sensación de hacinamiento son factores que pueden aumentar la aparición de conflictos interpersonales, a veces incluso ante situaciones insignificantes.

En varias de las entrevistas realizadas sobre este tema, ha surgido una importante cuestión: ¿cómo abordar el comportamiento de una persona que perturba la convivencia o el respeto hacia los demás? La respuesta más común ha sido la expulsión; sin embargo, es relevante enfatizar que, según las personas entrevistadas, estos casos se dan en situaciones límites. Sin embargo, esto plantea un dilema moral, ya que el castigo o la penalización termina privando del alojamiento a una persona en situación de sinhogarismo, lo cual contradice el objetivo inicial de trabajar por su mejora y bienestar (EPSH16-27.04- Científica; EPSH2-27.02- Tercer Sector).

2.1.2.- Restricciones vinculares y falta de perspectiva de género

La falta de intimidad tiene, además, una arista relacionada con la posible separación de familias, por un lado, y por el otro lado, la imposibilidad de llevar una vida relacional, sexual y de contacto. Por ejemplo, habrá casos donde una pareja tiene que separarse para entrar en un albergue debido a que no pueden entrar juntos, y habrá casos de instituciones que restrinjan la posibilidad de recibir correo, recibir o hacer llamadas y de utilizar internet por lo cual se vería limitado el derecho de mantener los vínculos y relaciones sociales de las personas en situación sin hogar. Esta situación demuestra que las clasificaciones no son estáticas y cerradas y que se interrelacionan. En este caso, la restricción a tener una vida sexual activa es una restricción encuadrada en la falta de participación en la toma de decisiones de una persona y, además una restricción sexual y/o afectiva encuadrada en las restricciones biológicas.

Como se ha dicho, muchos albergues se organizan según una división de género separando hombres y mujeres, y en la cual no hay cabida para las parejas o las relaciones sexuales (EPSH32-12.06- Usuaría Institución). Esta situación se acentúa en unos servicios que mayormente son administrados por diversas confesiones religiosas. Negar el derecho a la intimidad, a disfrutar de la sexualidad, es otro síntoma de cómo los recursos apuntan a lo más básico, a la alimentación y al cobijo. Más de una pareja sin hogar se decanta por la calle pues acudir a los albergues significa perder lo más valioso que poseen: la compañía mutua¹⁴⁹. Es

¹⁴⁸ Compartía habitación con otras cinco mujeres y relata que la convivencia resultó ser extremadamente difícil y complicada. Ella comenta que: *hay que estar pendiente de todo porque te pueden robar. Y es muy difícil comunicarse con las otras personas porque la gente está como muy deteriorada* (EPSH32-12.06-Usuaría Institución). COMUNIDAD DE MADRID, *Plan de inclusión de personas sin hogar de la comunidad de Madrid, 2016-2021*, Comunidad de Madrid, p. 34 y 98.

¹⁴⁹ BACHILLER, Santiago, *Exclusión Social, Desafiliación y Usos del Espacio. Una etnografía con Personas Sin Hogar en Madrid*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2008, p. 300.

importante pensar desde una perspectiva de la diversidad, ya que en la oferta de alojamientos tipo albergues se emplea una segmentación binaria (hombre-mujer) que no se adecua a la diversidad de las personas, generando problemas para aquellos que se identifican dentro del colectivo LGTTBIAQ+¹⁵⁰, que se ven limitadas al no tener plazas residenciales y se ven obligadas a buscar alternativas de alojamiento. Esta falta de atención residencial específica para personas LGTTBIAQ+ también conlleva riesgos adicionales, porque las elevadas solicitudes de alojamiento sobrepasan la capacidad de los recursos disponibles, lo que lleva a alojar a estas personas en la red normalizada de recursos para personas en situación sin hogar y obliga a muchos de ellos a ocultar su identidad para evitar problemas y estrés adicionales.

Así como la oferta de alojamientos no ha sido suficientemente inclusiva y diversa para atender las necesidades de las personas LGTTBIAQ+ sin hogar, también sucede lo mismo con las particularidades de las mujeres en situación de sinhogarismo. Es crucial abordar estas problemáticas con enfoque inclusivo y sensible a la diversidad para garantizar que todas las personas en situación sin hogar tengan acceso a la intimidad, el respeto y el apoyo que merecen. Las mujeres y personas diversas sexualmente necesitan especialmente espacios seguros y sensibles al género que aseguren su seguridad y bienestar mental y físico. Es crucial tener en cuenta que muchas de estas personas provienen de contextos de riesgo, violencia de género y situaciones estresantes, lo que exige un enfoque especializado para ayudarles a recuperar la confianza y acceder a los recursos de la red¹⁵¹. Resulta relevante destacar la situación de las mujeres en situación de sinhogarismo que son madres de hijos e hijas menores de edad, entre el 50% y el 80% de las mujeres en situación de falta de vivienda, que se encontraban alojadas en refugios o albergues, fueron clasificadas erróneamente como mujeres sin hijos, a pesar de tenerlos y vivir separadas de ellos en otro lugar¹⁵². Además, algunas de ellas han expresado su descontento con los recursos de alojamiento mixtos, sobre todo aquellas que han vivido situaciones de violencia de género¹⁵³.

2.2.- Sobre las restricciones culturales y organizativas

2.2.1.- Restricciones de acceso y movimiento

Se justifican en pro del orden, supuesta seguridad y necesidad de gestión en los albergues o centros de acogida. Estas limitaciones pueden incluir el acceso restringido a ciertas áreas dentro de la institución, la imposición de horarios estrictos para entrar o salir del lugar, así como la regulación de ciertos servicios o actividades como alimentación, uso de espacios comunes, limpieza y orden de las áreas. Incluso se pueden restringir las actividades de ocio.

¹⁵⁰ APOYO+, ASOCIACIÓN ARCÓPILI, COGAM, FUNDACIÓN 26 DE DICIEMBRE, FUNDACIÓN EDDY-G, FUNDACIÓN SAN MARTÍN DE PORRES, IMAGINA MÁS, PROGRAMA MADRILEÑO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN LGTBI, *Informe ejecutivo: Mesa técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial en Madrid (MAPER LGTBIAAQ+)*, 2023, p. 5; GIMÉNEZ RODRÍGUEZ, Silvia, CARBONERO MUÑOZ, Domingo, UGALDE GALERA, Juan Daniel, RODRÍGUEZ PÉREZ, José Gabriel, BENLLOCH SANZ, Pablo, *Estudio sociológico de las personas LGTBI sin hogar en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2019, p. 4.

¹⁵¹ AREA DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL, AYUNTAMIENTO DE MADRID, *Estrategia Municipal sobre Prevención y Atención a las personas en situación de Sinhogarismo 2022-2027*, 2022, p. 29.

¹⁵² PIQUERAS LAPUENTE, Susana, *Maternidad en situación de sin hogar: características de mujeres en situación sin hogar madres de hijos/as menores en Madrid*, Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2020, p. 128.

¹⁵³ Idem, pp. 86-87.

Entre los motivos registrados, los principales argumentos que explican las reticencias de las personas respecto al uso de los albergues son los horarios y las limitaciones en el tiempo de estancia en estos recursos de alojamiento. Los horarios marcan tanto la salida como la entrada al albergue¹⁵⁴ y el escaso margen de flexibilidad en su implementación parece estar más relacionado con las necesidades organizativas de los albergues que con las necesidades reales de las personas alojadas.

El horario no es una elección personal, sino que está regulado por la institución, priorizando el funcionamiento y control social por encima de la adaptación a las necesidades individuales. Esto puede limitar la promoción de la autonomía, ya que en ocasiones la institución busca albergar a las personas según sus propias reglas, imponiendo un control sobre su tiempo y, en muchos casos, sancionando a quienes lo incumplen. Una de las personas usuarias expresó que según la norma te debes *levantar a las 7 de la mañana, a las 9 te tomas la medicación, desayunas, a las 1 tienes que estar dentro, comes, a las 4 puedes salir, y a las 8 tienes que estar allí, a las 8 de la noche. Ya no puedes salir hasta el día siguiente. Una vez que falles un día, pues se ha acabado el CAM -centro de acogida municipal-* (EPSH26-05.06- Usuario Piloto). Asimismo, existen personas que no logran adaptarse y entran y salen repetidamente en diferentes momentos.

En muchos casos, los albergues presentan restricciones en sus horarios y días de uso, lo que lleva a que algunas personas prefieran evitarlos por temor a perder su lugar en la calle. Por ejemplo, aquellos que encuentran un sitio en un cajero o en un banco de la plaza y luego acuden al albergue, podrían perder su espacio en la calle al finalizar su estancia en el albergue, por lo que optan por dormir en la calle. Esta situación está relacionada con la temporalidad de los servicios normalizados¹⁵⁵. Por tanto, la oferta de un recurso temporal no se ajusta a sus estrategias de supervivencia, lo que los lleva a rechazar dichos servicios y optar por permanecer en la calle, a pesar de las dificultades y riesgos que esto pueda implicar. Como prueba, del resultado de una de las entrevistas se destacó que *si la estancia no va a ser prolongada y es temporal puedes perder un lugar de pernocta que es, bueno desde la perspectiva de la seguridad, ... además los vecinos te hacen ciertos soportes, te dan comida, te dan alguna manta, hablan contigo y claro si tú te vas a ir para una estancia temporal limitada pues a lo mejor piensas que no te va a valer la pena porque te va a quitar otro ese sitio* (EPSH10-20.04- Municipal).

Otra restricción justificada desde una perspectiva organizativa está relacionada con ciertos servicios sociales dirigidos a personas en situación sin hogar, quienes intentan evitar que las personas usuarias circulen entre diferentes recursos y, por lo tanto, buscan retenerlos en una institución específica de referencia, generalmente la primera donde fueron registrados. Esto puede representar un obstáculo para acceder a un centro de acogida si una persona ha visitado varios albergues y es rechazada por "pertener" al primer centro donde fue inscrita¹⁵⁶. La entrevista con una de las personas usuarias comenta que, en ciertos albergues, se les permite quedarse solo por una semana antes de tener que partir, mientras que en otros solo les dan 3 días (EPSH43-23.06- Usuario Piloto). Es relevante destacar la existencia de distintos tipos de albergues, cada uno con su propia normativa y, por lo tanto, con diferente grado de flexibilidad en cuanto a horarios.

¹⁵⁴ En ciertos casos, las personas se ven obligadas a esperar en la puerta hasta que esta sea abierta, y una vez adentro, ya no les está permitido salir nuevamente (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

¹⁵⁵ *Si te digo la verdad, tengo más familia en la calle que en mi propia familia* (EPSH34-13.06- Usuaria Institución).

¹⁵⁶ BACHILLER, Santiago, *Exclusión Social, Desafiliación y Usos del Espacio. Una etnografía con Personas Sin Hogar en Madrid*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2008, p. 109.

2.2.2.- Restricciones de pertenencias y mascotas

En cuanto a las restricciones de pertenencia, estas hacen referencia a la limitación de la cantidad o tipo de pertenencias personales que las personas pueden tener en la institución. Para aquellos que se encuentran en situación de sinhogarismo, la exposición constante a los recursos pone en riesgo sus bienes esenciales¹⁵⁷. Por tanto, es imperativo asegurar que sus posesiones personales fundamentales no sean confiscadas mientras están en la calle o en centros de ayuda. Para mitigar este problema, se debería implementar la disponibilidad de consignas en ciertos centros, donde las personas en situación sin hogar puedan almacenar de forma segura su documentación, objetos esenciales y herramientas de trabajo. De esta manera, se eliminarían obstáculos innecesarios y se proporcionaría un espacio seguro para preservar sus pertenencias más valiosas.

Otro aspecto importante es permitir el acceso a los albergues con mascotas, limitación que se convierte en una restricción significativa. Los perros o gatos pueden ser una fuente emocional vital para las personas, y prohibirle el acceso a un centro de acogida implica forzar a las personas a elegir entre un techo o un afecto. Si los recursos cuentan con un lugar donde puedan ingresar con sus animales, es probable que más personas acepten acceder a los servicios sociales. El tema de las mascotas ha surgido en varias de las entrevistas, *son pocas las viviendas que permitimos poder acceder con animal de compañía, ... Pero en las pocas que lo hemos hecho eso ha sido un problema de convivencia, sobre todo el tema de perros... El no estar dispuestos a desprenderse de su animal y no encontrar acceso en nuestros programas de alojamiento, nuestros y de muchísimas más entidades y ayuntamientos* (EPSH3-13.03- Tercer Sector). No se trata simplemente de obtener el permiso para ingresar con mascotas, sino también de asegurar los cuidados adecuados para el animal. Es importante reconocer la agencia de las personas en situación sin hogar y comprender que, a pesar de las limitadas opciones que enfrentan, se toman decisiones racionales dentro del contexto de su situación de vulnerabilidad.

3.- Consecuencias del uso de restricciones

El concepto amplio de restricciones en el contexto del cuidado o asistencia de una persona en situación de sinhogarismo refiere a una variedad de actos, prácticas, dinámicas u omisiones que tienen el propósito o el efecto de limitar el movimiento y la libertad de decidir y actuar de forma independiente. Estas restricciones afectan el libre desarrollo de la personalidad de la persona, lo cual alude a su capacidad de desarrollarse plenamente como individuo, expresando su identidad, intereses, preferencias y potencialidades según su voluntad, sin sufrir discriminación, coacción, violencia o limitaciones indebidas en la toma de decisiones que afectan su vida.

Las restricciones pueden manifestarse de diversas formas: como restricciones físicas, farmacológicas, normativas y pautas que limitan los derechos de las personas. Algunas prácticas restrictivas son fácilmente identificables, como el uso de sujeciones físicas, el aislamiento y la medicación. Sin embargo, también existen aspectos más sutiles en la experiencia residencial de las personas en situación de sinhogarismo que afectan el desarrollo

¹⁵⁷ Una de las personas entrevistadas enfatizó que aquellos en situación de calle también poseen pertenencias personales, y sugirió que los albergues deberían considerar la posibilidad de proporcionar espacios de almacenamiento o trasteros para estas pertenencias (EPSH27-08.06- Usuaría Piloto).

libre de la personalidad, como el control externo de la comunicación, el espacio personal, las pertenencias y la alimentación, etcétera¹⁵⁸. Siguiendo la Observación General N° 5 (2017) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para determinar si existe un entorno institucionalizado hay que considerar si las personas usuarias están obligadas a convivir con personas no elegidas por ellas, la falta de influencia de las personas usuarias en las decisiones cotidianas, el aislamiento y la segregación de la comunidad, la rigidez y supervisión excesiva de rutinas y actividades, el sometimiento a una autoridad determinada, el enfoque paternalista del servicio y, en general, el número desproporcionado de personas que viven en el mismo entorno.

También es posible identificar tres elementos clave de las instituciones y su cultura que servirán de base para este estudio. Estos elementos clave son: la falta de control de las personas sobre sus vidas y las decisiones que les afectan, fundamentada en la desigualdad de poder y una profunda desconfianza hacia sus capacidades por parte del personal del servicio; la falta de atención a sus diversas necesidades personales (priorizando solo las más básicas) y a su condición de sujeto de derechos, y el efecto segregador que tienen en la comunidad.

Según diversas entrevistas realizadas tanto a responsables del tercer sector como a personas académicas, es posible afirmar que, por un lado, (...) *los distintos recursos tienen normativas y protocolos propios que, según el tipo de recurso, pues pueden ser más permisivos, más restrictivos, menos restrictivos* (EPSH16-27.04- Científica). Además, estos protocolos, normativas o reglamentos internos no están publicados ni registrados en ningún sitio, salvo algunas memorias de las instituciones publicadas en sus páginas webs o solicitando dicha información a través de un pedido de información pública (EPSH4-30.03- Nacional; EPSH8-28.03- Científico). Por otro lado, es importante señalar que estos reglamentos internos carecen de un marco ético común. En su lugar, se centran en detallar los deberes de los profesionales y los derechos y obligaciones de las personas usuarias, a quienes, en muchas ocasiones, se les refiere como "clientes" según lo manifestado por varios de los y las profesionales entrevistadas (EPSH6-24.03- Tercer Sector). En este sentido, una de las propuestas sugeridas por una persona entrevistada sería apostar por *una carta de derechos de la ciudadanía* (EPSH15-10.05-Tercer Sector)¹⁵⁹.

En el caso de las instituciones que acogen a personas en situación de sinhogarismo la mayoría de las restricciones están relacionadas con normas y pautas que limitan los derechos de estas personas y que suelen justificarse como medidas de seguridad para salvaguardar a los residentes ante posibles "comportamientos desafiantes", así como para cumplir con regulaciones institucionales de convivencia y orden (EPSH4-30.03- Nacional). En consecuencia, estas restricciones se convierten en obstáculos y limitaciones que dificultan el acceso a los centros de alojamiento temporal, una medida que puede ser considerada paliativa¹⁶⁰ para esta problemática. Las restricciones a menudo funcionan como barreras de acceso a las instituciones o como elementos disuasorios para su uso; ya que entre las principales razones por las cuales algunas personas en situación de calle evitan utilizar estos servicios se encuentran: los horarios; la rigidez de las normas, que pueden ser consideradas una limitación

¹⁵⁸ DEVEAU, Roy, LEITCH, Sarah, *Reducción de las prácticas restrictivas centradas en cada persona. Planificación y acciones. Desarrollo de planes individuales para la reducción de prácticas restrictivas: una guía para el liderazgo práctico*, traducido y adaptado por: GARRIDO MARIJUAN, Laura, GARRIDO, L., BILD, Plena Inclusión, Birmingham, 2018, p. 17.

¹⁵⁹ *En Madrid sí hay una carta de deberes y derechos de los usuarios de servicios sociales que de hecho es un decálogo y que tenemos que tener colgados en todos los centros, sí hay una norma* (EPSH15-10.05-Tercer Sector).

¹⁶⁰ Cabe destacar que los albergues y centros de acogida se han considerado como medidas paliativas, ya que no garantizan el efectivo derecho a una vivienda digna y representan una respuesta de emergencia.

a su libertad personal, lo que incluye las condiciones de acceso; la temporalidad de la estancia, es decir, la imposibilidad de permanecer en el albergue durante el tiempo necesario; la desconfianza hacia otros residentes de los centros o simplemente la incomodidad por el comportamiento de las demás personas usuarias; las limitaciones para mantener sus vínculos o relaciones sociales fuera de los albergues o centros de acogida¹⁶¹; la imposibilidad de acceder con mascotas¹⁶², bienes personales o elementos de trabajo; la escasez de servicios recreativos, terapéuticos y de ocio; la falta de intimidad y la naturaleza ruidosa de los espacios compartidos; problemas con el personal de los albergues o centros de acogida; la estigmatización y criminalización y la dificultad de enlace con el resto de la sociedad; el desconocimiento de los recursos disponibles, entre otras.

Los aspectos de la normativa interna y las limitaciones en el uso de los espacios más íntimos a menudo chocan con la noción de “autonomía” que se plantea en los planes de inserción social. Como resultado, las discrepancias entre algunos discursos profesionales que responsabiliza constantemente a la persona por su proceso de inserción y la escasa posibilidad que tienen esas mismas personas de influir en su entorno más inmediato generan constantemente un proceso de atribuciones sociales problemático, en el que términos como “adaptación” o “conflictividad” acaban por centrar el debate en torno a las capacidades y conductas personales, en lugar de abordar la adecuación o no del espacio a los fines que teóricamente se persiguen¹⁶³.

En los albergues y centros de acogida para personas en situación sin hogar, el acceso está institucionalmente controlado y la ocupación está sujeta al cumplimiento de varias reglas (por ejemplo, respecto al uso de drogas/alcohol o el acceso de visitantes). *La decisión muchas veces la toma el propio individuo; que hay individuos que no quieren entrar en instituciones porque se sienten controlados, porque no pueden llegar bebidos de más, o porque no pueden consumir, o porque no se sienten cómodos porque su estructura cognitiva les conlleva dificultad diaria de tener que estar en un espacio que él considera que no es adecuado porque él lo vive así. Eso es un impedimento* (EPSH1-21.02- Tercer Sector). En este sentido, aunque una norma puede estar justificada en términos organizacionales, de convivencia y seguridad para los residentes de la institución, también puede significar una restricción para una persona usuaria particular.

En muchos casos la estructura arquitectónica y distribución del centro crean una situación en la que, al entrar al edificio, las personas quedan confinadas en un espacio con escasa oportunidad de interactuar, modificar o ajustar dicho entorno según sus propias necesidades. Las actividades y las interacciones suelen ser altamente rígidas, programadas y controladas, impuestas por la autoridad y diseñadas principalmente para cumplir los objetivos institucionales, es decir que, *los recursos se suelen organizar más desde el punto de vista de las normas* (EPSH6-24.03- Tercer Sector y (EPSH16-27.04- Científica) en lugar de promover el bienestar y el desarrollo individual de las personas¹⁶⁴.

¹⁶¹ En el 50,2% de los centros de alojamiento se pueden recibir visitas. INE-2022, p. 4.

¹⁶² El 14,0% de los centros de alojamiento permite acudir acompañado de alguna mascota. INE-2022, p. 4.

¹⁶³ AGULLES MARTOS, Juan Manuel, “La codificación institucional de las personas sin hogar. Un estudio de caso”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº180, 2022, pp. 3-18, p. 11.

¹⁶⁴ GOFFMAN, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales*, segunda edición, traducido por: OYUELA DE GRANT, María Antonia, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2019, p. 20-26; DEVEAU, Roy, LEITCH, Sarah, *Reducción de las prácticas restrictivas centradas en cada persona. Planificación y acciones. Desarrollo de planes individuales para la reducción de prácticas restrictivas: una guía para el liderazgo práctico*, traducido y adaptado por: GARRIDO MARIJUAN, Laura, BILD, Plena Inclusión, Birmingham, 2018, p. 12-17.

Capítulo Quinto. El marco jurídico

La desinstitucionalización se plantea como uno de los principales objetivos relacionados con la búsqueda de la autonomía de las personas en situaciones de sin hogarismo, quienes pueden encontrarse en dicha situación por diversas razones: económicas, de salud, edad, discapacidad, violencia de género, raza, y estatus migratorio, entre otras. Para ello, el marco normativo jurídico juega un rol fundamental, en tanto fija bases sobre las cuales pueden impulsarse procesos de desinstitucionalización de personas sin hogar en todos aquellos ámbitos en que la institucionalización es tanto un riesgo como una realidad.

La discusión jurídica sobre qué se entiende por situación de sinhogarismo tiene una historia peculiar en el marco jurídico español, donde ha padecido de serias invisibilizaciones políticas y jurídicas. Así, pese a que, a nivel europeo existía un consenso en utilizar la clasificación ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), en España ha sido compleja la introducción del concepto legal de sinhogarismo, o de persona en situación de sinhogarismo. Solo muy recientemente la legislación española ha adoptado este concepto, especialmente en la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas Trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (art. 75) y en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (arts. 15 y 16). Finalmente, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, adopta una definición legal del concepto (art. 3). La propia Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar (2015-2020) española llamaba la atención sobre la necesidad de que los poderes públicos garantizaran los derechos humanos vinculados a las personas que viven en situaciones de sinhogarismo, para lo cual destacaban que no era imprescindible crear marcos normativos nuevos, sino más bien apoyarse, reforzar y hacer efectivos los que ya existían al respecto¹⁶⁵, como el establecer los modelos *Housing First* y *Housing Led* que se construyeron desde ese reconocimiento.

Por ello, es preciso analizar desde el marco metodológico explicado en el Informe Transversal, el contenido normativo internacional y europeo de las exigencias, examinar el entramado normativo que en la actualidad está vigente en España, exponer el marco comparado con algunos modelos jurídicos de países que se presentan como modelos o referentes relevantes en los avances en estas normativas para, finalmente, proponer aquellas reformas de la normativa que impiden o dificultan los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente en España.

1.- Marco jurídico internacional y europeo de la institucionalización

1.1.- El marco jurídico internacional

A nivel internacional no existen instrumentos que directamente regulen el sinhogarismo. No obstante, es posible identificar diversos instrumentos relevantes que promueven estándares en materia de autonomía personal, protección de derechos humanos y calidad de vida, que se vinculan de manera directa o indirecta con el colectivo de personas sin hogar. Entre ellos, se

¹⁶⁵ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, Madrid, 2016.

encuentran los siguientes: la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), la *Convención sobre el estatuto de los refugiados* (1951), el *Convenio N° 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social* (normas y objetivos básicos), la *Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (1965), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979), el *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*, la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989), la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (1990), y la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (2006).

Entre estos, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en su artículo 25 número 1 hace referencia al derecho de toda persona, así como de su familia, a un nivel de vida adecuado, asegurando salud, bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales que les sean necesarios. Más el derecho a los seguros que deberán garantizarse en casos de situaciones de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos que provoquen la pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes a la voluntad personal. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en su artículo 11.1 hace referencia al derecho a un nivel de vida adecuado de toda persona, comprendiendo alimentación, vestido y vivienda apropiados. Esto supone una obligación para los Estados Parte en orden a mejorar continuamente las condiciones de existencia de las personas, tomando las medidas necesarias que conduzcan al ejercicio efectivo del derecho. El artículo 12 agrega que los Estados reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, debiendo adoptar una serie de medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho. La vivienda adecuada, de acuerdo al Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, supone “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a costo razonable”. Siete elementos resultan necesarios para que la vivienda se entienda como adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; asequibilidad; habitabilidad; lugar adecuado y ámbito cultural adecuado¹⁶⁶.

Por su parte, la *Convención sobre el estatuto de los refugiados* en su artículo 21 establece que, en materia de vivienda, los refugiados deben recibir por parte de los Estados Contratantes el trato más favorable posible. El *Convenio N° 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social* (normas y objetivos básicos) en su artículo 5 se refiere al nivel mínimo de vida que debe ser garantizado a los productores independientes y los asalariados, reconociendo que tales condiciones deben permitirles mejorar su nivel de vida por sus propios esfuerzos a fin de garantizar el mantenimiento de un nivel mínimo de vida. La *Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* en su artículo 1, entiende la expresión "discriminación racial" como toda aquella basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. Luego, el artículo 5 de esta Convención hace referencia a los compromisos y medidas que deben adoptar los Estados Parte para prohibir y

¹⁶⁶ MANERO SALVADOR, Ana María, “El derecho a la vivienda desde la perspectiva del derecho internacional. Análisis del caso español”, en RIBOTTA, Silvina y ROSSETTI, Andrés (eds.), *Los derechos sociales y su exigibilidad: libres de temor y miseria*, Dyckinson, Madrid, 2015, pp. 333-364.

eliminar la discriminación racial en todas sus formas, debiendo garantizar la igualdad ante la ley de toda persona en el goce de una serie de derechos. Al enunciarse tales derechos, la letra d) de este artículo establece los derechos económicos, sociales y culturales, la vivienda, y la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales.

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979) reconoce la igualdad del hombre y la mujer, proscribiendo cualquier forma de discriminación que afecte a esta última. El artículo 3, a su turno, obliga a los Estados Partes a tomar en todas las esferas, en particular en la política, social, económica y cultural, todas las medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Para ello se deberá, especialmente, adoptar medidas especiales para proteger la maternidad (artículo 4), para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica (artículo 12), entre otras que buscan garantizar la autonomía y participación de las mujeres en igualdad de condiciones. El *Convenio No 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales* en su artículo 3 consagra que los pueblos indígenas y tribales gozarán plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, proscribiendo toda forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados. La *Convención sobre los Derechos del Niño* reconociendo a todas las personas menores de 18 años como sujetos de pleno derecho, es un instrumento que consagra una serie de derechos en torno a cuatro principios fundamentales: la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y la participación infantil. El artículo 9 de la Convención consagra la obligación de los Estados de velar por la no separación del/la menor de sus progenitores, excepto cuando las autoridades competentes determinen, según la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. La resolución 64/142 sobre *Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños*¹⁶⁷ fija estándares sobre el particular.

La *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, en su artículo 43 número 1 establece la igualdad de derechos entre trabajadores migratorios y los trabajadores nacionales en una serie de ámbitos, incluyendo la vivienda y el acceso a los servicios sociales y de salud, derecho que se hace extensivo a los familiares de los trabajadores migratorios (artículo 45). Y, por último, la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas* (2006), establece en su artículo 19 el derecho de todas las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad, a elegir su lugar de residencia y con quién vivir, y a vivir con dignidad. Para garantizar su cumplimiento, resulta fundamental el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, órgano creado precisamente para supervisar la aplicación de esta Convención por parte de los Estados Partes.

Vale mencionar que, en el caso español, a propósito de dicho artículo 19 que consagra el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, en el *Informe Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España* que elabora el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2019, expresa preocupación por “la persistencia de las inversiones públicas en la construcción de nuevas instituciones residenciales para personas con discapacidad”, así como por “la ausencia de una estrategia y un plan de acción para la desinstitucionalización que promuevan la vida independiente de todas las personas con discapacidad en su comunidad”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución A/RES/64/142 Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 24 de febrero de 2010, A/RES/64/142.

¹⁶⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España*, 2019.

1.2.- El marco jurídico europeo

A nivel europeo, es escasa la normativa en relación al sinhogarismo. Solo la *Carta Social Europea* (revisada) aborda la situación de las personas sin hogar, aunque existen otros instrumentos relevantes que promueven estándares orientados a que los Estados miembro de la Unión Europea desarrollen servicios comunitarios en clave de desinstitucionalización.

En específico, la vivienda ha sido incorporada como una de las claves de protección e inclusión social, tal como lo refleja el Pilar Europeo de derechos sociales¹⁶⁹, cuyo principio número 19, titulado Vivienda y asistencia para las personas sin hogar, señala, explícitamente que deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad, que las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso, y que deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

Por su parte, existen dos resoluciones del Parlamento Europeo que para estos efectos resultan de interés: la del 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea¹⁷⁰; y la de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos¹⁷¹. La primera de tales resoluciones plantea los elementos básicos que deben regir las políticas comunitarias y nacionales de abordaje del sinhogarismo. Tal como recoge la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030¹⁷², la carencia de hogar se considera una de las formas más graves de pobreza y privación que debe eliminarse mediante políticas específicas e integradas, llevadas a cabo de manera sostenible, abordando los factores de riesgo personales (como las vulnerabilidades individuales) y los factores de riesgo estructural (como la vivienda y el desempleo). Por ello, la Comisión y los Estados miembros deben adoptar una definición marco compartida, así como unos indicadores coherentes para tratar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea. Los Estados miembros deben asumir la responsabilidad principal de abordar la situación de las personas sin hogar, trabajando en la prevención y la intervención temprana, que es, a menudo, la manera más rentable y menos perjudicial de hacer frente a la situación de carencia de hogar, asignando un papel más proactivo a los servicios de seguridad social regionales y locales para ayudar a las personas sin hogar a reintegrarse en la sociedad. Asimismo, los Estados miembros deben abordar urgentemente la situación de las personas sin hogar mediante la adopción de estrategias nacionales integradas a largo plazo, basadas en la comunidad, tal como se establece en el paquete de inversión social de la UE, facilitando un acceso constante y continuo a centros de acogida de emergencia en toda la UE. Por otra parte, la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, reitera algunas de las peticiones previamente señaladas, proponiendo un análisis relevante. En primer lugar, al reconocer el acceso a una vivienda adecuada como un derecho humano. Y, además, vinculando este derecho a la lucha contra el problema de las personas sin hogar y contra la discriminación.

¹⁶⁹ *Pilar europeo de derechos sociales*, adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, 2017.

¹⁷⁰ *Resolución sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea*, adoptada por el Parlamento Europeo, 24 de noviembre de 2020.

¹⁷¹ *Resolución sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos*, adoptada por el Parlamento Europeo, 21 de enero de 2021.

¹⁷² MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales.

En cuanto a los demás instrumentos que se comentan a continuación, es posible identificar: El *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (1950), la *Carta Social Europea* (1961), el *Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante* (1977), la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (2000), la *Carta europea de los derechos y de las responsabilidades de las personas mayores que necesitan atención y asistencia de larga duración* y el *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)*.

1.3.- El marco del Derecho comparado

En el marco del presente estudio se ha realizado un análisis de la normativa existente en varios países que puede encontrarse como Anexo. En concreto se ha estudiado la normativa de Canadá, Portugal, Países Bajos, Finlandia, Francia, República de Irlanda y Rumanía. La legislación comparada permite identificar elementos comunes en materia de regulación del derecho a la vivienda, a su garantía y a la forma de abordar al fenómeno del *sinhogarismo*.

La mayoría de los países han ratificado tratados internacionales que aseguran derechos sociales, aunque estos no desarrollan propiamente tal al *sinhogarismo*, fenómeno que se aborda de forma oblicua a través de la regulación del derecho a la vivienda, ya sea de rango constitucional o legal. Esto implica que los países que han ratificado tratados como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* o *La Carta Social Europea* (revisada) con aceptación del artículo 31, tienen la obligación de garantizar a todas las personas el acceso a una vivienda adecuada. Lo anterior, también, da cuenta del tratamiento que se debe dar a este derecho en los órdenes normativos nacionales, según un enfoque basado en derechos humanos. Esto implica que la regulación del derecho a la vivienda debe realizarse en el marco de los principios de igualdad y no discriminación, participación, indivisibilidad y Estado de Derecho. De este modo, las personas no solo están facultadas de exigir el derecho a la vivienda, sino que, también obligadas a rendir cuentas, de modo que la política pública se adecue al sujeto titular de derechos y a sus necesidades particulares¹⁷³.

Con todo, la similitud que se identifica a propósito de la ratificación de tratados internacionales no ha implicado, en todos los casos, una regulación constitucional del derecho a la vivienda en los países analizados. Es así como solo Finlandia, Portugal y Países Bajos (aunque este último lo menciona de manera escueta) regulan explícitamente al derecho a la vivienda dentro de su catálogo de derechos fundamentales. En el caso de Francia solo se le reconoce valor constitucional por parte de una interpretación jurisdiccional, mientras que en Irlanda, Rumania y Canadá la regulación es de rango legal.

En cuanto a la regulación propiamente tal del *sinhogarismo*, solo Portugal (en el artículo 63 de La ley básica de la vivienda), Irlanda (en el artículo 2 de la Housing Act) y Rumania (en la ley de Asistencia Social) se refieren explícitamente al fenómeno, definiéndolo y orientando su erradicación por medio de políticas públicas. En el resto de los países, al entender el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, el fenómeno del *sinhogarismo* se aborda indirectamente, considerando la garantía de tal derecho a aquellas personas que no pueden acceder a una vivienda o no pueden acceder a una vivienda adecuada para sus necesidades particulares.

Una similitud importante entre los países analizados es el papel de los órganos públicos locales de la administración del Estado en la implementación del derecho de la vivienda. En

¹⁷³ OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Breve guía de reflexión sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la salud*.

Finlandia es el municipio, a través del servicio de vivienda, la institución que proporciona alojamiento temporal, alojamiento con servicios de cuidado y alojamiento con asistencia a la vida independiente, existiendo complementariamente la Ley sobre el subsidio general de vivienda en que el Estado proporciona fondos a los municipios para financiar el 80% del monto de los gastos estandarizados, entendiendo que con esta ley se subsidia al municipio y no directamente a las personas. En Francia, la Ley que regula el derecho exigible a la vivienda y a diversas medidas a favor de la cohesión social, que materializa la política pública tendiente a realizar el derecho a la vivienda, establece que el gobierno local debe brindar soluciones ante las resoluciones de los comités independientes en torno a la necesidad de viviendas o alojamientos. En Países Bajos, de modo similar, La Ley de apoyo social indica que es el municipio el encargado de proveer apoyo para la autosuficiencia del individuo, una vivienda tutelada o un refugio. Asimismo, en Irlanda son las autoridades locales las que deben adoptar un plan de servicios de vivienda, de asignación de vivienda y actuar conforme aquel plan trazado. Y en Rumania son las autoridades locales las que construyen, distribuyen y gestionan las viviendas a personas o familias que no pueden acceder a ellas.

2.- Marco jurídico vigente en España

Tal como reconoce la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, este país carece de un marco normativo específicamente orientado a la regulación de las políticas para la prevención o erradicación del sinhogarismo. A pesar de ello, es posible identificar tanto a nivel estatal como autonómico leyes, estrategias y planes a considerar para conocer el marco en el que se han desarrollado políticas relacionadas con el sinhogarismo¹⁷⁴.

2.1.- Marco normativo nacional

Como instrumento jurídico fundamental e inspirador de la legislación tanto nacional como autonómica, resulta clave detenerse a analizar ciertas disposiciones contenidas en la Constitución española. Como potencial norma inspiradora en materia de desinstitucionalización puede identificarse el artículo 9.2, según el cual los poderes públicos deberán promover condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; debiendo para ello remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando además la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Así, por tanto, es una obligación para los entes públicos eliminar todas aquellas barreras que impiden la autonomía y el despliegue de los planes de vida de los individuos, tendiendo entonces a su participación plena en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Luego, en materia de vivienda, la Constitución reconoce en su artículo 47 el derecho a todas las personas españolas al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Con ese objeto, los poderes públicos promoverán las condiciones y la regulación apropiadas para asegurar el ejercicio de este derecho. En tanto, el artículo 50 de la Constitución establece que las personas de la tercera edad tienen el derecho a recibir pensiones apropiadas que sean actualizadas periódicamente con miras a asegurar su suficiencia económica. Los poderes públicos,

¹⁷⁴ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, 2023, p. 10.

asimismo, implementarán un sistema de servicios sociales que atiendan sus necesidades en ciertos ámbitos, incluida la vivienda.

Desde un rango normativo inferior al constitucional, es posible advertir una serie de normas de interés, entre ellas las siguientes: La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda¹⁷⁵, el Real Decreto Ley 1/2023 de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas¹⁷⁶, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género¹⁷⁷, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia¹⁷⁸, la Ley General sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social¹⁷⁹, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, y la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, que publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030¹⁸⁰. Todas ellas se comentarán brevemente a continuación.

A nivel nacional, destaca en primer lugar la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Este representa un instrumento de especial relevancia al abordar fines, definiciones, derechos, compromisos, reconocimientos de situaciones de especial vulnerabilidad y planes vinculados con los procesos de desinstitucionalización. En primer lugar, su artículo 2 consagra como uno de los fines de las políticas públicas de vivienda el orientado a adoptar medidas para identificar y prevenir la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave y, explícitamente, el chabolismo o el sinhogarismo, con el objeto de permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida. Luego, su artículo 3 define el *sinhogarismo* como aquella “circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia”, agregando que “podrá calificarse como sinhogarismo cronificado, cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año”.

¹⁷⁵ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 124, 25 de mayo 2023).

¹⁷⁶ Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas (BOE 9, de 11 de enero de 2023).

¹⁷⁷ Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (BOE 313, 29 de diciembre de 2004).

¹⁷⁸ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE 299, 15 diciembre 2006).

¹⁷⁹ Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE 289, 3 de diciembre de 2013).

¹⁸⁰ Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (BOE 31, 6 de febrero de 2023); MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 2023

En cuanto a los derechos del ciudadano en relación con la vivienda, el artículo 8 letra b) de la Ley 12/2023 consagra el orientado a “Acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre los programas públicos de vivienda y a las condiciones de acceso a los mismos en formatos accesibles para personas con discapacidad, así como sobre las prestaciones, ayudas y recursos públicos disponibles para garantizar el acceso a la vivienda por parte de las personas y familias en situación de vulnerabilidad”. En materia de compromisos, el artículo 13 de esta ley persigue que se articulen medidas por la accesibilidad universal en el parque de vivienda teniendo especial atención a los casos de quienes sufran situaciones de discapacidad sobrevenida –y que puedan ver desmejorada su autonomía vital– por razones de edad, por accidente, enfermedad adquirida u otras causas. Por otro lado, reconociendo situaciones de especial vulnerabilidad, el artículo 14 de la ley consagra el deber de las políticas en materia de vivienda de tomar en consideración a las personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados, cualquiera sea su entorno, así como a las personas sin hogar, con discapacidad, a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social, a los menores tutelados que dejen de serlo y a cualesquiera otras personas vulnerables que se definan. Complementariamente, el numeral 3 de esta disposición fomenta la programación de medidas específicas “con objeto de luchar contra el fenómeno del sinhogarismo”, para lo cual ordena “promover el acceso a soluciones habitacionales de alojamiento en condiciones adecuadas por parte de las personas en situación de sinhogarismo y la plena inclusión de las personas sin hogar desde una perspectiva integrada e intersectorial, y posibilitando una adecuada complementariedad entre las distintas políticas, recursos y servicios, especialmente en el ámbito sanitario, social, educativo y de empleo”. Finalmente, se destaca el artículo 24, relativo a los planes estatales en materia de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural, cuyo numeral 2 letra f) señala que dichos planes apoyarán de manera prioritaria las actuaciones dirigidas a “garantizar una vivienda digna y adecuada para personas en situación de mayor vulnerabilidad social, chabolismo, infravivienda o en emergencia habitacional”.

Un segundo instrumento normativo de rango legal que resulta de relevancia es el Real Decreto Ley 1/2023 de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, cuyo objetivo es promocionar la contratación de las personas desempleadas, especialmente las más vulnerables, contribuir a la creación, al mantenimiento y a la mejora de la calidad del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas, así como fomentar el trabajo autónomo y la creación de empleo en el ámbito de la economía social, lo cual permitirá impulsar la inclusión activa de las personas en situación o riesgo de sinhogarismo.

En tercer lugar, se destaca la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, cuyo artículo 28 establece que las mujeres víctimas de violencia de género serán entendidas como colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias para mayores. Además, su disposición adicional faculta al Gobierno para desarrollar convenios con las Administraciones competentes con miras a implementar procesos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género, en tanto grupo vulnerable de especial atención.

En cuarto lugar, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en su disposición adicional tercera establece que tanto la Administración General del Estado como las administraciones de las comunidades autónomas podrán implementar acuerdos orientados a la concesión de ayudas económicas que promuevan la autonomía personas en situación de dependencia. Estas medidas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, pueden destinarse a favorecer la capacidad

de desplazamiento de las personas en la vivienda, considerando el mejor acceso y la adaptación en el hogar.

En quinto lugar, la Ley General sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social contiene una serie de artículos de interés en materia de desinstitucionalización. El primero de ellos, el artículo 1, el cual consagra entre los objetos de la ley promover la vida independiente de las personas con discapacidad. Luego, el artículo 3, al establecer como principios de la ley: la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas (letra a), la vida independiente (letra b), la normalización (letra g) y la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad (letra j), entre otras.

Por su parte, el artículo 32 trata sobre la reserva de viviendas para personas con discapacidad como a las condiciones de accesibilidad a la vivienda, mientras que el 51 se refiere a las clases de servicios sociales. El artículo 32 establece que los proyectos de vivienda protegida contemplarán al menos un cuatro por ciento de viviendas que cuenten con las características constructivas y de diseño que permitan el acceso adecuado, así como el desenvolvimiento cómodo y seguro de las personas con discapacidad. Por su parte, el artículo 51 se refiere en su numeral 5 a los servicios de vivienda, clasificándolos como servicios de atención residencial, viviendas tuteladas, u otros alojamientos de apoyo para la inclusión. El mismo numeral 5 señala que el objetivo de estos servicios es promover la autonomía y la independencia de las personas con discapacidad, para lo cual se fomentará la convivencia y la participación en la vida social. Especialmente, tales servicios de vivienda deberán atender las necesidades de las personas con discapacidad que estén en situación de vulnerabilidad, como ocurre con aquellas que carecen de hogar o familia o que no disponen de las condiciones para llevar una convivencia familiar apropiada. El numeral 6 del artículo 51, en tanto, establece que los servicios de vivienda deben otorgar una atención integral a las personas con discapacidad en aras a propiciar la autonomía de estas personas, así como también para ayudar a sus familias. Finalmente, el numeral 7 plantea que los servicios de vivienda pueden ser promovidos por las administraciones públicas, por las propias personas con discapacidad y por sus familias, así como por sus organizaciones representativas.

En sexto lugar, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI¹⁸¹, en su Capítulo III, regula las medidas específicas de protección de los derechos de determinadas personas LGTBI en situaciones especiales, como es el caso de estas personas en situación de sinhogarismo (art. 75). La Ley mandata a los poderes públicos a establecer medidas para prevenir el sinhogarismo de las personas LGTBI, poniendo énfasis en las más jóvenes. Para alcanzar este objetivo, sostiene la norma, se debe promover la cooperación entre ministerios y administraciones, las cuales, dentro de sus competencias, impulsarán acciones en materia de estudios e investigación, capacitaciones al personal que trabaja con la población LGBTI en situación de sinhogarismo, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas LGTBI que se encuentran o han pasado por una situación de sinhogarismo; y adoptando medidas para prevenir los delitos de odio que sufren las personas LGTBI en situación de sinhogarismo.

Finalmente, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación¹⁸², desarrolla disposiciones en materia de atención sanitaria y en la prestación de servicios sociales destinadas a fomentar la igualdad de trato y no discriminación en las

¹⁸¹ Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (BOE 51, 1 de marzo de 2023).

¹⁸² Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE 167, 13 de julio de 2022).

personas en situación de sinhogarismo. Así, en el ámbito de atención sanitaria (art. 15), la Ley señala que nadie podrá ser excluido de un tratamiento sanitario o protocolo de actuación sanitaria por encontrarse en situación de sinhogarismo y establece el mandato a la administración de promover acciones destinadas a grupos de la población que presenten necesidades sanitarias específicas, entre los que se incluyen a las personas en situación de sinhogarismo con problemas de drogodependencias, y en general a personas pertenecientes a grupos en riesgo de exclusión y situación de sinhogarismo. En el ámbito de los servicios sociales (art. 16), la ley establece que las administraciones públicas, dentro de sus competencias, deben garantizar que en el acceso y en la prestación de los diferentes servicios sociales no se produzcan situaciones discriminatorias. Para estos efectos, los planes y programas sobre servicios sociales procurarán la atención prioritaria de los grupos especialmente vulnerables e incluir programas de formación profesional que promuevan un enfoque de diversidad e igualdad de trato, que ayude a identificar situaciones de discriminación múltiple e interseccional, poniendo especial atención para establecer mecanismos que eviten excluir a las personas con una situación socioeconómica más débil o que se encuentren en situación de sinhogarismo u otras consecuencias derivadas de su situación de pobreza.

Adicionalmente, vale considerar la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, que publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030. Como principio, la resolución persigue que la Administración General del Estado, en un marco de cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales, diseñe una política sistémica orientada a la vivienda, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, que sirva para dar respuesta integral al problema del sinhogarismo. Ello, buscando su erradicación progresiva, cumpliendo así los compromisos adquiridos por España a nivel europeo e internacional¹⁸³.

Para lo anterior, el Marco nacional buscará alcanzar los siguientes tres objetivos generales: a) erradicar el sinhogarismo de calle en 2030, que *Nadie que no quiera duerme en la calle en 2030*; b) prevenir las situaciones de calle; y c) revertir la institucionalización. Tales objetivos se perseguirán a través de ocho compromisos, entre los que se destaca la creación de instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación entre los servicios sociales y los departamentos de vivienda; el desarrollo de un sistema de prevención orientado a la detección y la atención temprana y la reducción de las consecuencias del sinhogarismo; la transformación progresiva del sistema de atención a personas sin hogar; el impulso a la formación de profesionales de atención a las personas sin hogar, para transformar el modelo de intervención; la asignación de recursos económicos suficientes para la transformación del sistema, fomentando el acceso a una vivienda asequible y de calidad para personas sin hogar; generando conocimiento sobre la realidad del sinhogarismo; y sensibilizando a la ciudadanía sobre la necesidad de una actuación pública de erradicación del sinhogarismo y luchar contra los delitos de odio que sufren las personas que están sin hogar (aporofobia)¹⁸⁴.

¹⁸³ Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (BOE 31, 6 de febrero de 2023).

¹⁸⁴ Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (BOE 31, 6 de febrero de 2023).

Además de lo ya expuesto, debe tenerse presente el Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales¹⁸⁵, aprobado en enero de 2023. Este, junto con establecer por primera vez unos mínimos comunes estatales en materia de servicios sociales, establece la priorización de los cuidados y apoyos en la comunidad, frente a la institucionalización, orientándose hacia la prestación de cuidados y apoyos en la comunidad¹⁸⁶. Esta propuesta normativa va en la dirección correcta dos sentidos: por una parte, apunta a la consolidación de un modelo desinstitucionalización y, por otra, incorpora en él al sinhogarismo.

2.2.- Marco normativo autonómico

Analizando los estatutos, las leyes de servicios sociales y las leyes de vivienda de las 17 comunidades autónomas que conforman el Estado español se ha llegado a la conclusión preliminar de que no existe ninguna ley específica en la materia, así como tampoco una ley autonómica cuyo objetivo sea erradicar el sinhogarismo. Con excepción, aunque aún en trámite legislativo, de la “Proposición de ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el sinhogarismo” del Parlament de Catalunya o bien la vanguardista, pero derogada, Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia¹⁸⁷. Sin embargo, este ejercicio analítico permitió identificar principios, derechos, competencias, prestaciones, servicios, entre otros, que pueden servir como punto de partida para fomentar la autonomía personal, la participación en comunidad, inclusión social y la no discriminación del colectivo en situación de sinhogarismo con el horizonte de prevenir su institucionalización. En lo que sigue, se realizará un análisis de las leyes autonómicas según los criterios de garantizar el derecho a la vivienda adecuada, la erradicación del sinhogarismo, la prevención de la institucionalización y fomento de la desinstitucionalización.

Para que se desarrolle un proceso de desinstitucionalización en el grupo de las personas en situación de sinhogarismo, desde la perspectiva del enfoque basado en los derechos humanos, es necesario, aunque no suficiente, que exista en el ordenamiento jurídico un reconocimiento efectivo al derecho a la vivienda adecuada. El derecho a la vivienda adecuada es, sin duda, el punto inicial para cualquier medida orientada a prevenir la institucionalización del colectivo y la erradicación del sinhogarismo. Sin embargo, tanto la articulación del derecho a la vivienda adecuada, la definición de los sujetos destinatarios y los canales de exigibilidad (dimensión formal), así como la previsión de medidas económicas y concretas para asegurar la efectividad del derecho (dimensión material)¹⁸⁸, han sido abordados de forma heterogénea por los diferentes legisladores autonómicos.

Con respecto a los estatutos de las comunidades autónomas, que tienen una naturaleza híbrida, en tanto leyes orgánicas estatales que constituyen la ley básica de la organización política administrativa de la región autónoma, estos representan una posición de superioridad jerárquica respecto de las demás leyes autonómicas. Siguiendo las directrices de la Constitución, todos los estatutos analizados contienen la competencia exclusiva en materia de

¹⁸⁵ Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales.

¹⁸⁶ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 2023, p. 101.

¹⁸⁷ Véase Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia (BOE 65, 17 de marzo de 2009).

¹⁸⁸ Véase la tipología de indicadores que se desarrolla en PALEO, Natalia y QUINTIÁ PASTRANA, Andrei, “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica”, en PALEO, Natalia (ed.) *Políticas y derecho a la vivienda Gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 309-349.

vivienda, pero solo cinco de los diecisiete contienen un reconocimiento formal y explícito del derecho a la vivienda adecuada (Andalucía, Cataluña, Islas Baleares, Islas Canarias y Valencia). De las cuatro comunidades autónomas que reconocen formalmente el derecho a la vivienda adecuada en sus estatutos, Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias y Valencia le otorgan este reconocimiento universal a toda su ciudadanía, como también a grupos específicos como jóvenes, personas en situación de vulnerabilidad, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad y otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas en la materia. Cataluña, por su parte, sólo reconoce este derecho a aquellas personas que no tienen los recursos suficientes para acceder a una vivienda digna. Ahora bien, la presencia de derechos subjetivos en los estatutos de las autonomías -en este caso, el derecho a la vivienda adecuada-, deben, según el Tribunal Constitucional¹⁸⁹, interpretarse como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya. De este modo, la presencia del derecho a la vivienda adecuada en los estatutos debe comprenderse como un mandato y necesitará para adquirir plena eficacia “del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos (...)”¹⁹⁰.

De esta manera, se hace necesario poner atención en la legislación autonómica en materia de vivienda adecuada. En este caso, el reconocimiento formal en la legislación de este derecho se encuentra en doce de las diecisiete comunidades autónomas, siendo Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Murcia las comunidades que no consagran este derecho en su legislación. Las doce autonomías que lo reconocen atribuyen universalmente este derecho a toda la ciudadanía y a los residentes extranjeros, como también a algún grupo especialmente vulnerable¹⁹¹. Cabe destacar que la exigibilidad de este derecho sólo se encuentra regulada en cuatro de las doce comunidades analizadas (Cataluña, Navarra, País Vasco y Valencia), siendo la acción pública el mecanismo jurídico preponderante en la normativa que legitima a la ciudadanía para exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contenciosa-administrativa el cumplimiento de este derecho¹⁹². Por contraparte, Castilla y León, Galicia y la Rioja, que, si bien reconocen en sus disposiciones el derecho a la vivienda adecuada, no incluyen garantías en relación con su cumplimiento: ni la acción pública ni el derecho subjetivo a la vivienda¹⁹³.

En materia de sinhogarismo, varias de estas normas autonómicas reconocen en sus disposiciones la problemática de exclusión social de este colectivo y tratan de proponer medidas para o bien gestionar o bien erradicar el sinhogarismo. Con respecto a la gestión del sinhogarismo, si bien esta forma de afrontar el sinhogarismo es predominante en las

¹⁸⁹ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre.

¹⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre.

¹⁹¹ La Comunidad Autónoma de Murcia también reconoce en su ley el acceso de todos los ciudadanos al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, (...) atendiendo especialmente a los sectores de población más vulnerables (art.1).

¹⁹² Navarra, por su parte, estipuló un derecho subjetivo de acceso a la vivienda (art. 3 bis), en el cual se establece que este derecho será exigible directamente ante la administración de la Comunidad Foral. Sin embargo, en las disposiciones no se desarrolla el mecanismo jurídico mediante el cual se puede exigir su satisfacción. Véase Ley Foral 28/2018, de 26 de diciembre, sobre el Derecho Subjetivo a la vivienda en Navarra (BON 250, 31 de diciembre de 2018).

¹⁹³ PALEO, Natalia y QUINTIÁ PASTRANA, Andrei, “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica”, en PALEO, Natalia (ed.) *Políticas y derecho a la vivienda Gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 309-349, p. 334.

legislaciones analizadas, hay que destacar la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía como una norma que impide la desinstitucionalización del colectivo. En efecto, en dicha normativa, en donde se reconoce el derecho a una vivienda adecuada a todos sus ciudadanos y a ciertos grupos vulnerables, representa un claro ejemplo de cómo reconocer el derecho a la vivienda adecuada es necesario, pero no implica que sea la solución a la problemática del sinhogarismo. Es más, la ley viene a consolidar la forma tradicional de hacer frente a este fenómeno al imponer, entre otros, condicionantes económicos como la acreditación de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía para hacer efectivo el ejercicio del derecho al acceso a la vivienda protegida. Esto limita el acceso y disfrute del derecho a una vivienda adecuada para aquellas personas o colectivos que no pueden, por diversos factores (personales, relacionales, coyunturales o estructurales), cumplir con este requisito, como es el caso de las personas en situación de sinhogarismo. Por su parte, la ley también contiene otras disposiciones que mantendrían al colectivo en el circuito institucional de servicios de atención al sinhogarismo, al establecer que la administración favorecerá el alojamiento transitorio de las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social. De esta manera, se refuerza, por la vía legal, la institucionalización del colectivo. Ambas disposiciones normativas representan verdaderos obstáculos para la desinstitucionalización de las personas en situación de sinhogarismo.

Con dichas disposiciones-condicionantes, en efecto, es inviable la erradicación del sinhogarismo. Según el cambio de paradigma para hacer frente al fenómeno propuesto desde las instituciones europeas y operacionalizado por la reciente Estrategia Nacional para Erradicar el Sinhogarismo, este comienza con el acceso a la vivienda, sin condiciones. Por su parte, los servicios transitorios de alojamiento deben transformarse, en virtud de este mismo paradigma, en espacios dignos, que fomenten la privacidad y la intimidad, la autonomía personal y la participación en la vida comunitaria. Los servicios transitorios que no cumplan con estos requisitos no deben ser favorecidos -como sostiene la ley andaluza- ni financiados por las administraciones públicas. Si el nuevo paradigma para erradicar el sinhogarismo exige tener a disposición el acceso a la vivienda, se deben tomar medidas materiales específicas para garantizar el derecho a la vivienda. En este sentido, en el análisis de las legislaciones autonómicas podemos constatar que, dentro de sus disposiciones, las diecisiete leyes proponen establecer el recurso de las viviendas públicas protegidas y la construcción de vivienda pública autonómica, y once de ellas establecen mecanismos para movilizar, y poner a disposición, las viviendas vacías.

Finalmente, aunque la Proposición de ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el sinhogarismo se encuentre en trámite parlamentario y no constituye una ley de vivienda, es una normativa que puede constituir un vehículo tiende rieles para la elaboración de una ley nacional en la materia o bien para que sus pares autonómicos legislen en la misma dirección. La propuesta de ley establece derechos específicos para el colectivo y medidas para su exigibilidad, como es el caso del *derecho a un espacio residencial digno*, que es una innovación que se encuentra en directa relación con los parámetros del enfoque basado en los derechos humanos y la desinstitucionalización.

Conclusiones parte primera

- . El sinhogarismo es un fenómeno multicausal y multidimensional, es un grave y complejo problema estructural causado por múltiples factores sociales, económicos, políticos, culturales, afectando a las condiciones en las que viven las personas, la calidad de vida y el ejercicio de sus derechos y autonomía.
- . El sinhogarismo impacta y lesiona distintos derechos humanos, afectando de manera interseccional y diversa al propio derecho a la vivienda y todo lo que implica y permite, como el derecho a la salud, a la educación, al empleo, a la seguridad, a la dignidad, a la propia vida e integridad física y psicológica, derecho a la intimidad, derecho a la propiedad, entre otros, relacionado con causas que también son complejas estructurales y coyunturales, tanto institucionales, relacionales, personales y sociales.
- . El sinhogarismo está vinculado de manera estrecha al derecho a la vivienda, un derecho social central vinculado al adecuado nivel de vida de los seres humanos que se encuentra blindado y garantizado por la normativa nacional e internacional, aunque no tiene el reconocimiento, las garantías ni la eficacia merecida en España y en el actual modelo de cuidados. El punto de partida para abordar el sinhogarismo y los procesos de institucionalización por sinhogarismo exige el reconocimiento del derecho a la vivienda y supone una transformación radical en los modos de comprender, prevenir y abordar los cuidados y las políticas públicas al respecto.
- . El sinhogarismo es una situación de máxima marginalidad y exclusión social con especial presencia en entornos urbanos.
- . Existe una gran falta de datos e información que puedan dar cuenta de la realidad del sinhogarismo en España; lo que invisibiliza el fenómeno y obstaculiza las intervenciones efectivas. Es necesario poner en marcha estrategias que posibiliten una recogida de datos metódica y organizada sobre la situación del sinhogarismo en España, priorizando estudios longitudinales cualitativos y cuantitativos, que muestre el sinhogarismo en movimiento y posibilite rastrear las entradas y salidas a la situación de sinhogarismo y las instituciones, así como los desencadenantes y los factores de riesgo.
- . Las personas se encuentran en situaciones de sinhogarismo, o en condiciones en las que las viviendas que habitan no resultan adecuadas, pero *no son personas sin hogar*, sino que *están en condiciones de sinhogarismo*.
- . Las personas en situación de sinhogarismo se han duplicado en los últimos dos años, aunque los datos no son completos sobre la realidad compleja del sinhogarismo. La fuente de información más relevante son los Informes del INE que focalizan en la población usuaria de servicios, mayores de edad y que se encuentren en municipios de más de 20.000 habitantes, lo que muestra una realidad sesgada con grandes invisibilizaciones, como el sinhogarismo rural, entre otros.
- . Las personas en situación de sinhogarismo son diversas y tienen diferentes historias de vida, necesidades y problemas, y experimentan el sinhogarismo también de manera diversa. Naturalizar un tipo de experiencia supone que todas las demás no sean entendidas o visibilizadas como parte de la misma problemática, e implica relegarlas a los márgenes de una experiencia ya de por sí marginal.
- . Con la información que hay, se sabe que la población ha aumentado, que la gran parte son hombres, y que las causas se vinculan, esencialmente, al desempleo y la situación de migrantes y las dificultades para regularizar su acceso al mercado de la vivienda y al mercado laboral, junto al ejercicio de derechos y libertades.
- . La salud de las personas en situación de sinhogarismo está completamente mediatizada por determinantes sociales, como el empleo, la vivienda, la capacidad económica, el tejido social o

el sistema de protección nacional entre otras. El resultado de la interacción de distintos condicionantes resulta en una salud física y mental frágil.

. El sinhogarismo reproduce las desigualdades de género en todas las manifestaciones, y aumenta la precarización y vulnerabilidad de las mujeres y de las personas que ya estaban en situaciones de mayores vulnerabilidades, como las víctimas de violencias de género, migrantes, personas con discapacidad, entre otras. El sinhogarismo femenino se ha ido visibilizando, dejando de lado poco a poco el androcentrismo de los análisis más tradicionales con respecto del sinhogarismo.

. La realidad específica que viven las personas LGTBIQ+ está marcada en muchas ocasiones por la expulsión de las viviendas o incluso la migración forzada a causa de su identidad u orientación sexual, lo que implica vivir el sinhogarismo desde una doble discriminación vinculada a desigualdades, violencias y estigmas.

. Las personas migrantes en situación de sinhogarismo suelen presentar, a priori, menos problemas personales (salud mental o adicciones), y tienden a atravesarles problemáticas estructurales muy centralizadas en las barreras de acceso al empleo y la vivienda a causa de la condición administrativa irregular que impacta en la falta de permisos de trabajo o residencia. La importancia del derecho al empadronamiento es una problemática característica de las personas migrantes en situación de sinhogarismo, y su reconocimiento resulta imprescindible para el acceso a diferentes derechos y servicios.

. El modelo tradicional de atención a personas en situación de sinhogarismo en España es un modelo de atención en escalera desde un paradigma asistencialista que se basa en la exigencia de méritos consecutivos que les fuerza a transitar por un itinerario marcado por determinadas exigencias establecidas por los profesionales, aunque no asegura que al final se vaya a conseguir una vivienda adecuada pues no tiene como objetivo la erradicación del mismo sino el abordaje parcial de situaciones extremas

. El actual modelo de atención no es capaz de dar respuesta al sinhogarismo ni de atender, apoyar y acompañar a quien lo necesita fomentando autonomía y ejercicio de libertades y derechos, sino que prioriza el asistencialismo en la emergencia y perpetúa el sinhogarismo con las llamadas “puertas giratorias” de la vulnerabilidad y la precariedad. Aumenta la cronificación del sinhogarismo con políticas institucionales que se centran más en potenciar una acción social intervencionista generadora de dependencia y dirigida a combatir la sintomatología en lugar de una acción social emancipadora centrada en el fortalecimiento de la autonomía.

. El INE en el 2022 registró un total de 1.175 centros de atención a personas en situación de sinhogarismo en toda España, de los cuales el 24% son de titularidad pública y el 76% de titularidad privada. A la vez, la oferta de plazas en centros de alojamiento colectivo está muy por encima de las plazas en pisos o apartamentos, y la titularidad privada es preponderante en todos los tipos de alojamientos independientemente de si son colectivos o no. La ratio de ocupación de todos los centros está en el 80%, con mayores porcentajes en los centros privados (87% de ocupación) que en los públicos (68%).

. La marcada asimetría entre la atención pública y la privada implica una cierta desatención por parte del Estado, reflejado en los recursos públicos puestos a disposición de las personas en esta situación, a la vez que una mayor atención privada supone menor capacidad del Estado para el control efectivo de esa atención y de las posibilidades de transitar hacia otros modelos, con el consiguiente riesgo de que delegar la responsabilidad en otros agentes sociales que no tienen por qué estar alineados con las funciones de una administración pública y las obligaciones contraídas nacional e internacionalmente.

. La ratio de ocupación de todos los centros está en el 80%, con mayores porcentajes en los centros privados (87% de ocupación) que en los públicos (68%), y los pisos de titularidad

privada son los que cuentan con ratios de ocupación más elevados (90%), frente a los albergues y centros de acogida públicos que cuentan con la ratio de ocupación más bajo (65%).

. Las comunidades autónomas con mayor número de personas en situación de sinhogarismo son Andalucía, País Vasco y Madrid, cada una de ellas con una situación muy diferente y enorme heterogeneidad en la atención, dependiendo de los territorios e incluso zonas. Las comunidades autónomas con mayor número de centros son País Vasco y Andalucía, frente a Ceuta, Melilla y Cantabria que son las que menos tienen. País Vasco tiene más plazas de alojamiento, seguido por la Comunidad de Madrid -con muchas plazas, pero concentradas en macrocentros de alojamiento compartido-.

. Analizando las necesidades por cantidad de personas en situación de sinhogarismo y plazas que se ofertan en centros, las comunidades que más personas dejan de alojar (o que muestran menos oferta que la demanda reclama) son Andalucía, Galicia y Comunidad de Madrid, frente a las situaciones más holgadas de Canarias, Melilla y Valencia. Esta comparación entre las plazas diarias ofertadas y las necesitadas pone de relieve la saturación y el cuello de botella en la atención a personas en situación de sinhogarismo, que produce desafección con las instituciones, y opera como elemento disuasorio para solicitar plazas cuando se necesitan y desean, debido a la negativa o a la excesiva demora en la respuesta.

. Del conjunto de plazas ocupadas en los centros, el 33% están ocupadas por mujeres, y los recursos de la red de atención están fuertemente masculinizados, tanto en su diseño como en sus posibles usos.

. La red de atención a personas en situación de sinhogarismo es el último circuito, el que se activa cuando todos los demás apoyos han fracasado. Es relevante poner el foco en la responsabilidad del conjunto de la sociedad, y que abordar el sinhogarismo exige actuar a todas las instituciones y agentes sociales de manera comprometida.

. La desprofesionalización de la atención es otra característica del actual modelo de atención a personas en situación de sinhogarismo. El 44% del personal es voluntario, lo que obliga a plantear hasta qué punto la calidad de la atención a las personas en situación de sinhogarismo no se ve mermada, además de ser un claro reflejo de la indiferencia y abandono por parte de las instituciones, que en última instancia son las responsables.

. El tipo de cuidados que se presta a las personas en situación de sinhogarismo se enmarca dentro de unos límites claramente establecidos por un modelo tradicional, basado en la emergencia y en una concepción asistencialista y centrada en la institución.

. Dos barreras e impedimentos relevantes para el disfrute efectivo de los derechos de las personas en situación de sinhogarismo son el derecho a la atención sanitaria y la vivienda, por lo que es preciso una mayor formación de los equipos de profesionales de atención sociosanitaria en estos temas. La complejidad, inaccesibilidad y opacidad de la administración hace que los trámites administrativos y burocráticos sean uno de los grandes problemas a los que se tienen que enfrentar las personas en situación de sinhogarismo. Especialmente de las personas migrantes y migrantes en condición administrativa irregular porque aumenta la invisibilidad y las condiciones de vulnerabilidad y discriminación.

. El análisis de los factores de riesgo que llevan a itinerarios de institucionalización tienen que ponerse en relación directa los factores de riesgo que conducen a la propia situación de sinhogarismo.

. El tránsito a la institucionalización en situaciones de sinhogarismo tiene tres particularidades: la decisión de acceder a instituciones que se toma por parte de la propia persona, la situación de institucionalización o no institucionalización, y la relativa ausencia de datos sobre factores de institucionalización, en contraste con los más numerosos sobre factores de sinhogarismo.

. Hay consenso en que los factores del sinhogarismo son el resultado de un complejo entrecruzamiento de factores estructurales, institucionales, relacionales y personales; aunque tradicionalmente ha habido enfoques que incidían más en factores personales y otros en factores más estructurales.

. Entre los factores de carácter personal, se pueden mencionar, los relativos a la nacionalidad, desempleo precariedad laboral, desahucio e imposibilidad de acceso a la vivienda, salud (que incluye adicciones y otras circunstancias relativas a la salud), género (que incluye violencia de género y otras circunstancias), procesos de desinstitucionalización (tanto en privaciones de libertad como en salidas o abandono de alojamientos colectivos), factores relacionados con trayectorias personales (crisis de las redes de apoyo y relaciones, así como experiencias pasadas de sinhogarismo) y factores relacionados con otras circunstancias personales (relativas a la infancia, relativas a la edad, intersección con discapacidad y circunstancias relativas al capital cultural).

. La nacionalidad es un elemento importante, pues la mitad de las personas en situación de sinhogarismo son extranjeras. Esto es debido tanto a cuestiones relacionadas con la precariedad y el desarraigo, pero también con factores institucionales relacionados con el régimen de la extranjería.

. El desempleo y la precariedad laboral funcionan como circunstancia de carácter estructural, pero también en ocasiones como factores desencadenantes de la situación de sinhogarismo. Lo mismo se puede decir de la imposibilidad de acceso a la vivienda, que es un factor estructural pero también –caso de los desahucios- puede ser un desencadenante.

. La cuestión de la salud es muy relevante en el sinhogarismo, incluyendo la salud física y la salud mental. Las adicciones están presentes en las personas en situación de sinhogarismo, aunque no es claro que tengan la importancia que tradicionalmente se le ha concedido.

. La desinstitucionalización puede funcionar como un factor de sinhogarismo, por lo que resulta imprescindible establecer servicios de base comunitaria para apoyar a las personas en la transición de la vida institucional a la vida independiente. Los elementos relacionales y de la trayectoria personal son relevantes factores de sinhogarismo. En este punto, las crisis de las redes de apoyo y de relación actúan con mucha frecuencia como desencadenantes, mientras que las experiencias pasadas de sinhogarismo constituyen un elemento presente en muchos casos.

. La cuestión de por qué dada una situación de sinhogarismo algunas personas transitan hacia la institucionalización presenta algunas particularidades: el carácter dinámico de los itinerarios de institucionalización; el problema de la falta de datos y estudios sobre el particular; y finalmente, el carácter generalmente *voluntario* de la decisión de institucionalización.

. El carácter dinámico implica no solo el tránsito entre situaciones de sinhogarismo y otras que no lo son, sino también entre diferentes tipologías de sinhogarismo y diferentes itinerarios en cuanto a la institucionalización.

. El carácter voluntario implica que las decisiones de las personas en situación de sinhogarismo son un elemento central a considerar para destacar la agencia de las personas en situación de sinhogarismo a la hora de interactuar con las instituciones. La voluntariedad implica reconocer la agencia de las personas en esta situación, pero las decisiones se enmarcan en el ámbito de alternativas muy limitadas y en un marco de respuestas públicas insuficientes. Por ello, las personas en situación de sinhogarismo toman decisiones considerando las distintas alternativas, por lo que cuando deciden no acudir a las redes de atención hay que cuestionar los déficits del sistema de atención.

. Hay algunos factores que inciden específicamente en las decisiones de institucionalización, tales como la cultura institucional, el autoestigma, el género, la juventud, la vejez y la condición de migrante.

- . La cultura institucional implica que la experiencia de las personas en situación de sinhogarismo va generando aprendizajes respecto de las condiciones, ventajas e inconvenientes de acudir a las alternativas de institucionalización. Se debe facilitar el acceso a ayudas y prestaciones para que las personas que necesitan apoyos no desistan forzados por los laberintos burocráticos que se ven obligados a transitar.
- . La variable de género es muy relevante en relación con la institucionalización, pues el porcentaje de mujeres en viviendas de inclusión, pensiones y habitaciones de alquiler financiadas por entidades o servicios sociales es mucho mayor que lo que corresponde a situación de calle. Por su parte las personas LGTBIAQ+ tienen un riesgo de discriminación y rechazo que hace que eviten albergues.
- . La investigación sobre los factores contextuales del sinhogarismo se ha concentrado habitualmente en el incremento de la vulnerabilidad social (asociada a la pobreza) y la disminución de la disponibilidad de vivienda asequible. Es posible señalar factores socio-económicos (precariedad laboral, pobreza, desigualdad y exclusión social, falta de disponibilidad de vivienda asequible), factores socio-comunitarios (redes comunitarias, existencia de racismo), factores socio-políticos (relacionados con la inserción social y con la insuficiencia de medidas de acción social), factores jurídicos (derecho a la vivienda, extranjería), factores socio-familiares, factores de género y factores habitacionales.
- . En relación con los factores contextuales de la institucionalización, cabe mencionar los socio-comunitarios, los relativos a los itinerarios de institucionalización, los relativos al género, al contexto geográfico, así como la incidencia de la pandemia por Covid-19.
- . Un factor contextual relevante en relación con la institucionalización parece ser el contexto geográfico y el clima. De los datos del INE sí parece poderse inferir que habría una relación entre las condiciones climáticas y el recurso de las personas en situación de sinhogarismo a los centros de atención alojamientos.
- . La calidad de los servicios prestados a las personas sin hogar es fundamental. Para lograrlo, se deben elaborar guías de recursos integrales, promover reglamentos de funcionamiento en centros públicos o de entidades sociales que sean de elaboración democrática y participativa, brindando servicios flexibles y adaptables que aborden necesidades cambiantes o emergentes. Establecer estándares mínimos de calidad es esencial para dignificar la atención a las personas en situaciones de sinhogarismo.
- . Es necesario favorecer la colaboración con las administraciones de vivienda para facilitar el acceso de las personas sin hogar a viviendas públicas o privadas y para incentivar alternativas realistas y personalizadas en la transición de la calle a una vivienda.
- . Es necesario reforzar, diversificar y actualizar la red de servicios para personas en situaciones de sinhogarismo, proporcionando apoyo tanto en alojamiento como en la atención diurna y en la calle.
- . El acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano que se relaciona estrechamente con otros derechos fundamentales como la intimidad, la familia, la libertad, la salud y el desarrollo de los planes de vida libremente escogidos. Por ello, garantizar una vivienda adecuada es crucial para la recuperación de proyectos de vida y el control del entorno inmediato de las personas sin hogar, desempeñando un papel esencial en los procesos de desinstitucionalización. Para combatir el sinhogarismo, se debe enfocar en asegurar el acceso y el mantenimiento de una vivienda estable, incluso en entornos colectivos, pero sin las limitaciones de privacidad y control que implican los albergues.
- . La falta de privacidad, la limitación de la libertad y la división de familias en función de género y edad en los albergues hacen que muchas personas en situación de calle prefieran no utilizar estos recursos. Es crucial considerar las desigualdades de género y de otros grupos

poblacionales para garantizar una atención inclusiva, reconociendo las diversas brechas que enfrentan distintos grupos de población debido a su género, orientación sexual, origen étnico o nacionalidad, entre otras, adaptando el sistema de atención a las necesidades particulares de mujeres, personas LGBTIQ+, inmigrantes y otros grupos poblacionales para promover la igualdad y el bienestar de todas las personas en situación de sinhogarismo.

. Por consiguiente, en los nuevos modelos centrados en las personas en la gestión de las políticas para sinhogarismo es esencial limitar al mínimo las restricciones a las libertades y al desarrollo de los planes de vida y la autonomía. Para ello, desde normas de organización justificadas y realizadas desde marcos participativos con especial protagonismo de las personas en situaciones de sinhogarismo, es preciso facilitar el acceso directo a los centros de alojamiento con horarios amplios y sin requisitos adicionales, ofreciendo servicios de autoservicio y albergues de horario y acceso abierto, considerando la importancia de permitir a las personas sin hogar acceder con sus mascotas, disponiendo de espacios y protecciones para sus pertenencias, entre otras medidas.

. Establecer centros activos de día es otra estrategia crucial para fortalecer las redes sociales y habilidades de las personas sin hogar, promoviendo actividades de ocio y expresión artística que fomenten la inclusión social y respetando las diferencias culturales y religiosas de las personas en situaciones de sinhogarismo.

. Se debe procurar alojamiento en viviendas autónomas semituteladas para familias con menores de edad a su cargo en el menor tiempo posible, al mismo tiempo que se mejora la atención a grupos específicos como migrantes, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres y personas LGTBIQ+ impulsando recursos especializados.

. Es necesario cambiar el enfoque de los recursos para personas sin hogar hacia modelos que promuevan la autonomía y la vida independiente evitando reingresos en centros residenciales, invirtiendo la supremacía del porcentaje de plazas en albergues temporales por el de viviendas como hogares con posibilidad de soporte, sin necesariamente eliminar los albergues, pero mejorándolos y especializándolos.

. La lucha contra el sinhogarismo requiere de un enfoque holístico que aborde las necesidades individuales, garantice la dignidad, promueva la autonomía y la inclusión, y cuente con la colaboración de diversas entidades y la comunidad en general. Las políticas deben estar basadas en evidencia y adaptadas a las distintas realidades de las personas sin hogar, reconociendo su derecho a una vivienda adecuada y su potencial para recuperar su proyecto de vida.

. El principal derecho al que se vincula el sinhogarismo es el derecho a una vivienda adecuada, aunque el impacto de los derechos que se ven involucrados en las personas que viven en condiciones de sinhogarismo son diversos y, de manera compleja, el sinhogarismo impacta en todos los derechos humanos.

. España no ha regulado el sinhogarismo de manera sistemática ni ha considerado un enfoque integral para abordar su complejidad y multicausalidad. Más bien, el sinhogarismo se ha tratado normalmente, tanto a nivel nacional como autonómico, en el contexto de la regulación del derecho a la vivienda adecuada.

. La Constitución española considera al derecho a la vivienda como un principio programático y no como un derecho fundamental. El derecho a la vivienda adecuada es el marco desde el cual se ha abordado el sinhogarismo en España. Sin embargo, la vivienda es un derecho necesario, pero no suficiente para eliminar el sinhogarismo, y se presentan algunas dificultades a propósito de su regulación.

. Hay disparidad en la protección del derecho a la vivienda a nivel autonómico, que son quienes tienen la competencia en materia de vivienda, en cuanto a la regulación del derecho a la vivienda. Sólo en los Estatutos de cuatro comunidades autónomas se reconoce este derecho y

en doce lo reconocen en sus legislaciones. Lo que genera mayor preocupación es que, en algunas comunidades autónomas, es la propia regulación del derecho a la vivienda la que fija condiciones o requisitos que dificultan o impiden que las personas en situación de sinhogarismo puedan acceder a la vivienda adecuada.

. Junto con el derecho a la vivienda, cobra importancia el principio de la desinstitucionalización.

. El marco normativo internacional no se refiere explícitamente al sinhogarismo, pero puede inspirar nueva normativa española en materia de desinstitucionalización y debe comprender expresamente a las personas en situación de sinhogarismo.

. El marco europeo hace referencia al sinhogarismo, particularmente a través de la Carta Social Europea (revisada). La ratificación por parte de España de este instrumento internacional, incluyendo lo relativo a vivienda y sinhogarismo, justifica el esfuerzo para abordar el sinhogarismo de manera sistemática en España.

. El derecho comparado puede aportar elementos para la regulación adecuada del sinhogarismo en clave desinstitucionalizadora en España. Sin embargo, solo algunos países han abordado explícitamente el sinhogarismo a propósito de la regulación del derecho a la vivienda adecuada, sin regularlo de manera sistemática ni bajo el enfoque de desinstitucionalización.

. La disparidad normativa también alcanza a los servicios sociales. De allí que se estime deseable promover el avance del Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales. Este anteproyecto propone conceptos, fija estándares sobre modelos de intervención, y promueve aseguramiento de recursos a los servicios sociales, desde la base del reconocimiento del sinhogarismo en su complejidad, diversidad de causas y problemas y circunstancias.

PARTE SEGUNDA. RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS

Capítulo Primero. Recomendaciones internacionales sobre los procesos de desinstitucionalización

1.- Recomendaciones internacionales y europeas sobre los procesos de desinstitucionalización y de desarrollo de alternativas de vida elegida en comunidad

1.1.- Recomendaciones de Naciones Unidas

En el ámbito de las Naciones Unidas (en adelante NNUU) solo hay documentos que abordan los procesos de desinstitucionalización en el caso de las personas con discapacidad y a finales de 2022 se elaboraron las Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia dirigidas también a este colectivo¹⁹⁴. Sin embargo, y aunque no hay recomendaciones expresas dirigidas al proceso de desinstitucionalización del sinhogarismo, no podría abordarse este proceso sin partir del análisis de la falta de hogar como una de las manifestaciones más crudas de la pobreza, y la desigualdad, y una grave violación del derecho a una vivienda adecuada, a la seguridad personal, a la salud y a la protección del hogar y la familia¹⁹⁵. Por ello desde NNUU se considera que el sinhogarismo es un profundo atentado contra la dignidad, la inclusión social y el derecho a la vida y constituye una violación del derecho a la vivienda y vulnera otros derechos humanos básicos por lo que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos y recomendaciones¹⁹⁶, muchas de ellas vinculadas al derecho a la vivienda (art. 11 del PIDESC) y a la vulneración de este derecho, como ha sido manifestado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la *Observación General 4 sobre el derecho a la vivienda*¹⁹⁷.

Son también varios los informes y resoluciones de NNUU que han mostrado su preocupación por la intimidación y acosos constantes que sufren las personas sin hogar, a las que se deniegan derechos esenciales para una vida digna, se les reubica en lugares remotos donde nadie quiere vivir y sufren diversas violencias¹⁹⁸. También han reiterado cómo la

¹⁹⁴ COMITÉ DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia, 10 de octubre de 2022.

¹⁹⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2019, E/CN.5/2020/3, p. 2.

¹⁹⁶ CONSEJO DE DDHH, *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2019, A/HRC/43/43, 26 diciembre 2019.

¹⁹⁷ COMITÉ DESC, *Observación General n° 4. El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

¹⁹⁸ ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2015, A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015, párr. 21.

discriminación afecta en mayor medida a las mujeres en situación de sinhogarismo, o a las personas con alguna necesidad especial. La falta de vivienda supone para muchas mujeres y jóvenes vivir en condiciones inseguras e indignas, sin privacidad y con mayor riesgo de sufrir violencia y supone un obstáculo importante para lograr la igualdad de género.

En la *Resolución 37/4 de 2018 sobre la vivienda adecuada, el derecho a un nivel de vida adecuado y la no discriminación*¹⁹⁹, el Consejo de DDHH mostraba su preocupación por el hecho de que la falta de hogar y la inseguridad de la tenencia pueden propiciar la discriminación y la criminalización y aumentar la exclusión, especialmente de carácter socioeconómico. En ella se exhortaba a los Estados a la adopción de medidas positivas para prevenir y eliminar la falta de hogar adoptando y aplicando estrategias intersectoriales que tengan en cuenta el género, la edad y la discapacidad y estén basadas en el derecho internacional de los derechos humanos, así como a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, respetando los principios de igualdad y no discriminación para lo cual deben adoptar medidas para afrontar la falta de hogar y la privación de vivienda sistémicas.

Es a partir de 2019 cuando de forma más expresa se ha abordado la situación de las personas sin hogar (homelessness). Así, el Consejo Económico y Social ha emitido diversas resoluciones sobre la falta de hogar y la necesidad de políticas de vivienda asequible²⁰⁰, y la necesidad de mejorar, ampliar y aplicar medidas y sistemas de protección social inclusivos, eficaces²⁰¹, sostenibles considerando que unos niveles mínimos de protección social “pueden servir de base para afrontar la pobreza, la vulnerabilidad y la falta de hogar y, por consiguiente, son esenciales para poner fin a la marginación de las personas sin hogar y ayudarlas a que se integren en la sociedad”²⁰². Por ello insta a los Estados Miembros a que elaboren estrategias nacionales integrales e intersectoriales, así como intervenciones normativas específicas para afrontar la falta de hogar, a adoptar políticas de vivienda asequible y medidas de protección social integradas. También exhorta a los Estados a luchar contra la discriminación y los estereotipos negativos contra las personas sin hogar, mediante el fortalecimiento de las leyes contra la discriminación, la promoción y la sensibilización. También en 2019 se adoptaron las *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*²⁰³. La Directriz nº 5 específicamente se dirige a erradicar el problema de la falta de hogar en el menor tiempo posible y acabar con la criminalización de las personas sin hogar. Entre distintas medidas que se consideran se señala que los enfoques basados en el criterio de que “la vivienda es lo primero”, deben incluir todo el apoyo necesario durante el tiempo que fuese preciso a fin de preservar el alojamiento y la vida en la comunidad.

Recientemente la Asamblea General de NNUU ha instado a los Estados Miembros a formular políticas y programas integrados, inclusivos y eficaces para las personas sin hogar, alentando otros actores, como la sociedad civil y el sector privado, a colaborar y establecer alianzas para el intercambio de buenas prácticas, sensibilización y prevención.

¹⁹⁹ CONSEJO DE DDHH, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto*, 2018, A/HRC/RES/37/4, 9 abril 2018.

²⁰⁰ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2019, E/CN.5/2020/3, 27 noviembre 2019.

²⁰¹ En esta misma línea también véanse las Resoluciones 2016/7 y 2016/8, de 2 de junio de 2016,

²⁰² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2020, E/RES/2020/7, 23 junio 2020, párrafo. 7.

²⁰³ CONSEJO DE DDHH. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2019, A/HRC/43/43, 26 diciembre 2019.

1.2.- Recomendaciones de la Unión Europea

La Unión Europea ha dado pasos significativos para posicionar el sinhogarismo en la agenda política y en la Estrategia Europa 2020²⁰⁴ y en el marco de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social se identifica como una de las formas más graves de pobreza y privación y se piden respuestas adecuadas e integradas. Fue sobre todo en 2010, con la declaración del Año Europeo de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social, cuando el sinhogarismo empezó a posicionarse como prioridad política²⁰⁵. Ese mismo año tuvo lugar la *Conferencia de Consenso Europeo sobre Sinhogarismo: Recomendaciones políticas*, que permitió definir el concepto de hogar, determinar las categorías del sinhogarismo (ETHOS), adoptar un posicionamiento y proponer objetivos generales y estrategias integrales²⁰⁶. En esta conferencia se sentaron las bases para avanzar hacia un enfoque más estratégico, concretamente para seguir explorando y desarrollando enfoques “basados en la vivienda” probando, en particular, el modelo de servicio *Housing First*.

Tanto desde el Comité de las Regiones²⁰⁷ como desde el Comité Económico y Social²⁰⁸ se han adoptado dictámenes específicos sobre la lucha contra el sinhogarismo. En 2011 el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que instaba a los Estados miembros a avanzar hacia el objetivo de acabar con el sinhogarismo para 2015 y adoptar una *Estrategia de la UE para las personas sin hogar*²⁰⁹, que tuviera en cuenta la prevención de la falta de hogar, la mejora de la calidad de los servicios destinados a las personas sin hogar y del acceso a una vivienda asequible, un enfoque integrado que incluya todos los ámbitos políticos relevantes, una gobernanza adecuada, y una dimensión sólida en materia de vivienda. Otro hito relevante para el sinhogarismo a nivel europeo fue la Cumbre Social de Oporto, en 2021, donde los Estados Miembro y el Parlamento Europeo definieron el *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*²¹⁰. De este Plan de acción se deriva a la creación de la *Plataforma Europea de Ayuda a las Personas Sin Hogar*²¹¹, mediante la firma de la *Declaración de Lisboa*, para apoyar a los Estados miembros, las ciudades y los proveedores de servicios a intercambiar mejores prácticas e identificar enfoques eficientes e innovadores. Los compromisos para abordar el sinhogarismo se han ido consolidando en la UE con partidas específicas para su abordaje y así, existen actualmente varios mecanismos de financiación como los establecidos

²⁰⁴ COMISION EUROPEA. *Commission Communication COM (2010)2020 final on Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, 2010.*

²⁰⁵ Así por ejemplo tuvo lugar la Conferencia Europea de Consenso sobre las personas sin hogar, en diciembre de 2010 y se emitieron por parte del Comité de las Regiones dictámenes específicos para “Combatir el problema de las personas sin hogar” (CdR 18/2010 fin), y de 31 de marzo de 2011 sobre “La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social” (CdR402/2010 fin).

²⁰⁶ URIBE VILARRODONA, Joan, *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Modelos de actuación: abordaje, respuesta*, San Juan de Dios, Barcelona, 2015.

²⁰⁷ COMITE DE LAS REGIONES, *Opinion of the Committee of the Regions on Combating homelessness*, 2011/C 15/08.

²⁰⁸ CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL, *Opinion of the European Economic and Social Committee on homelessness*, CESE 1592/2011.

²⁰⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar*, P7_TA (2011)0383.

²¹⁰ COMISION EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones*. Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final.

²¹¹ Consultar <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=en>, 15 marzo 2023.

en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación de la UE Next Generation. Esto permite poder invertir recursos en la lucha contra el sinhogarismo y avanzar en la garantía de los Derechos sociales.

Paralelamente a este proceso en el que el abordaje del sinhogarismo ha ido posicionándose con más fuerza en la agenda política de la UE, también en estos años se ha ido fortaleciendo en la UE el enfoque de transición de la asistencia institucional a la comunitaria²¹². Sin embargo, y aunque este proceso es un objetivo político cada vez más importante en la UE, las personas sin hogar rara vez han sido consideradas como uno de los grupos destinatarios; sino que quienes han ocupado un lugar más central en la agenda han sido los menores tutelados, las personas con discapacidad y las personas mayores²¹³. Conscientes de esta ausencia, en los últimos años el Parlamento Europeo ha pedido a la Comisión Europea que desarrolle una nueva iniciativa de coordinación política sobre las personas sin hogar, así como recomendaciones para abordar una transición a lo comunitario. Así, son varias las resoluciones emitidas desde 2020 donde se pide a los Estados miembros la adopción de estrategias nacionales para las personas sin hogar basadas en la comunidad, que adopten el principio de *la vivienda, primero*, consideren la vivienda como derecho humano y se acompañen de sendas de integración sociolaborales más amplias. Con relación a los centros de acogida de emergencia, piden que se facilite acceso continuo y constante, pero con carácter temporal, ya que la respuesta al problema de la carencia de hogar debe ser la prevención, la provisión de vivienda y un apoyo social adecuados²¹⁴. El Parlamento Europeo también ha considerado que en la carencia de hogar debe incluirse tanto el aspecto material como el aspecto social y que las iniciativas *Housing First* pueden contribuir a la reducción del sinhogarismo²¹⁵.

También se solicita que se preste atención a las personas LGBTIQ sin hogar y recuerda que las mujeres están especialmente expuestas a la crisis de la vivienda debido a la brecha salarial, la diferencia de pensiones entre hombres y mujeres, y a situaciones de mayor precariedad. Dado que las mujeres sin hogar suelen estar más invisibilizadas pide a la Comisión y a los Estados miembros que desarrollen un enfoque basado en el género, tanto en sus políticas de vivienda como en sus estrategias nacionales para las personas sin hogar, con el fin de apoyar a las mujeres sin hogar, que a menudo han sufrido traumas complejos y se enfrentan a nuevas situaciones traumáticas, por ejemplo a través de la violencia doméstica y los malos tratos, la separación de sus hijos, la estigmatización y la falta de espacios seguros.

²¹² Para más información, véase <https://deinstitutionalisation.com/cbc/>

²¹³ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

²¹⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la lucha contra las tasas de personas sin hogar en la UE (2020/2802(RSP))*.

²¹⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI))*.

2.- Análisis de procesos de desinstitucionalización en otros países y en distintos territorios españoles. Claves y aprendizajes para los procesos de transición del cuidado basado en institucionales al apoyo en contextos comunitarios y de base familiar

2.1.- Estrategias para la transición desde la institucionalización del sinhogarismo a los servicios con base en la comunidad

En Europa, generalmente, los sistemas de cuidados y atención institucional para las personas en situación de sinhogarismo se han enfocado durante muchos años en “hacer frente a las situaciones de emergencia, acompañados de medidas para paliar los efectos del sinhogarismo a través de la rehabilitación y la estabilización antes que la persona en situación de sinhogarismo pudiera establecerse en una vivienda permanente”²¹⁶. Estos enfoques están basados en la prestación de servicios de baja intensidad²¹⁷, que comienzan ofreciendo un apoyo social básico en los albergues de emergencia, donde se proporciona a las personas cama, comida, aseo y acceso temporal a la orientación proporcionada por un/a trabajador/a social para obtener información sobre las ayudas o prestaciones sociales, para luego transitar a viviendas temporales, alojamientos compartidos, hasta culminar con el acceso a una vivienda permanente.

En este modelo, en consonancia con el *Staircase model* o “escalera de transición”, y el *Treatment first approach*²¹⁸ condiciona el acceso a un tipo de alojamiento al cumplimiento de unos requisitos previos por parte de las personas en situación de sinhogarismo. De esta forma la persona sin hogar entra en un circuito de atención a través de equipamientos nocturnos de baja exigencia, refugios o albergues temporales a partir de los cuales se les ofrece un apoyo socioeducativo, que les permitiría acceder a viviendas de inclusión o pisos compartidos con otras personas que estén en itinerarios similares. Después se podrían facilitar viviendas unifamiliares, que les permite independencia, con un apoyo socioeducativo menos intenso, y que sería el paso previo a la reinserción en el mercado de vivienda convencional, al que tendrán acceso a través de la reincorporación al mercado laboral o al acceso a algún otro tipo de ingreso²¹⁹. Estos modelos han sido objeto de críticas en los últimos años porque muchas personas una vez terminado el circuito de protección social, vuelven a empezar: es un modelo

²¹⁶ BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*, Discussion Paper, 2010, p. 7.

²¹⁷ Véase PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, BENJAMINSEN, Lars y BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Homelessness Services in Europe*, EOH Comparative Studies on Homelessness N°8, 2018.

²¹⁸ SAHLIN, Ingrid, “Policies to Address Homelessness: ‘Staircase’ Models”, en SMITH, Susan J. (Ed.). *International Encyclopedia of Housing and Home*, Oxford: Elsevier, 2012, pp. 255-260. Sobre las diferencias entre los modelos Treatment First y Housing First, véase HENWOOD, Benjamin F., STANHOPE, Victoria y PADGETT, Deborah K., “The Role of Housing: A Comparison of Front-Line Provider Views in Housing First and Traditional Programs” en *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, N° 8, 2011, pp. 77-85; TAINIO, Hannele y FREDRIKSSON, Peter, “The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness”, *European Journal of Homelessness*, vol. 3, 2009, p. 185. Para una comparación entre el *Staircase Model* (enfoque tradicional) y *Housing First* (enfoque moderno), véase FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda social en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*. Madrid, Fundación Foessa, 2018, pp. 50-53.

²¹⁹ URIBE VILARRODONA, Joan, *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Housing First y su integración en el modelo de atención a las personas sin hogar en Barcelona*, 2015.

que genera dependencia en el sistema de protección social y no tiene la capacidad para ayudar a las personas a salir de forma duradera una situación previa de falta de hogar²²⁰. Se considera que son menos eficientes desde el punto de vista de costes y que no cubren las necesidades de las personas²²¹. Otras de las críticas se centran en la falta de elección, libertad, privacidad y control de las personas usuarias de los servicios, así como en el uso de ayudas estandarizadas, la falta de preparación para la vida independiente y la lentitud en el avance hacia este objetivo, con muchas personas atrapadas en el sistema. También la Comisión Europea ha señalado que la ayuda estandarizada que se proporciona en los modelos de escala de transición muchas veces no responde a las necesidades individuales, y el alojamiento temporal no llega a ofrecer la estabilidad necesaria para abordar los graves problemas sociales y/o sanitarios. Las personas sin hogar en este tipo de procesos están expuestas al distanciamiento social, y carecen de privacidad y autonomía²²².

Como se analizará a continuación, hay distintos enfoques para abordar el sinhogarismo. La diferencia entre un enfoque institucional a un enfoque con base comunitaria radica fundamentalmente en que los servicios que se ofrezcan deben promover un enfoque basado en derechos y en el empoderamiento. Esto significa que las políticas y estrategias, los recursos y los marcos de abordaje contribuyan a garantizar el respeto de la dignidad, las opciones, la seguridad personal, la intimidad y la vida familiar de las personas sin hogar, y que tengan la oportunidad de participar en la comunidad y en la toma de decisiones que les afectan.²²³ A pesar de los avances y compromisos de estos últimos años aún muchas las personas sin hogar que son alojadas en albergues superpoblados, con falta de intimidad y seguridad, normas restrictivas y rutinas inflexibles, desde enfoques más orientados a la gestión del sinhogarismo que a la prevención y erradicación. Estos enfoques lejos de facilitar el paso a una vida independiente retroalimentan la espiral de la exclusión y estigmatización de muchas de estas personas.

2.2.- Enfoques basados en la vivienda - Vivienda permanente con el apoyo necesario

Los enfoques de atención y de prestación de servicios sociales a las personas en situación de sinhogarismo ha ido cambiando progresivamente en Europa durante la última década. El paradigma que se está implementando actualmente se enfoca al acceso a una vivienda asequible como elemento central. Se alinea con los enfoques *Housing Led*

²²⁰ KUHN, Randall AND CULHANE, Dennis P. “Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data” *Departmental Papers (SPP)*, 1998.

²²¹ BUSCH-GEERTSEMA, Volker, Normalisation of Housing and Living Conditions in the field of Homelessness. Services: *Some Financial Arguments*. Presentation for the 7th European seminar on local homelessness Strategies, 2012.

²²² COMISIÓN EUROPEA. Confronting Homelessness in the European Union Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020 Brussels, 20.2.2013 SWD (2013) 42 final.

²²³ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

*Approaches*²²⁴ y el modelo *Housing First*²²⁵, que desarrollan estrategias integrales orientadas a disminuir el tiempo de permanencia en cualquier tipo de institución y alojamiento temporal, facilitar el acceso inmediato a la vivienda individual que incluya una oferta de apoyos profesionales que requiera la persona en función de sus necesidades y demandas, fomentando la toma de decisión personal y la participación en comunidad, y estableciendo medidas efectivas de prevención del sinhogarismo. Dentro de los enfoques basados en la vivienda hay distintos modelos de servicios. Dada la importancia que dentro de éstos está teniendo *Housing First*, tanto en Europa como en otros países, también en España, se analizan en un apartado posterior.

2.3.- Estrategias de transformación y mejora del alojamiento temporal y de emergencia

Aunque uno de los objetivos sea transitar hacia modelos basados en la comunidad y esto implique una transferencia de recursos del alojamiento temporal a los servicios dirigidos a la vivienda, siempre seguirá haciendo falta algún alojamiento temporal de corto plazo para hacer frente a situaciones urgentes de vivienda y atender las necesidades de las personas que enfrentan una situación repentina o esporádica de sinhogarismo. Es importante que estas iniciativas estén accesibles y disponibles y que se adopten estándares de calidad basados en derechos para en último término garantizar el bienestar y la dignidad de las personas usuarias, contrarrestar la cultura institucional y evitar que el alojamiento temporal se convierta en una asistencia residencial de larga duración, perpetuando así la exclusión. Para ello es importante que se ofrezcan servicios que mejoren la calidad de vida, y garanticen salidas sostenibles, que se promueva la participación activa, la educación y formación, y el desarrollo personal. También es importante que se garantice la privacidad, la capacidad de elección, control y decisión. Desde este enfoque, se han puesto en marcha estrategias para transformar los alojamientos y las grandes instituciones, sustituyéndolas por albergues más pequeños, que tratan de garantizar una sensación de independencia, bienestar y dignidad, ofreciendo servicios integrados y formación y empleo. También en algunos se ofrece la posibilidad de trabajar en empresas sociales.

Hay algunos países que han hecho algunos cambios en los alojamientos residenciales, por ejemplo, en *Reino Unido*, donde se puso en marcha un proyecto de mejora de los albergues de la capital para convertirlos en lo que se denominaba albergues (Lugares de cambio) que dirige la Homes and Communities Agency (HCA). Para ello se trata de ofrecer servicios atractivos, con personal motivado y edificios que sean acogedores, por ejemplo, se ofrece alojamiento en habitaciones individuales, y se ofrecen otro tipo de servicios como atención médica, música, deporte, formación y educación, para tratar de romper el círculo de la exclusión. También en *Francia*, se ha puesto en marcha un proyecto de “humanización” de los albergues aumentando la privacidad y los apoyos personalizados.

²²⁴ Véase PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel y KNUTAGÅRD, Marcus, *Housing First Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Housing First Europe Hub, 2019, p. 14.

²²⁵ Véase TSEMBERIS, Sam, *A Housing First Manual for Ireland*, Dublin: Dublin Region Homeless Executive, 2020. PADGETT, Deborah; HEMWOOD, Benjamin y TSEMBERIS Sam, *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York, Oxford University Press, 2016; PLEACE, N., *Housing First Guide Europe*, Brussels, FEANTSA, 2016.

2.4.- Enfoques que combinan vivienda y empleabilidad

El apoyo en empleo se ha demostrado muy eficaz en el abordaje del sinhogarismo²²⁶. La tasa de empleo de las personas sin hogar es muy baja y su reincorporación al mercado laboral es un proceso largo y difícil. Sin embargo, los servicios para personas sin hogar se han centrado tradicionalmente en proporcionar alojamiento y apoyo social más que en el apoyo para el empleo, aunque hay albergues o instituciones que ofrecen ayudas para la búsqueda de empleo. Las empresas sociales pueden jugar un papel importante en facilitar el retorno de las personas sin hogar al mercado laboral²²⁷. Hay algunas experiencias de programas para personas sin hogar que combinan la oferta de vivienda con medidas de empleabilidad. Por ejemplo, en los *Países Bajos*, el proyecto Housing & Work de Ámsterdam incorpora la búsqueda de vivienda, gestión de trámites y deudas y la búsqueda de un trabajo en prácticas, tras lo cual se ofrece a la persona un puesto de trabajo patrocinado por la ciudad de Ámsterdam. Otra iniciativa es Le Chênelet²²⁸ que construye viviendas sociales respetuosas con el medio ambiente y asequibles y a la vez ofrece formación profesional²²⁹.

2.5.- Estrategias de prevención del sinhogarismo en los procesos de desinstitucionalización

Como se ha visto, la entrada en el sinhogarismo suele ser el resultado de una compleja interacción entre factores estructurales, institucionales, relacionales y personales. Se han identificado también vínculos claros entre el sinhogarismo y la experiencia de vivir en instituciones. También el abandono de la tutela es uno de los factores desencadenantes del sinhogarismo entre los jóvenes adultos²³⁰. Por eso para la prevención del sinhogarismo es fundamental que existan apoyos basados en la comunidad en los procesos de transición de una institución a una vida más independiente. Algunas de las estrategias desarrolladas en Europa incluyen objetivos de ese tipo para aquellas *personas que salen de las instituciones* (por ejemplo, de hospitales psiquiátricos, centros penitenciarios...). Así por ejemplo la estrategia de *Dinamarca* para las personas sin hogar incluye un abordaje de la situación que conlleva el alta de los hospitales, centro de tratamiento o centros penitenciarios y es necesario que se cuente con una solución de alojamiento. Para ello se ha establecido un modelo llamado "Buena liberación" (Good Release) que define los pasos necesarios desde la admisión hasta el alta, y esta hoja de ruta se establece con la colaboración de centros de tratamiento, hospitales, prisiones y municipios. Durante la transición a la vida independiente se ofrece una forma de apoyo intensivo denominada Intervención en Tiempo Crítico (CTI).

²²⁶ FEANTSA, *Access to Employment for People Experiencing Homelessness. Recommendations for Member States and the European Union*, 2009.

²²⁷ FLINDERS UNIVERSITY, *Finding Work: Homelessness and Employment. National Institute of Labour Studies*, 2011.

²²⁸ Ver <https://chenelet.org/>

²²⁹ COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013, p. 19

²³⁰ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

2.6.- Fomento de la participación, acceso a la información y empoderamiento de las personas en situación de sinhogarismo

La participación social es un elemento importante de los programas de reinserción. Permite las relaciones personales, reducir el aislamiento, mejorar las capacidades y la confianza de las personas y facilita el acceso a una vida autónoma, asumiendo la responsabilidad de las propias decisiones. Para fortalecer la participación existen distintas iniciativas, como los grupos de interés y organizaciones conformadas por personas sin hogar que defienden sus intereses y propuestas (por ejemplo, HOPE ('Homeless People Network for service users in Europe')); programas formativos, artísticos o deportivos, o programas entre iguales, en los que personas que están en situación de sinhogarismo o lo han estado, acompañan, participan con otras. La mejor manera de empoderar a las personas sin hogar es que se les reconozcan sus derechos básicos, entre ellos, poder acceder a una vivienda, a una cuenta bancaria, tener una dirección, documento de identidad. Por ejemplo en *Bélgica* hay puestos de información para personas sin hogar y una escuela de expertos en personas sin hogar por experiencia²³¹.

2.7.- Estrategias de inversión en servicios comunitarios

Otro aspecto a tener en cuenta en la implementación de modelos con base en la comunidad es la generación de sinergias con recursos que están presentes en la comunidad, como pueden ser los recursos sociales, laborales, comerciales, culturales, de ocio²³². Por eso la inversión en *servicios comunitarios de calidad* que ayuden a las personas vulnerables a vivir de forma independiente puede contribuir a prevenir el sinhogarismo. También la asistencia adecuada a hogares con necesidades de apoyo puede contribuir a su prevención.

2.8.- Los Enfoques basados en la Vivienda, Housing Led /Housing First

Los enfoques *basados en la vivienda* suponen un cambio significativo con respecto al enfoque de "escalera" en el que la vivienda estable es el objetivo final del proceso de integración, y las personas en situación de sinhogar, especialmente las que tienen necesidades de apoyo complejas, pasan por varias etapas en diferentes servicios residenciales antes de estar "preparadas" para el acceder a la vivienda²³³. Dentro de estos enfoques, el modelo más aplicado y con más éxito en estos últimos años es el conocido como *Housing First*. Según este modelo las estrategias para las personas sin hogar deben garantizar alojamiento permanente y seguro de la manera más rápida posible para minimizar así los costes humanos y sociales del sinhogarismo. Se dirige a personas sin hogar con necesidades de apoyo complejas, a menudo con un largo historial de falta de vivienda; problemas de salud mental; problemas de alcoholismo, adicción a drogas o situación de discapacidad²³⁴. Parte de la base de que todo el mundo, con el apoyo adecuado, puede vivir de forma independiente.

Proporciona de manera inmediata una vivienda segura, ya sea independiente o comunitaria. La característica de seguridad no solo hace referencia al estado de la vivienda, sino también a seguridad en materia de tenencia, esto es, la persona tiene que tener garantizado

²³¹ COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013, p. 23.

²³² <http://emausinclue.com/project/desinstitucionalizacion-y-la-atencion-en-la-comunidad/>

²³³ BUSCH-GEERTSEMA, Volker. *Housing First Europe Final Report*, 2013, Brussels, p. 15.

²³⁴ FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 12.

el derecho de uso de la vivienda²³⁵. La ayuda para acceder a la vivienda y mantenerla se acompaña de una serie de apoyos personalizados, basados en las necesidades y en la elección de la persona, que se presta de forma “flotante”²³⁶. Estos apoyos pueden consistir en apoyo para mantener la vivienda, intermediación de servicios sociales, atención psiquiátrica, atención médica, apoyo en adicciones (droga y alcohol), trabajo social, u otros servicios. Son proporcionados por un equipo móvil que visita a las personas en sus casas o en otros lugares que se acuerden.

El modelo *Housing First* prioriza la elección, control y decisión individual, y por tanto se basan en la reducción de daños más que en imponer un compromiso con el tratamiento. Hay una separación entre la vivienda y el apoyo, de tal manera que uno no está vinculado al otro, la vivienda se ofrece al margen del compromiso de la persona con los servicios de apoyo. Supone por tanto un cambio con otros modelos ya que no se condiciona el acceso a la vivienda a tener que someterse a unas pautas de intervención social (por ej. que reciba tratamiento psiquiátrico o abstinencia del consumo de drogas o alcohol). Aunque prioriza la vivienda como primer paso, esto no significa que no se contemplen otras acciones, es decir, se trata de vivienda “primero”²³⁷, pero no vivienda como única solución²³⁸. La persona usuaria estará sometida al cumplimiento de los derechos y obligaciones de vecindad en los mismos términos que cualquier otra persona: pago del alquiler acordado, respeto de las normas de convivencia, integridad de los demás, etc. Son modelos que están siendo una solución eficaz en el sinhogarismo²³⁹, y la mayoría de los proyectos registran tasas de conservación de la vivienda superiores al 80% durante al menos dos años²⁴⁰. Hay también consenso de que aporta mejoras en el bienestar, en la reducción del consumo nocivo de drogas o alcohol y mejoras en la salud mental. A nivel de costes en algunos casos se consiguen mejores resultados ya que se reducen los costes de los servicios a los que recurren las personas sin hogar (sobre todo servicios sanitarios de urgencia, policía o alojamientos de emergencia).

2.8.1.- Principios que guían el Enfoque Housing First

El modelo Housing First se define en base a ocho *principios fundamentales* basados en los desarrollados por Sam Tsemberis, creador en Nueva York del primer servicio *Housing First* a principios de los 90²⁴¹. Estos son: *La vivienda es un derecho humano; Elección y control de las personas usuarias; Separación de vivienda y tratamiento; Orientación a la recuperación; Reducción del daño; Compromiso activo sin coerción; Planificación centrada en la persona; Apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario.*

²³⁵ PLEACE, Nicholas, *Housing First. European Observatory of Homelessness*, 2012.

²³⁶ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013, p.

²³⁷ En el modelo de “escalera” sin embargo, la vivienda es el último paso del proceso de integración.

²³⁸ CULHANE, D, Sesión de trabajo con la XAPSELL, 28 de septiembre de 2012, citado VILLARODONA, *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona*, 2015.

²³⁹ PLEACE, Nicholas, *Housing First. European Observatory of Homelessness*, 2012

²⁴⁰ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, 2013.

²⁴¹ TSEMBERIS, Sam, *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minneapolis, 2010; TSEMBERIS, Sam; GULCUR, Leyla y NAKAE, Maria, "Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with Dual Diagnosis". *American Journal of Public Health* 2004, 94:651; FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 24-33.

2.8.2.- Acceso a la vivienda y servicios de apoyo

En el enfoque *Housing First* la vivienda tiene varias funciones²⁴². Como punto de partida para la integración social, porque ofrece un entorno seguro y estable que mejora la eficacia del tratamiento, facilita el control sobre la vida porque las personas pueden ejercer su privacidad, socializar y tener un espacio donde desarrollarse a nivel familiar y social y permite el acceso a otros aspectos esenciales para la vida: salud, bienestar, integración. Para facilitar la integración comunitaria se recomienda que la vivienda esté ubicada en un barrio adecuado evitando áreas con problemáticas sociales, baja cohesión social, o falta de infraestructuras y servicios, ya que esto no ayudará al mantenimiento de la vivienda. También se recomienda no ubicar las viviendas en áreas en las que haya poco o ningún sentimiento positivo de “comunidad”, en las que personas puedan ser objeto de discriminación o persecución. Las opciones de vivienda estarán limitadas a la disponibilidad y a los costes que puedan sufragar las personas. Para proporcionar vivienda puede usarse el sector de la vivienda social, el mercado privado, o la provisión directa de ésta, a través de la construcción o utilización del stock que exista.

Respecto a los servicios de apoyo, el modelo de *Housing First* se acompaña de una oferta de servicios de apoyo necesarios para mantener el alojamiento, promover la salud y bienestar, facilitar la integración social y comunitaria y ampliar la participación. Se trata de servicios que se ofrecen a las personas usuarias, que, en base al principio de elección y control, son quienes deciden o no utilizarlos. Estos apoyos se ofrecen a través de equipos móviles e interdisciplinarios de profesionales que visitan a las personas en sus casas, o en lugares que se acuerden. En algunos casos también se ofrecen a través de servicios externos. Además de facilitar la vivienda, implica un apoyo en función de las necesidades expresadas por las personas usuarias, que abarcan el mantenimiento de la vivienda, la relación con la comunidad de vecinos, asesoramiento y asistencia para garantizar que la vivienda está en buenas condiciones, asesoramiento y ayuda para la vida independiente, o ayuda en la gestión económica.

Los servicios de apoyo se pueden ofrecer a través de distintas formas o modelos de intervención, en función de la situación de la persona: *Gestión de Caso Intensiva* (ICM) facilitando apoyos y vinculando a las personas con los servicios que proporcionan los servicios comunitarios de salud, apoyo o trabajo social. Suele utilizarse en casos en que la persona tiene problemas de salud mental con o sin adicciones. *Tratamiento Asertivo Comunitario* (ACT) Un equipo multidisciplinar ofrece tratamiento directo para una amplia gama de necesidades, como son salud mental, salud física o adicciones. Este modelo suele utilizarse para personas sin hogar con necesidades de apoyo muy grande (enfermos mentales severos con o sin adicciones). Un *servicio combinado* entre ambos modelos.

En 2015, la mayoría de los servicios *Housing First* operativos en Europa, aunque no todos, utilizaban únicamente un modelo de gestión del caso intensiva (ICM), ya que, en la mayoría de los países, los Estados proveen una gama amplia de servicios gratuitos de salud, salud mental y drogas y alcohol a los que se puede acceder más o menos fácilmente mediante la gestión de casos. Cuando esto no es así, se ha aplicado el ATC. Sea a través de un equipo multidisciplinar o en cooperación con servicios externos, los apoyos que se proporcionan pueden incluir servicios de salud mental, atención a adicciones (droga y alcohol), servicios clínicos, cuidado personal, terapia ocupacional, atención 24 horas, y asesoramiento e información²⁴³. Desde el modelo *Housing First* se busca que las personas sin hogar con grandes

²⁴² FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 38-51.

²⁴³ Idem, p.41.

necesidades de apoyo puedan vivir de manera lo más autónoma posible dentro de entornos “normalizados”, con las mismas opciones y oportunidades de interacción social en la comunidad.

2.8.3.- Distintos modelos del enfoque Housing First

Housing First no es un modelo único, y hay diferentes formas de aplicarlo. Se han diferenciado²⁴⁴:

a) *Pathways Housing First (PHF)*: Es el modelo puro, originario de *EEUU*, que se considera el antecedente del enfoque *Housing First*. Se dirige a personas sin hogar con un perfil cronificado, con trastorno mental grave, problemas de abuso de alcohol u otras sustancias, problemas de comportamiento o convivencia, desempleo de larga duración y periodos prolongados en alojamientos temporales o en la calle. Se proporciona vivienda con tenencia garantizada de manera inmediata o lo más pronto posible y se facilita un apoyo de bajo nivel, para promover la estabilidad residencial, conectar a la persona con servicios esenciales y ofrecerle servicios de atención a la salud, tratamiento de adicciones, asistencia social y otros que sean necesarios. Estos servicios de apoyo son proporcionados de forma móvil y se visita a las personas en sus domicilios u otros lugares que se acuerden. Es un modelo basado en la reducción de daños, ya que la persona puede seguir consumiendo sustancias, pero se logra un mayor control o reducción de este consumo.

b) *Communal Housing First (CHF)*: Se dirige también a personas sin hogar con perfil cronificado. Ofrece vivienda comunitaria, normalmente habitaciones individuales en apartamentos compartidos, con tenencia garantizada. Los equipos de apoyo se ubican físicamente en el mismo edificio o en los alrededores. Funciona como el modelo original de HF.

c) *Housing First “Light” (HFL)*: Parte de una vivienda ordinaria, alquilada en el mercado normal de alquiler o alquiler social, y cuenta con un equipo móvil de profesionales de apoyo. Este formato se utiliza con un enfoque preventivo, y trata de garantizar la estabilidad residencial y de convivencia en personas que puedan estar en riesgo de entrar en situación de sinhogarismo. El equipo de apoyo no presta directamente servicios de salud mental, tratamiento de adicciones, apoyo médico o social, pero gestiona estos servicios de apoyo. Este enfoque puede ser útil para personas de perfil crónico, pero con pocas necesidades o de baja intensidad. Se ha utilizado en ocasiones para personas jóvenes o familias en situación de sinhogarismo.

3.- Experiencias de otros países. Claves y aprendizajes para los procesos de transición del cuidado basado en instituciones al apoyo en contextos comunitarios y de base familiar

En el marco del presente estudio se han analizado experiencias de desinstitucionalización en diferentes países, cuyo análisis más profundo se puede consultar en los Anexos.

²⁴⁴ PLEACE, Nicholas y BRETHERTON, J., “The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, *European Journal of Homelessness*, Volume 7, No. 2, December 2013, p. 22; VILARRODONA, J., *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona*, 2015.

Se ha prestado una especial atención a Finlandia, donde el establecimiento de un enfoque *Housing First (Housing–Led)* y de medidas de prevención del sinhogarismo constituyen los pilares de las estrategias desarrolladas para erradicar el sinhogarismo que se han venido implementando desde 2008. Se trata de uno de los pocos países europeos que ha conseguido disminuir las cifras de personas en situación de sinhogarismo durante la última década. Esto ha sido posible a raíz de un compromiso político y social transversal, el cual ha irradiado a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. La cooperación entre los distintos niveles de la administración, desde el Estado central hasta las municipalidades, y el compromiso de las organizaciones no gubernamentales, ha hecho de la apuesta por la gobernanza multinivel y el trabajo intersectorial un sello en las políticas públicas para erradicar el sinhogarismo en el país. La implementación temprana de instrumentos de medición del sinhogarismo y la apuesta por la evaluación internacional de los programas nacionales de erradicación y prevención del sinhogarismo, como la evaluación inter pares de los programas y prácticas implementadas a nivel local, son medidas exitosas con la cual han podido aprender de los errores, y corregir y perfeccionar las medidas implementadas.

Pero también se ha analizado la experiencia francesa (que muestra que uno de los factores de éxito de la implementación de este modelo depende de la reorganización de los mecanismos de acceso a la vivienda para las personas sin hogar); portuguesa (que muestra como factor de éxito la importancia de la implicación y coordinación de distintos actores y el papel de las municipalidades a nivel local, en apoyo a políticas efectivas de vivienda); de la República de Irlanda (con un marcado enfoque en aumentar la oferta de vivienda, con el objetivo de ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades en materia de vivienda, como también para mantener la tenencia y ofrecer opciones adecuadas de alojamiento alternativo, especialmente a las familias que se encuentra en un alojamiento de emergencia. Y se ha estudiado igualmente las experiencias de Rumanía, de Países Bajos y de Canadá.

También se ha proyectado la experiencia española donde las políticas dirigidas a combatir el sinhogarismo tanto en España como a nivel autonómico reflejan las dificultades a la hora de acotar y definir el fenómeno de intervención. Por un lado, porque en muchos casos coinciden situaciones de exclusión social severa con exclusión residencial grave; por otro porque en ocasiones el abordaje del sinhogarismo se hace desde el marco de la exclusión residencial, poniendo el foco en la carencia de vivienda, dejándose en un segundo lugar otras medidas de intervención social que permitan abordar algunas de las causas que también se encuentran en la base este fenómeno²⁴⁵. Esta dualidad se aprecia en el análisis del proceso hacia una desinstitucionalización del sinhogarismo en España, ya que el abordaje de éste se ha basado fundamentalmente en una combinación de planes y estrategias que abordan tanto la inclusión/versus la exclusión social como el acceso/falta de acceso a la vivienda, en gran medida orientadas a situaciones de emergencia, y cobertura de necesidades básicas, sin incluir medidas estructurales o a largo plazo y con la gran mayoría de los recursos basados en el modelo escalera²⁴⁶. Entre algunos de los limitantes que han tenido las políticas de abordaje de sinhogarismo destacan la falta de metodología común para el diagnóstico; la importancia que han tenido los centros para personas sin hogar, como servicio más importante, en detrimento de la vivienda y el empleo y la poca relevancia de los programas y servicios orientados a la prevención o la ausencia de información sobre la efectividad de los servicios que se prestan. A esto se añade la complejidad del marco competencial y débil coordinación entre los diferentes

²⁴⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, p. 55.

²⁴⁶ BERNAD, Robert, CENJOR, Vanesa y YUNCAL Rebeca. El modelo Housing First En España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat1, Barcelona *Societat Revista de investigació y análisis social*.

niveles de la Administración, la falta de integración de la realidad del sinhogarismo en otros departamentos ministeriales como vivienda, empleo, sanidad y en general la falta de coordinación efectiva entre prestaciones y servicios. Por último, no puede perderse de vista la importancia de factores sistémicos como la falta de empleo o de vivienda accesible²⁴⁷.

En la actualidad, los enfoques de abordaje de este fenómeno en España pueden considerarse en transición; por un lado, existe un modelo tradicional de albergues, con un peso muy significativo, como recursos de atención inmediata y de emergencia, de baja intensidad, sin impacto en el largo plazo; pero al mismo tiempo, son cada vez más las comunidades y municipios que están poniendo en marcha servicios basados en el modelo Housing First, sin que existan muchas evidencias y estudios de sus impactos. La lucha contra el sinhogarismo tiene un papel secundario dentro del conjunto de políticas sociales, y de políticas específicas como vivienda, empleo o servicios sociales y el gasto destinado a exclusión social y vivienda de España es muy inferior al de otros países de la zona euro. En materia de políticas públicas de vivienda no se ha conseguido establecer un sistema que garantice el acceso de personas en situación de exclusión a una vivienda y aunque en los últimos años ha ido ganando más peso la adopción de enfoques basados en vivienda, en la práctica la respuesta al sinhogarismo desde estos enfoques sigue muy insuficiente y en una gran medida sigue centrándose en los centros colectivos de alojamiento y recursos de emergencia, enmarcados desde políticas en el ámbito de los servicios sociales²⁴⁸.

El problema de la falta de hogar se puede afrontar por medio de políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social para todos, pero una política de vivienda no es suficiente para acabar con el sinhogarismo y debe acompañarse de otras medidas de protección social²⁴⁹. Por ello, un abordaje eficaz del problema de las personas sin hogar debe considerar marcos integrales de políticas y estrategias basadas en derechos que impliquen la prestación coordinada de una amplia gama de servicios. Además de la asistencia sanitaria, servicios sociales, acceso a la vivienda, empleo, educación, el asesoramiento y la mediación desempeñan un papel crucial en el apoyo y la reinserción de las personas sin hogar²⁵⁰.

3.1.- La importancia de la prevención

Un análisis de los distintos procesos muestra que los servicios preventivos que se están considerando van desde mecanismos de detección de desahucios, apoyo a la mediación en conflictos, asesoramiento sobre deudas, apoyo financiero directo y reforzado para evitar la amenaza de quedarse sin hogar, hasta las protecciones legales y apoyo al mantenimiento de la tenencia. En varios Estados se está abordando la prevención a través de la orientación financiera y en materia de vivienda como una forma eficaz de prevenir los desahucios. La liquidación de deudas y el realojamiento rápido complementados con apoyo psicológico y social, se consideran medidas rentables que pueden reducir significativamente el número de desahucios

²⁴⁷ MARBÁN GALLEGO Vicente y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, *Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades*, 2020.

²⁴⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, p. 56.

²⁴⁹ BUSCH-GEERTSEMA, Volker, “The Potential of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness* 6(2), 2012, pp.209-216; y COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013, p. 17.

²⁵⁰

forzosos y el riesgo de quedarse sin hogar²⁵¹. Esto también debe tener reflejo en las políticas públicas, ya que los gobiernos tanto estatales, como regionales y municipales deben favorecer y trabajar para la provisión de una oferta adecuada de viviendas asequibles y seguras, ya sea proporcionada directamente por los municipios y/u organizaciones sin ánimo de lucro o mediante subvenciones al alquiler. La prevención es eficaz cuando forma parte de una estrategia integrada contra el sinhogarismo.

3.2.- Los enfoques orientados a la vivienda

El análisis de experiencias en los distintos países muestra cómo las estrategias de lucha contra el sinhogarismo son muy dispares, aunque en Europa cada vez son más los países que están desarrollando estrategias integrales o planes a nivel nacional, regional o municipal²⁵². Los modelos orientados a la vivienda, aun siendo aún minoritarios frente al modelo en escalera, empiezan a ser cada vez más frecuentes en algunos países, desde el ámbito de la política nacional o como parte de varias estrategias y planes de acción municipal (como sería el caso de Francia, Bélgica, España, Irlanda, Italia, entre otros), o a nivel local (como en Portugal o Rumanía). Son ya más de veinte países los que de alguna u otra forma, tienen en marcha algún programa o estrategia basada en el enfoque *Housing First*, en la mayoría de los casos como proyectos pilotos que luego se han extendido a otros lugares²⁵³. En general existe un desarrollo desigual de este modelo en los distintos países, y de los escasos estudios comparativos entre la aplicación del modelo se desprende que hay una discrepancia entre las estrategias “teóricas” y el uso de este modelo en la práctica. Finlandia sería el único país que considera el enfoque *Housing First* como la principal respuesta al sinhogarismo como política de Estado. En otros, como República Checa, Italia y Portugal, sólo se utiliza a pequeña escala.

La implementación de los modelos *Housing First* continua en proceso de desarrollo y en algunos países todavía está en un estadio muy inicial. Las tendencias más recientes muestran un uso cada vez mayor de enfoques *Housing Led*, orientados al aumento de la oferta de vivienda social y una mayor atención a la prevención. Esto supone una evolución positiva pero algunas críticas sugieren que podría difuminar las fronteras entre la filosofía inicial del modelo original y la continuación de un modelo escalera. En casos como Francia se combinan modelos *Housing First*, para población con necesidades complejas, con *Housing Led*, para abordar situaciones de exclusión residencial, sin necesidades tan complejas. Son también varios los países que no siguen uno o más de los principios esenciales del modelo *Housing First*²⁵⁴ lo que en la práctica implica diferencias de enfoques respecto al modelo original (EPSH4-30.03-Nacional). Esto debe entenderse en el marco de países que tienen diferencias considerables en sus sistemas de bienestar, acceso a la vivienda, a la salud, o con respuestas socioculturales o políticas al sinhogarismo diferenciadas. Como han reflejado algunos estudios hay países que sí guardan mayor fidelidad al modelo original (el programa Casas Primeiro de Portugal; el programa Un

²⁵¹ THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE. The secretariat, SPC Thematic Review Housing Led UE, 2019.

²⁵² MARBÁN GALLEGU Vicente y RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio, 2020. Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades. Iralia sept 2020, pp. 5-18.

²⁵³ BAPTISTA, Isabel y MARLIER, Eric. (2019): Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe: A Study of National Policies, Bruselas, European Commission,

²⁵⁴ PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, I Y KNUTAGÅRD, M, *Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Housing First Europe Hub, 2019, p. 22.

chez-soi de Francia, o el Servicio *Housing First* de Canadá). Sin embargo, los programas de Bélgica, Irlanda, Italia, o España, tienen menor fidelidad al modelo original²⁵⁵.

En relación a la metodología de intervención, países como Finlandia, España, Reino Unido, Irlanda, o Portugal, utilizan sobre todo servicios ICM (gestión intensiva de casos). En Francia, sin embargo, el programa *Chez Soi*, que tiene mayor fidelidad al modelo original, utiliza fundamentalmente servicios ACT (tratamiento comunitario asertivo), donde el servicio se provee directamente. En general en la mayoría de los países *Housing First* se está utilizando de forma complementaria a otros servicios, que incluyen la prevención, la orientación a la vivienda, servicios de apoyo, que en algunos contextos ha conseguido reducir el uso de alojamientos de emergencia, lo que sugiere la importancia de un abordaje desde enfoques integrales.

En cuanto al tipo de vivienda, la práctica de los países difiere y en general se combinan viviendas individuales, y en algunos casos viviendas grupales o comunitarias (EPSH6-24.03-Tercer Sector). La opción de viviendas dispersas en la comunidad ha sido cuestionada por algunas investigaciones al considerar que genera aislamiento y soledad en las personas (EPSH8-28.03-Científico y EPSH8-28.03-Científico). Según éstos, sería mejor opción el *Housing First* comunitario, que permite a las personas vivir juntas, en algunos casos con vivienda independiente dentro de un mismo espacio. Estas opciones, sin embargo, en muchas ocasiones están alejadas de la comunidad, y puede entrañar riesgos al crearse una especie de “guetos” que pueden dificultar la inserción social²⁵⁶. En general no están muy consolidados los procesos de seguimiento y evaluación de la efectividad de los servicios de atención a personas sin hogar, aunque también hay diferencias significativas a la hora de implementar y dar seguimiento a estas estrategias y mientras hay países que cuentan con sistemas sólidos de evaluación (Francia, Finlandia, Irlanda), otros lo están poniendo en marcha (Alemania, Portugal)²⁵⁷.

3.3.- Evaluación y valoración del enfoque de *Housing First*

Las evaluaciones realizadas del modelo *Housing First* se han focalizado en evaluar a) la *fidelidad* (si se siguen o no los 8 principios en los que se basa el *Housing First*); b) la *efectividad* (cómo funciona un servicio en el cumplimiento de los objetivos descritos para alcanzar los 3 objetivos: mantenimiento de la vivienda, Bienestar y salud e Integración social) y c), la relación *coste/efectividad*²⁵⁸.

Algunos de los resultados obtenidos en estas evaluaciones señalan²⁵⁹ que *con relación al mantenimiento de la vivienda*, la UE se ha constatado que se ha mantenido la vivienda a largo plazo en más de un 80% de los casos, y este tipo de servicios ha conseguido sacar del *sinhogarismo* al menos a 8 de cada 10 personas²⁶⁰. *Con relación al análisis de salud y bienestar:*

²⁵⁵ GREENWOOD, Ronni Michelle; BERNAD, Roberto, AUBRY, Tim AND AGHA, Ayda, *A Study of Programme Fidelity in European and North American Housing First Programmes: Findings, Adaptations, and Future Directions*, European Journal of Homelessness, 12(3), 2018, pp. 275-297.

²⁵⁶ PLEACE, Nicholas, *Using Housing First in Integrated Homelessness Strategies: A Review of the Evidence* University of York, 2018.

²⁵⁷ MARBÁN GALLEGO Vicente y RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio, 2020, *Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades*, Iralia, sept 2020, pp. 5-18.

²⁵⁸ PLEACE, Nicholas y FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 56.

²⁵⁹ FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 20.

²⁶⁰ PLEACE, N. Y BRETHERTON, J., *The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness* European Journal of Homelessness, 2013, 7(2), 21-41.

se ha demostrado tanto en los casos estudiados en Europa como en Norteamérica, que a través de Housing First se producen mejoras en la salud y el bienestar de las personas. No obstante, los resultados son variables ya que no todas las personas usuarias de los servicios consiguen una mejor salud o bienestar, especialmente las personas usuarias que presentan adicciones al consumo de drogas y alcohol²⁶¹. *Con relación a la integración social*: la vivienda funciona como el punto de partida para que la integración social, comunitaria y económica que puedan mejorar su calidad de vida. Se ha demostrado que un apoyo social de calidad, una vida que implique una participación positiva en la comunidad cercana y mantener una existencia estructurada y con objetivos, pueden mejorar la salud y el bienestar. En esta misma línea, algunas investigaciones cualitativas de Europa y Norteamérica muestran que las personas que están utilizando servicios Housing First pueden tener una mayor sensación de seguridad y pertenencia de sus vidas (seguridad ontológica²⁶²). Sin embargo, no existen aún evidencias amplias sobre la capacidad de Housing First para ayudar a personas sin hogar con grandes necesidades de apoyo a conseguir un empleo remunerado, en parte debido a que las personas en situación de sinhogarismo se enfrentan a múltiples barreras para el empleo y en general, para medir los impactos en la integración social de estos enfoques, lo que supone en estos momentos un importante desafío. En relación al *coste/efectividad* no se han desarrollado estudios amplios en este ámbito, en Finlandia los resultados demostraron que el uso de los servicios sociales y sanitarios se redujo a la mitad en comparación con antes del realojamiento en el proyecto (EPSH6-24.03-Tercer Sector; EPSH7-28.03-Científico y EPSH15-10.05-Tercer Sector). Esto equivale a 14.000 euros de ahorro por residente, con un ahorro anual total para los 15 residentes alojados en este proyecto de 220.000 euros²⁶³. Sin embargo, uno de los problemas es que en general no se mide el retorno social de la inversión (EPSH15-10.05-Tercer Sector).

Entre algunos de los limitantes, debe señalarse que el enfoque Housing First está diseñado para eliminar el sinhogarismo de las personas con grandes necesidades de apoyo y, por tanto, no está pensado para grupos de personas sin hogar con necesidades de apoyo pequeñas ni como única solución en una estrategia efectiva para el sinhogarismo. No sustituye o elimina todos los servicios para personas sin hogar existentes anteriormente. En algunos casos puede confundirse con otros servicios como los que utilizan viviendas ordinarias con servicios de apoyo de baja intensidad para ayudar a personas con grandes necesidades de apoyo (llamados a veces Housing-led o alojamientos supervisados). Esta similitud o confusión ha dificultado la aceptación de Housing First en algunos países de Europa, bajo el argumento de que el modelo no aportaba nada nuevo²⁶⁴. Este enfoque puede suponer un desafío para los valores de algunas organizaciones o comunidades que tienen programas de vivienda social, y cuentan con listas de espera ya que desde Housing First la asignación de vivienda debe proporcionarse de forma inmediata²⁶⁵.

Otras dudas que se plantean y que requieren de un mayor análisis en la aplicación del modelo en Europa hacen referencia a las siguientes cuestiones ²⁶⁶: el alojamiento en viviendas ordinarias puede aumentar en algunas personas sin hogar su soledad o aislamiento; algunas personas sin hogar pueden requerir necesidades de apoyo muy elevados y no pueden vivir en

²⁶¹ PLEACE, Nicholas y QUILGARS, Deborah, *Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review*. Bruselas: DIHAL/FEANTSA, 2013.

²⁶² PADGETT, Deborah K., "There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States". *Social science & medicine*, 64(9), 1925-1936, 2007, p. 1934.

²⁶³ FEANTSA, *Housing Led Policy approaches*, 2011, p. 8.

²⁶⁴ PLEACE, Nicholas, FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 70.

²⁶⁵ Idem, p. 7.

²⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Confronting Homelessness in the European Union*, SWD. 2013, 42 final.

viviendas individuales; un servicio de apoyo “flotante” puede estigmatizar el ambiente vital; no condicionar el tratamiento de adicciones al alcohol o drogas al acceso a una vivienda permanente puede dificultar tratar estas dependencias; la dificultad de encontrar proveedores de servicios que quieran trabajar de forma continua en equipos móviles o flotantes con personas usuarias difíciles o la gestión de riesgos en situaciones que requieran un alto grado de seguimiento de la persona usuaria, y que puede superar las capacidades de apoyo del equipo. También es importante evaluar el enfoque Housing First desde la interseccionalidad. Dado que el general el modelo parte de una situación de autonomía de la persona, algunas de las preocupaciones tienen que ver con la pregunta de si este modelo está preparado para atender el envejecimiento de las personas usuarias, el aumento progresivo de la necesidad de cuidados, o una situación de mayor dependencia (EPSH11-17.04-Científico).

3.4.- El acceso a la vivienda como principal desafío de los modelos orientados a la vivienda

Uno de los desafíos más importantes de los modelos orientados a la vivienda es el acceso a la vivienda. Como se ha visto, en casi todos los países, la falta generalizada de viviendas asequibles y viviendas sociales es probablemente el principal obstáculo para ampliar la vida en comunidad y luchar contra el sinhogarismo²⁶⁷. Por tanto, uno de los principales problemas que tienen estos enfoques es cómo conseguir vivienda asequible. La *vivienda social* puede ser una solución, pero normalmente la población en situación de sinhogarismo no suele ser priorizada en los criterios de distribución de estas viviendas que enfrentan una alta demanda de diferentes colectivos en situación de vulnerabilidad. Cuando se piensa en el mercado social de alquiler como fuente de viviendas, se requiere negociar contratos, abogar por los derechos de las personas o apoyar los procesos de solicitud de una vivienda social, promoviendo que las personas usuarias de los servicios de Housing First tengan prioridad en los sistemas de asignación de vivienda social. Para ello es importante que se establezcan acuerdos que permitan disponer de un número mínimo de viviendas adecuadas anualmente para estos fines. También en algunos casos se ofrecen desde el programa servicios de gestión inmobiliaria como garantías de pago del alquiler o gestionar cualquier incidencia que surja entre vecinos²⁶⁸.

Además de mejorar la vivienda social, deben buscarse otras alternativas, bien con la construcción de viviendas asequibles (que fue la gran apuesta de Finlandia) o movilizar el parque de viviendas de propiedad privada para fines sociales, algo en lo que también están trabajando algunos países. Esto podría hacerse llegando a acuerdos con los propietarios para reducir el alquiler a cambio de beneficios fiscales. Las agencias de alquiler social podrían ser intermediarios en este tipo de acuerdos.²⁶⁹ Las cooperativas de vivienda pueden también ofrecer una solución al problema de la vivienda. Otra opción es aprovechar las viviendas desocupadas o liberar terrenos no utilizados por el Estado o las autoridades locales para destinarlos a viviendas sociales.

El mercado privado se ha visto como una posibilidad de acceso a la vivienda que ofrece entornos de mejor calidad, y que influye en la elección y control de las personas usuarias de

²⁶⁷ EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE (EEG), *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU member states*, 2020, p.13; EPSH19-24.04-Tercer Sector.

²⁶⁸ PLEACE, Nicholas y FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, 2016, p. 54.

²⁶⁹ Un sistema así se ha usado en Bélgica, y en algunas regiones de Italia y España. COMISIÓN EUROPEA *Confronting Homelessness in the European Union*, 2013.

estos servicios, y contribuye a la dispersión²⁷⁰. En estos casos, y si se considera el *mercado privado de alquiler* es importante inspeccionar y revisar con atención los estándares de habitabilidad y ubicación de la vivienda, así como revisar los acuerdos de alquiler garantizando que las personas tengan la protección legal en la seguridad de la ocupación de su hogar. Esto debe acompañarse de una negociación y diálogo con las personas propietarias de viviendas y/o a sus agentes. En algunos casos también se ofrecen servicios de gestión inmobiliaria²⁷¹, ofreciendo una garantía sobre el pago del alquiler y la seguridad en la gestión (desde posibles disputas vecinales a ocuparse del mantenimiento, reparaciones o renovaciones de la vivienda). Tanto si se trata de vivienda social como privada es necesario combatir los prejuicios a la hora de alquilar a personas sin hogar, por temor a que sean inquilinos difíciles o problemáticos²⁷². También la integración en la comunidad, frente a actitudes de rechazo del vecindario vinculadas a la estigmatización de las personas sin hogar constituye un desafío sobre el que trabajar.

Otro aspecto a considerar es la asequibilidad del pago del alquiler, cuando la persona contribuye en una parte (por ejemplo, hay programas donde las personas usuarias aportan el 30% para el pago del alquiler), ya que puede haber casos en los que las personas usuarias de estos servicios no accedan a suficientes beneficios sociales como para pagar el alquiler. En estos casos es necesario encontrar fuentes de financiación adicionales que permitan mantener la continuidad de la vivienda o cuando eso no sea posible, el servicio Housing First deberá cubrir los costes o proporcionar una ayuda económica. Esto pone de manifiesto la importancia de evaluar la asequibilidad de la vivienda de forma periódica. En muchos de los casos, como se ha visto, las políticas públicas de vivienda y el mercado de vivienda suponen una gran limitación, que condiciona el acceso y asequibilidad de la vivienda con precios muy elevados de adquisición o alquiler de vivienda, stock limitado de vivienda social, escasa oferta pública y desajustes entre oferta y demanda. No puede dejarse de lado que, a la vez que parece haber más consenso en torno a la urgencia de la vivienda y un despliegue mayor de políticas y compromisos dirigidos a luchar contra la exclusión y la falta de acceso a ésta, al mismo tiempo asistimos a un retroceso en el desarrollo de políticas de vivienda social en casi todos los países de la UE²⁷³.

²⁷⁰ DUARTE, Teresa y ALMAS, Inés, *Casas Primeiro Program: Ten years of Housing First in Portugal, Homelessness as unfairness*, pp. 113-119.

²⁷¹ Así por ejemplo en ocasiones los servicios de Housing First actúan como responsables directos del alquiler, subarrendando a las personas usuarias, de modo que el servicio– y no la persona– es responsable legal de cualquier problema con el alquiler.

²⁷² EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE (EEG), *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU member states*, 2020, p.13

²⁷³ MARBÁN GALLEGO Vicente y RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio, *Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades*, Italia sept 2020, p.15.

Capítulo Segundo. Alternativas de vida

1.- Identificación y mapeo de alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países

1.1.- Desinstitucionalización y sinhogarismo. Hacia una buena vida en comunidad

El Grupo de Expertos Europeos sobre la Transición de la Asistencia Institucional a la de Base Comunitaria, define la asistencia institucional como cualquier tipo de asistencia residencial en que las personas usuarias están: aislados del resto de la comunidad y obligados a vivir juntos; no poseen un control suficiente sobre su vida ni sobre las decisiones que les afecten; los requisitos de la institución tienden a primar sobre las necesidades individuales de las personas usuarias²⁷⁴. La desinstitucionalización, por su parte, puede entenderse como el proceso de transición de la asistencia institucional a la comunitaria. Es un proceso complejo que incluye, entre otros, el desarrollo de servicios de calidad en la comunidad, así como el cierre coordinado de instituciones de larga estancia y la transferencia de recursos del sistema institucional a alternativas basadas en la comunidad. Este proceso implica promover el acceso a servicios como la vivienda, la atención sanitaria, la educación, el empleo, la cultura y el ocio, así como la prestación de servicios más especializados para atender las necesidades de apoyo individual²⁷⁵.

En el marco del cambio de paradigma de la atención institucional a la atención comunitaria, las personas en situación de sinhogarismo rara vez han sido consideradas como un grupo destinatario de los procesos de desinstitucionalización²⁷⁶. Sin embargo, si entendemos la asistencia institucional en los términos antes referidos, se puede observar que las personas en situación de sinhogarismo pueden encontrarse en circunstancias que encajan con la descripción. Por ejemplo, en los servicios destinados a este colectivo, las personas suelen recibir un trato despersonalizado y estandarizado, se les impone una rutina y en muchos casos carecen de las oportunidades para elegir o participar en la sociedad. La descripción de esta situación en la que pueden verse involucradas las personas en situación de sinhogarismo está muy ligada a lo que se ha denominado la "shelterisation". La "shelterisation" es un "tipo de institucionalización específica del sinhogarismo que hace referencia a los efectos de la dependencia prolongada de regímenes institucionales que tienden a colonizar las rutinas cotidianas de las personas sin hogar de forma que resulta imposible contemplar siquiera trayectorias y objetivos vitales a largo plazo"²⁷⁷.

²⁷⁴ DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, *Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria*, Bruselas, Comisión Europea, 2009, p. 149.

²⁷⁵ *La clave de la desinstitucionalización es el acompañamiento y el acompañamiento en derechos a que la persona vaya usando los recursos públicos y la protección social y además el acompañamiento a que la persona vaya descubriendo su vida dentro de la comunidad* (EPSH5-08.05-Tercer Sector).

²⁷⁶ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, Brussels, FEANTSA, 2013, p. 4.

²⁷⁷ ARAPOGLOU, Vassilis, GOUNIS, Kostas y SIATITSA, Dimitra, "Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece", *European Journal of Homelessness*, vol. 9, nº 2, 2015, p. 140. Véase también

En este sentido, siguiendo a FEANTSA, hay sólidos argumentos para vincular a las personas en situación de sinhogarismo con los procesos de desinstitucionalización, entre los cuales destacan que cada vez hay más consenso que las soluciones basadas en la comunidad pueden desempeñar un papel más importante a la hora de acabar de forma más sostenible con las situaciones de sinhogarismo; que cada vez se crítica más la naturaleza institucional de algunos servicios destinados para las personas en situación de sinhogarismo; y que existe un vínculo entre la experiencia de la vida institucional y el sinhogarismo, lo que significa que la prestación de servicios de base comunitaria de alta calidad para apoyar a las personas que salen de las instituciones y/o como alternativa a las instituciones puede desempeñar un papel importante en la prevención del sinhogarismo²⁷⁸.

Ahora bien, la mayoría de los servicios y/o alojamientos desarrollados para afrontar el sinhogarismo se caracterizan por su transitoriedad. Sin embargo, muchos de estos servicios temporales llegan a convertirse en alojamientos de larga duración e incluso permanentes, lo que deriva en la institucionalización de las personas en situación de sinhogarismo. En este sentido, la duración en la estancia y la medida en que las personas salen del sinhogarismo, son elementos claves para determinar el grado de institucionalización de los servicios para las personas en situación de sinhogarismo²⁷⁹. Aunque el alojamiento temporal nunca va a facilitar el mismo nivel de vida independiente que una vivienda individual y en muchos casos son necesarios para afrontar emergencias de todo tipo, se pueden tomar medidas para contrarrestar la cultura y el circuito institucional que perpetua la exclusión social que sufren las personas en situación de sinhogarismo. Por ejemplo, se pueden implementar medidas de mejoramiento de la calidad de los servicios temporales, para que estos ofrezcan apoyos sociales y alternativas sostenibles al sinhogarismo. Esto implica desarrollar oportunidades de participación, educación, formación, desarrollo personal y ocio para las personas usuarias durante la estancia en alojamientos temporales, así como promover la privacidad, la capacidad de elección y el control de la atención y tratamientos por parte de las personas usuarias.

Aparte de mejorar en la calidad de los servicios temporales, una de las alternativas comunitarias a la asistencia institucional para las personas en situación de sinhogarismo es el acceso a una vivienda asequible, sin condiciones, que incluya, en casos de necesidad, servicios de apoyo sociales y sanitarios para las personas usuarias y para mantener la vivienda, como primer paso para afrontar el sinhogarismo. Estas características se pueden encontrar en los enfoques Housing Led y Housing First que han sido desarrollados en los últimos años a nivel europeo, como puede comprobarse con su incorporación en varias de las estrategias nacionales para erradicar el sinhogarismo desarrolladas por los países de Unión Europea. Por otra parte, las políticas, proyectos y prácticas destinadas a la prevención del sinhogarismo es otro elemento clave que debe incorporar un proceso de desinstitucionalización enfocado en el grupo de las personas en situación de sinhogarismo. En este sentido, las medidas adoptadas para los colectivos que están próximos a salir de las instituciones (médicas, correccionales o de tutela), las enfocadas en los jóvenes y en los migrantes, como aquellas destinadas a evitar los desahucios, han demostrado ser medidas exitosas para prevenir el sinhogarismo.

BUSCH-GEERTSEMA, Volker y SAHLIN, Ingrid, “The Role of Hostels and Temporary Accommodation”, *European Journal of Homelessness*, vol. 1, 2007, p. 78.

²⁷⁸ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, Brussels, FEANTSA, 2013, p. 4.

²⁷⁹ Idem, p. 7.

1.2.- Buenas, prometedoras y emergentes: jerarquía y tipología de prácticas en materia de sinhogarismo

No es sencillo definir qué es o qué puede ser considerada una buena práctica. El adjetivo “buena” de por sí es problemático para establecer una definición operativa que nos ayude a entender de qué hablamos cuando hablamos de una buena práctica²⁸⁰. Más complejo es establecer una definición de buena práctica en materia de alternativas de vida en comunidad enfocadas en personas que se encuentran en una situación de sinhogarismo. Esto es porque, por un lado, este colectivo se encuentra en un contexto de exclusión social que impide su desarrollo independiente, profundiza su estigmatización e imposibilita la práctica de relaciones sociales en la comunidad y, por otro lado, porque, como se ha adelantado, históricamente las personas en situación de sinhogarismo no han sido consideradas como uno de los grupos destinatarios de los procesos de desinstitucionalización que se han implementado en Europa²⁸¹.

A estas problemáticas debemos sumar que el fenómeno del sinhogarismo propiamente tal, que abarca varias categorías de ETHOS, se produce en un continuum²⁸² en donde en un extremo se puede ubicar a las personas que viven en la calle (los sin techo) que pueden estar en una situación de sinhogarismo de larga duración o cronicado y las personas que pernoctan en los albergues que están forzadas a pasar el resto del día en el espacio público, pasando por aquellas personas que, debido a la falta de vivienda, utilizan los servicios de alojamiento o albergues temporales, las personas que están próximas a salir de instituciones (médicas, psiquiátricas, prisiones, de tutela de niños, niñas y adolescentes, etc.), hasta los que viven en alojamientos con apoyo sin tener seguridad en la tenencia de la vivienda. Es decir, existe un amplio y diverso espectro de personas en este colectivo, con sus respectivas particularidades, las cuales viven diferentes situaciones de sinhogarismo, con lo que la heterogeneidad, más que la homogeneidad, es lo que define al colectivo.

Ahora bien, centrándonos en el sintagma de buena práctica, una aproximación genérica al concepto ha sido desarrollada por la UNESCO, en el marco de la temática de exclusión social y pobreza, cuando definió las buenas prácticas como "iniciativas de éxito (...) que repercuten en la mejora de la calidad de vida de las personas; son el resultado de asociaciones eficaces entre los sectores público, privado y cívico de la sociedad; y son sostenibles desde el punto de vista social, cultural, económico y medioambiental"²⁸³. Las características comunes que comparten las buenas prácticas, según la UNESCO, son la innovación, la eficacia, la sostenibilidad y la replicabilidad²⁸⁴. Son innovadoras, ya que son propuestas de solución nuevas y creativas para afrontar los problemas; son eficaces, ya que demuestran un impacto positivo y tangible en las condiciones de vida del grupo destinatario; son sostenibles, ya que contribuyen

²⁸⁰ Véase OSBURNA, Joe, CARUSOB, Guy y WOLFENBERGER, Wolf, “The Concept of “Best Practice”: A brief overview of its meanings, scope, uses, and shortcomings”, *International Journal of Disability, Development and Education*, vol. 58, nº 3, 2011, pp. 213-222.

²⁸⁰ FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, Brussels, FEANTSA, 2013, p.4.

²⁸¹ Idem.

²⁸² GREENBERG, Teya, *Pathways Into and Out of Homelessness in Small BC Communities*, Vancouver, Canadian Mental Health Association, 2007, p. 4.

²⁸³ UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC, AND CULTURAL ORGANIZATION. (n.d.). *MOST Clearing House: Best practices*, en OSBURNA, Joe, CARUSOB, Guy y WOLFENBERGER, Wolf, “The Concept of “Best Practice”: A brief overview of its meanings, scope, uses, and shortcomings”, *International Journal of Disability, Development and Education*, vol. 58, nº 3, 2011, p. 215.

²⁸⁴ GRADAILLE, Rita y CABALLO, María Belén, “Las buenas prácticas como recurso para la acción comunitaria: criterios de identificación y búsqueda”, *Revista Contextos Educativos*, nº 19, 2016, p. 77.

a la erradicación sostenida de la pobreza y la exclusión social y, finalmente, son replicables porque sirven como modelos para generar iniciativas en otros contextos²⁸⁵.

En un sentido más específico, una aproximación al concepto de buenas prácticas asociada a la intervención social en materia de sinhogarismo es posible encontrar en el documento titulado “*Best Practices Addressing Homelessness. Research Report*” publicado por la Canada Mortgage and Housing Corporation. En este reporte se define una buena práctica como “acciones, iniciativas o proyectos que pueden servir como modelos de los que otros podrían aprender o adaptar a sus propias situaciones (...). Las buenas prácticas serán enfoques innovadores, transferibles a otras organizaciones, que tengan como resultados mejoras concretas, medibles, y, sobre todo, sostenibles, en las vidas de las personas sin hogar”²⁸⁶, en sintonía con las características definidas por la UNESCO vistas anteriormente. De esta manera, se debe comprender que las buenas prácticas son diversos tipos de intervenciones sociales²⁸⁷ caracterizadas por ser innovadoras, eficaces, medibles, replicables y sostenibles que buscan responder a las necesidades individuales y sociales del grupo que vive en una situación de sinhogarismo. Sin embargo, también existen prácticas prometedoras y prácticas emergentes. Entonces, ¿Cómo diferenciar entre estos tipos de prácticas?

Una *buena práctica* es una intervención, método o técnica cuya eficacia se ha demostrado sistemáticamente a través de la investigación científica (especialmente realizada por investigadores independientes) y que se ha reproducido en varios casos²⁸⁸. Para ser considerada una buena práctica, la intervención debe demostrar que produce mejores resultados que otras y que puede adaptarse para ser aplicada en otros contextos. Así, una intervención es considerada una buena práctica cuando existen pruebas suficientes y generalizables que la práctica funciona. Por su parte, una intervención social se considera una *práctica prometedora* cuando ha demostrado su eficacia a través de la evaluación científica, consiguiendo sus objetivos o metas específicas. Se diferencian de las buenas prácticas porque carecen de suficientes pruebas generalizables para probar su eficacia. Finalmente, se encuentran las *prácticas emergentes*, que son intervenciones nuevas, innovadoras y prometedoras basadas en un cierto nivel de pruebas de eficacia, que, por su novedad, no han sido sometidas a la evaluación científica o las pruebas son consideradas insuficientes para ser catalogadas de buenas prácticas o prácticas prometedoras. En definitiva, la clasificación de buenas, prometedoras y emergentes prácticas es una cuestión de determinar cuáles, a través de evidencia, pruebas y evaluaciones, producen resultados efectivos y productivos en base a los objetivos establecidos en las intervenciones.

Ahora bien, las buenas, prometedoras y emergentes prácticas en materia de sinhogarismo pueden materializarse en una actividad, un programa, una agencia, una política y en una respuesta comunitaria. Siguiendo el reporte del Canadian Homelessness Research Network, una *actividad* es una forma de realizar determinados tipos de trabajo que pueden tener un impacto. Ejemplos de actividades en materia de sinhogarismo pueden ser la implementación de la intervención Pathways Housing First, los servicios de proximidad o las intervenciones de reducción de daños. Los *programas*, por su parte, son un conjunto de actividades relacionadas

²⁸⁵ UNESCO, *Most Clearing House: Best Practices*.

²⁸⁶ CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION. *Documentation of Best Practices Addressing Homelessness. Research Report*. Ottawa: CMHC, 1999, citado en CABRERA, Pedro, MALGESINI, Graciela y LÓPEZ RUÍZ, José Antonio, *Un techo y un Futuro. Buenas prácticas en la intervención social con personas sin hogar*, Icaria editorial, Barcelona, 2002, p. 128.

²⁸⁷ Véase SAAVEDRA, Juan, “Cuatro argumentos sobre el concepto de intervención social, *Cinta De Moebio Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, nº 53, 2015, pp. 135-146.

²⁸⁸ CANADIAN HOMELESSNESS RESEARCH NETWORK, *What Works and For Whom? A Hierarchy of Evidence for Promises Practices Research*, Canadian Homelessness Research Network Press, Toronto, 2013, p. 7.

entre sí, cuyo objetivo es producir resultados, como pueden ser los programas de empleo y formación profesional que ayudan a las personas sin hogar a encontrar un trabajo. La *agencia* debe ser entendida como un conjunto de programas y actividades dentro de un marco institucional, como, por ejemplo, un centro de acogida para personas sin hogar que ofrezca un programa de comidas, formación para el empleo, servicios de ayuda a la vivienda, entre otros. Una *política*, que son establecidas por las autoridades, es, en este contexto, un principio o norma declarada para orientar las decisiones y las líneas de actuación destinadas a influir en la vida de las personas sin hogar. Una política de planificación del alta, por ejemplo, es una política preventiva destinada a que las personas que salen de las instituciones no caigan en una situación de sinhogarismo. Finalmente, la *respuesta comunitaria* es un esfuerzo organizado por la comunidad para abordar el problema del sinhogarismo²⁸⁹.

En definitiva, las buenas, prometedoras y emergentes prácticas, dependiendo de su rango de acción, que va de lo particular a lo general, pueden materializarse en actividades, programas, agencias, políticas y respuestas comunitarias. Por su parte, deben demostrar, a través de pruebas y la evaluación científica, que producen mejores resultados que otras intervenciones y que pueden adaptarse con éxito en otros contextos (replicabilidad) y/o ampliarse para ser implementadas en un sentido más generalizado o sistémico.

1.3.- Identificación de prácticas para erradicar el sinhogarismo desde el enfoque basado en los derechos humanos y la vida en comunidad

Se han identificado las características que deben tener las intervenciones sociales en materia de sinhogarismo para evitar la institucionalización del grupo o fomentar la vida en comunidad del grupo. Estas prácticas deben considerar el enfoque basado en los derechos humanos y estar orientadas hacia la vida en comunidad, la independencia, la autonomía y la seguridad ontológica. En este sentido, la promoción del derecho a la vivienda adecuada es central para afrontar el sinhogarismo, aunque este debe ser acompañado por la promoción y protección de otros derechos como son el derecho a la vida, a la seguridad, a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la no discriminación, a la privacidad, a la libertad de expresión y asociación, a la seguridad social, a un nivel adecuado de vida, a la participación en la toma de decisiones (al voto, por ejemplo) y a la salud, entre otros. Teniendo en consideración esta batería de derechos, es posible hacer frente a las causas estructurales, institucionales, relaciones y personales del sinhogarismo, y plantear soluciones que busquen su erradicación potenciando la vida independiente, la autonomía de las personas y la vida en comunidad²⁹⁰. En resumen, las buenas, prometedoras y emergentes prácticas que busquen erradicar el sinhogarismo desde una perspectiva de derechos humanos y vida en comunidad deben considerar los siguientes criterios: buscar el paso a una vida independiente desde los alojamientos temporales; prevenir que las personas que salen de instituciones sanitarias, carcelarias o de cuidados de niños, niñas y adolescentes caigan en una situación de sinhogarismo; prestar servicios de capacitación (formación y estudios) y vinculación con el medio comunitario para potenciar las relaciones sociales y la seguridad ontológica; ofrecer alternativas al alojamiento temporal, como es el caso de viviendas independientes con apoyos

²⁸⁹ Idem, p. 6.

²⁹⁰ Véase MARSHALL, Carrie Anne, BOLAND, Leonie, WESTOVER, Lee Ann, MARCELLUS, Blair y WICKETT, Sarah, “Effectiveness of interventions targeting community integration among individuals with lived experiences of homelessness: A systematic review”, *Health and Social Care in the Community* vol. 28, 2020, pp. 1844-1845.

sociales y sanitarios, y seguridad en la tenencia; establecer medidas de acción positiva para colectivos vulnerables con tendencia a experimentar el sinhogarismo, como es el caso de jóvenes, mujeres que han sufrido violencia machista (inclusión del enfoque de género), migrantes y personas mayores; promover el acceso de las personas en situación de sinhogarismo a los servicios generales, como los servicios de vivienda, los servicios sociales y los servicios sanitarios, como también el acceso a las actividades, bienes y servicios culturales; promover la participación y toma de decisiones de los sujetos de la experiencia en el desarrollo de las intervenciones sociales destinadas al colectivo en situación de sinhogarismo; y fomentar la prevención del sinhogarismo desde enfoques de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Considerando estos criterios, como también la jerarquía y tipología de prácticas, a continuación, se presentan algunas prácticas identificadas que pueden ser transferibles al contexto español y se da cuenta de otras prácticas con buenos resultados que ya han sido implementadas en territorio nacional. Este estudio se ha enfocado en aquellas prácticas que han puesto en el centro el derecho a la vivienda, aunque también en algunas que tienen directa relación con el empleo, la formación, el enfoque de género y la prevención del sinhogarismo.

1.3.1.- Práctica: Programa Hábitat

País: España - **Nivel:** Nacional - **Entidades:** RAIS Fundación (Hogar Sí) - **Colectivo:** ETHOS 1.1, 2.1 - **Jerarquía:** Buena práctica - **Criterios:** Vida independiente, tenencia de la vivienda, viviendas con apoyo, seguridad ontológica, integración social.

El programa Hábitat fue el primer proyecto de implantación sistemática²⁹¹ del modelo PHF en España. Implementado por RAIS Fundación desde el año 2014, el programa Hábitat está dirigido a aquellas personas en situación de sinhogarismo que suelen quedar fuera de los sistemas tradicionales de atención. Para participar del programa las personas deben cumplir cuatro criterios: tener más de 18 años, encontrarse en el momento en situación de sinhogarismo (en particular, ETHOS 1 y 2), estar en una situación de sinhogarismo cronificado, tener un problema de salud mental, adicciones y/o discapacidad añadida a su situación de sinhogarismo.

Dado que el sistema de bienestar que tiene España es relativamente sólido, el programa Hábitat se basa en la metodología de intervención Intensive Case Management (ICM). Así, el apoyo especializado en materia de vivienda se presta en el mismo hogar, mientras que el apoyo más especializado (sanitario, tratamiento de adicciones, empleo, etc.) se presta a través de la red pública de servicios sociales y sanitarios. Esto es un asunto importante, porque el uso de los servicios de atención públicos es parte del método de integración comunitario del programa Hábitat, ya que su uso puede ayudar a (re)construir los vínculos rotos de la persona usuaria con la sociedad.

Según la evaluación del programa Hábitat, uno de los elementos centrales del programa es el énfasis en la individualización de la atención y en la desinstitucionalización. La individualización del tratamiento, que pone énfasis en la autodeterminación y toma de decisión de la persona usuaria, se traduce en la prestación de servicios/apoyos de carácter permanente, flexibles y personalizados para cada persona usuaria. El proceso de desinstitucionalización “es otro de los elementos esenciales del programa, en la medida en que se opta por una respuesta normalizada, en un entorno normalizado”²⁹².

²⁹¹ BERNAD, Roberto, YUNCAL, Rebeca y PANADERO, Sonia, “Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme”, *European Journal of Homelessness*, vol. 10, nº 1, 2016, p. 65.

²⁹² PANADERO, Sonia, FERNÁNDEZ, Juan Martín y HENAR, Leticia, *Soluciones al Sinhogarismo. Evaluación de la metodología Housing First en España*, Hogar Si-Propiedad, Madrid, 2021, p. 13.

Con respecto a los resultados de la evaluación del programa Hábitat, es posible destacar que: la tasa de retención del alojamiento de las personas usuarias se sitúa por encima del 95%, Con respecto a la situación económica de la persona usuaria, el programa Hábitat “no parece tener efectos positivos en el acceso a recursos económicos estables ni en la satisfacción con la situación económica, aunque sí en la reducción de actividades económicas marginales”²⁹³. En materia de percepción de apoyo social, ésta aumentó considerablemente en las personas usuarias de Hábitat, reduciéndose, a su vez, sus sentimientos de soledad, aunque no se encontraron mejoras significativas con respecto a la relación familiar. En definitiva, en palabras de los evaluadores del programa: “Hábitat presenta un gran diferencial positivo frente a sus alternativas en cuanto a los aspectos evaluados, tanto subjetivos (calidad de vida), como objetivos (evitar situaciones sin techo -de calle- o proveer alojamiento institucional). Aun a pesar de sus costes específicos más altos, la cobertura del sinhogarismo del programa Hábitat es superior en términos netos, ventaja que se mantiene con independencia de otras circunstancias personales o territoriales”²⁹⁴.

1.3.2.- Práctica: Reconversión de albergues en alojamiento con apoyo

País: Finlandia - **Nivel:** Nacional - **Entidades:** Ministerio de Medio Ambiente Gobierno de Finlandia, Centro Nacional de Desarrollo y Finanzas (ARA), Slott’s Machine Association, Municipios, Y-Foundation - **Colectivo:** ETHOS 1.1, 2.1 - **Jerarquía:** Buena práctica - **Criterios:** Vida independiente, seguridad de la tenencia de la vivienda, viviendas con apoyo

Uno de los principales servicios desarrollados por los países de la Unión Europea para afrontar el sinhogarismo ha sido el establecimiento de albergues, los que, históricamente, han tenido un papel predominante en la respuesta temprana al sinhogarismo. Existe una variedad de albergues que, dependiendo de su finalidad, sus residentes y su estado general, van a cumplir diversos objetivos, pero comparten características comunes como pueden ser la falta de privacidad, de servicios de apoyo y la rigidez de sus reglamentos internos que hacen inadecuados estos establecimientos para la recuperación, rehabilitación y el fomento de la vida independiente de las personas en situación de sinhogarismo. La falta de alternativas viables de alojamiento para este colectivo ha derivado en la reconversión de los albergues temporales en alojamientos de larga duración.

En este sentido, desde 2008, hasta la actualidad, los gobiernos de Finlandia se pusieron como meta terminar con el sinhogarismo de larga duración. Para lograr el objetivo, se han formulado e implementado varios programas nacionales integrales para erradicar el sinhogarismo, en donde el enfoque Housing First ha jugado un papel determinante. Una de las políticas para lograr el objetivo fue la reconversión de los albergues temporales en viviendas asequibles, como pisos independientes con apoyos adaptados a cada persona y pisos con espacios comunes compartidos. El objetivo principal de este programa es promover la seguridad de la tenencia de la vivienda y mejorar las condiciones de vida independiente de las personas usuarias. De esta manera, los planes de reconversión de albergues deben definir el grupo objetivo, el grado de apoyo necesario, el nivel de renovación del alojamiento, la asignación de apartamentos, la oferta de servicios y el modelo de financiación. El contacto social, el diálogo en la vida diaria y la rehabilitación son excepcionalmente importantes y ello pone de relieve la importancia de tener instalaciones comunes.

²⁹³ Idem, p. 112.

²⁹⁴ Idem, p. 129.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de este programa de reconversión de albergues, fue precisamente la transformación del mayor albergue temporal de la ciudad de Helsinki “Alppikatu 25” durante el periodo 2009-2011.

Tabla 12: Alppikatu 25 como albergue y como vivienda comunitaria con apoyo

Como albergue 1936-2008	Como vivienda con apoyo desde 2012
<ul style="list-style-type: none"> - Espacio para dormir para unos 250 hombres. - 69 habitaciones para dos personas. - Ocho habitaciones de 10m2 para 3-4 personas. - 70 habitaciones individuales tras la renovación de 1975. - Cocina, sala de estar y cuartos de baño compartidos para un máximo de 40 residentes. - Una cafetería en la planta baja, que ofrecía té gratuito por las mañanas y almuerzos baratos entre semana. - 7 porteros. 	<ul style="list-style-type: none"> - 88 residentes. - 81 apartamentos. - Tamaño de los apartamentos 19-36m2. - Los apartamentos son accesibles y disponen de cocina, zona de dormitorio y sala de estar. - Los pisos residenciales tienen salas comunes, lavandería y cocinas comunitarias. - Comedor en la planta baja gestionado por los residentes. - 22 empleados. Profesionales formados en trabajo social y sanidad: enfermeras, fisioterapeuta, asistente social y laborales, un portero y una secretaria. Trabajan por turnos para que alguien de guardia las 24 horas del día.

Fuente: Traducción propia. El original en Y-Foundation (2017)²⁹⁵.

Ahora bien, este tipo de vivienda comunitaria o congregada no ha estado exenta de críticas por su baja fidelidad con respecto a los principios *Housing First*²⁹⁶. Las críticas han sido dirigidas a la baja integración social que promovía el modelo comunitario producto de la reconversión de los albergues y a la posible estigmatización espacial que podía afrontar el grupo de personas en situación de sinhogarismo. Sin embargo, según la evaluación realizada por expertos internacionales, en general, la cuestión más importante en la política finlandesa sobre las personas en situación de sinhogarismo y en particular, con el modelo Communal HF derivado de la reconversión de albergues, “ha sido la lealtad a los principios más importantes de la filosofía de HF, que son la permanencia de la vivienda, el principio de reducción de daños y el derecho de los clientes a elegir con respecto a los servicios de apoyo”²⁹⁷ y no tanto el tipo de vivienda.

1.3.3.- Práctica: Väinölä Housing First

País: Finlandia - **Nivel:** Local - **Entidades:** Ejército de Salvación, Y-Foundation, Ayuntamiento de Espoo - **Colectivo:** ETHOS 1.1, 2.1 - **Jerarquía:** Buena práctica - **Criterios:**

²⁹⁵ Y-FOUNDATION, *A Home of You Own, Housing first and ending homelessness in Finland*, Helsinki, 2017, p. 34.

²⁹⁶ Véase, entre otros, BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Housing First Europe Final Report*. Bremen/Brussels: European Commission's DG for Employment, Social Affairs & Inclusion Programme, 2013, p. 60.

²⁹⁷ PLEACE, Nicholas, CULHANE, Dennis, GRANFELT, Riitta y KNUTAGÅRD, Marcus, *The Finnish Homelessness Strategy. An International Review*, Helsinki, Ministry of the Environment, 2015, pp. 13-14.

Vida independiente, seguridad de la vivienda, viviendas con apoyo, promoción de la participación, integración social, empleo.

Väinölä Housing First está gestionado por el Ejército de Salvación con viviendas proporcionadas por Y-Foundation, una organización que desarrolla nuevas viviendas sociales para el alquiler en Finlandia²⁹⁸. Las viviendas son apartamentos individuales, todos ellos situados en un mismo bloque de apartamentos. Los servicios de apoyo están presentes en el lugar las 24 horas, los 7 días de la semana. Hay un equipo de 11 personas, entre trabajadores sociales, profesionales sanitarios, coordinadores voluntarios y un preparador laboral, que ayuda a las personas usuarias a integrarse socialmente mediante un trabajo remunerado. El enfoque utilizado es un modelo de gestión de casos (ICM), basado tanto en el equipo de personal de Väinölä Housing First, como en la participación de proveedores de servicios externos. A diferencia de otros servicios communal *Housing First*, Väinölä no está destinado a alojar a personas con graves problemas de consumo de sustancias.

Las personas usuarias del communal *Housing First* tienen la opción -no la obligación- de participar en una comunidad terapéutica. Väinölä Housing First describe sus propias prioridades de apoyo como centradas en: a) Mantenimiento de la vivienda, b) La salud y el bienestar y c) Integración social. Cada seis meses se recogen datos sobre los resultados, basados en las opiniones de las personas usuarias de los servicios de Väinölä Housing First. Se han obtenido buenos resultados en el mantenimiento de la vivienda y en el fomento de la integración social, sobre todo en el restablecimiento de los vínculos con la familia y los amigos y en la integración social con la comunidad local. Los resultados sobre el consumo de drogas y alcohol y la salud han sido más variables, pero esto no es infrecuente en los servicios de *Housing First*²⁹⁹.

1.3.4.- Práctica: Iniciativa Bauen Wohnen Arbeiten, IBWA

País: Alemania, Colonia - **Nivel:** Local - **Entidades:** Iniciativa Bauen Wohnen Arbeiten - **Colectivo:** ETHOS, 1.1, 2.1, 8, 9 - **Jerarquía:** Práctica emergente - **Criterios:** Vida independiente, seguridad de la vivienda, acción positiva, promover la participación, promover acceso a los servicios generales, seguridad ontológica, viviendas con apoyos sociales y sanitarios, empleo y capacitación profesional.

La organización Iniciativa Construir (Bauen), Vivir (Wohnen) y Trabajar (Arbeiten) (IBWA, en sus siglas en alemán), cuyo lema es “Homeless build for the homeless”, trabaja directamente para terminar con el sinhogarismo proporcionando, actualmente, vivienda asequible y permanente a 130-140 personas con recursos limitados, familias, estudiantes o ciudadanos que antes eran personas en situación de sinhogarismo (aunque desde su inauguración han atendido entre 400 y 500 personas). Además, ofrece apoyo personal realizado por profesionales del trabajo social y expertos por experiencia. Al igual que el modelo HF, el modelo IBWA también se centra en las necesidades de las personas usuarias y el acceso a la vivienda inmediatamente sin ningún requisito previo, como es el caso de la abstinencia del consumo de drogas. Sin embargo, a diferencia de HF, funciona con un grupo objetivo más

²⁹⁸ En España, durante el 2021-2023, surgió una idea similar a la función social que persigue la Y-Foundation con la creación de Primero H SOCIMI por parte de la unión de Hogar Sí (fundación Rais) y ASOCIMI. Véase HOGAR SÍ y ASOCIMI, *Primero H SOCIMI*, disponible en <https://www.primerohsocimi.es/>. Un proyecto similar es desarrollado por TECHO HOGAR SOCIMI, disponible en <https://tutecho.es/>

²⁹⁹ PLEACE, Nicholas, *Housing First. A guide for Europe*, Brussels, FEANTSA, p. 86. Véase también la web del Ejército de Salvación, *Asumispalvelu*, disponible en <https://www.pelastusarmeija.fi/paikkakunnat/espoo/asumispalvelu>

amplio y va un paso más allá utilizando a la comunidad como una herramienta de apoyo al proceso de reintegración social a través de grupos trabajo, espacios comunes y toma de decisiones participativa³⁰⁰.

La principal diferencia con otras iniciativas similares es la combinación de vivir y trabajar en un sólo lugar. Las personas en situación de sinhogarismo no sólo son personas usuarias, sino que son contratadas en la iniciativa sujetas a contribuciones a la seguridad social y trabajan en diversas áreas incluida la construcción de sus propios apartamentos, en el área de servicios, en el cuidado de compañeros de habitación necesitados, en la ganadería, en el huerto y también en la administración, gestión y en la junta³⁰¹.

1.3.5.- Práctica: La Morada Housing First

País: España, Madrid - **Nivel:** Local - **Entidades:** Asociación para la Inclusión Residencial y Social, AIRES - **Colectivo:** ETHOS 1.1, 2.1, 3, 4.1, 10.1 - **Jerarquía:** Práctica emergente - **Criterios:** Perspectiva de género, vida independiente, seguridad de la vivienda, acción positiva, promover la participación, promover acceso a los servicios generales, seguridad ontológica, viviendas con apoyos sociales y sanitarios.

La Morada Housing First³⁰² es un servicio HF para mujeres en situación de sinhogarismo con altas y complejas necesidades de apoyo, supervivientes de violencia de género. Es el único servicio en Madrid y España que combina los principios, fundamentos y filosofía de HF con un enfoque especializado en trauma y género. Las mujeres son derivadas a La Morada por otros servicios para personas en situación de sinhogarismo, así como por servicios para personas que han sufrido violencia de género y explotación sexual.

La Morada Housing First trabaja en colaboración con diferentes organizaciones que prestan servicios de empleo y formación en Madrid. AIRES participa en redes de administraciones públicas y organizaciones privadas para abordar y erradicar el sinhogarismo en España. Desde 2018, 9 mujeres han participado en La Morada Housing First. El equipo de apoyo está compuesto por una trabajadora social con experiencia en exclusión residencial y sinhogarismo, y una psicóloga con experiencia en trauma inducido por violencia de género. Juntas proporcionan a las mujeres el apoyo que necesitan y desean en todos los ámbitos de su vida. El/la jefe/a del proyecto coordina el equipo de apoyo y es responsable de la parte del proyecto relacionada con la vivienda (por ejemplo, la relación con los propietarios, los pagos, las reparaciones, la relación con el vecindario, etc.)³⁰³.

1.3.6.- Práctica: The Rock Trust's Housing First for Youth

³⁰⁰ CLARK-FOULQUIER, Clotilde (coord.), *50 soluciones innovadoras de vivienda para el Sinhogarismo y la Exclusión Residencial*, FEANTSA, Fondation Abbé Pierre y Housing Europe, 2019, p. 18. Véase también IBWA, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten (IBWA), disponible en <https://drive.google.com/file/d/1cCHdrjyXHm8rRjtGJ6a-zcDfMSwuB5uA/view>

³⁰¹ Véase página web de IBWA, *Bauen Wohnen Arbeiter*, disponible en <http://www.bauenwohnenarbeiten.de/besonderheiten>

³⁰² BELCHÍ GARCÍA, Carmen y MATEOS GIL, Almudena. "Housing first y violencia de género: una asignatura pendiente" en IZAOLA ARGÜESO, Amaia (coord.), *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) REPS 2021 Bilbao. Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, Universidad del País Vasco, pp. 455-469. Véase también, AIRES, *La Morada Housing First*, disponible en <https://airesasociacion.org/proyectos/>

³⁰³ Más información, FEANTSA, *Housing first & Women. Case studies from across Europe*, FEANTSA, 2022.

País: Escocia - **Nivel:** Nacional - **Entidades:** Rock Trust - **Colectivo:** ETHOS, 6.3 - **Jerarquía:** Buena práctica - **Criterios:** Vida independiente, seguridad de la vivienda, acción positiva, promover la participación, promover acceso a los servicios generales, seguridad ontológica, viviendas con apoyos sociales y sanitarios.

Los jóvenes que dejan los servicios de tutela del Estado corren un mayor riesgo de quedarse sin hogar, ya que carecen de las estructuras de apoyo tradicionales que los jóvenes tienen a su alrededor cuando se preparan para la transición a la vida adulta. Muchos de los jóvenes que dejan la tutela del Estado sufren la precariedad de la vivienda y el sinhogarismo crónico (EPSH46-29.06-Municipal). Otros pueden volver a situaciones familiares complicadas después de dejar la tutela. Como consecuencia de esta situación, muchos de los jóvenes también padecen problemas de salud mental, consumo de drogas e implicación en el sistema de justicia penal. Si existe una mala experiencia con los servicios sociales al principio de sus vidas, es muy probable que estos jóvenes se desvinculen de las ayudas. También es poco probable que accedan a una vivienda permanente, ya que muchos tienen antecedentes de conducta antisocial y han fracasado en el mantenimiento del alquiler de su vivienda. Muchos de los servicios para jóvenes pueden ser de umbral alto, lo que significa que los jóvenes tienen que cumplir ciertas expectativas que pueden ser un obstáculo para la participación en el sistema. Para estos jóvenes, Housing First For Youth ofrece una nueva oportunidad de recibir apoyo incondicional y acceder rápidamente a una vivienda permanente.

El servicio Housing First for Youth de The Rock Trust³⁰⁴ es un servicio de umbral bajo, adaptado a las necesidades de los jóvenes. No hay requisitos previos para acceder al apoyo y la vivienda a través de Housing First for Youth, y los jóvenes no necesitan comprometerse a un determinado nivel con el servicio, ya que es totalmente voluntario. En el servicio *Housing First* for Youth de Edimburgo, la mayoría de las derivaciones proceden de los responsables de vivienda del servicio de prevención de la falta de vivienda y opciones de vivienda para jóvenes.

1.3.7.- Práctica: Servicio de asesoramiento sobre vivienda de Helsinki

País: Finlandia, Helsinki - **Nivel:** Local - **Entidades:** Departamento de Servicios Sociales y Atención a la Salud de la Ciudad de Helsinki - **Colectivo:** ETHOS 9 - **Jerarquía:** Buena práctica - **Criterios:** Prevención, seguridad de la tenencia de la vivienda, seguridad ontológica.

Mantener una vivienda es una necesidad. Por eso es muy importante organizar los servicios públicos para que las personas reciban el apoyo adecuado cuando corren el riesgo de estar en una situación de sinhogarismo. La prevención de los desahucios reduce el sinhogarismo y el empeoramiento de diversos problemas sociales y de salud. El Servicio de Asesoramiento sobre Vivienda de Helsinki se ha centrado en el desarrollo de la cooperación con la empresa inmobiliaria más grande de Helsinki (Heka) en la cuestión de los atrasos en el pago del alquiler y otros problemas asociados a la vivienda.

El Servicio de Asesoramiento ha desarrollado un servicio multicanal, que comienza con una evaluación de los problemas de vivienda a través de una reunión en la oficina, una visita domiciliaria o una consulta telefónica o por correo electrónico. Las reuniones y los contactos se organizan en función de la necesidad de dar respuesta a un problema de vivienda concreto. Además de tener asesores de vivienda, el servicio se ha mejorado con la entrada de una enfermera psiquiátrica. También incluye un programa de apoyo al inquilino para residentes de

³⁰⁴ Véase BLOOD, Imogen, ALDEN, Sarag y QUILGARS, Deborah, *Rock Trust Housing First for Youth: Evaluation report*, Scotland, Housing First Europe Hub – Rock Trust, 2020.

origen migrante. En el programa, madres y mujeres migrantes bien integradas apoyan a los residentes de origen migrante que necesiten ayuda. Los servicios digitales se han desarrollado para satisfacer las necesidades relacionadas con el asesoramiento y la orientación. Además, el servicio de vivienda también ofrece asesoramiento financiero y sobre deudas para los residentes endeudados.

Se ha comprobado que las operaciones de asesoramiento sobre vivienda son eficaces en la reducción de los atrasos en el pago de los alquileres, disminuyendo el número de desahucios, fortaleciendo la seguridad de la tenencia y consolidando las competencias del trabajo social relacionado con la vivienda de la ciudad. Los procesos de cooperación estandarizados y las intervenciones rápidas han reducido el riesgo de sinhogarismo de aquellas personas que necesitan apoyo y han generado importantes ahorros en las arcas públicas. Entre 2009 y 2018, el número total de contactos de clientes con el servicio fue 62.153. Las intervenciones realizadas por los asesores de vivienda en el mismo período incluyeron: 464 desahucios anulados en tribunales; 6689 acuerdos de pago de atrasos de alquiler; 6356 casos de seguimiento de la deuda del alquiler; 2145 casos exitosos de personas que encuentran nuevas viviendas; Una disminución del 45% en los desahucios dentro de las empresas Heka (193 en 2009; 106 en 2018).

1.3.8.- Práctica: Proyecto É UMA MESA

País: Portugal, Lisboa - **Nivel:** Local - **Entidades:** CRESCER - **Colectivo:** ETHOS, 1.2, 2.1 - **Jerarquía:** Práctica emergente - **Criterios:** empleo, formación, seguridad de la vivienda, seguridad ontológica, autonomía, independencia, apoyo social y sanitario.

El proyecto É UMA MESA pretende mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables, en concreto las personas sin hogar, mediante una respuesta innovadora en materia de empleo. La vivienda se considera un derecho humano básico y es la primera cuestión que se aborda una vez que las personas se integran en el proyecto. A lo largo de la duración del proyecto, los beneficiarios reciben formación y son derivados al mercado laboral, lo que fomenta su capacidad para ser económicamente autónomos y evita que vuelvan a caer en una situación de sinhogarismo. É UMA MESA es un restaurante situado en el barrio Padre Cruz, en Lisboa, con un menú diseñado por un conocido chef portugués, donde el servicio es realizado por las personas usuarias del proyecto, con el debido apoyo profesional. Aunque el proyecto tiene un objetivo de integración social, también impulsa un barrio socioeconómicamente desfavorecido y promueve su economía. Los beneficiarios del proyecto participan en un programa de formación a medida, diseñado junto con el Instituto Portugués de Empleo y Vocación, que proporciona herramientas para que las personas usuarias desarrollen sus capacidades personales, sociales y técnicas. El programa incluye formación en capacidades sociales y relacionales; en habilidades técnicas y profesionales centradas en las profesiones de la restauración; y ejercicios en el puesto de trabajo en el propio restaurante. Tras su experiencia de aprendizaje, los beneficiarios se integran en prácticas o puestos de trabajo en restaurantes asociados para consolidar las competencias adquiridas, lo que permite a un nuevo grupo iniciar su formación. Las personas usuarias cuentan con el apoyo de un psicólogo durante todo el periodo.

1.3.9.- Práctica: Empty Homes Initiative

País: Irlanda - **Nivel:** Nacional - **Entidades:** Peter McVerry Trust - **Colectivo:** ETHOS 1, 2, 3, 4, 5, 6 - **Jerarquía:** Práctica prometedora - **Criterios:** Seguridad de la tenencia de la vivienda, seguridad ontológica.

La Iniciativa Casas Vacías (Empty Homes Initiative) tiene como objetivo volver a poner en uso propiedades vacías como vivienda social, aportando soluciones de vivienda para personas en situación de sinhogarismo y aquellas personas en riesgo de exclusión residencial. La metodología utilizada por Casas Vacías es Incidencia + Acción = Solución. Como defensor de la acción en las viviendas vacías, los espacios abandonados y los espacios infrautilizados, Peter McVerry Trust ha participado activamente implicando a la sociedad en el tema a través de las redes sociales y tradicionales. El trabajo de incidencia también implica hacer campañas sobre el problema de las casas vacías. En este sentido, Peter McVerry Trust organizó la primera conferencia de viviendas vacías de Irlanda en 2017, contrató al primer oficial de viviendas vacías a tiempo completo de Irlanda y ha tenido más proyectos de viviendas vacías que cualquier otro organismo de vivienda en Irlanda.

El trabajo de incidencia también ha tenido un impacto tangible en el nivel de las políticas. Ha llevado a la inclusión de un eje sobre Viviendas Vacías en la estrategia Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness (2016-2021), al desarrollo de una estrategia nacional de reutilización de viviendas vacías, al nombramiento de un responsable de viviendas vacías en cada autoridad local y a la introducción de los dos planes para reactivar las propiedades vacías. También ha llevado a un análisis de un impuesto a las viviendas vacías, un aumento significativo en el uso de las Órdenes de Compra Obligatorias de casas vacías y a revisar las leyes de planificación para permitir la reutilización de edificios comerciales que llevan mucho tiempo vacíos para transformarlos en vivienda. El trabajo de incidencia también ha aumentado la concienciación pública, la comprensión y la intervención sobre este problema.

2.- Análisis de alternativas al uso de restricciones en otros países

Hace unos veinticinco años, en EE. UU., se comenzó a desarrollar un modelo de intervención social con personas en situación sin hogar que se diferenciaba del tradicional albergue o refugio para transeúntes. Este nuevo enfoque, conocido como *Housing First*, se basaba en la experiencia de estos centros y en la aparente ineficacia de asignar recursos principalmente a albergues como respuesta. Se tomó en cuenta la investigación sobre las condiciones, necesidades y demandas de las personas en situación sin hogar, y se puso en marcha una forma de acción social que abordaba radicalmente el sinhogarismo: se buscaba primero cubrir la necesidad de vivienda de la manera más rápida y estable posible y luego ofrecer el apoyo social necesario en el propio domicilio de la persona. Esto reducía el tiempo en la calle de las personas sin alojamiento, mejoraba la asistencia social, dignificaba sus vidas y prevenía futuras situaciones de falta de vivienda.

El enfoque *Housing First* opta por proporcionar directamente alojamiento permanente en pisos individuales en lugar de tratamientos que involucren viviendas de transición. Algunos países europeos, como Suecia, el Reino Unido, Dinamarca y Finlandia, han implementado un modelo de alojamiento en habitaciones individuales en todos los equipamientos para personas en situación sin hogar, buscando brindar un cierto nivel de intimidad y privacidad a los atendidos.

Algunas políticas públicas, como la Estrategia Nacional de Noruega para prevenir y combatir el sinhogarismo, ya han hecho sustantiva esta forma de entender el problema. La

perspectiva que prioriza el acceso o mantenimiento de la vivienda en la intervención con las personas en situación sin hogar, sin el menoscabo de los servicios adicionales que cada persona precise, *the housing first approach*, se encuentra en la base de estas intervenciones en el marco europeo³⁰⁵.

En Francia, existen las *Résidences Sociales* que ofrecen alojamiento inicialmente por hasta dos años, pero renovable. La atención y la modalidad de la estancia son más individualizadas, proporcionando una habitación amueblada para cada persona usuaria, pero con servicios y áreas comunes disponibles. Estas residencias sociales representan un paso más avanzado hacia la vivienda independiente y están dirigidas principalmente a personas en situación sin hogar con problemas de acceso a la vivienda, pero con un nivel considerable de autonomía.

En el Reino Unido, existen los *Floating Support Services* o servicios ambulatorios, que trabajan en conexión con los centros de alojamiento para personas en situación sin hogar y buscan encontrar viviendas dignas donde puedan vivir.

Dentro de las alternativas a los albergues o centros de acogida, que buscan garantizar el derecho a la vivienda, se encuentran: viviendas de transición: programas que ofrecen alojamiento temporal a personas en situación sin hogar mientras buscan una vivienda permanente; viviendas compartidas: programas donde personas en situación sin hogar comparten vivienda con otros en una situación similar, generando un sentido de comunidad; enfoques de vivienda primero: proporcionar viviendas permanentes a personas en situación sin hogar de manera inmediata, sin restricciones previas, y luego brindar servicios de apoyo según sus necesidades; y viviendas de bajo costo: construcción de viviendas asequibles para personas de bajos ingresos, incluyendo personas en situación sin hogar.

La importancia de la vivienda en los procesos de desinstitucionalización es indiscutible. Satisfacer el derecho a una vivienda adecuada es clave para evitar la institucionalización alejada de los derechos y evitar consecuencias indeseadas de la desinstitucionalización. La falta de hogar no solo es una cuestión de carencia material de vivienda, sino también de carencia del aspecto social de la vivienda, que incluye establecer una familia, relaciones sociales y participar en la vida comunitaria. Esta situación no solo dificulta el acceso a servicios, sino que también paraliza la participación de las personas en situación de sinhogarismo, limitando su capacidad de tomar decisiones, proponer mejoras en los servicios, asociarse o colaborar en el ciclo de las políticas públicas³⁰⁶. La posesión de una vivienda es necesaria, pero no suficiente para tener un hogar. Debe ir acompañada de otras medidas que requieren una voluntad política y social, como trabajo digno, asistencia personal y accesibilidad en la comunidad. La vida en la comunidad implica un uso normalizado de recursos y servicios de atención, por lo que es importante que la transición hacia otros modelos incluya una capacitación y sensibilización de la sociedad en su conjunto.

En conclusión, el enfoque *Housing First* y otras alternativas a los albergues han demostrado ser valiosos en el abordaje del sinhogarismo, priorizando el acceso a una vivienda adecuada y ofreciendo el apoyo necesario para ayudar a las personas a reconstruir sus vidas. La vivienda es un derecho fundamental que debe garantizarse para evitar la exclusión social y fomentar la participación activa en la comunidad.

³⁰⁵ CABRERA CABRERA, Pedro José y RUBIO, María José, “Las personas sin hogar hoy”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 2008, pp. 51-74, p. 70.

³⁰⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, p. 83.

3.- Metodologías, tipologías de servicios y modelos de intervención que han sido más eficaces en las alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países

3.1.- Enfoques Functional Zero y Absolute Zero

Afrontar el sinhogarismo desde una perspectiva de derechos humanos y vida en comunidad debe plantearse desde el horizonte que la erradicación del sinhogarismo sea un objetivo que se pueda alcanzar. Sin embargo, erradicar el sinhogarismo propiamente tal, que en términos simples puede entenderse como alcanzar la meta de no existan personas en situación de sinhogarismo, es una meta utópica o bien poco realista en el corto plazo. Varios son los países que han puesto como objetivo en sus estrategias nacionales la erradicación del sinhogarismo, pero ni los más avanzados en la materia, y así lo demuestran sus resultados y estadísticas, como pueden ser Finlandia y Dinamarca, han logrado actualmente el objetivo de erradicar el sinhogarismo, aunque ciertamente han tenido resultados muy positivos que se pueden acercar a la meta planteada. Esto puede deberse a múltiples factores, los cuales no serán detallados en esta ocasión, ya que no es el objetivo de este apartado, aunque si se proporcionarán dos constataciones que pueden ser ilustrativas para nuestros propósitos.

La primera, es que las personas legítimamente, y por diversas razones, pueden rechazar las ayudas que se les ofrecen para salir de la situación de sinhogarismo. Esto indica que la persona toma una decisión, desde su autonomía e independencia, sobre lo que es mejor para su situación o vida. Es decir, no se puede obligar a la persona a someterse a una intervención social si es que ella no da su consentimiento y aprobación. La segunda, ciertos grupos poblacionales en situación de sinhogarismo -jóvenes, mujeres, personas que consumen drogas, entre otros-, pueden no buscar ayuda de manera proactiva, autoexcluyéndose del sistema de atención destinado a las personas en situación de sinhogarismo. Esto puede verse agravado al no existir metodologías precisas para determinar la población en riesgo de exclusión residencial o que se encuentran en una situación de sinhogarismo oculto o bien porque este tipo de sinhogarismo no forma parte de la identificación/definición del sinhogarismo que han realizado los responsables de las políticas públicas. Por su parte, también se puede dar el escenario que la persona no se reconozca como una persona en situación de sinhogarismo, entre otros motivos, por la estigmatización social que conlleva identificarse con el grupo. Estas situaciones, por supuesto, no impiden que estas personas efectivamente se encuentren experimentando una situación de sinhogarismo.

Teniendo presente la imposibilidad de no alcanzar el objetivo de erradicar el sinhogarismo, en los últimos años ha surgido, en países como Canadá, Estados Unidos y Australia, un enfoque de erradicación del sinhogarismo denominado Functional Zero (FZ). FZ describe la situación de una comunidad en la que el sinhogarismo se ha convertido en un problema abordable, es decir, que existe una “disponibilidad de servicios y recursos que iguala o supera la demanda por parte de la población objetivo. Además, dichos recursos están optimizados y funcionan según lo previsto con la máxima eficacia”³⁰⁷. De esta forma, el objetivo FZ para erradicar el sinhogarismo se alcanza cuando hay suficientes servicios, viviendas y camas de refugio para todas las personas que las necesitan en la comunidad. Así,

³⁰⁷ TURNER, Alina, PAKEMAN, Kyle y ALBANESE, Tom, *Discerning Functional Zero. Considerations for Defining & measuring an End to Homelessness in Canada*, Toronto, The Homeless Hub, 2015, p. 5.

una comunidad puede declarar que ha acabado con el sinhogarismo cuando dispone de suficientes viviendas de apoyo, camas de refugio, trabajadores de servicios y fondos para atender al número de personas que acceden a los servicios. En este enfoque de erradicación del sinhogarismo, los refugios de emergencia son temporales y el objetivo es la vivienda permanente. Aunque el objetivo principal de los sistemas de apoyo es la prevención, es decir, evitar que las personas se queden sin hogar, esto no siempre es posible y, en tales casos, es esencial contar con un sistema que responda y actúe con rapidez. Así, un objetivo clave de los sistemas de atención a las personas en situación de sinhogarismo, influenciados por este enfoque, es proporcionar acceso inmediato al alojamiento y a los servicios de emergencia, sin barreras de entrada o condicionantes, mientras se consigue una vivienda permanente estable y los apoyos adecuados.

Este enfoque puede ser válido a la hora de plantear soluciones al sinhogarismo. Sin embargo, no se debe perder de vista que lo que plantea el enfoque Funcional Zero es, en última instancia, gestionar y no erradicar el sinhogarismo. Esto no es un asunto menor, ya que se ha visto cómo los modelos enfocados en la gestión y no en la erradicación pueden perpetuar la cultura y el circuito institucional en el que se ven inmersas las personas en situación de sinhogarismo. Como han señalado unos críticos, “al equilibrar la oferta y la demanda, este planteamiento tiene éxito cuando consigue un estado estacionario en el que las personas son realojadas con la misma rapidez con la que se quedan sin hogar. En efecto, el sinhogarismo se transforma en una *ausencia presente*: siempre ahí pero inexistente”³⁰⁸. Es decir, pretende gestionar eficazmente el problema del sinhogarismo, pero no ataca los problemas estructurales que se encuentran en el seno del fenómeno del sinhogarismo. Willse escribió que “en un entorno neoliberal, la inseguridad de la vivienda se convierte en una característica incrustada de la dinámica de la población, una redundancia permanente intrínseca a la población nacional en lugar de un epifenómeno de algo como el desempleo”³⁰⁹. En este sentido, los modelos, metodologías y servicios irradiados por el enfoque Funcional Zero producen una aceleración de las prácticas aplicadas a la gestión de las personas en situación de sinhogarismo, que lleva a las comunidades desde una postura reactiva frente al sinhogarismo, a una postura -si se quiere- anticipatoria de preparación frente a la precarización tanto de las vidas, del empleo, de los servicios sociales, como de la vivienda, valorada en estos contextos más como una mercancía, que como un derecho³¹⁰.

El llamado es a no perder de vista que el objetivo es la erradicación del sinhogarismo desde una perspectiva de derechos humanos y para lograrlo es necesario que se produzcan cambios estructurales y sociales amplios y profundos para alcanzar el objetivo. Esta meta es propuesta por otro enfoque denominado Absolute Zero (AZ), el cual defiende que el objetivo de la lucha contra el sinhogarismo es la erradicación completa del sinhogarismo en una comunidad. Es un enfoque de máximos, sin duda, que se suele criticar, como vimos anteriormente, por su carácter utópico, por plantear una meta inalcanzable y poco realista. Sin embargo, debido a su mismo carácter ideal, hace avanzar la lucha por la erradicación del sinhogarismo, mejorando el sistema de atención al colectivo, sin perder el foco en los factores estructurales y sociales que producen el fenómeno. En este sentido, ambos enfoques, FZ y AZ,

³⁰⁸ Cursivas en el original. Véase EVANS, Joshua y BAKER, Tom, “Breaking through the epistemic impasse: Ending homelessness with the invention of ‘functional zero’ in the Anglo-American world”, *Futures*, vol. 129, 2021, p. 7.

³⁰⁹ WILLSE, Craig, *The Value of Homelessness: Managing Surplus Life in the United States*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015, p. 89.

³¹⁰ O’SULLIVAN, Eoin, “Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?”, *European Journal of Homelessness*, vol. 10, nº 2, 2016, p. 13.

no son contradictorios; más bien, son complementarios. Uno pone el acento en el proceso, mientras que el otro en los cambios estructurales y sociales. De hecho, se puede considerar la consecución del objetivo FZ como un paso hacia la consecución del objetivo AZ.

3.2.- Modelos de intervención

Los modelos de atención para personas en situación de sinhogarismo se pueden clasificar en tres grandes visiones o paradigmas, a saber: el basado en la asistencia, en la recuperación y en la participación, los cuales, sin duda, pueden confluir en la utilización de los servicios destinados para las personas en situación de sinhogarismo, como también en las metodologías de intervención, incluso pueden perseguir el mismo objetivo, como es la recuperación para erradicar el sinhogarismo, pero van a diferir en los medios o estrategias para afrontar el fenómeno y sobre todo en la garantía y promoción de los derechos humanos de las personas en situación de sinhogarismo. Con esto queremos decir que en el ámbito de los cuidados y la intervención social del grupo en situación de sinhogarismo coexisten diferentes modelos, formas y visiones para afrontar este fenómeno.

La visión basada en la asistencia tiene como objetivo cubrir las necesidades más básicas o mínimas de las personas en situación de sinhogarismo, es decir, la alimentación, la higiene, los servicios de ropero y el alojamiento de corta estancia. Este enfoque se plantea en el contexto de la emergencia, sin llegar a trazar una estrategia a medio o largo plazo³¹¹. La atención se centra en la subsistencia de la persona, en la protección y el control, y no se presenta como una vía de acceso a la promoción y garantía de los derechos³¹². Sin embargo, debido a su misma naturaleza, los servicios ligados a la visión asistencial son esenciales para la supervivencia de las personas en situación de sinhogarismo.

La visión orientada a la recuperación de la persona en situación de sinhogarismo proporciona apoyo a partir de un plan o itinerario de salida predefinido, cuyo objetivo es que la persona adquiera un grado suficiente de autonomía e independencia y así demostrar que está preparada para vivir en una vivienda independiente. Son los denominados modelos lineales o escalera e implican que en la medida que las personas en situación de sinhogarismo vayan progresando en materia de inclusión social o de tratamiento o consiguiendo los objetivos que impone el programa, accederán a diferentes servicios de alojamientos, ya sean separados o compartidos, que van desde albergues de emergencia, viviendas temporales, viviendas tuteladas, viviendas compartidas con servicios de apoyo hasta lograr la vivienda independiente. Cuanto más escalen en el itinerario, “mejores serán sus condiciones en cuanto a nivel físico y espacio, integridad, libertad y seguridad de tenencia”³¹³. Así, el paso de un recurso residencial a otro sólo es posible si cumplen con los objetivos predefinidos en el programa³¹⁴, lo que implica que el no cumplimiento del itinerario tendría como consecuencia la expulsión o abandono del programa y volver a comenzar el circuito institucional para personas en situación

³¹¹ MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Desactivar el sinhogarismo de larga duración*, Valencia, Universitat de València, p. 75

³¹² GUILERA ROCHE, Lluís, MAURICIO I JAREÑO, Maite y NORÓ CAMATS, Ramón, *Podrías ser tú. Guía de estilo sobre el sinhogarismo*, Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2017, p. 18.

³¹² SAHLIN, Ingrid, “The Staircase of Transition. Survival through failure”, *Innovation*, vol. 18, nº 2, 2005, p. 117.

³¹³ SAHLIN, Ingrid, “The Staircase of Transition. Survival through failure”, *Innovation*, vol. 18, no. 2 (2005), p. 117.

³¹⁴ FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda social en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, Madrid, Fundación Foessa, 2018, p. 50.

de sinhogarismo. En este sentido, el cliente no tiene capacidad de elección y la libertad para elegir ni la vivienda ni el tratamiento al que se va a someter. Aunque desde las entidades y los trabajadores/as encargadas de los programas pueda existir la intención de promover al máximo los derechos de las personas en situación de sinhogarismo, el acceso a los diferentes eslabones del programa se ve limitado por los recursos disponibles³¹⁵.

Finalmente, el enfoque participativo de atención al sinhogarismo es una visión que se caracteriza por el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las personas en situación de sinhogarismo. En este enfoque se garantiza sin condiciones o cumplimientos de objetivos el acceso a servicios y bienes. Se respeta la toma de decisión de la persona usuaria, el cual es informado de sus derechos y deberes en el proceso, como también se fomenta su participación en el proceso de manera colaborativa y no coercitiva. Son enfoques centrados en la persona, donde el acceso a la vivienda es el comienzo del proceso. Aquí es donde es posible clasificar las metodologías de intervención HF, HLed y RRh, entre otros.

3.3.- Tipología de servicios

El Consejo Económico y Social de NNUU en su informe de 2019 recogía cuatro tipos de servicios para las personas en situación de sinhogarismo: 1) Servicios de alojamiento de emergencia, que ofrecen comida y camas por orden de llegada, conectan a las personas a través de opciones de gestión de crisis (programas de comida, tratamiento médico, información); 2) Vivienda permanente con apoyo, que ofrecen vivienda y servicios de apoyo a personas y familias con problemas graves y persistentes (discapacidad, falta de hogar, adicciones, enfermedades crónicas...), y es una opción a largo plazo siempre que se cumplan las obligaciones básicas de los inquilinos; 3) Servicios de alojamiento de transición, que ofrecen alojamiento temporal (de 3 meses a 3 años), como tránsito entre el alojamiento de emergencia y el permanente, ofreciendo apoyo y supervisión. Si bien estos servicios aún existen, los países con sistemas de protección social relativamente amplios los han modificado o los están sustituyendo por un modelo integrado de vivienda y servicios; 4) Soluciones integradas de vivienda y servicios. Estas alternativas priorizan la vivienda como necesidad primordial de las personas. Los modelos Housing First estarían dentro de este tipo de soluciones³¹⁶.

En el 2018, el Observatorio Europeo de Sinhogarismo publicó un estudio comparado sobre la variedad de servicios de atención a las personas en situación de sinhogarismo que existen en varios países de Europa³¹⁷. Además de desarrollar una descripción y análisis por país de los tipos de servicios de atención al sinhogarismo³¹⁸, la investigación se propuso, primero, explicar cómo las prestaciones de servicios varían de país a país y segundo, estudiar los patrones de prestación de servicios en las (grandes) ciudades y las zonas rurales. Sin embargo, uno de sus objetivos principales fue construir una tipología de servicios de atención para personas en situación de sinhogarismo en Europa.

La tipología propuesta por los autores tiene dos grandes dimensiones que interactúan entre sí: 1) una dimensión da cuenta si los servicios están enfocados en la provisión de vivienda,

³¹⁵ GUILERA ROCHE, Lluís, MAURICIO I JAREÑO, Maite y NORÓ CAMATS, Ramón, *Podrías ser tú. Guía de estilo sobre el sinhogarismo*, Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2017, p. 18.

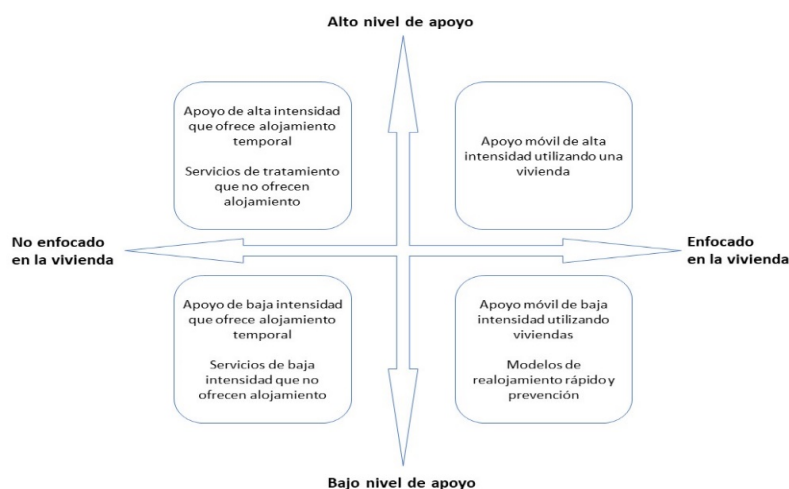
³¹⁶ NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*, 2019, E/CN.5/2020/3, 27 noviembre 2019.

³¹⁷ Véase PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, BENJAMINSEN, Lars y BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Homelessness Services in Europe*, Brussels: European Observatory on Homelessness, 2018.

³¹⁸ 16 países en total, a saber: Alemania, Austria, Dinamarca, Eslovenia, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

es decir, en el uso de la vivienda ordinaria (PHF) o si se centran en el apoyo, es decir, en preparar a la persona mediante apoyo y tratamiento para acceder a la vivienda (LRT) y 2) una dimensión que se basa en si el servicio de atención ofrece un alto o bajo nivel de apoyo³¹⁹ (véase figura 1). En este sentido, PHF es un servicio centrado en la vivienda, que utiliza viviendas ordinarias y apoyo de alta intensidad. Por el contrario, los servicios de tipo escalera o lineal (LRT), que proporcionan alojamiento temporal y apoyo en un único lugar, son servicios centrados en el apoyo. Los servicios de HF proporcionan a las personas directamente una vivienda; los servicios LRT intentan que las personas con necesidades de apoyo lleguen a un punto en el que estén preparadas para vivir de forma independiente en su propia casa. Es decir, en HF la vivienda es lo primero, mientras que en LRT la vivienda definitiva es lo último.

Figura 11: Tipología de los servicios europeos para las personas sin hogar



Fuente: Traducción propia del original en Pleace, Baptista, Benjaminsen y Busch-Geertsema (2018)³²⁰.

3.4.- Métodos de intervención

3.4.1.- Assertive Community Treatment (ACT)

ACT es un método que se originó en el ámbito de los servicios psiquiátricos tras el proceso de desinstitucionalización que se dio en las décadas sesenta y setenta en varios países del norte global. En este contexto, muchos Estados impulsaron la creación de equipos para ofrecer tratamiento y apoyo a las personas con problemas de salud mental en un entorno comunitario. En la década de 1990, el método ACT se introdujo progresivamente en los servicios para personas sin hogar, como forma de proporcionar apoyo flotante a estas personas en proceso de realojamiento³²¹.

ACT se dirige a personas en situación de sinhogarismo con diagnóstico dual, para las que resulta difícil utilizar los servicios públicos o privados existentes, como el tratamiento de

³¹⁹ PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, BENJAMINSEN, Lars y BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Homelessness Services in Europe*, Brussels: European Observatory on Homelessness, 2018, p. 21.

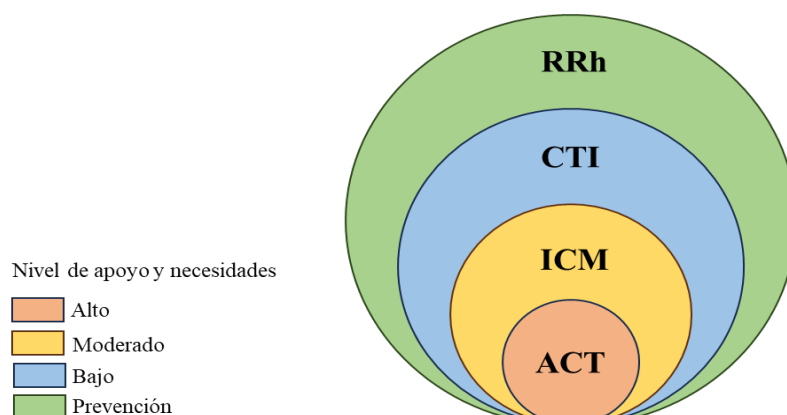
³²⁰ Idem, p. 93.

³²¹ BENJAMINSEN, Lars, *Experiences from an Act-Program in Copenhagen, Intermediary Report*, Working Paper, The Danish National Centre for Social Research, 2012, p. 3.

enfermedades mentales, el tratamiento de adicciones y otros servicios orientados a la recuperación. Es decir, ATC se dirige a personas en situación de sinhogarismo que tienen altas necesidades y necesitan altos niveles de apoyo, aunque suelen ser, dentro del grupo, la población menos numerosa (véase figura 2). ACT se basa en un equipo de apoyo multidisciplinar que proporciona apoyo flotante en el propio domicilio de la persona. El equipo multidisciplinar ACT está conformado por profesionales, como trabajadores sociales, psiquiatras, un asesor en adicciones, un especialista en vivienda, un asesor laboral y, en el caso del modelo adaptado por PHF, un experto por experiencia. El apoyo se presta directamente a la persona en su propia casa, para que no tenga que recurrir a los servicios sanitarios y sociales.

Ahora bien, como ya se ha adelantado, el modelo original de ACT³²² fue modificado por el enfoque PHF para introducir los cambios vinculados a su filosofía, en específico la preferencia y la toma de decisión del cliente con respecto al tratamiento a seguir. Es decir, a diferencia de la metodología original de ACT, el cliente de PHF puede determinar el tipo y la intensidad de los servicios o bien decidir no someterse a ningún tratamiento. Por otra parte, otra diferencia del modelo original de ACT es la aplicación del enfoque de reducción de daños, el cual no requiere de la abstinencia del cliente para acceder al programa PHF ni para mantener su vivienda³²³. Finalmente, en el escenario de que ocurra un desahucio, el apoyo al cliente por parte del equipo ACT no debe interrumpirse por la pérdida de la vivienda³²⁴.

Figura 12: Metodología de intervención según nivel de apoyo y necesidades de la persona en situación de sinhogarismo



Fuente: Adaptación y traducción del original Sam Tsemberis (2013)³²⁵

³²² Para una descripción del modelo original de ACT, véase ALLNESS, Deborah J., “The program of assertive community treatment (PACT): The model and its replication”, *New Directions for Mental Health Services*, vol. 22, nº 74, 1997, pp. 17-26.

³²³ TSEMBERIS, Sam y EISENBERG, Ronda F., “Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities”, *Psychiatric Services* vol. 51, nº 4, 2000, p. 489.

³²⁴ BENJAMINSEN, Lars, *Experiences from an Act-Program in Copenhagen, Intermediary Report*, Working Paper, The Danish National Centre for Social Research, 2012, p. 4.

³²⁵ TSEMBERIS, Sam, *Housing First! And Systems Change for Housing & Mental Health Services*, Presentación en International Conference Housing First Ending Homelessness. Lisboa, 9 de diciembre 2013.

3.4.2.- Intensive Case Management (ICM)

En el caso de personas en situación de sinhogarismo con necesidades de apoyo moderado y capaces de utilizar los servicios sociales y asistenciales generales, puede ser suficiente el apoyo de un equipo ICM (véase figura 2). La metodología ICM proporciona apoyo práctico en el hogar y ayuda a la persona a utilizar los servicios sanitarios y sociales comunes, como los servicios psiquiátricos y el tratamiento de adicciones³²⁶. A diferencia del método ACT, el grupo destinatario del método ICM son las personas que, en gran medida, son capaces de utilizar otros servicios de apoyo, pero que necesitan ayuda en este proceso.

El equipo ICM tiene como objetivo ayudar a los clientes a mantener su vivienda y lograr una calidad de vida óptima a través del desarrollo de planes, mejorando las habilidades para la vida, abordando temas de salud y necesidades de salud mental, participando en actividades significativas y construyendo relaciones sociales y comunitarias³²⁷. En definitiva, ICM ofrece una gestión de casos de alta intensidad, que proporciona apoyo y crea conexiones entre las personas usuarias de los servicios y el tratamiento y apoyo proporcionados por otros servicios sanitarios, sociales y generales³²⁸.

3.4.3.-Critical Time Intervention (CTI)

Muchas personas que abandonan las instituciones, llámese hospitales psiquiátricos, cárceles, residencias de menores tutelados o albergues, viven un momento de transición desde la vida institucionalizada a la comunitaria que puede desembocar en una situación de sinhogarismo. Estas personas a menudo pierden el apoyo y los cuidados que habían recibido durante sus estancias institucionales cuando tienen que afrontar la vida independiente. También son propensas a perder las relaciones personales que habían desarrollado no sólo con los profesionales de estas instituciones, sino que también con sus compañeros, amigos y, cuando se cuentan, con sus familiares. Este periodo de transición puede ser más difícil para aquellas personas que necesitan un apoyo y cuidados constantes producto de alguna discapacidad, trastorno psiquiátrico o adicciones y puede verse agravado cuando el Estado no cuenta con un sistema de Seguridad Social y Asistencia Sanitaria que asegure la universalidad, equidad, calidad y eficiencia en las prestaciones sociales y atención sanitaria.

La transición desde las instituciones a la vida en comunidad puede ser un momento crítico en la vida de las personas, por lo que el contar con un apoyo y orientación adecuada durante este periodo puede prevenir una situación de sinhogarismo. La práctica denominada Critical Time Intervention (CTI), desarrollada desde 1980 en los Estados Unidos, puede contribuir a lograr este objetivo. CTI es un servicio limitado en el tiempo y enfocado en las personas que abandonan las instituciones. Está diseñada para facilitar la integración en la comunidad y la continuidad de su atención, garantizando que la persona tenga vínculos duraderos con su comunidad y sus sistemas de apoyo durante estos periodos críticos. CTI consta de tres fases, cada una de tres meses de duración y con servicios cada vez menos intensivos. La primera fase es la de "transición", que comienza antes de que el participante abandone el entorno institucional. Esta fase se centra en la aplicación de un plan de transición para poner en

³²⁶ BENJAMINSEN, Lars, "Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy", *European Journal of Homelessness*, vol. 7, nº 2, 2013, p. 118.

³²⁷ HOMELESSHUB, *Intensive Case Management (ICM) Teams*, Canadian Observatory on Homelessness Disponible en <https://www.homelesshub.ca/solutions/supports/intensive-case-management-icm-teams>

³²⁸ PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel y KNUTAGÅRD, Marcus, *Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Brussels, Housing First Europe Hub, 2019, p. 25.

contacto a los participantes con las personas y las agencias de servicios que les proporcionarán el apoyo necesario para vivir en la comunidad. Esta fase es importante porque el trabajador social se basará en esta relación con el participante para entregar un apoyo eficaz tras el alta institucional. Durante la segunda fase de "prueba", los asistentes sociales de la CTI supervisan el funcionamiento de las formas de apoyo basadas en la comunidad y realizan los ajustes necesarios. En la tercera fase de "transferencia de la asistencia", se completa la transferencia de la asistencia del asistente o trabajador social a las formas de apoyo basadas en la comunidad³²⁹. Muchas evaluaciones han demostrado que la CTI es eficaz y rentable a la hora de reducir la rehospitalización, la reincidencia y la situación de sinhogarismo de las personas que abandonan las instituciones³³⁰.

3.4.4.- Rapid Rehousing (RRh)

Es un método de intervención diseñado para ayudar a personas y familias a salir rápidamente de la situación de sinhogarismo y conseguir/retornar a una vivienda permanente. RRh consta de tres componentes básicos: 1) identificación de la vivienda, para ayudar a las personas a encontrar una vivienda segura, decente y asequible lo antes posible; 2) Ayudas para el alquiler y la mudanza, que puede incluir ayudas al pago de la fianza o directamente del alquiler, pago de la mudanza y de los servicios básicos; y 3) Servicios y gestión de casos, con la intención de ayudar a las personas a mantenerse en la vivienda y ponerlos en contacto con los servicios y apoyos que puedan promover la estabilidad de la vivienda. RRh, al igual que PHF, se ofrece sin condiciones previas –es decir, no se exige tener un empleo, ingresos, ausencia de antecedentes penales o sobriedad- y recursos y servicios ofrecidos por la metodología RRh se adaptan a las necesidades de los clientes³³¹.

Los servicios de RRh están destinados a personas en situación de sinhogarismo “con escasas necesidades de apoyo, o cuyas necesidades pueden resolverse en gran medida, o en su totalidad, mediante la provisión de un hogar adecuado, asequible y seguro”³³². A diferencia de los servicios PHF, RRh se centra en la estabilización de las personas que experimentan el sinhogarismo, proporcionando formas de asistencia limitadas en el tiempo, pero flexibles, con la intención de lograr los objetivos de reducir el tiempo que pasan las personas en una situación de sinhogarismo, aumentar las posibilidades que las personas en situación de sinhogarismo puedan acceder a una vivienda permanente y reducir el retorno a una situación de sinhogarismo.

³²⁹ Véase BYRNE, Thomas y CULHANE, Dennis P., “Leveraging Public Healthcare Dollars to Fund Critical Time Intervention: A Proposal for a Scalable Solution to Crisis Homelessness in the United States”, *International Journal on Homelessness*, nº 2, 2022, pp. 210-222; HERMAN, Daniel y MANDIBERG, James, “Critical Time Intervention: Model Description and Implications for the Significance of Timing in Social Work Interventions”, *Research on Social Work Practice*, vol. 20, nº 5, 2010, pp. 502-508; HERMAN, Daniel, CONOVER, Sarah, FELIX, Alan, NAKAGAWA, Aman y MILLS, Danika, “Critical Time Intervention: An Empirically Supported Model for Preventing Homelessness in High-Risk Groups”, *The Journal of Primary Prevention*, nº 28, 2007, pp. 295-312.

³³⁰ PLEACE, Nicholas, CULHANE, Dennis P., GRANFELT, Riitta y KNUTAGÅRD, Marcus. *The Finnish Homelessness Strategy*, Helsinki: Ministry of Environment, 2015, p. 82. Más información sobre la metodología CTI, véase CENTER FOR THE ADVANCEMENT OF CRITICAL TIME INTERVENTION (CACTI), *Critical Time Intervention*, disponible en <https://www.criticaltime.org/>

³³¹ CLAUSSEN, Caroline, ABOUD, Rida y HANSEN, Brian, *Study on Rapid Re-housing Program Models. Project Summary Report*, Calgary, Calgary Homeless Foundation, 2020, p. 2.

³³² PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel y KNUTAGÅRD, Marcus, *Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Brussels, Housing First Europe Hub, 2019, p. 8.

4.- Identificación de aspectos que funcionan y que no funcionan en las alternativas de vida elegida en comunidad y alternativas de cuidado familiar existentes en España y en otros países

Es importante diferenciar los aspectos que funcionan y que no funcionan de las prácticas vinculadas a la erradicación y prevención del sinhogarismo desde una perspectiva de vida en comunidad. Para esto es recomendable enfocarse en la experiencia empírica, las evaluaciones de las intervenciones sociales y los documentos académicos que reflexionan y discuten sobre estas temáticas. En este sentido, las evaluaciones nos señalan que realizar una adecuada identificación de las causas y consecuencias de la situación del sinhogarismo juega un rol importante a la hora de formular e implementar intervenciones sociales en el grupo. Entender que la identificación de las causas y consecuencias, que determinan la clasificación o la tipología del sinhogarismo, responde no sólo a una lógica técnica para formular políticas públicas, que sin duda es importante, sino que también tiene un carácter eminentemente político -influenciado por la ideología, la cultura y los medios de comunicación-³³³, es un buen punto de partida para determinar lo que funciona y lo que no funciona en las respuestas al sinhogarismo.

Ahora bien, aunque la identificación de las causas del sinhogarismo es importante, no es lo único que influye a la hora de elaborar respuestas a este fenómeno. En este sentido, tomarse en serio las necesidades de las personas en situación de sinhogarismo es determinante a la hora de definir las prácticas que funcionan o no para este colectivo. En términos de necesidades, a nivel europeo, “hay pruebas de la existencia de un pequeño grupo de personas con necesidades de apoyo muy elevadas (que se corresponden a grandes rasgos con una población de personas sin hogar crónicas/episódicas) y un grupo más amplio de personas que no están en una situación de sinhogarismo durante mucho tiempo, que se caracterizan por necesitar un apoyo reducido y que parecen estar a menudo excluidas socialmente antes y después de quedarse sin hogar”³³⁴. Para el primer grupo de personas, una práctica vinculada al enfoque Housing First puede ser la más adecuada para su recuperación y reintegración comunitaria y social. Para el segundo grupo, una práctica relacionada con el enfoque Housing Led y prácticas preventivas pueden ser lo más apropiado. En simples palabras: a diferentes necesidades, diferentes respuestas.

En este marco, una de las intervenciones sociales generalmente reconocida como buena práctica son aquellas relacionadas con los principios del modelo *Pathways Housing First* (PHF). PHF es un modelo eficaz para combatir el sinhogarismo de personas con necesidades múltiples y complejas que experimentan un sinhogarismo cronificado de larga duración, es decir, el primer grupo de personas identificado anteriormente. En estas situaciones de sinhogarismo intervienen otros factores como son los graves problemas de salud mental, consumo de drogas, alcoholismo y una prolongada situación de vida en la calle, entre otros, que hacen que las personas necesiten un apoyo más personalizado y focalizado que aquellos apoyos que pueden entregar otros servicios y metodologías de intervención social para personas en situación de sinhogarismo, como pueden ser los que se proporcionan en los albergues o refugios

³³³ PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel, BENJAMINSEN, Lars y BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Homelessness services in Europe*, Brussels, Comparative Studies of Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2018, p. 20

³³⁴ BUSCH-GEERTSEMA, Volker, EDGAR, William, O’SULLIVAN, Eoin y PLEACE, Nicholas, *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, European Consensus Conference on Homelessness, Brussels, European Commission-FEANTSA, 2010, p. 68.

de emergencia o las viviendas transitorias del modelo escalera, entre otros. Hay evidencias, sostenidas en evaluaciones³³⁵, que esta buena práctica puede poner fin a las formas más destructivas de sinhogarismo con una tasa elevada de éxito³³⁶.

Consideramos la metodología y los servicios asociados al modelo PHF como una práctica que funciona para erradicar el sinhogarismo cronificado de larga duración no sólo por la efectividad (EPSH7-28.03-Científico) demostrada a través de la evidencia empírica y las evaluaciones existentes, sino que también porque pivota en principios cercanos al enfoque basado en los derechos humanos y porque se encuentra en consonancia con los principios de la desinstitucionalización³³⁷. En efecto, PHF ha generado “expectativas y posiciones muy favorables, especialmente en cuanto a la mejora de las personas participantes (o usuarias) y la reducción de costes de institucionalización”³³⁸. En todo caso, hay que tener en cuenta que PHF, en tanto modelo de intervención social del sinhogarismo, no es necesariamente la única respuesta eficaz o adecuada para una persona sin hogar con necesidades múltiples y complejas³³⁹, pero sin duda es una de las principales intervenciones sociales que pone en el centro el derecho a la vivienda adecuada, los apoyos en la vivienda y la atención centrada en la persona, y que ha conseguido muy buenos resultados a la hora de evaluar la retención del alojamiento por parte de las personas usuarias.

La separación de la vivienda y el tratamiento a la persona usuaria es un principio básico de PHF y se refleja en la configuración del equipo que proporciona el servicio PHF. Así, en el modelo PHF nos encontramos con trabajadores de la vivienda que se centran en brindar apoyo a la persona usuaria en materia de mantención de la vivienda, proporcionando, entre otros, asesoramiento para gestionar el alquiler y colaborando en la integración comunitaria de la persona usuaria, los que descubren que vivir en una casa alquilada, con seguridad en la tenencia, y con sus propios horarios es estímulo para su fortalecer su autonomía, autodeterminación y dignidad³⁴⁰. Este tipo de apoyo pivota en la metodología de Gestión Intensiva de Casos (ICM, por sus siglas en inglés). A su vez, otra parte del equipo interdisciplinar se enfoca específicamente en proporcionar servicios sanitarios, sociales y de desarrollo personal a la

³³⁵ A nivel europeo, se han implementado varias prácticas Housing First que han sido evaluadas con buenos resultados. Podemos destacar las prácticas locales: HVO Querido Discus, Amsterdam y Housing First Utrecht (Países Bajos), Tutti a Casa Famiglie, Bologna, y Housing First, Ragusa (Italia), Neunerhaus Housing First, Vienna (Austria), Un Chez-Soi d'abord Programme en Lille, Paris, Toulouse y Marseilles (Francia), Dublin Housing First (Irlanda), Casas Primeiro, Lisbon (Portugal), HÁBITAT Housing First (España), Housing First, Helsingborg (Suecia), Glasgow Housing First, Escocia, Housing First England, Camden Housing First, London y Changing Lives, Newcastle-Upon-Tyne (Reino Unido). A nivel nacional, podemos destacar Housing First Bélgica, la estrategia nacional para erradicar el sinhogarismo de Dinamarca y la estrategia nacional para erradicar el sinhogarismo de Finlandia. Véase PLEACE, Nicholas, *Housing First. A guide for Europe*, Brussels, FEANTSA, pp. 82-100.

³³⁶ PLEACE, Nicholas, *Using Housing First in Integrated Homelessness Strategies. A review of the evidence*, York, Centre for Housing Policy, University of York, 2018, p. 36.

³³⁷ Véase PLEACE, Nicholas, *Housing First. A guide for Europe*, Brussels, FEANTSA, p. 13; BUSCH-GEERTSEMA, Volker, “The Potential of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness*, vol. 6, nº 2, 2012, p. 211.

³³⁸ LLOBET ESTANY, Marta y AGUILAR HENDRICKSÓN, Manuel, “El Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables”, *Barcelona Societat. Revista de Investigació y Análisis Social*, nº 20, 2016, p. 3.

³³⁹ Sobre las diferentes intervenciones que se han implementado en Estados Unidos: CATON, Carol, WILKIN, Carol y ANDERSON, Jacquelyn, “People who Experience Long Term Homelessness: Characteristics and Interventions”, en DENNIS, Deborah, LOCKE, Gretchen y KHADDURI, Jill, (Eds.) *Towards Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium on Homelessness Research*, Washington, DC.: Department of Health and Human Services / Department of Housing and Urban Research, 2007, pp. 4-1 - 4-44.

³⁴⁰ TSEMBERIS, Sam, *A Housing First Manual for Ireland*, Dublin, Dublin Region Homeless Executive, 2020, p. 67.

persona usuaria³⁴¹, aplicando las metodologías Tratamiento Asertivo Comunitario (ACT, por sus siglas en inglés). Idealmente, el equipo PHF interdisciplinar está conformado por un psiquiatra, un experto por experiencia, un sanitario, un especialista en familia, un profesional especializado en drogas y alcohol, y un especialista en empleo asistido³⁴². Esta separación del recurso habitacional con el tratamiento es fundamental, ya que la tenencia de la vivienda no estará supeditada a la aceptación o a la finalización de un tratamiento para la recuperación de la persona que se encuentra en una situación de sinhogarismo cronicado. Se trata de fomentar la autonomía y la toma de decisión de la persona usuaria, escuchándolos y alentándolos a definir sus propias necesidades y con esto a decidir sobre el tratamiento si es que así lo requiere el cliente.

La elección de la persona usuaria es uno de los puntos centrales del modelo PHF, especialmente por su impacto en los resultados positivos en el proceso de recuperación, pero esta elección no se da en términos absolutos. En el ámbito de la elección del cliente se incluye el tipo, la secuencia e intensidad de los servicios y las opciones de tratamiento, así como el tipo de vivienda, su ubicación, mobiliario y otras comodidades personales. Sin embargo, en el ámbito de la vivienda, la elección no es ilimitada, ya que se ve determinada, entre otros, por la realidad económica del mercado de alquiler. Considerar a PHF como la panacea, que va a solucionar todos los problemas asociados al sinhogarismo, muchas veces causa confusión y genera expectativas alejadas de la realidad³⁴³. Por ejemplo, existe una idea generalizada que la estrategia finlandesa para erradicar el sinhogarismo sólo se basó en el establecimiento de medidas vinculadas al modelo PHF³⁴⁴, y por este motivo, debido a su éxito, todos los demás países deben seguir el ejemplo finlandés. En efecto, Finlandia se suele presentar como el *poster child* de la utilización de PHF para erradicar el sinhogarismo. Sin embargo, esta afirmación no se ajusta del todo a la realidad. La estrategia finlandesa pivota, sin duda, en los principios de PHF, pero fue más allá e introdujo modificaciones al modelo original PHF para adaptarlo a su realidad. Efectivamente, desarrolló una estrategia para erradicar el sinhogarismo basada en un compromiso político y social, con un enfoque integral en el abordaje de la problemática, caracterizada por la gobernanza multinivel y la intersectorialidad institucional, enfocado en la vivienda, utilizando una serie de servicios para las personas en situación de sinhogarismo, con un marcado enfoque preventivo vinculado a la exclusión residencial, una fuerte apuesta por el desarrollo de oferta de vivienda social, junto a la implementación de servicios de apoyo flexibles, flotantes y centralizados, y con una considerable inversión financiera, entre otras características. Sumado a todo esto, también se adoptó el modelo PHF para abordar al sinhogarismo cronicado de larga duración.

En materia de empleo, las pruebas disponibles indican que los servicios asociados a PHF no generan altos niveles de empleo entre los participantes, aunque es probable que se produzca un aumento en la búsqueda de empleo, la formación o el voluntariado³⁴⁵. Ahora bien, otro estudio, realizado en Estados Unidos, reveló que la participación comunitaria de las personas usuarias se asocia positivamente con el apoyo social y el empleo, es decir, “los clientes

³⁴¹ Idem, p. 57.

³⁴² PLEACE, Nicholas, “The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness*, vol. 5, nº 2, 2011, p.117.

³⁴³ SHINN, Maribeth y BAUMOHL, Jum, “Rethinking the Prevention of Homelessness”, en FOSBURG, Linda y DENNIS, Deborah, *Practical Lesson: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*, Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development / U.S. Department of Health and Human Services, 1999, p. 13-1.

³⁴⁴ Ver Anexo *Estrategias y Programas Nacionales para Erradicar el Sinhogarismo: Finlandia (2007-2023)*.

³⁴⁵ QUILGARS, Deborah y PLEACE, Nicholas, “Housing First and Social Integration: A Realistic Aim?”, *Social Inclusion*, vol. 4, nº 4, 2016, p. 10.

que informaron participar en más actividades comunitarias también identificaron a más personas que podrían brindarles apoyo social e informaron que trabajaban más horas pagadas”³⁴⁶. Esta arista del empleo, en el campo de la inclusión social, puede ser fortalecida al implementar y/o mejorar los servicios PHF con servicios especializados en educación, formación y empleo para las personas en situación de sinhogarismo³⁴⁷. Por ejemplo, en Canadá, en el marco del proyecto At Home/Chez Soi Housing First, los servicios "At Home" de la ciudad de Moncton “ofrecen apoyo profesional a tiempo completo para ayudar a las personas a identificar oportunidades de trabajo, y un proyecto de empleo comunitario en el que los participantes son contratados para prestar servicios de limpieza, embalaje y mudanza”³⁴⁸.

Con respecto al segundo grupo de personas sin hogar identificadas en virtud de sus necesidades, las estadísticas sugieren que representan a la mayoría de las personas en situación de sinhogarismo. Este grupo en situación de sinhogarismo tiene necesidades de asistencia bajas, es decir, no se caracterizan por tener graves problemas de salud (mental o física) o consumo problemático de sustancias, y tienen más posibilidades de acceder a un trabajo remunerado y salir del sinhogarismo utilizando sus propios recursos o el apoyo de familiares, amigos o los servicios sociales. Así, las intervenciones sociales destinadas a este grupo deben formularse focalizando la ayuda temporal de bajo umbral para resolver, por ejemplo, la pérdida reciente de vivienda o cuando abandonan un alojamiento institucional, ya que su principal necesidad es el acceso a una vivienda.

De esta manera, para las personas en situación de sinhogarismo que tienen necesidades bajas de asistencia, un enfoque Housing Led puede ser una buena alternativa. Las prácticas inspiradas en el enfoque HLed proporcionan a las personas en situación de sinhogarismo un alojamiento estable y adecuado, como también servicios de apoyo en la vivienda, lo antes posible, independientemente de la situación personal en que se encuentre la persona y eliminando las condiciones que se imponen para acceder a la vivienda. La vivienda, al igual que en el enfoque PHF, es considerada un derecho humano y un requisito previo para resolver otros problemas, como los sociales, sanitarios y laborales que pueden constituir las causas y/o consecuencias que acarrea el sinhogarismo³⁴⁹. En este marco, el derecho a una vivienda adecuada sigue siendo central para la erradicación del sinhogarismo y la vida en comunidad.

Ahora bien, dependiendo del grupo al cual se está enfocando la intervención social y la respectiva trayectoria vital del sujeto de la intervención, se aplicarán diferentes servicios de asistencia social, sanitaria, psicosocial, socioeducacional, etcétera. Es decir, se diseñan y proponen servicios individualizados para tratar las necesidades de cada persona (centrados en la persona). Un claro ejemplo en esta materia es el proyecto É UMA MESA (descrito más arriba). El proyecto tiene una clara perspectiva HLed, ya que establece como primera medida el acceso a la vivienda para las personas en situación de sinhogarismo. Sin embargo, su principal objetivo es dar formación a las personas en situación de sinhogarismo para fomentar su capacidad para ser económicamente autónomos y entregar asistencia para que desarrollen

³⁴⁶ TSAI, Jack, MARES, Alvin S. y ROSENHECK, Robert A., “Does Housing Chronically Homeless Adults Lead to Social Integration?”, *Psychiatric Services*, vol. 63, nº 5, 2012, p. 433.

³⁴⁷ Un entrevistado nos hizo la siguiente sugerencia en materia de empleo: *Y todo el tema de las condiciones laborales, ¿no? Para poder mantener una vivienda tienes que tener unos ingresos estables que te permitan mantener la vivienda. Entonces aquí, generar unos cupos de empleo protegido, que sean estables, que den continuidad, unos compromisos a nivel laboral, es muy importante* (EPSH46-29.06-Municipal).

³⁴⁸ QUILGARS, Deborah y PLEACE, Nicholas, “Housing First and Social Integration: A Realistic Aim?”, *Social Inclusion*, vol. 4, nº 4, 2016, p. 11.

³⁴⁹ VANDENBROUCK, Frank, GIL-ROBLES, Álvaro, BECKER, Ruth, DALY, Mary, SZABÓ, Máté, MIKKOLA Matti y WOLFE-WICHE, Barbara, *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*, Brussels: European Community Programme for Employment and Social Solidarity, 2010, p. 14.

sus capacidades personales y sociales, con la finalidad evitar la recaída en el sinhogarismo. Se trata de apoyar a la persona a que viva una vida independiente, autónoma y que alcance un nivel idóneo de seguridad ontológica, comenzando con el establecimiento de una vivienda.

Otra de las prácticas que funcionan en materia de erradicación del sinhogarismo y desinstitucionalización son aquellas que están destinadas a su prevención. Esto es particularmente válido tanto para personas que están pronto a salir de instituciones (penitenciarias, sanitarias o de acogida), como para personas que se encuentran en una situación de vivienda insegura (exclusión residencial). En el caso de este último grupo, el Programa de Asesoramiento a la Vivienda de la Ciudad de Helsinki (desarrollado más arriba) demostró que las operaciones de asesoramiento sobre vivienda son eficaces en la reducción de los atrasos en el pago de los alquileres y créditos hipotecarios, disminuyendo el número de desahucios, asegurando la tenencia y fortaleciendo las competencias del trabajo social relacionado con la vivienda en la ciudad. Los procesos de cooperación entre organismos públicos y privados, y las intervenciones rápidas han reducido el riesgo de sinhogarismo de aquellas personas que necesitan apoyo y han generado importantes ahorros en las arcas públicas. En el caso de personas próximas a salir de instituciones, como es el caso de jóvenes que dejan las instituciones de acogida o tutela del Estado (pero también expresidarios o pacientes de instituciones psiquiátricas o médicas), el asesoramiento realizado durante su estancia en la institución previo a su salida, la inmediata disposición de una vivienda al dejar la institución y los apoyos en términos laborales, sanitarios y sociales que requieran, son consideradas excelentes prácticas para evitar el sinhogarismo en este colectivo, como es el caso de la buena práctica del servicio Housing First for Youth de The Rock Trust.

Hasta el momento se ha dado cuenta que las prácticas que funcionan desde nuestro análisis pivotan en el derecho a la vivienda adecuada, y en este sentido se necesita tener disponible un parque de vivienda social para responder al fenómeno del sinhogarismo desde la perspectiva del enfoque de derechos humanos y vida en comunidad. En este sentido, son varias las prácticas que se están implementando en esta materia a lo largo de Europa y que están adaptando el enfoque Housing First en virtud de la perspectiva de género. Entre ellas es posible destacar: Basis Yorkshire, Leeds, Reino Unido; Jako Doma – Homelike, O.P.S. Praga, República Checa; Suur-Helsingin Valkonauha Ry (White Ribbon of Greater Helsinki NGO), Helsinki, Finlandia; Standing Together Against Domestic Abuse and Solace Women’s Aid, Westminster, Reino Unido.

Conclusiones parte segunda

. La situación de la falta de hogar ha sido objeto de numerosos pronunciamientos y resoluciones de distintos órganos de las Naciones Unidas fundamentalmente vinculadas al derecho a la vivienda adecuada, solicitando a los Estados la adopción de todas las medidas necesarias para afrontar la falta de hogar, con políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social, así como luchar contra la discriminación y los estereotipos negativos contra las personas en condiciones de sinhogarismo, implementando políticas y programas integrados, inclusivos y eficaces.

. La Unión Europea ha dado pasos significativos para posicionar el sinhogarismo en la agenda política y ha habido distintas resoluciones del Parlamento Europeo dirigidas a la adopción de una Estrategia de la UE para las personas en situación de sinhogarismo desde enfoques integrales considerando la prevención, la mejora de la calidad de los servicios y el acceso a una vivienda asequible. En los últimos años se ha pedido una atención especial a los enfoques orientados a la vivienda reforzando combinaciones eficaces de vivienda y apoyo intermitente.

. La transición a un modelo con base comunitaria en el sinhogarismo requiere políticas y estrategias integrales basadas en derechos que tengan en cuenta la prevención, el acceso rápido a una vivienda y servicios de apoyo a largo plazo, cuándo éstos sean necesarios. Esto implica el desarrollo y coordinación de una amplia gama de servicios, como el acceso a la vivienda, atención sanitaria, educación, empleo, fortalecimiento de capacidades, servicios de proximidad, cultura y ocio, o la prestación de servicios más especializados para atender las necesidades de apoyo de forma individualizada. El objetivo debe ser promover una vida independiente, el empoderamiento y control de la propia vida, pero también la integración y la participación en la vida social y comunitaria.

. Frente a los modelos en escalera, los enfoques orientados a la vivienda, como *Housing Led* o *Housing First*, colocan el acceso a la vivienda en primer lugar, y una vez ésta esté garantizada se acompaña de una oferta de servicios de apoyo libremente elegidos por las personas usuarias. Estos enfoques han recibido cada vez más atención en los últimos años y se han convertido en el enfoque principal de las estrategias integrales en algunos países europeos, como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Francia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Portugal, Polonia, Suecia o Reino Unido.

. Los servicios *Housing First* que ofrecen de la manera más inmediata posible acceso a vivienda están teniendo resultados positivos en muchos países, sobre todo para personas con necesidades de apoyo grandes; aunque debe ser siempre valorado y evaluado en la situación de cada persona en condiciones de sinhogarismo. Para otras situaciones y necesidades se está utilizando más los enfoques *Housing Led*, bien a través de viviendas individuales, bien comunitarias y con presencia de profesionales de apoyo con ayuda a medio o largo plazo. Ambos enfoques están orientados al reconocimiento de la vivienda adecuada como un derecho fundamental y un requisito previo para afrontar otras problemáticas asociadas a la salud, el empleo, la formación, las relaciones familiares y sociales, y la seguridad ontológica.

. Del análisis de los planes, y estrategias de los distintos países, tanto a nivel nacional, como regional o local, se desprende que no existe una única solución ni modelo siempre adecuado, sino que es preciso considerar el contexto específico y la importancia que tiene la fortaleza del sistema de bienestar y los sistemas públicos de salud, o de acceso a servicios sociales.

. Transitar hacia políticas efectivas de abordaje del sinhogarismo desde un enfoque de derechos requiere poner en el centro del debate el derecho a la vivienda adecuada y por tanto abordar procesos de reforma estructural del acceso a la vivienda como factor clave de prevención; lo que exige profundizar en las tensiones y situación del mercado de la vivienda, la oferta de

vivienda social, la asequibilidad en el acceso a la vivienda, y la diversidad de situaciones de vulnerabilidad.

. El acceso a la vivienda no garantiza necesariamente la solución al sinhogarismo, y es necesario que se acompañe de servicios de apoyo en distintos ámbitos y desde una coordinación e implicación de un gran número de actores. La coordinación, el compromiso personal, una buena gobernanza y el alto nivel de motivación de los distintos actores se ha visto factor clave del éxito en algunos países.

. El abordaje del sinhogarismo requiere un cambio de paradigma que trascienda la visión tradicional de servicios o programas aislados, reconociendo el derecho a la vivienda adecuada como derecho humano y facilitando el disfrute de otros derechos y medidas de prevención. Es también necesario reforzar el papel de la integración laboral, el derecho al trabajo, el acceso a ingresos y la integración social y el fortalecimiento del tejido comunitario. Transitar hacia servicios basados en la comunidad requiere repensar el modelo de cuidados y atención, y el desarrollo de políticas y estrategias que fortalezcan los vínculos y redes comunitarias, los servicios de proximidad, las relaciones vecinales y las opciones de participación, como base de toda integración social.

. El desarrollo de las distintas alternativas debe acompañarse de instrumentos de evaluación y seguimiento que permita disponer de información sobre el grado de participación de las personas usuarias de estos servicios, su capacidad de elección y control sobre su vida, la calidad de apoyo que reciben, o de qué forma ven sus derechos garantizados, valorando también los impactos.

. Respecto a las alternativas de vida elegida en comunidad, es necesario considerar la evidencia empírica y las evaluaciones independientes de las intervenciones sociales que buscan transferir e implementar en el ámbito doméstico, favoreciendo la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de los/as responsables de implementar programas y políticas públicas, cuidando con mejor criterio el uso de los recursos públicos.

. La identificación de las causas y consecuencias de la situación de sinhogarismo en las personas juega un rol importante, por lo que, a diferentes necesidades, diferentes respuestas. Por lo que es preciso fomentar las prácticas preventivas como medida eficiente que debe ser considerada un elemento central en todo programa, política o estrategia integral. El asesoramiento en materia de vivienda ha sido clave en las estrategias nacionales que han reducido exitosamente el sinhogarismo.

. El enfoque de género debe ser incluido tanto en las prácticas para afrontar el sinhogarismo, como en los modelos, servicios de atención y en las metodologías de intervención. El sinhogarismo que afecta a las mujeres responde a diversas causas y necesidades que los servicios tradicionales no consideran.

. El estudio identificó y analizó varias prácticas dirigidas a las personas en situación de sinhogarismo, seleccionando un total de nueve buenas, prometedoras y emergentes prácticas que por sus características, objetivos y evaluaciones se consideran potencialmente transferibles al contexto español. Las prácticas seleccionadas son: Programa Hábitat (España), Reconversión de albergues en alojamiento con apoyos (Finlandia), Väinölä Housing First (Finlandia), Iniciativa Bauen Wohnen Arbeiten (Alemania), La Morada Housing First (España), The Rock Trust's Housing First for Youth (Escocia), Servicio de asesoramiento sobre vivienda de Helsinki (Finlandia), Proyecto É Uma Mesa (Portugal) y Empty Homes Initiative (Irlanda).

. En cuanto a los modelos de intervención destinados a las personas en situación de sinhogarismo, el modelo de atención participativo es el que se encuentra más alineado con los postulados del enfoque basado en los derechos humanos y la vida en comunidad.

. La existencia de los servicios de emergencia, como los albergues, es fundamental para las personas en situación de sinhogarismo, precisamente porque ofrecen una respuesta rápida ante la imposibilidad de tener acceso a una vivienda adecuada. Sin embargo, se aconseja que dichos servicios implementen medidas de mejoramiento de la calidad en concordancia con el enfoque basado en los derechos humanos.

. En materia de metodologías de intervención, se recomienda impulsar los métodos Assertive Community Treatment, Intensive Case Management, Critical Time Intervention y Rapid Rehousing, porque están centradas en la vivienda, se aplican en la vivienda o para acceder a la vivienda y tienen como finalidad no sólo asegurar la tenencia, sino potenciar los planes de vida y la recuperación de las personas, fomentando la autonomía e independencia, creando vínculos sociales y consolidando la seguridad ontológica desde una perspectiva de derechos humanos.

. El objetivo de los programas, políticas o estrategias nacionales no sólo debe ser alcanzar un nivel de disponibilidad de servicios y recursos que iguale o supere la demanda del grupo en situación de sinhogarismo, ya que la gestión eficiente de los recursos y servicios es necesaria, pero no es suficiente para erradicar el sinhogarismo. La erradicación del sinhogarismo desde una perspectiva de derechos humanos y vida en comunidad implica apostar por el modelo participativo, realizar reestructuraciones en los servicios de atención y replantear/modificar las metodologías de intervención; por lo que conlleva un compromiso político y económico para realizar cambios estructurales, sociales y culturales destinados al reconocimiento del sinhogarismo como una violación de derechos humanos y a la garantía de la vivienda adecuada como un derecho fundamental.

PARTE TERCERA. EL MARCO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA

Capítulo Primero. Sobre el marco ético-cultural

Teniendo en cuenta que el objetivo central del enfoque basado en derechos humanos busca promover, fortalecer y garantizar la autonomía, la libertad de decidir y la vida digna; desde este enfoque, y poniendo en relación los marcos de exigencias comentados, es posible analizar qué derechos humanos se lesionan con los procesos de institucionalización y que son, precisamente, aquellos que deberían guiar los procesos de desinstitucionalización en el marco de las exigencias de derechos humanos contemporáneas. Por ende, analizar desde el enfoque de los derechos humanos los procesos de desinstitucionalización por situaciones de sinhogarismo exige comprender los propios procesos de institucionalización y de desinstitucionalización, así como las situaciones de sinhogarismo, desde el complejo marco conceptual, metodológico, normativo y cultural de los derechos humanos, situados en contextos sociales, económicos, políticos y culturales diversos.

Para ello, analizaremos las exigencias que el enfoque de derechos humanos le hace a los procesos de desinstitucionalización por situaciones de sinhogarismo desde los valores de libertad, igualdad, autonomía, dignidad humana, paz, seguridad, solidaridad y su especial dimensión en las situaciones de sinhogarismo y en los procesos de desinstitucionalización de personas en situaciones de sinhogarismo, vinculados con las igualdad-desigualdad y las distintas interseccionalidades, su relación con los derechos humanos -en especial con el derecho a una vivienda adecuada y a la calidad de vida-, género, necesidades básicas y vulnerabilidad-vulnerabilizaciones, para finalmente analizar las esferas de la autonomía. Como refiere una de las personas entrevistadas, *en el fondo la desinstitucionalización supone volver a traer a las personas al lugar que les corresponde, es decir, a la sociedad* (EPSH8-28.03-Científico). Así, la desinstitucionalización implica replantearnos cuál es el rol, las obligaciones y los derechos que tenemos como Estado y como sociedad en relación a las personas vulnerabilizadas por diferentes situaciones sociales, personales o estructurales, y que requieren apoyos y cuidados.

Hablar de desinstitucionalización desde el enfoque de derechos humanos implica referirnos de manera crítica a la cultura institucional. Desde el enfoque de derechos humanos, lo que se cuestiona del fenómeno institucional se vincula (tal como son las bases teóricas del proyecto en el que se enmarca este Informe) con la **cultura institucional** que prioriza las lógicas institucionales sobre las necesidades de las personas. Como refieren profesionales del Tercer Sector, *las instituciones son sistemas que en cierto sentido velan por sí mismos* (EPSH12-19.04- Tercer Sector, EPSH12-19.04- Tercer Sector). Instituciones que, desde la mirada crítica del enfoque de derechos humanos se exige se cuestionen internamente, se adapten a las exigencias que el marco normativo internacional y nacional de los derechos humanos le exige. Y, sin duda, también los entornos culturales y sociales que interpelan la concepción clásica de instituciones que homogeneizan y estandarizan los servicios, que se aíslan y contribuyen a la pérdida de autonomía, que aumentan las restricciones y privaciones sobre los derechos y capacidades de las personas, entre otras dinámicas que centran las políticas en las instituciones más que en las personas. *La generación de lo que es la indefensión aprendida o el desempoderamiento de las personas... En el momento en el que... que ya no... no puedes elegir libremente, no puedes estructurar tu proceso, no puedes... no te sientes seguro para*

determinados tránsitos, tal... pues la persona básicamente se desempodera (EPSH12-19.04-Tercer Sector).

Desinstitucionalizar, desde el enfoque de derechos humanos, también exige cambios en los modelos profesionales; ya que toda política pública necesita y requiere instituciones. Con lo cual, no se apunta a que desaparezcan como tales, sino que se deconstruyan desde el armado tradicional deshumanizante para reestructurarse desde las exigencias críticas de los derechos humanos. La idea de desinstitucionalizar las instituciones, para generar instituciones públicas y políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos, coherente con las exigencias y demandas del marco normativo, ético y conceptual de los derechos humanos. Así, desinstitucionalizar es, sin duda, *democratizar los cuidados* (EPSH10-20.04-Municipal).

En este sentido, la *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030* enfatiza en que el cambio de modelo se relaciona con la agenda de la personalización que exige la atención *centrada en la persona*. Se refiere de forma específica a las bases conceptuales que rigen los modelos de atención en el ámbito de los Servicios Sociales y se traduce en la aplicación de conceptos de calidad de vida, autodeterminación, incondicionalidad, vida independiente y, por supuesto, desinstitucionalización. Este cambio de paradigma es aplicable al conjunto de los servicios sociales y en relación a diferentes sujetos de políticas públicas, como personas con discapacidad o personas mayores, aunque su aplicación es especialmente relevante y novedosa en el ámbito de las personas en situación de exclusión social severa, como las personas sin hogar³⁵⁰.

1.- Componentes éticos esenciales

1.1.- Sobre el derecho a una vivienda adecuada, a la igualdad y dignidad, y a la calidad de vida

Al escuchar los relatos de las entrevistas a profesionales vinculados al sinhogarismo y a personas que viven en situación de sinhogarismo, las reflexiones son claras en el sentido de que, *en el contexto de una vida digna, el sinhogarismo no tendría cabida* (EPSH1-21.02-Tercer Sector), ya que *lo primero que pierdes cuando te quedas en la calle es la dignidad* (EPSH27-08.06-Usuaría Piloto). Y sin dignidad, sin igualdad, sin libertad, no hay posibilidad de ejercicio de derechos. El derecho a tener una vivienda para el desarrollo de la vida personal, familiar y social como parte del derecho a un nivel de vida adecuado está reconocido de manera clara en toda la normativa internacional y nacional, especialmente desde la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Incluso desde el año 2000 se creó el mandato del “Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”, en virtud de los tratados de derechos humanos y de los acuerdos regionales de derechos humanos. En particular, cuando se habla de sinhogarismo, el principal derecho instrumental al que se vincula es el *derecho a una vivienda adecuada*, tal como lo define principalmente la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos. Pero, en mucha casuística, el propio derecho a vivienda adecuada también se lesiona con la que suele ser una de las únicas respuestas estatales de

³⁵⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 30 de junio de 2023, p. 56.

acciones del Estado en estas situaciones: la institucionalización de personas que están en situaciones de sinhogarismo.

Así, respecto a las personas que no viven en condiciones de viviendas adecuadas, la respuesta del Estado suele ser de políticas públicas que no resultan completamente adecuadas a las exigencias de vivienda adecuada. O, en el mejor de los casos, resulta adecuado en alguno de los sentidos, especialmente en las cuestiones de protecciones ambientales básicas, pero lesionan los aspectos relevantes del desarrollo de la autonomía y libertades de las personas. Por ello, la protección que se vincula no sólo a la vivienda como tal, en sentido estricto, sino que se relaciona con otros derechos humanos de los que forma parte y a los que permite o incluso su inadecuación puede lesionar, por lo que debe considerarse *en relación* a otros derechos. Pero, *la vivienda se ha convertido en un privilegio, no en un derecho* (EPSH19-24.04-Tercer Sector), con lo cual *lo ideal es trabajar desde el reconocimiento del derecho a la vivienda* (EPSH19-24.04-Tercer Sector).

En efecto, el acceso a una vivienda adecuada es la condición previa para el disfrute directo o indirecto de todos los derechos humanos, por lo que el propio derecho abarca diversas libertades que se manifiestan según las diferentes situaciones vitales y contextuales de las personas, desde la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar, el derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia, el derecho de elegir la residencia y determinar dónde y cómo vivir, el derecho a la libertad de circulación, el derecho a la salud, el derecho a la intimidad, el derecho al desarrollo de las capacidades humanas básicas, entre otros³⁵¹. Contiene e involucra a otros derechos individuales, civiles, políticos y también sociales, económicos y culturales, como, entre otros, la seguridad de la tenencia, la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio, el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

Por consiguiente, lo adecuado de una vivienda que satisfaga también adecuadamente las situaciones de sinhogarismo y que se estructure como una respuesta idónea a la desinstitucionalización, debe estar relacionada con la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios -tanto materiales, instalaciones e infraestructura-, asequibilidad, habitabilidad, ubicación, adecuación cultural, resguardo y protección frente a las condiciones climatológicas exteriores y a las diferentes amenazas externas, y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la vida personal, psicológica y social. A la vez, si no resulta asequible, adecuada en su costo económico o, si por lo desproporcionado del costo, pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes. Debe tener habitabilidad, en el sentido de garantizar la seguridad física y el espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales. Ser accesible; ya que no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados. Y tener en cuenta su ubicación, en el sentido de permitir el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, evitando zonas contaminadas, peligrosas o que excluyan de la vida comunitaria y de los servicios sociales y culturales. Y debe reunir también adecuación cultural, respetando la expresión de la identidad cultural.

El acceso a la vivienda adecuada no implica propiedad privada, pero es claro que muchas gestiones de uso de propiedad privada pueden implicar lesiones en el derecho a la vivienda adecuada de otros (desalojos, por ejemplo). Tampoco implica ni es equivalente al

³⁵¹ DE LA FUENTE-ROLDÁN, Iria Noa, “La realidad conceptual del sinhogarismo. Reflexiones para un abordaje comprehensivo”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº1, Vol. 36, 2023, pp. 61-71.

derecho a la tierra, aunque tiene serias vinculaciones, especialmente en algunos colectivos y situaciones, como en poblaciones indígenas, campesinas o rurales.

1.2.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a las interseccionalidades y la igualdad

Como comenta un trabajador del Tercer Sector, *la pobreza se hereda, y normalmente hay muchas historias de vida detrás, de violencia, de abandono, de dificultades y de exclusión desde la infancia... hay un sinhogarismo estructural que está en la historia de las personas desde el comienzo y luego (hay)... situaciones sobrevenidas que desde un desahucio o situaciones vitales que cambian la vida de las personas... (junto a diversas) interseccionalidades como agravantes de las situaciones de las personas... (EPSH5-08.05-Tercer Sector). En las situaciones de sinhogarismo, hay exclusión social, no sólo de una vivienda sino de todo lo que implica de manera amplia, una vivienda en condiciones adecuadas para el desarrollo de la vida y el ejercicio de libertades, derechos y autonomía. Si tú miras un poco la historia vital de... de las personas sin hogar, se ve que están atravesadas por muchos fallos del sistema (EPSH16-27.04- Científica).*

Por ello, para proteger efectivamente el derecho a la vivienda y regular de manera adecuada los procesos de desinstitucionalización de las personas sin hogar es necesario prestar atención a la situación de ciertos individuos o grupos, en particular los que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad o exclusiones, producto de diferentes discriminaciones. Interseccionalidades diversas, algunas que se vinculan a diferencias sociales identitarias o que se presentan con vocación de mayor permanencia en la vida de las personas y otras que se relacionan a diferencias sociales circunstanciales y coyunturales³⁵². En este sentido, es muy relevante destacar como las personas que se encuentran en situación de sinhogarismo están atravesadas por interseccionalidades que les discriminan en las particularidades coyunturas sociales, históricas y políticas que habitan, y que deberían ser valoradas, también, en los procesos de desinstitucionalización. Dentro de las interseccionalidades que más afectan al desarrollo de los derechos vinculados al sinhogarismo y a las personas que están institucionalizadas debido al sinhogarismo³⁵³, se puede mencionar -aparte de las personas con discapacidad, a personas en infancia y adolescencia y a personas mayores-, a los grandes grupos vinculados a características de sexo-género, etarias, de capacidades, de etnia-raza, culturales, estar en situación irregular, estar en condiciones de pobreza, tener una especial circunstancia social y personal (embarazo, enfermedad, tener alguna discapacidad), ser solicitante de asilo o refugio por diversas causas, pertenecer a pueblos originarios, entre otras³⁵⁴.

Para comprender estas interseccionalidades, es preciso partir de que todas las personas somos diferentes, y que esa diferencia revela la propia condición humana, la diversidad de los

³⁵² CRENSHAW, Kimberle, “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8, 2002, pp. 139-167.

³⁵³ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo Nº 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, p. 24-25.

³⁵⁴ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo Nº 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, p. 24-25. Sobre la situación de migrantes y refugiados, ver pp. 27-29; sobre la situación de personas de pueblos originarios, ver pp. 30-31. *Hay gente que no puede acceder a una habitación de forma más o menos convencional porque cuando ven su aspecto, ven de donde viene... se le ponen barreras y todavía se les cobra más (EPSH11-17.04-Científico).*

seres humanos y la heterogeneidad de los espacios sociales que habitamos y que influyen en redefinir nuestras identidades. Las personas somos iguales en nuestra condición de seres humanos, reunimos determinadas características que nos identifican como seres humanos y no como pertenecientes a otras especies de seres vivos. Igualdad como construcción social, pero somos profundamente diferentes en nuestras características internas y externas de humanidad y ello es, precisamente, lo que nos define en nuestras particularidades³⁵⁵. Somos diferentes como seres humanos, tenemos caracteres físicos, psicológicos y morales diferentes, provenientes de la genética y condicionados por la estructura social o el entorno socio-económico, religioso-cultural, histórico-temporal. Pero hemos asumido desde el reconocimiento de la igualdad formal y la prohibición de discriminación que estas diferencias no deben ser relevantes a los fines de la justicia, salvo en aquellos aspectos que puedan beneficiarnos, en el sentido de igualdad como diferenciación y no como desigualdad ni como homogeneización.

De esta manera, la diferencia es un término descriptivo, da cuenta de las situaciones y condiciones diversas en que viven las personas, y exige que sean tuteladas por aplicación misma del principio de igualdad. Alude a esa forma construida de organización social que hace que todas las personas podamos (o no) ser tratadas como iguales respecto a algo, como criterio de justicia, y que se sitúa en el plano prescriptivo; mientras que las desigualdades son producto de la forma en que los seres humanos nos organizamos y distribuimos los recursos y bienes sociales y las posiciones sociales que derivan de ellos. La desigualdad, entonces, es un fenómeno ligado a la estratificación social y a la existencia de clases sociales, un fenómeno social, histórico, cultural y jurídico que puede convertirse en un problema social³⁵⁶. Así, mientras la diversidad/diferencia se contrapone a uniformidad/homogeneidad y se vincula a la identidad, la igualdad es compatible con la valoración de la diferencia y resulta deficiente sino la implica, pero se anula y se extingue con la desigualdad. La diferenciación social, por ende, es intrínseca a todos los seres humanos mientras que la desigualdad social es contextual y se relaciona con las diferentes posiciones que ocupan las personas en la estructura social³⁵⁷. Y pueden estar basadas en distintos elementos de diferencia social, particularmente vinculadas a las formas que tradicionalmente han provocado mayores discriminaciones, como la desigualdad por sexo-género, por etnia-raza, por origen social, cultural o pertenencia a una clase socio-económica, y a las que también se suman desigualdades por edad, talentos desarrollados/capacidades-discapacidades, ciudadanía-nacionalidad, religión, entre otros, y vinculadas de manera clave al heteropatriarcado y al colonialismo. Desigualdades que se relacionan entre sí de distintas maneras según el contexto social, el momento histórico, político o económico, con consecuencias más (o menos) dañinas para la calidad de vida y el acceso y disfrute de los derechos.

Y aunque existe una estrecha relación empírica y conceptual entre todas y cada una de las distintas desigualdades sociales, focalizando el análisis desde el sinhogarismo, valoramos que la desigualdad económica tiene una mayor potencialidad lesiva y de condicionamiento sobre el resto de las desigualdades sociales. Y, precisamente, que es esencialmente vinculado a cuestiones económicas, que las personas acaban viviendo en situaciones de viviendas

³⁵⁵ AÑÓN ROIG, María José, *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*, México, Fontamara, 2001 y TEMKIN, Larry, *Inequality*, New York-Oxford University Press, 1996, pp. 19-52.

³⁵⁶ DE LUCAS, Javier, “La igualdad ante la ley”, GARZÓN VALDÉS, Ernesto, LAPORTA, Francisco, *El Derecho y la justicia*, Madrid-Trotta, 1996, pp. 493-500 y LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 60.

³⁵⁷ KERBO, Harold R., *Social stratification and inequality: class conflict in historical, comparative, and global perspective*, McGraw-Hill, Boston, 2000, p. 11.

inadecuadas o sin hogar, generalmente tampoco con redes sociales que puedan solventar estas situaciones. Por ello mismo, la pobreza es el denominador común en la carencia de hogar, y otras situaciones vinculadas a la pobreza o la exclusión y precariedad económica, como el desempleo, la falta de sistemas de seguridad social, la falta de vivienda asequible, los desalojos forzosos, la no disponibilidad de vivienda social, los conflictos y los desastres naturales, así como la falta de atención a las necesidades de los más vulnerables³⁵⁸. Y, también, los procesos inadecuados de desinstitucionalización, los que se realizan sin cumplir con las exigencias de derechos humanos.

Así, estas desigualdades sociales que aumentan los procesos de discriminación, de exclusión y de vulnerabilización, y aumentan las posibilidades de las personas de convertirse en personas en condiciones de sinhogarismo. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha puesto de relieve que la discriminación y la segregación con respecto a la vivienda pueden provenir de la pobreza y la marginación económica³⁵⁹. Y, por supuesto, los efectos de la discriminación se agravan cuando una persona sufre una discriminación doble o múltiple, como las basadas en el sexo y la raza, el origen nacional o la discapacidad; frente a las cuales los Estados tienen la obligación de prohibir y eliminar la discriminación en todas sus formas y garantizar a todas las personas tanto igualdad de hecho como de derecho en el acceso a una vivienda adecuada. En este sentido, las personas se encuentran en situaciones de sinhogarismo, o en condiciones en las que las viviendas que habitan no resultan adecuadas, no son personas sin hogar, sino que están en condiciones de sinhogarismo. Y, vinculando esta situación con la vulnerabilidad estructural, que explicaré posteriormente, el sinhogarismo, al igual que la pobreza con la que se vincula, son un estado en el que se encuentran las personas o los grupos humanos, como condición del estar y no del ser. El cambio implica una comprensión diferenciada de las causas de la problemática y del enfoque, para evitar valorar el sinhogarismo (y la pobreza y la vulnerabilidad) como un rasgo identitario, vinculado a la responsabilidad en términos de merecimiento y de culpabilidad, con vocación de permanencia que impide el cambio o el cuestionamiento en términos de justicia social.

Esta misma idea se expresa claramente en la reflexión de que *las personas sin hogar tienen problemas, pero no son problemas* (EPSH19-24.04-Tercer Sector). Y los problemas que tienen, que experimentan en sus vidas y definen sus planes de vida y el ejercicio de sus derechos, se experimentan de manera interseccional, vinculado a quienes son las personas, a los diferentes escenarios que habitan y las vicisitudes sociales, políticas, económicas, culturales e históricas que les atraviesan. Por ello mismo, cuando asumimos que las personas están en condiciones de sinhogarismo o viviendo en condiciones no adecuadas, se traslada el foco del análisis del sujeto a la condición socio-económica en la que vive, como un estado que puede modificarse. Y donde la responsabilidad y los merecimientos pueden estar vinculados con el resultado desaventajado en la vida de una persona, pero no dependen de manera directa o única de las acciones de la persona involucrada, sino estrechamente con el escenario socioeconómico y con las condiciones situacionales generales en las que las personas viven y, más directamente, con la responsabilidad social y política.

Este análisis del sinhogarismo (y de la pobreza) desde la vulnerabilidad socio-estructural implica asumir una concepción teórica-conceptual sobre el sinhogarismo, sobre los derechos humanos vinculados a la vivienda adecuada y a la autonomía, especialmente, y reflejan una postura ideológica frente a por qué se produce, qué implica, y cuáles son las posibles vías de superación. Por ello mismo, exige también visibilizar que existe una íntima

³⁵⁸ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo N° 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, pp. 23-24.

³⁵⁹ Idem, p. 11.

conexión empírico-conceptual con las desigualdades económicas y con los condicionamientos estructurales y coyunturales en los que se produce. Y que estos condicionamientos no deben olvidarse a la hora de instrumentar estrategias de desinstitucionalización, si se quiere que sean adecuados al marco, exigencias y enfoque desde los derechos humanos, y que posibiliten a las personas desarrollar sus capacidades básicas, ejercitar su libertad real y ser genuinamente autónomas.

1.3.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación al enfoque de género

La Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 insiste en fortalecer el enfoque de género e interseccional, que implica el reconocimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres, así como las múltiples brechas que experimentan distintos grupos de población por cuestiones de orientación sexual, origen étnico o nacionalidad. E insiste en que las respuestas del sistema de atención a personas sin hogar han de ser sensibles y adaptarse a las necesidades particulares de mujeres, personas LGBTIQ+, inmigrantes y demás grupos poblacionales, en tanto que las desigualdades que viven suponen barreras adicionales para la inclusión, la autonomía y la vida en comunidad³⁶⁰. Ello requiere, entonces, comprender el sinhogarismo y exigir que todas las respuestas y las políticas públicas al respecto se realicen con genuina perspectiva de género³⁶¹, incluso asumiendo que el sistema de cuidados, en general, tanto en lo familiar y lo profesional, reproduce desigualdades de género. Entre la *feminización de los modelos de cuidados* y una *masculinización de los modelos de atención y de cuidados* que están especialmente diseñados para hombres que requieren ser cuidados³⁶².

Es preciso que los procesos de desinstitucionalización realizados desde el enfoque basado en derechos humanos comprendan y aborden estas problemáticas desde un abordaje genuino de género, para eliminar las desigualdades de género y generar modelos igualitarios en quienes cuidan y quienes reciben los cuidados, participando de diversas maneras en los procesos de atención y cuidados, tal como exige la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (párrafo 2 del artículo 14 y párrafo 2 del artículo 15). Como se ha visto, hay menos mujeres en situaciones de sinhogarismo e institucionalizadas por esta causa que hombres, aunque son las mujeres quienes están expuestas a mayores grados de violencias³⁶³. Pero, *cuando una mujer llega la situación de calle llega en peores condiciones que un hombre en todos los sentidos: a nivel de salud física, a nivel de salud mental, en el económico, en el nivel racional, en todos los sentidos* (EPSH19-24.04-Tercer Sector), reflexiona un profesional que trabaja cotidianamente con personas en situaciones de sinhogarismo, y conocer sus historias y sus problemas.

³⁶⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023.

³⁶¹ *Poner mujeres en pisos no es abordar el sinhogarismo desde una perspectiva de género* (EPSH2-27-02-Tercer Sector).

³⁶² También se puede consultar EPSH8-28.03-Científico.

³⁶³ FIFTH OVERVIEW OF HOUSING EXCLUSION in Europe 2020, Fondation Abbé Pierre – FEANTSA IN EUROPE, SERME-MORIN, Chloé y LAMAS, Orane (coordinadores), julio 2020; Y CAP A LA METRÒPOLI 2030. REPTES EMERGENTS, CONEIXEMENTS INNOVADORS, ANUARI METROPOLITÀ DE BARCELONA 2021, MIGOYA MARTÍNEZ, Juan Carlos (Coordinador editorial), julio 2022, especialmente pp. 109-132.

En efecto, en el caso de las mujeres, las amenazas y violencias son mayores, viviendo y sufriendo violencias diversas y complejas, tanto físicas, como sexuales, psicológicas, policiales, de género, tanto en la propia calle como en las instituciones³⁶⁴. Abundan los relatos de violencias y de maltratos diversos en todas las entrevistas, tanto de las propias personas usuarias de los recursos como de las personas profesionales que trabajan en las instituciones³⁶⁵. En el sector se repite la idea de que *hay una realidad de vivencia de violencia de género en sus historias casi, casi que en el 90% de las mujeres que atendemos* (EPSH3-13.03-Tercer Sector). Hay, sin duda, un estrecho vínculo entre sinhogarismo y violencia de género y violencias diversas contra las mujeres, especialmente sexuales y físicas, y que afectan a las mujeres en todos sus procesos etarios, con casuística de alta proporción en las mujeres más jóvenes, incluso adolescentes y niñas, y más cuando viven situaciones que aumentan la precarización social, como muestra el aumento de violencias a las mujeres solicitantes de asilo y refugio en los campos de organizaciones nacionales o no gubernamentales donde deberían protegerlas y ofrecerles espacios de desarrollo, seguridad, autonomía y derechos humanos.

A este respecto, es preciso mencionar el Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025 del gobierno de España que entró en vigor desde el 20 de enero de 2022, y que contempla un programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas en condiciones de vulnerabilidad. Este programa tiene por objeto facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas en condiciones de vulnerabilidad. Y también para la prevención de la exclusión residencial.

Aunque las violencias se siguen sucediendo. Situaciones de violencias estructurales, directas, físicas, psicológicas, sexuales, económicas, policiales, que se han agravado y profundizado, a la vez que invisibilizado durante la pandemia, continuando con prácticas discriminatorias y altamente lesivas³⁶⁶. Situaciones varias que invisibilizan y restan relevancia a la vida de las mujeres en situaciones de sinhogarismo. *Y esta elevada prevalencia de sucesos vitales estresantes de las trayectorias de las mujeres en situación de sin hogar interesa porque están estrechamente vinculadas con el impacto de múltiples traumas*, que se relacionan con las diferentes estrategias de supervivencia de las mujeres y sus luchas ocultas, alejadas del protagonismo social y político (EPSH19-24.04-Tercer Sector). Invisibilizaciones de las violencias sobre las mujeres que se repite en diversas situaciones, pero en las problemáticas de las mujeres en situación de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo se presenta aún más oculta. Entre ellas, muchas veces las mujeres no llegan a la calle, aunque estén en situaciones de sinhogarismo, y son víctimas de mayores violencias. Lo que lleva a percepciones equivocadas de la realidad del sinhogarismo y a mayores invisibilizaciones de las situaciones complejas de las personas que se encuentran en sinhogarismo o institucionalizadas por

³⁶⁴ NACIONES UNIDAS- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO, “La mujer y el derecho a una vivienda adecuada”, NY-Ginebra, 2012.

³⁶⁵ *Yo fui víctima de violencia de género dos veces. La primera fue por parte de mi marido, con dos niños que tengo* (EPSH34-13.06-Usuaría Institución); *en el año 2010 me quedé en la calle, estuve dos años durmiendo en un cajero, conocí a una persona, a un polaco, me tuvo cuatro años y medio secuestrada y encadenada y... luego en 2016 se muere el 13 de abril y quedo libre, pero no quedo libre* (EPSH27-08.06-Usuaría Piloto).

³⁶⁶ Sobre el agravamiento de la situación por la pandemia de COVID-19, ver SOLANES CORELLA, Ángeles, “Movilidad humana, pandemia y crisis en Europa: Un análisis jurídico-político”, TraHs Números especiales N°8, 2022, pp. 15-34 y OCDE, “Cuál es el impacto de la pandemia de COVID-19 en los inmigrantes y sus hijos”, 19 de octubre 2020. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

sinhogarismo, a las que se suman las invisibilizaciones por ser mujeres, y las consecuencias del sinhogarismo oculto de las mujeres, que hace que muchas mujeres en situación de sinhogarismo no acaben en la calle pero se encuentren en graves situaciones de vivienda, sin derechos, sin autonomía, sufriendo violencias y sin llegar a cubrir, en muchas situaciones, ni las básicas necesidades básicas de la protección de hábitat.

Y, aunque el sinhogarismo tiene una clara carga androcéntrica, como reconocen profesionales expertos en las entrevistas, *a las mujeres nos afectan, mayoritariamente, otras formas de sinhogarismo que no se expresan de forma tan evidente en la vida pública. Pasan de puertas para adentro. Y las mujeres llegamos más tarde, estamos menos tiempo en la situación de calle. Esto es así. Y somos cuantitativamente minoritarias, porque esto es así. Pero esto pasa por razones de género y tiene un impacto específico, que, hasta ahora, eh... ha sido absolutamente invisible* (EPSH19-24.04-Tercer Sector). Incluso, en la última década, ha aumentado el perfil de personas sin hogar que viven en la calle en la Unión Europea, incluyendo familias y niñas y niños, familias monoparentales, mujeres, mujeres jóvenes, mujeres adultas mayores, mujeres embarazadas o madres jóvenes, personas extranjeras y especialmente en condiciones administrativas irregulares, y ya no mayormente hombres solos como caso predominante³⁶⁷. Incluso aumento de mujeres con enfermedades mentales y los nuevos diseños terapéuticos centrados en la comunidad y en la autonomía de los sujetos³⁶⁸, lo que exige cambios en las políticas de salud mental.

A la vez, las mujeres enfrentan la situación de sinhogarismo, la institucionalización por sinhogarismo y las estrategias de desinstitucionalización con mayores discriminaciones por ser mujeres o debido a otros factores que se interseccionan con el sexo-género, como la pobreza, la edad, la clase social, la orientación sexual, el origen étnico o la situación legislativa de derechos de las mujeres; ya que, especialmente en zonas rurales, que una mujer pueda o no disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada depende también de su acceso a la tierra y al patrimonio y del control que ejerza sobre ellos³⁶⁹. Por ello, los marcos normativos de reconocimiento de derechos y la efectividad de los derechos ya reconocidos, especialmente vinculados a la tenencia de la vivienda y de la tierra, son relevantes para valorar lo autónomas y libres que las mujeres pueden realmente ser en relación a la vivienda y a las condiciones en las que desarrollan sus cotidianidades³⁷⁰. A la vez, si los servicios o las condiciones son inadecuadas, por la desproporcionada responsabilidad que las mujeres suelen tener en el ámbito doméstico y en las tareas de cuidado, son quienes sufren las peores consecuencias de la falta de adecuación de la vivienda, como cuando deben buscar agua a largas distancias, o cocinar sin acceso a energía, entre otras actividades domésticas de alta carga física y que implica serios obstáculos para la vida de las mujeres.

En este punto no podemos olvidar la grave situación, y aún más vulnerabilizada e invisibilizada, que es la situación de las personas LGTBIAQ+ que están en situación de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo. Entre las situaciones de mayores vulnerabilidades que viven las personas LGTBIAQ+, éstas se complejizan cuando se

³⁶⁷ FIFTH OVERVIEW OF HOUSING EXCLUSION in Europe 2020, Fondation Abbé Pierre – FEANTSA IN EUROPE, SERME-MORIN, Chloé y LAMAS, Orane (coordi.), julio 2020, pp. 10 y 60; INE, Encuesta a las personas sin hogar 2022. Madrid: Instituto Nacional de Estadísticas.

³⁶⁸ MÁRQUEZ, Luis Javier y CALVO LEIRA María Pilar, “Salud mental, personas sin hogar y necesidades en las ocupaciones diarias”, *Revista Tog*, 2012, Volumen 9, Nº 16, pp. 1-14.

³⁶⁹ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo Nº 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, p. 18.

³⁷⁰ NACIONES UNIDAS, “La mujer y la vivienda adecuada: Estudio del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari”, E/CN.4/2005/43, párrafos 59-61.

encuentran en situaciones de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo³⁷¹. Y más cuando muchas veces la situación de sinhogarismo se produce precisamente como consecuencia de haber expresado su orientación sexual o género, o por huir de situaciones de violencias o acosos debido a esta condición. Incluso cuando deben abandonar sus hogares para trasladarse a otras ciudades o países, sumando la condición de migrantes, migrantes irregulares, personas sin hogar, viviendo en situaciones de pobreza y marginalidad. A este hecho debemos añadir las dificultades cuando se trabaja con personas migrantes debido a su situación administrativa, ya que los procesos de regularización son extremadamente largos y complicados especialmente para estas personas. Y más aún para personas solicitantes de asilo, muchas veces vinculados los motivos a la persecución por la orientación sexual. Especialmente complejo resulta analizar estas situaciones tan graves cuando no hay datos completos de estas realidades. En Estados Unidos de América o Canadá se estima que entre el 25 % y el 40% de la población sin hogar pertenece al colectivo LGTBIAQ+, un 17 % en Francia y un 24 % en Reino Unido, aunque en España se carecen de datos oficiales³⁷².

Un problema relevante de la institucionalización de personas LGTBIAQ+ es la heteronormatividad de las políticas de albergues y alojamientos, que establecen las ayudas según las personas sean hombres o mujeres, dejando sin cobertura específica a personas LGTBIAQ+, o incluso negando el ingreso y permanencia en ellos. Así, en el mejor de los casos, el modelo residencial destinado para las personas LGTBIAQ+ es el mismo que para el conjunto de población sin hogar, por lo que estos procesos de intervención no están adecuados a las necesidades de estas personas³⁷³ y no forman parte de manera clara de la categoría ETHOS. Estas son parte de las grandes razones por las que las personas LGTBIAQ+ deciden no acudir a las instituciones o albergues³⁷⁴, lo que aumenta sus precariedades de vida y laborales, y les condena a mayores violencias, y no aparecen tampoco en los recuentos oficiales³⁷⁵. Por ello, entre las propuestas del Informe 2022 de MAPER LGTBIAQ+ se encuentra la necesidad de aumentar los fondos para atender a las personas LGTBIAQ+ sin hogar, que exige ampliar las plazas y creación recursos de emergencia específicos para personas LGTBIAQ+ sin hogar. Plazas específicas, recursos específicos y profesionales formados a las problemáticas específicas de la población LGTBIAQ+ en situaciones de sinhogarismo y a las que se les interseccionan otras problemáticas sociales que se complejizan (como adicciones, discapacidades, salud mental, entre otras). Ocultamiento, invisibilización y mayores agravantes de discriminación y estigmatización en las mujeres y en las personas LGBTIQA+ de las que ya sufren las personas (hombres) en condiciones de sinhogarismo. E incluso, en las formas invisibilizadas de manifestarse el sinhogarismo oculto en las mujeres y en las personas LGBTIQA+³⁷⁶.

³⁷¹ Ver MAPER LGTBIAQ+ - Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, *Informe 2022: Los derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+*, Madrid, abril 2023.

³⁷² Idem, p. 4.

³⁷³ GIMÉNEZ, Silvia, CARBONERO, Domingo, UGALDE, Juan Daniel, RODRÍGUEZ, Jose y BENLLOCH, Pablo, *Estudio sociológico de las personas LGTBI sin hogar en la Comunidad de Madrid*, FACIAM, Madrid, 2019 y MAPER LGTBIAQ+ - Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, *Informe 2022: Los derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+*, Madrid, abril 2023, p. 5.

³⁷⁴ SHAY, Kylyssa, "Why Don't Homeless People Use Shelters?", *Soapboxie*, 19 de octubre de 2022. https://soapboxie.com/social-issues/why_homeless_people_avoid_shelters

³⁷⁵ PARADIS, Evelyne, "Why is the issue of LGBTI homelessness still invisible?" *Homeless in Europe: Homelessness LGBTIQ*, *The magazine of FEANTSA*, 2017, p. 3.

³⁷⁶ *Si queremos acabar con el estigma, en especial si hablamos de sinhogarismo femenino o de sinhogarismo con perspectiva de género, por ejemplo, con todo el tema de las maternidades, pues un espacio donde las mujeres*

1.4.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a las necesidades básicas

Cuando yo llegué aquí a Servicios Sociales hace 22 años, el tema de personas sin hogar era un ámbito residual que formaba parte de un... servicio que se llamaba colectivo con necesidades especiales (EPSH9-20.03-Autonómico).

Se puede afirmar que las personas que están en situaciones de sinhogarismo o las que están institucionalizadas por encontrarse en situaciones de sinhogarismo, presentan de manera clara distintas necesidades básicas insatisfechas; pero no tienen necesidades especiales por estar en situaciones de sinhogarismo, sino que tienen necesidades básicas que se encuentran insatisfechas. Necesidades altamente relevantes que no están satisfechas o no lo están de manera adecuada. Necesidades que tienen como cualquier otro ser humano, sólo que se encuentran en situaciones estructurales o coyunturales, sociales y personales que impiden u obstaculizan que las satisfagan o lo hagan de manera adecuada. Como relata un profesional del Tercer Sector, *si tú me preguntas qué necesitan las mujeres a las que acompaño te voy a decir una vivienda, un techo. ¿Solo un techo? No. Pero sí... sin eso está complicado. Y luego... el que las personas pueden acceder a determinados servicios básicos... como alimentación, higiene, ducha...* (EPSH19-24.04-Tercer Sector).

Y, por la historia de exclusión que viven y en la que se encuentran, y por las causas y procesos causales que les han llevado a encontrarse en condiciones de sinhogarismo, pueden presentar, vinculada a la insatisfacción de necesidades básicas, otras necesidades asociadas a éstas o que presentan de manera personal o social, que también se encuentran insatisfechas o no de manera adecuada; y que junto a las otras necesidades insatisfechas producen mayores efectos lesivos en la vida y en la calidad de vida. Incluso cuando evalúan políticas alternativas tan relevantes como el Supportive Housing, donde *la persona vive en un sitio y todo el sistema se va orientando a darle el apoyo que necesita en cada momento. Es decir, su casa, en un momento dado, puede ser un psiquiátrico porque necesita un ingreso y va el psiquiatra, y va el enfermero y lo que haga falta, pero pasan dos meses, mejora y eso deja de ser un psiquiátrico y se convierte en un piso supervisado y va un educador social dos días a la semana para echar un vistazo... y es un servicio autónomo. Entonces, esta idea de... en lo residencial, de Supportive Housing, si nos da una cuenta de cómo debería ser una comunidad que da los apoyos según necesidad* (EPSH15-10.05-Tercer Sector). A la vez, la propia situación de sinhogarismo se presenta como inadecuada como espacio de satisfactores o recursos, precisamente porque afecta al hábitat que es en sí mismo un satisfactor y, a la vez, el espacio social y físico donde se desenvuelve la satisfacción adecuada (o no) de las necesidades.

Es preciso comprender qué son las necesidades y cuáles son las necesidades básicas³⁷⁷. Para Miller, las necesidades representan la parte más urgente del principio de igualdad³⁷⁸, y

puedan traer a sus hijos o hijas en un momento dado; que puedan salir el fin de semana, como todo el mundo. Porque, efectivamente... y las redes... las redes interpersonales habrá que ir alimentándolas, y la vida está fuera de nuestros centros, no dentro (EPSH19-24.04-Tercer Sector).

³⁷⁷ AÑÓN ROIG, María José, *Necesidades y Derechos. Un Ensayo de Fundamentación*, CEPC-Madrid, 1994; BRAYBROOKE, David, *Meeting Needs*, Princeton University Press, New Jersey, 1987; DOYAL, Len y GOUGH, Ian, *Teoría de las Necesidades Humanas*, trad. Moyano y Colás, Icaria-Fuhem, Barcelona, 1994, pp. 193-304; NUSSBAUM, Martha, *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, trad. R. Bernet, Herder, Barcelona, 2002 y WIGGINS, David, *Needs, Values, Truth. Essays in the Philosophy of Value*, Vol.6, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

³⁷⁸ MILLER, Daniel, *Social Justice*, Clarendon Press, Oxford, 2002, p. 149.

Nino destaca que el reconocimiento de necesidades básicas sirve de protección de los humanos frente a las decisiones de otros, vinculándolas con la autonomía³⁷⁹. Entre la fecunda discusión, resulta imprescindible diferenciar necesidades de satisfactores y necesidades de preferencias, con precedencia de las necesidades sobre las preferencias, distinguiendo el elemento volitivo de éstas frente al no volitivo de las necesidades y la exigibilidad biológico-ecológica de la vida. Necesitar no es un acto en principio intencional, porque lo que necesito no depende del funcionamiento del cerebro, o no solamente de él, sino de cómo es el mundo³⁸⁰.

Así, es posible identificar un núcleo de necesidades humanas básicas que presentan carácter *objetivable, universalizable, insoslayable e imprescindible*, definido desde aquello que permite la sobrevivencia humana o en cuya carencia la continuidad de la vida no es posible. Necesidades válidas para todo humano en cualquier situación, pero con recursos siempre condicionados por la heterogeneidad humana y la diversidad de espacios que habitamos³⁸¹. Necesidades universalizables con satisfactores situados y relativos al entorno socio-cultural, histórico-político y natural-ecológico³⁸² y que se derivan de la vinculación entre la integridad física y psíquica de los humanos, identificando un mínimo de dimensiones de necesidades y de nivel de satisfacción para que las personas puedan desarrollar sus capacidades humanas³⁸³. Dentro de este núcleo de necesidades, encontramos las necesidades de *alimentación-nutrición, salud adecuada y hábitat*, donde todos los recursos son situados e históricos y culturales, a excepción del agua y aire como satisfactores únicos³⁸⁴. Sobre la necesidad de disponer de un *hábitat*, implica la forma de protección frente a las inclemencias climáticas, que le permita el descanso periódico y el desarrollo de la vida personal y social. No se identifica, por supuesto, estrictamente con la vivienda y menos con una determinada forma de vivienda, sino con un escenario adecuado para el desarrollo de su vida, tanto los aspectos de su vida íntima como de su socialización. Estas tres necesidades, las únicas que son objetivables y universalizables porque resultan insoslayables e imprescindibles para la vida humana, no están ordenadas jerárquicamente, sino que se relacionan estrechamente de manera interdependiente por lo que pueden ser reconducidas a la necesidad de *salud adecuada*, que debe entenderse como comprensiva de todas las exigencias que las mismas presentan, especialmente si se las analiza desde los condicionantes sociales de la salud³⁸⁵.

³⁷⁹ NINO, Carlos, “Autonomía y Necesidades Básicas”, *Doxa*, Nº 7, 1990, pp. 21-34.

³⁸⁰ WIGGINS, David, *Needs, Values, Truth. Essays in the Philosophy of Value*, Vol.6, Basil Blackwell, Oxford, 1987, pp. 1-57.

³⁸¹ ANÓN ROIG, María José, *Necesidades y Derechos. Un Ensayo de Fundamentación*, CEPC, Madrid, 1994, pp. 55-81.

³⁸² DOYAL, Len y GOUGH, Ian, *Teoría de las Necesidades Humanas*, trad. Moyano y Colás, Icaria-Fuhem, Barcelona, 1994, pp. 193-304.

³⁸³ RIBOTTA, Silvina y ROSSETTI, Andrés (editores), *Los derechos sociales en el Siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Dykinson, Madrid, 2010, p. 306.

³⁸⁴ RIBOTTA, Silvina, “Necesidades, igualdad y justicia. Construyendo una propuesta igualitaria de necesidades básicas”, en *Derechos y Libertades*, 24, Época II, enero, 2011, pp. 259-299, y RIBOTTA, Silvina, 2008, “Necesidades y derechos: un debate no zanjado sobre fundamentación de derechos (consideraciones para personas reales en un mundo real)”, *Revista Jurídicas*, 5 (1), pp. 29-56. Para la OMS, la salud es el equilibrio y el más alto nivel de desarrollo físico, mental y social en armonía con el medio ambiente. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, Conferencia Sanitaria Internacional, New York, 1946.

³⁸⁵ LEMA ANÓN, Carlos, “La revolución de los determinantes sociales de la salud: derecho a la salud y desigualdad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nº 36, 2020, y RIBOTTA, Silvina, “Pobreza y desigualdad como problema de salud” en LEMA ANÓN, Carlos (editor), *Los determinantes sociales de la salud: Más allá del derecho a la salud*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 261-294.

Desde este núcleo de lo necesario para lo humano como ser biológico, es posible avanzar a lo que es necesario como ser social y que se vincula de manera directa al escenario social-político-cultural-histórico-geográfico. Necesidades relativas, sociales, culturales y situadas, donde es el escenario social lo que más influye y condiciona a las diferentes formas en que las personas satisfacen estas necesidades, constituidas -al menos parcialmente- por requerimientos culturales y por las oportunidades socioeconómicas que presente la determinada sociedad en que vivan y los recursos económicos de las sociedades próximas. Estas necesidades y la forma en que se satisfacen son expandibles y modificables. Más allá de estas necesidades básicas, se ubican las preferencias y los gustos caros, en los que se vincula la necesidad con un particular objeto que se necesita como preferido, y que hace que el propio reclamo tenga menor fuerza normativa frente a las otras necesidades no volitivas.

Los *satisfactores* son, en principio y para todas las necesidades, siempre dinámicos, abiertos, situados, históricos y diversos, vinculados a los heterogéneos escenarios sociales y naturales que habitan los sujetos³⁸⁶. La excepción a la regla general de que los satisfactores son siempre situados y contextualizados la presentan los *satisfactores universales únicos* que son universalizables y objetivables por estar claramente vinculados a la estricta supervivencia de los seres humanos. Los satisfactores únicos son agua y aire en condiciones de salud y equilibrio ecológico, que exige que ambos satisfactores satisfagan de manera adecuada las necesidades vinculadas sin producir daño en la calidad de vida de las personas. Ello implica no sólo que permitan saciar las necesidades de manera adecuada, saludable y sostenible (sin contaminación o, al menos, con niveles no dañinos para la salud humana y el ecosistema, como aire no contaminado y epidemiológicamente sano y agua potable o apta para el consumo humano), sino también que deben ser realmente accesibles para toda la población mundial.³⁸⁷ Lo que se vincula, en nuestras sociedades capitalistas, con la exigencia de desmercantilización de los mismos, disponibilidad común y propiedad pública, junto a la relevancia de reivindicar lo común y lo colectivo, prohibir la privatización de la propiedad de satisfactores de tal exigibilidad para la existencia humana y garantizar, desde la comunidad internacional, la responsabilidad y el cuidado equilibrado de los mismos como recursos naturales finitos para el disfrute igualitario de todos los seres humanos, incluido las generaciones futuras.

También es posible identificar unas precondiciones estructurales que resultan imprescindibles para la discusión sobre las necesidades, y que hacen referencia al escenario en el que los seres humanos desarrollan su existencia: *escenario socio-ecológicamente equilibrado* que implica la común vivencia (convivencia pacífica) de seres humanos en un determinado espacio natural y socio-político, tanto en criterio sincrónico como diacrónico, incluida, obviamente, la misma pervivencia de lo humano³⁸⁸.

Asumimos, entonces, que los procesos de desinstitucionalización si se realizan desde el enfoque de los derechos humanos y en cumplimiento con ellos, permitirán el desarrollo de las necesidades sociales de autonomía y capacidades humanas de manera más eficiente y satisfactoria que el modelo tradicional institucional. Así, el sinhogarismo no sólo compromete o exige considerar la protección de los aspectos biológicos de la vida humana, sino que exige

³⁸⁶ NUSSBAUM, Martha, *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades* (trad. Bernet, R), Barcelona, Herder, 2002, pp. 120-123 y GALTUNG, Johan, “The Basic Needs Approach” en GALTUNG, Johan y otros, *Human Needs. A Contribution to the Current Debate*, Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Cambridge Mass, 1980, pp. 60-72.

³⁸⁷ ASÍS ROIG, Rafael, BONDIA, David y MAZA, E., *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Dykinson, Madrid, 2007; y RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *Claves para entender los nuevos derechos humanos*, La Catarata, Madrid, 2011.

³⁸⁸ GALTUNG, Johan, “The Basic Needs Approach” en GALTUNG, Johan y otros, *Human Needs. A Contribution to the Current Debate*, Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Cambridge Mass, 1980, p. 59.

referirnos y exigir políticas públicas adecuadas para garantizar y proteger los aspectos personales, familiares y sociales de la socialización³⁸⁹. Aspectos todos que deben ser considerados de manera adecuada para cualquiera de los procesos de desinstitucionalización de personas que estaban en situaciones de sinhogarismo.

1.5.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a la vulnerabilidad socio-estructural

Es posible afirmar que las personas que viven en situaciones de sinhogarismo se encuentran más vulnerables y están más expuestas a situaciones que aumentan las vulnerabilidades que la propia situación de sinhogarismo implica e, incluso, las vulneraciones que sufren y viven estando institucionalizadas por sinhogarismo. *Las personas sin hogar son las más vulnerables dentro de aquellas que padecen un problema o que sufren un problema de exclusión, de exclusión social y residencial, son la expresión... para sociedades democráticas como la nuestra... del fracaso...* (EPSH6-24.03-Tercer Sector) En este debate, es necesario primero aclarar qué implica estar vulnerabilizado³⁹⁰. Cuando afirmamos que alguien es vulnerable hacemos referencia a la posibilidad que tiene de sufrir daño, menoscabo o desprotección. Todos los seres vivos compartimos la vulnerabilidad de perder la vida o que la calidad de vida sea dañada. Todos somos vulnerables porque cualquier modificación en las condiciones externas e internas de nuestras vidas puede generar daño en el sujeto animado. La vida misma es vulnerable. Este primer nivel de vulnerabilidad es la *vulnerabilidad natural*, vinculada a cuestiones estructuralmente humanas, antropológicas y biológicas, y que no resulta relevante en términos de justicia porque es compartida con toda la especie humana y los demás seres vivos, conectada a las necesidades para el mantenimiento de la vida y a su satisfacción de manera adecuada.

De esta manera, la vulnerabilidad natural se vincula a las necesidades consideradas estrictamente humanas y en lo referido a la manifestación del daño/vulneración/menoscabo que se provoca en la vida y en la calidad de vida de las personas cuando no son satisfechas en un grado adecuado. La vulnerabilidad natural no es objeto de la justicia, pero sí el *cómo* los humanos satisfacemos este tipo de necesidades, cómo nos ubicamos en la estructura social. Lo que da lugar a otro nivel altamente relevante de vulnerabilidad, que suele quedar invisibilizado en el análisis, y que se relaciona a cómo hemos organizado las normas jurídicas, sociales, económicas, políticas del mundo, con esquemas y valoraciones de justicia/injusticia y con las concretas y particulares condiciones socio-políticas y económicas en las que los seres vivos desarrollamos nuestras vidas y que condicionan la calidad de vida, haciéndonos más o menos vulnerables, en términos totales o comparativos.

La vulnerabilidad que resulta claramente relevante en términos de justicia es la *vulnerabilidad socio-estructural* que se vincula con las consecuencias de determinada organización jurídica, política y social que *hace* vulnerables a ciertos grupos sociales por encontrarse en determinadas circunstancias o por poseer determinados caracteres, provocándoles daño o discriminación en la salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, disfrute de derechos y calidad de vida en general. Es la vulnerabilidad construida socialmente utilizando alguna característica o condición personal o social situada en que se encuentre la

³⁸⁹ MÁRQUEZ, Luis Javier y CALVO LEIRA, María Pilar, “Salud mental, personas sin hogar y necesidades en las ocupaciones diarias”, *Revista Tog*, 2012, Volumen 9, Nº 16, pp. 1-14, especialmente p. 10.

³⁹⁰ RIBOTTA, Silvina, “Vulnerabilidad y pobreza: sobre el concepto de vulnerabilidad socio-estructural”, *Revista Tiempo de Paz*, Volumen Nº 138, 2020, pp. 36-46.

persona, y que le daña o condiciona negativamente en su supervivencia o calidad de vida. Y que hace relevante en términos de justicia una condición de diferencia social que no debería serlo, y que puede ser física, psicológica, social, cultural, contextual, vinculada con aspectos de la antropología biológica de los seres humanos, identidad personal, género, etaria, cultural, sexual, religiosa, étnica, económica o de sus relaciones con los otros y con el contexto en que las personas desarrollen sus cotidianidades. Vulnerabilidad que se presenta especialmente gravosa cuando se tiene respecto a determinados escenarios que se consideran relevantes para el mantenimiento de la vida, calidad de vida o ejercicio de libertades básicas. Por ello, se afirma que las personas o grupos *están* vulnerables o vulnerabilizados, en vez de que *son* vulnerables porque, aunque frente a la vulnerabilidad natural somos iguales, no lo somos en las estructuras sociales, políticas, culturales, jurídicas y económicas, que permiten o impiden satisfacer las necesidades de manera adecuada, permitiendo o dañando la calidad de vida y el disfrute de derechos y colocando en situación de mayor/menor vulnerabilidad. Y, al igual que analizamos en relación a que las personas no *son* sinhogar, sino que *están* en condiciones de sinhogarismo o de viviendas inadecuadas, trasladamos a la responsabilidad social y a lo circunstancial de la vulnerabilidad estructural que implica que puede ser modificada y debería serlo cuando resulta injusta.

Así, vemos que *estamos empezando a hablar de forma recurrente de qué factores estructurales están haciendo que esto esté pasando, el aumento del sinhogarismo... personas que presentan diferentes dificultades que las han llevado a esta situación* (EPSH19-24.04-Tercer Sector). *Personas que acumulan largas trayectorias personales... de desestructuración... las personas no se cronifican, se cronifican las vías por las cuales llegan a situaciones vulnerables* (EPSH19-24.04-Tercer Sector). Reflexiones que muestran que las causas del sinhogarismo y las diferentes vulneraciones a derechos y vulnerabilidades que experimentan son complejas, implican estructuras sociales de exclusión y dominación económicas, políticas, culturales, patriarcales, coloniales, étnicas, capacitistas, etnocéntricas, que hace que las vulnerabilidades estructurales se vuelvan crónicas, endémicas, creando verdaderos *círculos de vulnerabilidad*, castas de vulnerabilizados³⁹¹. Y más especialmente cuando se presentan interconectadas y combinadas y se traducen en inmovilismo e inacción política, imposibilitando la transformación social. *Cada vez hay más personas sin hogar... cada vez caen más personas en situación de sin hogar y esto es un pozo sin fondo* (EPSH11-17.04-Científico).

A la vez, es posible identificar otras circunstancias que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad de manera coyuntural, como las catástrofes naturales o las crisis económicas, donde ambas agudizan las situaciones de carencia generalizada en las que ya vivían ciertos grupos sociales en el mundo. Por ende, la vulnerabilidad no sólo es un estado en que se encuentran las personas, sino también puede ser vista como una posibilidad de *riesgo de volverse vulnerable*, con lo que también es relevante el proceso personal y social que hace que una persona o grupo puedan llegar a encontrarse en situaciones de vulnerabilidad. Y este elemento de la vulnerabilidad socioestructural que tienen las personas institucionalizadas debido a haber estado en condiciones de sin hogar se vuelve especialmente relevante y alarmante cuando no se realizan los procesos de desinstitucionalización de acuerdo a los derechos humanos y asumiendo los Estados la responsabilidad de garantizar el ejercicio genuino de las capacidades humanas; ya que estas personas se encuentran en especial (y serio) riesgo de mayor vulnerabilidad, de permanecer en los círculos endémicos de la vulnerabilidad

³⁹¹ RIBOTTA, Silvina, “Igualdad de oportunidades en sociedades desiguales”, *Revista Tiempo de Paz*, N° 121, Verano 2016, pp. 33-40.

que perpetúa la exclusión social actuando como *condición agravante de vulnerabilidad y condición agravante de discriminación*.

Con todo, uno de los grandes aspectos en los que se ha avanzado es en la incorporación de una mirada estructural y sistémica a la definición del sinhogarismo y la situación que acompaña a las personas en situación de sinhogarismo, como muestran diferentes entrevistas (EPSH19-24.04-Tercer Sector y EPSH11-17.04-Científico). El colapso del sistema de políticas públicas con altos recortes presupuestarios, la saturación de servicios y recursos, la desprotección social y la precariedad laboral se ha ido extendiendo a amplias capas de la sociedad, progresivamente se ha ido generalizando. *Lo que vemos en la calle es el resultado de muchos procesos de exclusión que son mucho más grandes cuantitativamente pero que en muchos casos nos pasan desapercibidos porque la gente está viviendo en situaciones de precariedad habitacional que no llegan a concretarse en la calle... puedes estar en una situación muy similar viviendo... en una nave industrial abandonada, alquilando una habitación compartida por 3 personas, todo eso es sin hogarismo y es invisible* (EPSH11-17.04-Científico).

1.6.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a la pobreza

El sinhogarismo, al igual que la pobreza, se heredan (EPSH17-Municipal, EPSH5-Tercer Sector y EPSH46-Municipal). Pobreza y personas que viven en situaciones de sinhogar, o que están institucionalizadas por haber estado en condiciones de sinhogarismo, se vinculan de manera estrecha, cómo se ha explicado, con personas que viven en situaciones de pobreza y desigualdades, especialmente desigualdades económicas.

Para explicar qué es pobreza y cómo influye en estas personas y en estos procesos, es preciso comenzar señalando que la pobreza es un concepto complejo, con lo que hay muchas maneras de presentar indicadores de pobreza; ya sea utilizando el nivel de ingresos individuales, familiares o por países, el nivel de gastos o de costos de determinados bienes básicos, delimitación de líneas de pobreza (categorías fijas de comparación, como cantidades de dinero), comparando categorías (cantidad de años que las personas pasan en el sistema educativo formal, mujeres que mueren por cada 100.000 niños nacidos vivos, expectativa de vida) o utilizando indicadores subjetivos de carencias, necesidades, empoderamiento político. También es posible referirse a pobreza extrema o absoluta y pobreza relativa, estática o dinámica (variables temporales o de progresividad), transitoria o crónica/permanente, *nuevos pobres* o cultura de la pobreza. Contemplando la especial situación de grupos sociales en situaciones de pobreza, desde la perspectiva de género, grupos étnicos, grupos etarios, migrantes, entre otros. Muy relevante fue la incorporación desde el año 2010 del concepto de Pobreza Multidimensional elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, que profundiza en la sensibilidad para la medición de la pobreza y permite analizar no sólo el Índice comparativo de Desarrollo Humano de todos los países del mundo, sino también el Índice de Desarrollo Humano ajustado a Desigualdad y ajustado a Género y el Índice de Pobreza Multidimensional, entre otros³⁹².

Los aportes de Sen fueron relevantes para medir y valorar la pobreza y, especialmente, para conceptualizarla desde la privación de capacidades-funcionamientos que sean *intrínsecamente importantes*, a diferencia de la renta como instrumentalmente relevante. Como reflejan las entrevistas, *el dinero que necesitas para vivir en una gran ciudad es mucho*,

³⁹² NACIONES UNIDAS-UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York, 2022.

necesitas unos ingresos estables muy grandes para poder acceder a una habitación digo de una vivienda por lo tanto la combinación de ingresos bajos y exclusividad del mercado de la vivienda genera más sin hogarismo, hay un factor estructural muy poderoso en eso (EPSH11-17.04-Científico). De esta manera, la pobreza implica *incapacidad* para conseguir bienestar debido a la ausencia de recursos, medios económicos, satisfactores, entre los cuales los ingresos juegan un papel fundamental pero no decisivo. Lo suficiente o no que éstos sean no puede juzgarse independientemente de las posibilidades reales de convertirlos en capacidades de funcionar que tenga la persona derivada de esos recursos, y que puede verse afectarse por las condiciones personales y sociales situadas. Lo relevante no es, entonces, lo *reducido* o escasos que los ingresos sean en cantidad, sino lo *insuficientes* que resulten para generar capacidades mínimamente aceptables, a la conversión de ingresos en capacidades de las personas situadas. Por ello, la perspectiva de la capacidad humana de Sen se interesa especialmente en la libertad fundamental de los individuos para vivir la vida que tienen razones para valorar y en aumentar las opciones reales entre las que pueden elegir en relación a su heterogeneidad individual y social y las características del escenario individual, familiar y social que habite³⁹³.

Desde este concepto, al igual que explicamos que las personas *no son* sinhogar, sino que *están en situaciones de sinhogarismo* o *desarrollan sus vidas en viviendas inadecuadas*, que no son vulnerables, sino que están en condiciones de vulnerabilización socio-estructural, tampoco *son* pobres, sino que *están en situaciones de pobreza*. Así, casi la mitad de las personas sin hogar han sufrido agresiones y diversas violencias por ser personas que viven en situaciones precarias o en la calle por ser pobres, especialmente presentan mayores grados de vulnerabilidad a sufrir estos ataques personas que son mujeres, llevan más tiempo en situación de sin hogar o tienen problemas de consumo de alcohol³⁹⁴. En este sentido, la pobreza también es un *estado* en el que se encuentran las personas o los grupos humanos y trasladamos el foco del análisis del sujeto a la condición socio-económica en la que éste vive la pobreza, pobreza como un *estado* que puede modificarse. Y donde la responsabilidad y los merecimientos pueden estar vinculados con el resultado desaventajado en la vida de una persona, pero no dependen de manera directa o única de las acciones de la persona involucrada, sino estrechamente con el escenario socioeconómico y con las condiciones situacionales generales en las que las personas viven y, más directamente, con la responsabilidad social y política.

Este análisis de la situación de sinhogarismo desde la pobreza y desde la vulnerabilidad socio-estructural implica asumir una concepción teórica-conceptual respecto a qué implican y una postura ideológica frente a por qué se producen y cuáles son las posibles vías de superación que es imprescindible tener presente en las estrategias de desinstitucionalización. Así, ninguno de los 3 fenómenos debe analizarse como un fenómeno individual sino como social y colectivo, como una condición en la que las personas se encuentran, donde la responsabilidad individual no acaba de explicar completamente el resultado final que vive el sujeto, no es determinante en el resultado de vida del sujeto, aunque, claramente, puede jugar un rol relevante³⁹⁵. La responsabilidad y los merecimientos pueden estar vinculados con el resultado desaventajado en la vida de una persona, obviamente, pero los resultados no dependen de manera directa o únicamente de las acciones de la persona involucrada; sino que se vinculan fuertemente con el escenario socioeconómico y con las condiciones situacionales generales en las que la persona vive, relacionándose más estrechamente con la responsabilidad social y política.

³⁹³ SEN, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. BRAVO, Madrid-Alianza, 1999, pp. 75 y 81-83.

³⁹⁴ RAIS Fundación, *Informe de investigación. Los delitos de odio contra las personas sin hogar*, Madrid, 2015.

³⁹⁵ HOGAR Sí, *Informe 2021: Denuncia y judicialización de los delitos de odio: un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo*, pp. 1-51.

Así, “el riesgo de victimización es más alto en situaciones como la de sinhogarismo, por su circunstancia de especial vulnerabilidad”³⁹⁶, lo que denota, entonces, que tanto la condición de estar sin hogar, estar en pobreza y estar en condiciones de vulnerabilidad no pueden ser analizadas como producto de una decisión individual directa ni una situación de *condena natural*, sino una consecuencia de la situación socioeconómica estructural en la que se encuentran las personas y que, por lo tanto, puede ser modificada. Y que se traducen en *carencias de autonomía* que imposibilitan a las personas satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus capacidades y funcionamientos humanos y ejercitar, por lo tanto, su libertad real. Por ello, como se refleja en las entrevistas, *de lo que se trata no es de gestionar la pobreza o el sinhogarismo, se trata de hacerla desaparecer y esto nos tendría que hacer pensar qué es lo que necesitamos hacer* (EPSH6-24.03-Tercer Sector). A la vez, *hay organizaciones que se están planteando, nos estamos planteando que hay que cambiar el paradigma, que el paradigma tradicional no ha funcionado y que deberíamos de pensarlo, que pensamos que no se trata de gestionar las desigualdades o la pobreza, sino que se trata de erradicarlas* (EPSH6-24.03-Tercer Sector).

La propia *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030* explica que la seguridad y la integridad física (y mental) de las personas en situación de sinhogarismo se ve afectada de manera relevante por la discriminación y la aporofobia, que entre otras cosas suponen un factor de exclusión que obstaculiza el acceso a los servicios, la participación y, en suma, el pleno ejercicio de la ciudadanía. La mitad de las personas en situación de sinhogarismo (50,3%) ha sido víctima de algún delito o agresión (insultos, amenazas, robos y agresiones). Las mujeres han sido víctimas en mayor medida de insultos o amenazas (36,1% frente al 34,2% de los varones) y agresiones sexuales (11,1% frente a solo el 2,2% de hombres). Muchas de estas agresiones no llegan a las autoridades: el 63,3% de las víctimas de delitos o agresiones no han denunciado. Mención aparte merece la criminalización de las personas en situación de exclusión social, que impide su participación normalizada en la vida social. Esto supone una discriminación ejercida, en ocasiones, desde las propias administraciones públicas al poner trabas al uso del espacio público, en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos y vecinas, por parte de las personas en situación de exclusión social³⁹⁷.

1.7.- Desinstitucionalización y sinhogarismo en relación a la autonomía

La institucionalización... fundamentalmente puede ser una pérdida de autonomía (EPSH10-20.04-Municipal). *Se ve muchísima gente que pasa a lo largo de su vida de sinhogarismo pasa varias veces por la misma institución... los recursos que se han asignado no han sido suficientes para la mejora de la situación de esas personas en muchos casos, y los cronifican* (EPSH1-21.02-Tercer sector). La libertad y la igualdad son prerequisites de la autonomía, y para entender sus dinámicas internas, es preciso revisar las tensiones que la igualdad le plantea a la autonomía desde el concepto de libertad real y desde el prisma de la desigualdad, particularmente, de la desigualdad económica, desde donde se configura una condicionalidad invisibilizada a las reales posibilidades de las personas para ser autónomas. Así, las condiciones materiales en las que vivan los sujetos son las que les van a permitir disfrutar, o les van a imposibilitar hacerlo, de la autonomía adecuada compatible con el

³⁹⁶ Idem, p. 5.

³⁹⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, pp. 82-83.

desarrollo de las capacidades humanas básicas. Y, la máxima situación de precarización de estas condiciones materiales en las que viven las y los sujetos se materializan en las situaciones de sinhogarismo y viviendas inadecuadas.

Las necesidades básicas son prerequisites de la autonomía personal, y que ésta presenta dos manifestaciones, la elección de los planes de vida, que incluye la libertad de creación, y la materialización de dichos planes; ya que no tiene sentido elegir planes de vida que no puedan materializarse ni materializar planes de vida que uno no ha elegido libremente³⁹⁸. Y esta tensión, entre la creación/elección y la materialización, se encuentra atravesada por la disponibilidad (o no) de los recursos para desarrollar las libertades escogidas y por lo finito de los recursos que disponemos para hacerlo. Nino advierte que esta escasez de bienes no sólo condiciona la elección de los planes de vida, sino que también atenta o permite la libertad de desarrollar el plan elegido, y no necesariamente condiciona de la misma manera; ya que se puede tener escasos o abundantes recursos en la elección y no tenerlos para la materialización o viceversa. Lo que conduce a explicar las dimensiones de la autonomía y de la elección y desarrollo de los planes de vida desde las condiciones materiales, entendiendo a la pobreza como la situación menos favorable para el desarrollo óptimo de la autonomía personal, tanto en la elección como en el desarrollo de los planes de vida, desde que la pobreza siempre implica una carencia o insuficiencia. Así, aunque hay diversas maneras de definir pobreza, en relación con la autonomía o falta de autonomía, no podemos prescindir del concepto de pobreza multidimensional de Naciones Unidas y vincularlo al desarrollo de las capacidades humanas básicas, entendida siempre como una consecuencia directa de la forma en la que están distribuidos los recursos mundiales³⁹⁹

A la vez, ante estas situaciones, es el Estado quien tiene la obligación primera de atender a la satisfacción de las necesidades de los individuos para maximizar igualmente sus capacidades, tanto desde las vías legislativas, judiciales o políticas, mientras que a cada uno de los sujetos le compete el ejercicio de cada una de esas capacidades en cualquiera de las combinaciones posibles que escoja, siempre que no afecte a las libertades y capacidades de otros, y según las condiciones de situación social, económica, política y cultural en la que se encuentre⁴⁰⁰. Para ello, el Estado no puede sino basarse en generalizaciones empíricas para determinar el espectro de posibles intereses subjetivos que debe proteger a través de normas generales y que es preciso situar en los individuos y en la diversidad de sus vidas y planes de vida. Y es aquí donde las necesidades resultan altamente útiles, ya que acordar concretas necesidades básicas sirve para individualizar estas generalizaciones empíricas que deben realizar los Estados para garantizar la creación (y ejercicio) de la autonomía de las personas, valiendo también de escudo de protección del individuo frente a las elecciones de otros, y funcionando, también, como generadoras de derechos.

En este sentido, si las necesidades son la precondition de la autonomía y la autonomía es la precondition de la democracia, los derechos políticos y algunos civiles no deberían ser los únicos considerados a priori como formando parte del núcleo de derechos imprescindibles para la democracia. Aunque la cuestión no es pacífica, advierte que sería conveniente considerar a

³⁹⁸ NINO, Carlos, “Sobre necesidades básicas”, *Doxa*, 7, 1990, 21-34, especialmente p. 24.

³⁹⁹ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo incorpora el concepto de pobreza multidimensional desde el Informe del año 2010 y elabora el Índice de Desarrollo Humano ajustado a Desigualdad, el Índice de Desarrollo Humano ajustado a Género y el Índice de Pobreza Multidimensional. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York, 2022.

⁴⁰⁰ Como argumenta Nino en distintas oportunidades: NINO, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2ª edición ampliada y revisada, Astrea, Buenos Aires, 1989, pp. 219, 223 y 232.

ciertos derechos sociales incluidos en esta categoría, al menos a los más centrales y a ciertas dimensiones de los derechos sociales vinculados con las necesidades más elementales, que son los que aseguran los prerrequisitos para el valor epistémico de la democracia, aunque luego el alcance de los mismos se defina en el proceso democrático⁴⁰¹. En el núcleo de derechos a priori, por ende, hay que incorporar un mínimo de recursos y bienes que deben garantizarse a todas las personas como prerrequisitos de la ciudadanía democrática, entendiendo que, de manera lógica, la pobreza y las desigualdades económicas y las situaciones de insatisfacción de necesidades básicas impiden el desarrollo adecuado de las capacidades humanas y la creación y desarrollo de la autonomía, atentando frontalmente contra el núcleo de derechos a priori de la democracia y los prerrequisitos de todo sistema democrático. Por lo tanto, la autonomía personal, como principio de fundamentación de derechos, debe también actuar como criterio de interpretación del contenido y alcance de derechos, estableciendo límites y obligaciones a los Estados. Es en la dinámica misma entre autonomía, pobreza, necesidades y derechos sociales que se delimita el escenario que condiciona a que las vidas de algunas personas se desarrollen en condiciones de vivienda inadecuada o sin hogar⁴⁰².

No hay garantía de autonomía real, no sólo si las personas no pueden ser autónomas creando y ejerciendo su autonomía personal, sino tampoco si son privadas de los satisfactores, recursos adecuados y oportunidades para que desarrollen las capacidades humanas básicas de acuerdo al plan de vida que libremente han escogido. No existe respeto y protección de la autonomía sin respeto, protección y efectividad real de derechos sociales que actúen como barrera preventiva frente al sinhogarismo, y a las diferentes violencias sociales, estructurales y coyunturales. A la vez, la relación de la autonomía con la dignidad, con la libertad, con la igualdad es altamente relevante para comprender el rol que juega la autonomía en el ejercicio y en la salud de los otros valores a los que se vincula. Pues *una parte de... una pérdida e libertad individual, lo primero. También, probablemente, una pérdida de... de dignidad. Porque, muchas veces, pues dormir con seis personas en una habitación no es lo ideal (EPSH1-21.02-Tercer sector) o cuando se comenta que tener que ducharte en unas duchas con 10 tíos tampoco es lo ideal... hay una pérdida de dignidad personal, una parte de libertad (EPSH1-21.02-Tercer sector).*

Una de las principales consecuencias que tiene la institucionalización es la anulación de alternativas, es decir, la sensación de imposibilidad y de incapacidad va ligada a la supresión de posibilidades alternativas. Para personas cuya identidad está muy vinculada a las instituciones resulta muy complejo el ejercicio de imaginar otras formas de estar en el mundo, otras posibilidades y desde luego alternativas en las que sus deseos estén en el centro. La construcción de proyectos vitales realmente siempre requiere de imaginación para poder especular con el futuro. La institución anula esta capacidad de imaginarse fuera de la misma.

Por estas razones, y algunas no tan lineales, *hay individuos que no quieren entrar en instituciones porque se sienten controlados, porque no pueden llegar bebidos de más, o porque no pueden consumir, o porque no se sienten cómodos porque su estructura cognitiva les conlleva dificultad diaria de tener que estar en un espacio que él considera que no es adecuado (EPSH1-21.02-Tercer Sector). O que, una de las reglas que más les puede conllevar el rechazo es el tener que dar explicaciones de su día a día. Validar sus acciones. Seguir las indicaciones que le ha dado el educador o que le ha dado el... el trabajador social (EPSH1-21.02-Tercer*

⁴⁰¹ NINO, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, pp. 208-210.

⁴⁰² RIBOTTA, Silvina, "Condiciones materiales para el ejercicio de la autonomía. El jaque de la desigualdad a la libertad", *Revista Derecho del Estado-Universidad Externado de Colombia*, Volumen N° 48, enero/abril 2021, pp. 149-182.

Sector). Por ello, también, tomarse en serio la autonomía y los derechos de las personas que están institucionalizadas por situaciones de sinhogarismo, o en procesos de desinstitucionalización por sinhogarismo, exige valorar su autonomía y su independencia como sujeto igual y libre. Así, cuando la autonomía se ejerce, cuando se disfruta, se percibe como espacios de libertad que generan bienestar; *pues la verdad es que es muy agradable... vuelves a coger independencia, tienes tu privacidad, tienes una habitación sola, hay cocina, hay microondas, hay horno... nos daban un dinero para hacer la compra... te preparas tu comida. Es como compartir piso, pero con gente que ha pasado por una situación parecida a la tuya* (EPSH32-12.06-Usuaría Institución).

Por ello, la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 considera que el ejercicio de la ciudadanía es un pilar transversal para favorecer el ejercicio de derechos y promover la libre determinación de las personas, especialmente en este caso, de las personas en situación de sinhogarismo o institucionalizadas por estar en condiciones de sinhogarismo⁴⁰³. En este sentido, insiste en garantizar el acceso de las personas sin hogar al conjunto de los sistemas de protección y activación social y a su regularización administrativa, en desarrollar una cultura de intervención integrada, común y coherente que permita la autonomía de las personas en las distintas esferas de la vida, impulsar la participación social, política y cultural de las personas sin hogar, favorecer el uso del espacio público para el ejercicio de las libertades y derechos de todas las personas, sin criminalizar las situaciones de exclusión social y garantizar la seguridad de las personas sin hogar avanzando en la prevención de su estigmatización, victimización y criminalización.

1.8.- Enfoque de derechos humanos y cuestionamiento crítico y estructural a la manera de comprender las políticas públicas

Los cuestionamientos desde el enfoque de derechos humanos a los procesos de desinstitucionalización de personas por situaciones de sinhogarismo, y a las situaciones de sinhogarismos propiamente, no agotan los reproches que siendo coherentes con el enfoque de derechos humanos se puede hacer al modelo de institucionalización y a todo el entramado de políticas públicas. Críticas especialmente por la manera de realizar abordajes y políticas públicas desde patrones asistencialistas para resolver cuestiones que, aunque parezcan puntuales de demanda social, implican demandas estructurales. Por lo tanto, si sólo se las aborda desde la emergencia coyuntural no se fortalecen los niveles de autonomía, democratización y participación de las personas y de las comunidades que es esperable de la gestión y desarrollo de las políticas de Estado democráticos modernos. Que, en relación a este tema, no atacan las cuestiones estructurales de los problemas sociales que producen sinhogarismo o que gestan instituciones alejadas de los marcos y exigencias de los derechos humanos. Hay, por lo tanto, críticas diversas que se pueden y deben hacer tanto al modelo teórico e ideológico de la institucionalización en sí misma, como en las carencias de políticas públicas y de recursos económicos y políticos para poder abordar estas situaciones de manera integral y eficaz, siempre acorde a las exigencias del marco de compromisos de derecho internacional, regional y nacional al respecto.

Por ende, la condición de estar en situaciones de sinhogarismo, estar en pobreza y estar en condiciones de vulnerabilidad no deberían ser analizadas como producto de decisiones individuales directas de las personas implicadas, como ejercicio libre las voluntades. Sino,

⁴⁰³ GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, p. 67.

desde los análisis estructurales sociales, políticos, culturales y jurídicos que lo permiten y fortalecen, consecuencia de la situación socioeconómica estructural en la que se encuentran las personas y que puede y debe ser abordada mediante decisiones políticas, sociales, culturales, económicas y jurídicas que nacen en los compromisos internacionales y nacionales de garantía y protección de derechos humanos y definen las obligaciones al respecto de los Estados. Como se reflexiona en algunas entrevistas al respecto, *los programas que... históricamente se desarrollaban con personas sin hogar, eran simplemente atender una necesidad muy concreta, es que las personas pasaran la noche bajo techo, que la mayoría deambulaban por las ciudades, y en invierno que no se murieran de frío en la calle...eso era un poco el planteamiento. Eso ha cambiado sustancialmente... lo que queremos es darle una respuesta integral, no solamente pasar la noche, lo que queremos es que la persona vuelva a retomar la vida que hubiera tenido antes de dejar de tener vivienda, de manera que se le ayude, por un lado, a entrar dentro del itinerario de inserción laboral, que retome sus relaciones sociales si las tienen perdidas, que retome sus relaciones de amistad, que vuelva a... a recuperar las dosis de dignidad que perdieron en el momento en que dejaron la vivienda* (EPSH9-20.03-Autonómico).

A la vez, las propias personas que trabajan en las instituciones reflexionan de maneras críticas sobre el modelo que tienen a reproducir, cuando afirman en varias entrevistas que *no estamos acostumbrados a evaluarnos y a evaluarnos con una mirada crítica, qué es lo que estamos haciendo, cómo lo estamos haciendo* (EPSH6-24.03-Tercer Sector). O, incluso más duro, cuando desnudan la cultura institucional alejada de las personas y de los fortalecimientos de la autonomía y de los derechos humanos, alegando que *nos centramos mucho en datos de proceso y poco de resultados* (EPSH15-10.05-Tercer Sector). Muy ilustrativo de la necesaria posición crítica frente al modelo institucional tradicional resulta la respuesta de una profesional frente a la pregunta de una persona usuaria: *¿por qué os importa tanto lo que hacemos y tan poco lo que somos? A lo que la profesional le responde, muy fácil, porque tú, lo que haces, puedo poner palotes en las memorias y tú has salido tres días y tienes una red social de cinco y eres autónoma en la comida. Ahora, ¿quién eres tú? Me importa una mierda, porque yo eso no lo puedo poner en ningún sitio. La administración no me paga por quién eres tú* (EPSH15-10.05-Tercer Sector).

En este sentido, es fundamental el rol crítico de la propia labor profesional de quienes trabajan en las instituciones cada día, de quienes conocen la realidad del sinhogarismo porque trabajan en ella cada día, de quienes forman parte de los diversos órganos del Estado que tienen responsabilidades en la elaboración y puesta en marcha de las normas y de las políticas públicas al respecto. Y, sin lugar a dudas, de toda la sociedad civil, de quienes compartimos mundo y calle con las personas en situaciones de sinhogarismo, de quienes les miramos sin verles cada día, y a quienes les afectamos con nuestras decisiones y elecciones políticas y democráticas. Por ello, la suma de todos los esfuerzos es necesario. Desde las Instituciones públicas, privadas, fundaciones y ONG, desde el voluntariado y desde los diferentes grupos de profesionales que están involucrados en esta temática. Reflexiona en este sentido una profesional del tercer sector sobre el rol que cumplen, cuando afirma que *las organizaciones no gubernamentales en realidad podemos hacer todo tipo de esfuerzos, pero no vamos a cambiar la sociedad, entre otras cosas porque no tenemos capacidad ni política ni económica para poder hacerlo. Lo que podemos hacer es con el ejemplo, o con cosas concretas, demostrar si hacemos unas prácticas concretas, si recogemos información, registros, si evaluamos, si tenemos evidencias lo que podemos hacer, y luego tenemos capacidad para sentarnos con las administraciones públicas...* (EPSH6-24.03-Tercer Sector).

La Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, a este respecto, se plantea como objetivos generales los siguientes: erradicar el sinhogarismo de calle, prevenir el sinhogarismo de calle, prevenir la cronificación del sinhogarismo de calle, y prevenir y ofrecer una respuesta rápida a las situaciones de calle en perfiles de mayor riesgo y a los recién llegados al sistema de atención al sinhogarismo⁴⁰⁴. Dar respuesta sin perder de vista que las causas son estructurales, que *los síntomas los vemos en las personas, lo vemos en las ciudades, lo vemos en la puerta de mi centro, pero las causas están vinculadas a políticas sociales, políticas de vivienda, políticas vinculadas a la redistribución de la riqueza* (EPSH2-27.02-Tercer Sector). Así, debemos cuestionarnos e interpelarnos como sociedad frente a la más amplia vulnerabilización con la que compartimos ciudad, que es la de aquellas mujeres y hombres que no tienen un hogar a donde volver, que no tienen donde cobijarse en las noches de frío, o guardar sus recuerdos en el cajón de un armario propio. Las personas que no tienen un hogar y que esta carencia les define no sólo en los estereotipos a través de los cuales los comprendemos, sino que les desampara frente a todas las violencias. Sin voz, sin hogar, sin patrimonio más que lo que guardan celosamente en una bolsa en la que les cabe todo su mundo, las personas en situaciones de sinhogarismo representan el fracaso institucional y político de nuestros Estados modernos, y simbolizan la mayor de las vulnerabilidades. El sinhogarismo nos interpela, también *desde el punto de vista de la calidad democrática que conseguiríamos si no existiera... y del paso gigante que daríamos con respecto a combatir las desigualdades* ((EPSH6-24.03-Tercer Sector). Finalmente, *el cambio de modelo acaba dependiendo de la voluntad de los responsables y técnicos porque no hay una estructura legal, política y económica que lo mantenga y garantice en el tiempo... Por ello, es importante, fundamental, es que exista voluntad política, eh... porque la voluntad política por un lado legisla y por otro lado dota de programas, planes y recursos económicos y recursos materiales, y eso es lo que las organizaciones gubernamentales nunca vamos a tener suficiente* (EPSH6-24.03-Tercer Sector).

2.- Las restricciones y el enfoque de derechos. Prohibición y alternativas

Como alternativas y propuestas a las restricciones analizadas en los albergues y centros de acogida, resulta fundamental contar con un sistema de alojamiento flexible y diverso que se adapte a las diversas necesidades y preferencias de las personas en situación sin hogar. Esto podría incluir viviendas unipersonales o para pequeños grupos y familias, así como otros centros residenciales de diferentes tamaños. La idea clave es apostar por un modelo de alojamiento que replique las condiciones de un hogar, con el objetivo de evitar la estigmatización y promover una mayor normalidad social para las personas en situación sin hogar⁴⁰⁵. Es esencial garantizar el derecho a la intimidad, proporcionando habitaciones individuales siempre que sea posible y espacios comunes que no estén superpoblados.

Los alojamientos deben asegurar que las personas en situación sin hogar que conviven con su pareja tengan la intimidad necesaria, sin discriminación de género. También es importante considerar la privacidad para momentos delicados, como el final de la vida.

⁴⁰⁴ Idem, pp. 74-78.

⁴⁰⁵ *La gente te mira raro, porque vas con un saco o con una mochila, entonces... Y claro, a eso me refiero, a integrarte en una vida, ¿sabes? Que tengas tu vivienda, que cuando quieres sale, cuando no quieres no sale* (EPSH43-23.06- Usuario Piloto).

Asimismo, se propone aplicar el criterio de especialización, de manera que los recursos disponibles se ajusten a las diferentes necesidades de las personas en situación sin hogar, tomando en cuenta la diversidad cultural y religiosa. Esto podría implicar establecer recursos especializados de atención para diferentes perfiles, como jóvenes y personas con discapacidad psicosocial. Para lograr una mayor calidad de atención, es esencial disponer de más residencias especializadas con un menor número de personas por habitación, especialmente para aquellos que requieren condiciones específicas debido a la edad, dependencia, tratamientos especializados o protección contra la violencia.

En cuanto a la atención en instituciones, esta debe basarse en principios universalistas y orientarse hacia un servicio transparente, profesional, digno y técnicamente orientado. Para lograrlo, se sugiere, entre otras las siguientes propuestas: facilitar el acceso directo a los centros de alojamiento sin limitaciones horarias ni requisitos adicionales; crear residencias de pequeñas dimensiones diseñadas para atender necesidades específicas, como adicciones, alcoholismo y salud mental; fomentar la autonomía y flexibilidad de las personas usuarias. Así mismo, desarrollar y poner en marcha un protocolo que permita a las personas usuarias de los alojamientos acceder con sus mascotas, dado el significativo vínculo afectivo entre las personas en situación sin hogar y sus animales de compañía.⁴⁰⁶ Igualmente, ser flexibles en la aceptación de pertenencias para favorecer la incorporación social de las personas en situación sin hogar a entornos que los alejen de la calle; facilitar que las personas en situación sin hogar puedan disponer de consignas en algunos centros para la custodia de su documentación y objetos esenciales; promover actividades de ocio y expresión artística, literaria o social para generar iniciativas cargadas de sentido y sabiduría práctica; fomentar el establecimiento de centros activos de día como espacios en los que las personas reconstruyen una red de relaciones que aumenten sus habilidades y disposiciones sociales realizando actividades de mejora y participación social; establecer estándares mínimos de calidad que dignifiquen la atención a las personas en situación de sinhogarismo, incluyendo las condiciones físicas del local, el equipamiento, el mobiliario y el número de profesionales involucrados.

A la vez, incentivar la salida de la calle de forma personal e individualizada. Es decir, generar alternativas realistas y adaptadas a las situaciones personales de quienes han hecho de la calle su medio de vida habitual; favorecer la implicación de las administraciones con competencia en materia de vivienda para facilitar el acceso de las personas en situación sin hogar a la vivienda pública o privada; procurar, en el menor tiempo posible, alojamiento a las familias con menores a su cargo en viviendas autónomas semituteladas; mejorar la atención que se presta a determinados perfiles de personas en situación sin hogar: migrantes, personas con discapacidad o enfermedad mental, jóvenes, mujeres, personas LGTBI, etc.

Impulsar el establecimiento de recursos especialmente dirigidos a mujeres; elaborar una guía de recursos con información integral, accesible y comprensible de la red de recursos existentes en cada localidad; promover el establecimiento de Reglamentos de funcionamiento para centros públicos o dependientes de entidades sociales como instrumento para garantizar los derechos y deberes de las personas usuarias y mejorar la capacidad de adaptación y proporcionar la suficiente flexibilidad en los apoyos y servicios ofrecidos en el sistema de atención a personas en situación sin hogar, a fin de poder dar respuesta de manera efectiva a las necesidades cambiantes o emergentes. Además de los recursos de alojamiento, es fundamental proporcionarles otros servicios especializados para apoyar su activación diurna y brindarles

406 AJUNTAMENT DE BARCELONA, Servei de Premsa
<https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2023/03/24/barcelona-ultima-les-obres-per-duplicar-la-capacitat-dal·lotjament-i-sumar-nous-serveis-diurns-que-atendran-exclusivament-a-dones-al-cpa-sant-gervasi/>

171

atención en la calle, y reforzar, diversificar y actualizar la red de servicios para personas en situación sin hogar.

Capítulo Segundo. Sobre el Marco competencial y los roles profesionales

1.- Sobre el Marco competencial y roles profesionales que requiere el enfoque basado en derechos humanos

1.1.- Roles profesionales en relación con la prevención de la pérdida de la vivienda

Evitar que personas en situación de exclusión social pierdan su casa es el punto de partida para erradicar el sinhogarismo. Conociendo ya el posicionamiento de Naciones Unidas y de la Estrategia Nacional de 2015-2020 y de 2023-2030, es imprescindible un manejo diferente de los desahucios y el establecimiento de servicios de asesoramiento jurídico y económico y el apoyo para evitar la pérdida de la vivienda. Debido a que los desalojos son una de las consecuencias de las situaciones de pobreza, el alto comisionado de las Naciones Unidas instó a España a adoptar un marco legislativo que estableciera requisitos y procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios o desalojos forzosos y previera las debidas garantías legales y procesales para asegurar que las personas afectadas tuvieran acceso a una compensación o la opción de una vivienda alternativa adecuada, y que fueran informadas con un plazo suficiente y razonable respecto las decisiones que ordenaran los desahucios teniendo acceso a un recurso judicial efectivo⁴⁰⁷.

Por este motivo, en la Estrategia Nacional de 2015-2020 se recomendó el establecimiento de servicios de asesoramiento y apoyo para evitar la pérdida de vivienda, recursos que contemplaran el asesoramiento financiero y jurídico para la recuperación de patrimonio, acceso a otras alternativas de alojamiento o el fortalecimiento de las ayudas económicas puntuales para poder pagar el alquiler y consumos domésticos⁴⁰⁸. En la Estrategia Nacional de 2023-2030 se señalan que las principales políticas europeas en materia de prevención se basan en servicios de detección de desahucios, mediación de conflictos con arrendadores, asesoramiento financiero en relación a deudas hipotecarias, apoyo económico en casos de impago o acceso prioritario a realojos en viviendas. No es el caso de España, donde se constata que las intervenciones son de carácter reactivo y asistencial debido a la inmediatez que requiere la fuerte demanda, no existiendo la capacidad para articular programas de carácter estructural o preventivo⁴⁰⁹. Es por este motivo que uno de los retos y desafíos de la Estrategia Nacional 2023-2030 es ampliar y consolidar los programas de prevención del sinhogarismo prestando atención a las características específicas de los grupos de riesgo, puesto que los motivos para caer en el sinhogarismo son variados, al igual que sus soluciones. Así pues, este

⁴⁰⁷ NACIONES UNIDAS, *Recopilación sobre España, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 18 de noviembre de 2019.

⁴⁰⁸ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 2015.

⁴⁰⁹ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, España, 20 de enero del 2023.

ámbito tiene que incorporar a profesionales que puedan asesorar económica y jurídicamente a personas en riesgo de perder su vivienda.

Consecuentemente, hay que incluir en los equipos que trabajan con colectivos vulnerables, profesionales que tengan las competencias necesarias para trabajar aspectos como la mediación, la gestión emocional y de conflictos o el desarrollo de la resiliencia. Finalmente, cabe destacar que la detección e intervención temprana del sinhogarismo requiere de la formación de profesionales de diferentes ámbitos para identificar situaciones de vulnerabilidad y así activar protocolos de actuación que permitan actuar de forma preventiva. Estos podrían ser profesionales del ámbito judicial, penitenciario, sanitario, juvenil y educativo.

1.2. Roles profesionales en relación con el Modelo de Atención Centrada en la Persona en Sinhogarismo

En los modelos centrados en las personas, el profesional conoce la biografía, los gustos y preferencias de la persona, a quien orienta, apoya o asesora en una visión de hacer “para y con” la persona usuaria. De igual modo, las personas pueden participar en los procesos de diseño y evaluación de los planes de atención y se equilibra la búsqueda de bienestar físico con la búsqueda de bienestar emocional incluyendo las preferencias de la persona. Así pues, los profesionales dialogan y consensuan con la persona, entendiendo que cada uno tiene que asumir su responsabilidad. De igual manera, la flexibilidad es la base a la hora de diseñar los horarios, las actividades o la organización de la vida cotidiana. Esto implica que los/as profesionales cualificados/as asesoren y apoyen a los/as profesionales de atención directa, y por tanto sean más polivalentes en sus funciones.

Así pues, cabe destacar que el Modelo de Atención Centrada en la Persona demanda a los profesionales desplegar competencias como la escucha y la empatía, la valoración de capacidades, el conocimiento de la historia de vida, la planificación de las actividades terapéuticas dentro de la misma vida cotidiana o el uso de metodologías que permitan que las propias personas, incluyendo las familias si procede, puedan tomar decisiones sobre sus procesos⁴¹⁰. De igual modo se reconoce la importancia de incluir profesionales diversos en los equipos interdisciplinarios, y se destaca como imprescindible el profesional de referencia como un/a profesional de atención directa que establece una relación basada en la confianza y la comunicación, puesto que dará continuidad a su atención. Este rol está en consonancia con el gestor de casos propuesto por el modelo “Housing First”. A pesar de que la Atención Centrada en la Persona está mayoritariamente desarrollada en campos como la discapacidad intelectual o geriatría, empiezan a aparecer estudios referidos a este ámbito, que se detallaran a continuación, que reportan sus beneficios en su aplicación en sinhogarismo.

Cabe destacar que la aplicación del Modelo de Atención Centrada en la Persona implica de una gran flexibilidad y capacidad de adaptación por parte de los/as profesionales, debido al carácter dinámico y subjetivo de los procesos implicados, suponiendo así un reto organizativo mayúsculo⁴¹¹. Así pues, son de especial importancia las capacidades directivas, intrapersonales e interpersonales para generar la transformación del modelo, que debe contemplar y potenciar las capacidades de autogestión dentro del propio equipo profesional. En estos últimos años se

⁴¹⁰ MARTÍNEZ, Teresa et al., *Modelo de atención centrada en la persona. Cuadernos prácticos. Profesionales*, Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2014.

⁴¹¹ AMUNARRIZ, Gerardo y ALCALDE-HERAS, Henar, “Lecciones aprendidas sobre cambio cultural y competencias directivas para la generación de contextos socio-sanitarios favorables a la atención centrada en las personas (ACP)”, *Boletín de Estudios Económicos*, 2021, pp. 51-67.

observa una intención por cambiar el modelo, aunque cabe advertir que a veces se generan unos discursos que no están alineados con la práctica a la hora de adaptar los recursos y los procesos a la individualidad. La clave es permitir que la persona sin hogar decida su camino (EPSH8-28.03-Científico), que sea quien elija sus objetivos y que sea de él o ella el éxito del proceso, con el pertinente acompañamiento del profesional (EPSH1-21.02-Tercer Sector). Así pues, este cambio de modelo apela directamente a los/as profesionales, respetando que el que demande la ayuda sea la propia persona sin hogar (EPSH4-30.03-Nacional), y que el/la profesional crea que es la propia persona la que mejor sabe lo que quiere (EPSH6-24.03-Tercer Sector). Es necesario realizar una inversión para poder tratar las especificidades de cada persona, y para generar recursos que combinen la vivienda y el acompañamiento. De igual modo, facilitar la normalización de sus vidas, posibilitando los apoyos que necesitan para ser casos de éxito y creando un sistema en el que se contemple a la persona integralmente. Es importante entender que los apoyos no deben tener límites de tiempo.

A pesar de que la Atención Centrada en la Persona es un modelo nacido en el ámbito de la discapacidad, existen experiencias de aplicación en el ámbito del sinhogarismo en países anglosajones que han mostrado buenos resultados⁴¹², concluyendo que las prácticas personalizadas e integradas de atención promueven un papel y un rol positivo en los/as trabajadores/as sociales de centros de atención social que intervienen con este colectivo⁴¹³. Existen varias investigaciones en relación con la opinión de los profesionales sobre la implantación del modelo de atención centrada en la persona en servicios sociales⁴¹⁴. Uno de ellos refiere que el liderazgo claro de los responsables de la organización, el compromiso de los profesionales, la progresividad en su desarrollo, y la formación y acompañamiento de los profesionales en todo el proceso, son elementos facilitadores claves para la implementación de este modelo. De igual modo, hay que contemplar las resistencias al cambio de modelo, que se pueden abordar identificándolas, empatizando y facilitando la personalización de recursos propios, del equipo de trabajo y de otras personas participantes del proceso. Así pues, son claves las acciones de formación que fomenten la reflexión y el intercambio profesional para la adquisición de las competencias necesarias de aplicación en la práctica diaria.

La sensibilización y formación de los profesionales son fundamentales a la hora de implementar la Atención Centrada en la Persona en una organización, pudiendo sumar si es necesario, la formación a las personas destinatarias, a los grupos de apoyo o de familiares. Aun así, si se quiere garantizar el éxito en el cambio, se requiere el uso de múltiples estrategias fundamentadas en la formación que sean desarrolladas a largo plazo, y no únicamente en fases iniciales.

A modo de conclusión, para adoptar un enfoque de atención centrada en la persona, es preciso un diseño a medida y una implementación de servicios que permitan su desarrollo. Sólo en un contexto físico, social e institucional determinado se darán las circunstancias para que los/as profesionales puedan trabajar alineados/as con este modelo, con las habilidades, aptitudes y actitudes necesarias. Debido a que son las políticas públicas las que determinan como se configuran los servicios, cabe remarcar la responsabilidad de legislar en este sentido para posibilitar la transformación del sistema, y dotar de los recursos necesarios para su

⁴¹² VARNEY, Darcy y VAN VLIET, Willem, “Homelessness, children, and youth: Research in the United States and Canada”, *American Behavioral Scientist*, 2008, 51.6, pp.715-720.

⁴¹³ CORNES, Michelle et al. “Working together to address multiple exclusion homelessness”. *Social Policy and Society*, 2011, pp. 513-522.

⁴¹⁴ BENITO HERRÁEZ, Eva María; ALSINET MORA, Carles y MACIÁ ANTÓN, Araceli, “La planificación centrada en la persona y su pertinencia práctica en los servicios sociales: opinión de los profesionales”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, Revista de servicios sociales, 2016, Nº 62, pp. 115-126.

implementación. Aunque la especialización de los/as profesionales es imprescindible para enfocarse en el Modelo de Atención Centrada en la Persona, no hay que olvidar que el protagonista es la persona que requiere servicios o está en proceso de cambio. Si este cambio debe suceder en la comunidad, no se puede poner todo el peso en la especialización de los/as profesionales, y es necesario generar procesos de capacitación comunitaria.

1.3.- Roles profesionales en relación con Housing First

Cabe destacar que, aunque los programas de pisos tienen buenos resultados porque las personas usuarias ganan autonomía, es cierto que se generan situaciones racistas y xenófobas por parte de algunas comunidades de vecinos (EPSH1-21.02-Tercer Sector), cuestión a abordar por parte de los profesionales referentes. De igual modo, disponer y mantener una vivienda propia genera la concepción a la persona usuaria de “Housing First” de que es su hogar, y eso tiene implicancias como por ejemplo que sólo se puede entrar con el permiso de la persona (EPSH6-24.03-Tercer Sector). Esto conlleva un cambio de visión en la intervención, que apela principalmente a los profesionales del ámbito, y que supone partir de un enfoque de atención basado en la persona. De igual modo, el sentimiento de soledad en una vivienda propia después de años en albergues, instituciones o compañía de otros en la calle puede convertirse en todo un desafío. Los profesionales, y especialmente los pares, aquellos que han pasado por la experiencia del sinhogarismo, juegan un papel importante acompañando a la persona usuaria a lidiar con la soledad y a desarrollar habilidades para conectar con otros estableciendo así nuevas amistades⁴¹⁵. Cabe destacar que el papel de los pares es básico para el proceso de integración comunitaria, pues conocen de primera mano el significado y la experiencia de vivir en la calle, o de otras cuestiones como puede ser el abuso de sustancias, y por tanto pueden acompañar a manejar las expectativas del cambio de vida que supone tener una vivienda propia.

Los servicios de *Housing First* y la planificación centrada en la persona van de la mano, puesto que esta metodología consiste en que el apoyo y el tratamiento se organiza en torno de la persona y sus necesidades, cediéndoles el control y la capacidad de elección. Los apoyos pueden estar presentes en las actividades de la vida diaria instrumentales (compra, cocina, decoración, gestión y mantenimiento del hogar) y pueden abordar necesidades como la integración familiar y social, la participación cívica y la necesidad de contribuir a la sociedad a través de empleo remunerado o voluntariado. El tipo de apoyo que ofrece es flexible y personalizado, alineado con lo que supone la planificación centrada en la persona, y eso supone que los equipos profesionales se centran en lo que las personas usuarias quieren de su propia vida.

Así pues, la intervención en *Housing First* se centra en ofrecer la ayuda necesaria para mantener el alojamiento, promover y apoyar la buena salud y el bienestar, desarrollar apoyos sociales y la integración comunitaria y ampliar la participación en actividades significativas. Tal como se ha comentado anteriormente, existen dos formas de ofrecer los apoyos y el tratamiento requerido dentro de un servicio de *Housing First*. La primera es ofrecerlos a través de una configuración de gestión de casos intensiva que realiza un acompañamiento individualizado derivando a los servicios externos adecuados, y la segunda es directamente a través de un equipo multidisciplinar. A veces, un único servicio *Housing First* puede operar en diferentes niveles y de diferentes modos dependiendo de las necesidades de las personas usuarias, lo que muestra el carácter claramente flexible de esta metodología. Un ejemplo es que

⁴¹⁵ TSEMBERIS, Sam, PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020.

la intervención se puede realizar a través de equipos móviles de profesionales que proporcionan estos servicios mediante visitas en casa, o también en otros espacios comunitarios acordados como puede ser una cafetería. En los apartados siguientes se detallará que supone el trabajo de gestión de casos y el abordaje a través de un equipo multidisciplinar.

Los dos modelos tienen sus propias ventajas. Es más habitual un modelo de gestión de casos en países con amplia gama de servicios gratuitos en salud, salud mental o adicciones. A pesar de ello, algunos países europeos con un bienestar social altamente desarrollado (Dinamarca, Francia, Suecia y Noruega) conforman equipos multidisciplinarios para poder establecer vínculos con personas que sólo piden alojamiento. Construir una relación de confianza con algunos de los profesionales puede permitir que la persona se comprometa con el tratamiento más adelante. De igual modo, puede que las personas sin hogar también eviten los servicios de salud públicos porque se sienten estigmatizadas y creen que se rechazará su acceso al tratamiento. Por otro lado, la existencia de un equipo multidisciplinar permite un seguimiento más exhaustivo de la combinación de tratamientos y apoyos, y, por tanto, mejor coordinación. En todo caso, ya sea abordado por la gestión de casos, o por un equipo multidisciplinar, el tratamiento proporcionado puede incluir servicios psiquiátricos y de salud mental (servicios de psiquiatría, psicología, enfermería de salud mental y especialistas de salud mental y trabajo social según sea necesario), servicios de drogas y alcohol (reducción de daños y/o tratamiento de desintoxicación basado en la abstinencia), servicios clínicos (servicios de enfermería o médicos), servicios de cuidado personal o de terapia ocupacional. Esta variedad de servicios implica variedad de perfiles profesionales, entendiendo que todo lo que le pase a una persona con la que se está trabajando es competencia del profesional, y que ésta no se divide por temas, y siempre aceptando sus decisiones, aunque se esté en desacuerdo (EPSH4-30.03-Nacional).

En relación a los apoyos proporcionados, estos se basan en ofrecer apoyo emocional, facilitar la participación en la vida comunitaria, promover el apoyo social de la pareja, amistades o familia, la gestión de las relaciones negativas aprendiendo a poner límites, la mejora de la gestión en la comunicación interpersonal para erradicar el comportamiento desafiante o molesto, la gestión de la estigmatización, y por último, incentivar que la persona participe en actividades significativas que pueden ser especialmente importantes para ofrecer a las personas un sentido de propósito y promover su autoestima y su sentido de pertenencia a la comunidad. Esta participación puede darse a través del empleo remunerado, el voluntariado, la educación o actividades de ocio o tiempo libre, como por ejemplo las actividades artísticas que pueden facilitar el trabajo emocional y afianzar la autoestima. La integración social se centra en un apoyo emocional y práctico que permita a la persona ser parte de la sociedad en diferentes sentidos. De igual modo, la integración social y la salud también están fuertemente interrelacionadas, pues se conoce hace tiempo la relación entre la baja autoestima, el aislamiento y las experiencias de estigmatización y el deterioro de la salud física y mental⁴¹⁶.

1.4.- Roles profesionales en relación con la Gestión de Casos o Case Management

La Estrategia Nacional 2015-2020 ya definía dentro del enfoque centrado en la persona el papel de la gestión de casos o “case management”. Este modo de gestión centrado en la persona sin hogar es capaz de dotar de unidad al conjunto de acciones públicas y ciudadanas y reorganizar la dinámica administrativa para que la intervención social evite solapamientos,

⁴¹⁶ PLEACE, Nicholas y FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, junio de 2016.

ahorre gastos innecesarios y transmita confianza a la persona sin hogar. La gestión de casos puede llevarse a cabo a través de uno o dos profesionales psicosociales de referencia capaces de acompañar a la persona a lo largo de su itinerario y ayudarle a dotar de coherencia la red de servicios que precisa. La estrategia apuesta por su aplicación como línea estratégica identificando la necesidad de promover la formación en esta metodología de los profesionales que llevan a cabo el acompañamiento social de las personas sin hogar.

La complejidad en el abordaje del sinhogarismo, la invisibilización del fenómeno y la cronificación del mismo en algunas personas demandan de la gestión de casos, que puede ser la respuesta frente la necesidad de dar una atención integrada, y al largo del continuum asistencial, tanto en el ámbito social como en el sanitario⁴¹⁷. La gestión de casos contribuye a la desinstitucionalización de la persona sin hogar, puesto que coloca a la persona en el centro acompañándola para que se provea de vivienda y la mantenga mientras desarrollo las habilidades requeridas para su independencia. Este es un enfoque basado en las fortalezas: las de la persona y sus posibilidades de aprender y crecer, la confianza en la construcción de relaciones y la comunidad como un lugar lleno de recursos⁴¹⁸.

Desde el enfoque del *Housing First*, se define la gestión de caso intensiva (intensive case management) como un tipo de gestión de casos de alta intensidad, que aparte de proporcionar una parte de los apoyos y vincular a las personas usuarias con el tratamiento o los servicios proporcionados por otros servicios de salud, apoyo o trabajo social, ofrece una cobertura las 24 horas para las personas con grandes necesidades de apoyo. En este caso, el profesional gestor de caso podría tratarse de un trabajador social, especialistas en adicciones, profesionales de la salud, otro tipo de profesionales o incluso un par, que es una persona que ha experimentado una situación de calle con grandes necesidades de apoyo, y que es un miembro formado del equipo *Housing First*⁴¹⁹. La gestión de casos multidisciplinaria y colaborativa ha mostrado que puede aumentar la retención de la vivienda, reducir las hospitalizaciones y las emergencias, reducir síntomas y aumentar la satisfacción de las propias personas usuarias con el servicio⁴²⁰. A pesar de que se determina un solo gestor de caso por persona, este compone un equipo multidisciplinar que aglutina diversos saberes: un especialista en vivienda, un especialista en finanzas, un especialista en adicciones, un especialista en salud mental o una persona que haya experimentado el sinhogarismo. Así pues, un equipo de gestión de casos podría conformarse por un/a psiquiatra, un/a médico, un/a enfermero/a, un/a psicólogo/a, un asesor financiero y/o un terapeuta ocupacional. Según el marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña, este equipo también puede estar compuesto por un representante de los servicios territoriales del Departamento de Derechos Sociales, un representante de la DGAIA (Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia) para la intervención con jóvenes sin hogar, un representante de la Agencia de la Vivienda en Cataluña, un experto en inmigración, extranjería y asilo, un representante de la policía local, y

⁴¹⁷ DEPARTAMENT DE DRETS SOCIALS. *Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025*, Generalitat de Catalunya, 2022, disponible en https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/05plansactuacio/Inclusio_i_cohesio_social/Annex-Marc-accio-abordatge-sensellarisme-v.-15-3-22.pdf

⁴¹⁸ MILANEY, Katrina, "The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness, part 1: contextualizing case management for ending homelessness", *Professional case management*, 2011, 16.6, pp. 281-287.

⁴¹⁹ PLEACE, N. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, junio de 2016.

⁴²⁰ MILANEY, Katrina, "The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness, part 1: contextualizing case management for ending homelessness", *Professional case management*, 2011, 16.6, pp. 281-287.

tal como se destacaba anteriormente, un especialista en salud mental y adicciones⁴²¹. A valorar otros profesionales según necesidades, como podría ser un profesional del ámbito de la discapacidad física como un terapeuta ocupacional. El uso de un enfoque de equipo para la gestión de casos aumenta las probabilidades de éxito, puesto que provee de una variedad de antecedentes educativos, profesionales y experienciales, siendo conveniente incluir hombres y mujeres y profesionales con trasfondos culturales diversos para posibilitar a la persona encontrar a miembros con los que tenga conexión.

El gestor de casos debe tener las competencias necesarias para trabajar centrado en la persona, basándose en las fortalezas de la persona y su entorno, con capacidades de relación y de no juicio y con conocimientos sobre vivienda, salud mental, adicciones, técnicas de participación, de establecimiento de confianza, de intervención en crisis, en educación sanitaria y otros conocimientos relacionados con la evaluación y el proceso de la gestión de casos. A nivel de ratio, no debe exceder 1 a 20 en personas con complejidad moderada y 1 a 10 en casos en que se trabaja con personas con alta complejidad⁴²².

1.5.- Roles profesionales en relación con la Intervención Comunitaria Multidisciplinar

La vía que logra que la persona supere sosteniblemente la carencia de hogar es la restauración de su proyecto de vida, que requiere, no solo la provisión de los recursos materiales necesarios sino también de un trabajo personal y social muy intenso que permita a las personas vincularse de nuevo con la comunidad y recuperar una vida autónoma y digna (EPSH9-20.03-Autonómico). Para conseguir este objetivo es esencial el acompañamiento social, que se caracteriza por asesoramiento, seguimiento personal, intervención integral y ayuda personalizada como una función integrada en el modelo de intervención social de todos los servicios a los que acceda la persona en situación de sinhogarismo⁴²³.

En el modelo *Housing First* también se proporciona a las personas usuarias apoyo relacionado con el mantenimiento de la vivienda y la integración social. El equipo multidisciplinar que ofrece tratamiento directo para una amplia gama de necesidades, incluidos problemas de salud mental, de salud física o de adicciones, tiene el enfoque de Tratamiento Asertivo Comunitario (Assertive Community Treatment en inglés). Un modo para lograr la reintegración social de las personas sin hogar son las medidas de arraigo a la comunidad. Algunas de estas medidas se basan en promover programas dirigidos a la reconciliación y reintegración familiar, impulsar el asociacionismo de las personas de este colectivo y dotar de medios para el acceso y uso de las redes sociales. La recuperación de vínculos y redes sociales puede ser un objetivo difícil de conseguir, abocando a algunas personas del grupo a la soledad. Aunque sea más fácil recuperar vínculos familiares, hay que tener en cuenta que son muy complejos y siempre se tiene que valorar si es beneficioso recuperarlos (EPSH8-28.03-Científico).

⁴²¹ DEPARTAMENT DE DRETS SOCIALS. *Marc d'acció per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025*, Generalitat de Catalunya, 2022, disponible en https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/05plansactuacio/Inclusio_i_cohesio_social/Annex-Marc-accio-abordatge-sensellarisme-v.-15-3-22.pdf

⁴²² MILANEY, Katrina, "The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness: part 2: the 6 dimensions of quality", *Professional case management*, 2012, 17.1: 4-12.

⁴²³ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 201.

De igual modo, el empleo es una pieza clave para este proceso de integración comunitaria. Las personas sin hogar generalmente refieren que su principal prioridad es tener una vivienda, y la segunda, tener un empleo. Esta necesidad está asentada en el derecho de todas las personas a contribuir a la comunidad de manera productiva encontrando una educación y un empleo que le sean significativos para la mejora de su calidad de vida⁴²⁴. Aunque se sugiere que un profesional de “Housing First” esté especializado en la búsqueda de empleo, este es un objetivo en que todos los profesionales deben estar comprometidos, puesto que mejorar la empleabilidad del grupo constituye uno de los principales instrumentos para lograr la inserción social de las personas sin hogar. Este objetivo implica reforzar los programas mixtos de empleo y formación, así como los de formación laboral y de educación de adultos adaptándolos a las personas sin hogar. Obtener un trabajo tiene un impacto beneficioso en la identidad personal, puesto que implica la adquisición de un nuevo rol social que abre posibilidades completamente nuevas para la socialización y la inclusión social y que permite la oportunidad de utilizar y adquirir nuevas habilidades.

Cabe destacar que facilitar la inserción laboral de este colectivo es un trabajo de doble dirección, puesto que hay cuestiones estructurales como una insuficiente oferta de empleo personalizado o con apoyo⁴²⁵, o como el estigma social hacia este colectivo, que actúan como elementos limitadores del entorno. Así pues, será necesario trabajar con las empresas mejorando el conocimiento que los/as profesionales de la responsabilidad social corporativa tienen sobre las personas sin hogar e implementando programas de mentoring con profesionales de pymes y grandes empresas en sectores productivos que puedan ser adecuados para la reintegración del grupo⁴²⁶. Finalmente, aparte de potenciar el papel de las empresas de inserción, y de generar itinerarios de empleo personalizados, es preciso facilitar el acceso a mecanismos de garantía de ingresos mínimos. En este aspecto, las personas expertas por experiencia propia destacan la importancia de que las acciones formativas destinadas a mejorar la capacitación y empleabilidad de las personas sin hogar sean personalizadas, es decir, que se diseñen itinerarios adaptados a sus capacidades, posibilidades e intereses. Consideran también necesario promover la regularización de las personas que se encuentren en situación irregular, facilitando así su incorporación al mercado de trabajo. Para conseguir este fin, los equipos multidisciplinares deben ser heterogéneos, y pueden estar compuestos por un/a trabajadora social, un/a psiquiatra, médico/a, un/a experto/a en adicciones, un/a enfermero/a, un profesional par y especialistas en empleo o en relaciones familiares. Así pues, los/as profesionales que trabajan en un servicio *Housing First* pueden tener una gama amplia de competencias o formación. La composición exacta de los equipos puede variar en función de las necesidades concretas de las personas usuarias del servicio. A parte de trabajo social, hay expertos que apuestan por otros profesionales graduados en ciencias sociales como integración social, educación social, psicología o sociología. Estos profesionales deben estar formados en sinhogarismo y en los enfoques actuales (EPSH6-24.03-Tercer Sector).

Otro enfoque de trabajo comunitario de utilidad en este ámbito es la prescripción social, que de manera holística brinda apoyo dentro de la comunidad a personas sin hogar que puedan estar lidiando con adicciones o problemas de salud mental. Sus principios están alineados con

⁴²⁴ TSEMBERIS, Sam; PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE, *A Housing First Manual for Ireland*, 2020, Hogar Sí, 8 de julio del 2023.

⁴²⁵ MARBÁN GALLEGU, Vicente y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, “Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales*, 2020, 72: 5-18.

⁴²⁶ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 2015.

la filosofía de *Housing First*⁴²⁷. La prescripción social es un mecanismo a través del cual un profesional de la salud y una persona usuaria identifican juntos actividades de la comunidad para mejorar su salud y su bienestar. Esta estrategia trata de ofrecer alternativas a la medicalización y es de especial interés para personas que perciben carencia de participación social o sentimiento de soledad o están en riesgo de aislamiento social⁴²⁸. Alineado con la prescripción social es la prescripción ocupacional, definida como un servicio especializado que plantea un plan de acción determinado para cubrir las necesidades ocupacionales de las personas, previa evaluación de sus dimensiones ocupacionales, su entorno y su contexto⁴²⁹. Cabe destacar que es frecuente que las personas sin hogar refieran que tienen pocas oportunidades de participar en actividades que sean significativas para ellos/as, y esto puede resultar en una sensación de un aburrimiento generalizado en sus vidas y se pueda asociar con un menor bienestar mental, desesperanza, poco nivel de integración en la comunidad y un mayor consumo de sustancias. Dado que el terapeuta ocupacional es el profesional especialista en la ocupación humana, se han estudiado a través de revisiones sistemáticas cuales han sido los enfoques más efectivos en sinhogarismo en la intervención desde terapia ocupacional. Estos han sido abordar el empleo, la vinculación en actividades educativas y/o formativas, la implicación en actividades de ocio, el desarrollo en habilidades de afrontamiento y de manejo de la propia economía⁴³⁰. Cuando se trabaja desde la prescripción ocupacional en población con riesgo de exclusión social y en el ámbito de la salud mental, los objetivos se enfocan a mejorar la calidad de vida, el bienestar físico, social y emocional mediante ocupaciones de promoción de la salud, la implicación en actividades productivas como el empleo o el voluntariado, y el manejo y mantenimiento de rutinas saludables. Así pues, la prescripción ocupacional permite la reconstrucción de los proyectos de vida, y supone un cambio de paradigma conceptualizando a la persona como agente activo de su propio proceso de cambio, y no como receptor pasivo de cuidados o intervenciones⁴³¹.

1.6.- Roles profesionales y perspectiva de género

Desde la Estrategia Nacional 2023-2030 se reafirma el margen de mejora en atender las necesidades de mujeres sin hogar. En 2022, han sido atendidas 21.684 personas, de las cuales 7.105 han sido mujeres. Esto implica que casi un 33% de la población atendida han sido mujeres, mostrando un aumento del 10% en la población femenina en situación de sinhogarismo respecto al 2020. Así pues, es preciso adoptar el enfoque de género en los recursos relativos al sinhogarismo (EPSH9-20.03-Autonómico), lo que apela directamente a la especialización en el tema de los profesionales que los conforman. Esto implica la creación de apoyos y tratamientos psicosociales especializados, prestados por especialistas de la salud mental y profesionales con sensibilidad de género, con el objetivo de abordar la discriminación, los traumas y los abusos que acumulan muchas mujeres en situación de sinhogarismo. De igual

⁴²⁷ TSEMBERIS, Sam, PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, 2020.

⁴²⁸ Generalitat de Catalunya, https://drogues.gencat.cat/es/professionals/prevencio_de_trastorns_mentals/prsis/

⁴²⁹ COLLEGI PROFESSIONAL DE TERAPEUTES OCUPACIONALES DE CATALUNYA, Consultoría ocupacional y prescripción ocupacional, marzo de 2020, disponible en https://www.cotoc.cat/wp-content/uploads/2021/09/consultoriaprescripcionocupacional_dig.pdf

⁴³⁰ MARSHALL, Carrie Anne et al, "Competencies for occupational therapy practice in homelessness: A Delphi study", *Scandinavian Journal of Occupational Therapy*, 2021, pp. 1-15.

⁴³¹ SOCIEDAD CIENTÍFICA DE TERAPIA OCUPACIONAL, *Prescripción Ocupacional*, junio de 2020, disponible en <https://www.socinto.org/wp-content/uploads/2020/06/Prescripcio%CC%81n-ocupacional-socinto-web.pdf>

modo, hay que facilitar el acceso a servicios de acompañamiento y asesoramiento jurídico a aquellas mujeres que deseen iniciar procesos judiciales en contra de sus agresores⁴³².

Así pues, el enfoque con perspectiva de género implica el reconocimiento de la diferencia y el abordaje de las particularidades desde un enfoque interseccional. En el caso del sinhogarismo cabe reconocer la importancia de crear conocimiento no sólo a cómo afecta a las mujeres, sino también a otros colectivos como son los jóvenes, las personas LGTBI+, las personas con discapacidad o con problemas de salud mental, y las personas con diferentes orígenes étnicos⁴³³. Cabe destacar que el 49,9% de las personas sin hogar son de nacionalidad extranjera.

1.7.- Roles profesionales y abordaje en salud mental

El alto porcentaje de personas sin hogar que lidian con problemas de salud mental puede explicarse porque este colectivo ha vivido, en mayor medida que la población general, situaciones vitales estresantes en su infancia o edad adulta. A estas situaciones relacionadas con el trauma, se le añade el alto número de sucesos estresantes que se viven al pasar tiempo en la calle o en centros de acogida, y las conductas estigmatizantes y discriminatorias a las que son sometidos/as. Esta situación puede abocar a la persona sin hogar al consumo de sustancias, y desembocar en estrés postraumático y/o depresión.

Así pues, uno de los desafíos de las políticas en este ámbito, es facilitar el acceso a la sanidad pública y mejorar la especialización de los profesionales, tanto en relación con el sinhogarismo, a los que están en recursos sanitarios generales, como en relación con la salud y la salud mental, a los profesionales que trabajan en el ámbito del sinhogarismo. Por este motivo, la Estrategia Nacional 2023-2030 tiene como objetivo garantizar el derecho a la salud y el bienestar de las personas sin hogar, especialmente aquellas con mayor necesidad que requieren apoyos en materia de salud mental, adicciones, discapacidades y protección frente a la violencia de género, la trata y la prostitución. Alguna de las líneas de actuación para acometer este objetivo son el desarrollo de protocolos de actuación mixtos en coordinación con recursos de salud, adicciones o salud mental, la realización de acciones dirigidas al acceso de las personas sin hogar al Sistema Nacional de Salud, o aplicar medidas de promoción de la salud en este colectivo. Así pues, se plantea formar o sensibilizar a los profesionales sanitarios para mejorar el trato y la atención a este colectivo, mejorar la flexibilidad y capacidad de adaptación de los recursos generales de salud y crear recursos específicos en conexión con el Sistema Nacional de Salud para la atención convaleciente, de enfermedades crónicas o en cuidados paliativos para personas sin hogar. Esta mejora en la coordinación aborda la mirada de género estableciendo la necesidad de coordinarse con la red de protección de mujeres víctimas de violencia de género, y la creación de programas específicos para las mujeres sin hogar a través de programas encaminados a la promoción de la salud, la atención psicológica y la salud sexual y reproductiva.

A nivel local, uno de los objetivos de la Estrategia Municipal del Ayuntamiento de Madrid es mejorar la salud física y mental del grupo a través del sistema sanitario y la provisión de tratamientos especializados⁴³⁴. Algunas de las líneas de acción para conseguir este objetivo

⁴³² ÁREA DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. *Estrategia Municipal sobre Prevención y Atención a las personas en situación de Sinhogarismo (2022-2027)*, Ayuntamiento de Madrid, 2022.

⁴³³ HOGAR SÍ y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Conocer para actuar, políticas públicas de sinhogarismo en Europa*, España, 2021.

⁴³⁴ ÁREA DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. *Estrategia Municipal sobre Prevención y Atención a las personas en situación de Sinhogarismo (2022-2027)*, Ayuntamiento de Madrid, 2022.

son promocionar el incremento de profesionales de salud mental en programas y dispositivos de la red, principalmente centros de acogida e intervención de calle, a través de acuerdos de colaboración con los servicios implicados. También se plantea el desarrollo de programas de formación y sensibilización psicoemocional para los profesionales y el acceso a diferentes programas que faciliten la detección y diagnóstico de enfermedades, favoreciendo su tratamiento.

1.8.- Coordinación Interdepartamental

Son varios los estudios que establecen la relación entre el sinhogarismo y la salud⁴³⁵. Algunos ejemplos son la persistente relación entre la carencia de vivienda y el aumento de la mortalidad, una esperanza de vida de las personas sin hogar 30 años menor a la población general o la probabilidad de una mortalidad prematura de personas expuestas continuamente a espacios públicos. Cabe destacar que las mujeres sin hogar jóvenes tienen una mortalidad prematura mucho más alta respecto al resto de los subgrupos y por encima de cuatro veces mayor que la población general. A estos contundentes datos se le suman las necesidades complejas de algunas personas del grupo en relación con la salud, tal como se comentaba en el apartado anterior (patología mental, adicciones, discapacidad...). Cabe destacar, que los proveedores de servicios de salud a menudo carecen de los recursos y la flexibilidad para promover las respuestas oportunas a las complejas necesidades de salud de este colectivo⁴³⁶, siendo el acceso a la salud de las personas en situación de sinhogarismo una asignatura pendiente, no solo en atención primaria sino también en servicios donde pasar la convalecencia de enfermedades u operaciones, o donde recibir cuidados paliativos⁴³⁷. Así pues, es preciso garantizar el derecho a la salud de las personas del grupo, y abrir recursos específicamente dirigidos a proveer los cuidados sociosanitarios adecuados a personas sin hogar convalecientes, con enfermedades crónicas o con enfermedad grave y terminal que requieran de cuidados paliativos. Estos servicios promoverían el acceso y mantenimiento en el cuidado de la salud de las personas afectadas, conectándolas con las redes normalizadas de atención y actuando de puente entre las redes sociales y sanitarias, para lograr una atención integral y mejorar la calidad de vida de las personas atendidas.

Mejorar la coordinación del ámbito social con otros departamentos en los distintos niveles de la administración es clave para mejorar la atención al colectivo, y no sólo con el ámbito sanitario, sino también con el departamento de vivienda, justicia o trabajo, entre otros⁴³⁸, con el fin último de promover la autonomía de las personas sin hogar que les permita desarrollar su proyecto de vida.

1.9.- Especialización de los y las profesionales

Las personas sin hogar no deberían estar expuestas al asistencialismo ni a la caridad, de la misma manera que hay que velar porqué el proceso de desinstitucionalización no suponga

⁴³⁵ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 2015.

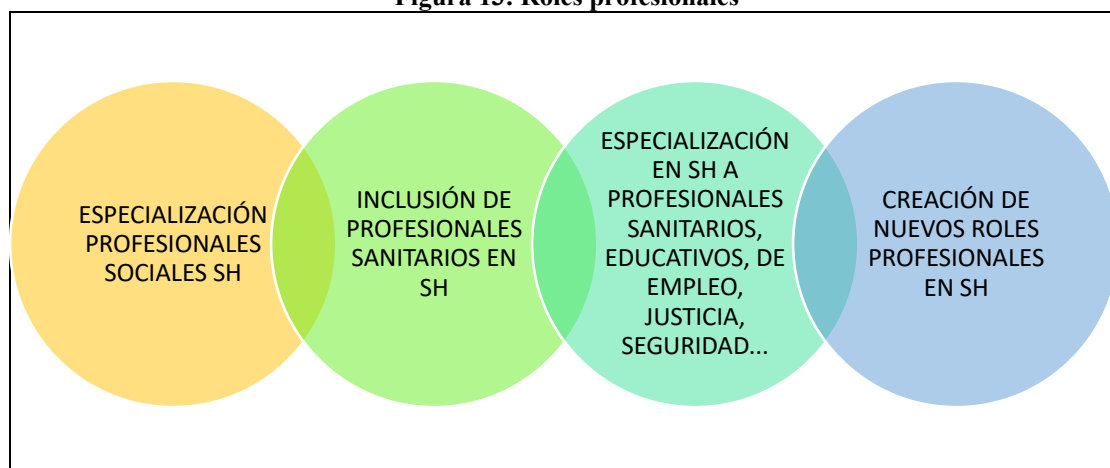
⁴³⁶ GOMEZ, Pablo, “Exclusión y sinhogarismo, un fenómeno global”, *Collección IMAS, Innovació i Metodologia en Afers Socials* N° 60 Enero 2019 ISSN: 2659-5273

⁴³⁷ HOGAR SÍ y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Conocer para actuar, políticas públicas de sinhogarismo en Europa*, España, 2021.

⁴³⁸ HOGAR SÍ Y PROVIVIENDA, *Documento de posición ante la Estrategia de Personas sin Hogar 2023-2030 Buenas prácticas para resolver el sinhogarismo*, España, 2022.

una desprofesionalización del sector. Si conceptualizamos a los vecinos y vecinas como un soporte, hay que tener claro que no tienen formación ni acreditación (EG6-15.06-Sindicato). Con todo lo expuesto hasta el momento, se ha mostrado la importancia que los/as profesionales del ámbito adquirieran o actualicen conocimientos en relación con la prevención de la pérdida de vivienda, la Atención Centrada en la Persona, los procesos de “Housing First”, la Gestión de Casos, la Intervención Comunitaria Multidisciplinar, la perspectiva de género y el abordaje de la salud y la salud mental del grupo. A estos conocimientos teóricos, se suma la necesidad de adquirir ciertas competencias prácticas o procedimentales para ser profesionales con las habilidades para sostener el cambio de paradigma, y transformar el sistema actual a uno basado en los derechos humanos y en los apoyos de base comunitaria. En apartados posteriores se desarrollarán cuáles son las competencias prácticas más relevantes. Delante esta necesidad de cambio, la pregunta es si hay que especializar a los/as profesionales sociales que ya trabajan en el ámbito, si hay que incluir profesionales sanitarios/as en los servicios de abordaje del sinhogarismo, crear una red de mayor colaboración con otros ámbitos, y especializar en sinhogarismo a estos profesionales que intervendrán desde el ámbito sanitario, educativo, de empleo o de justicia, o crear nuevos roles profesionales dentro del ámbito.

Figura 13: Roles profesionales



Elaboración propia

Una manera de abordar este tema es que los miembros del equipo de “Housing First” estuvieran formalmente capacitados en algunas de estas prácticas, como por ejemplo que un miembro del equipo se especializara en el abuso de sustancias, otro en atención al trauma y otro en la búsqueda de empleo. De esta manera los miembros desarrollarían habilidades específicas, y la experiencia pertinente, para compartir con el resto de compañeros/as, mejorando así la competencia clínica general del propio equipo⁴³⁹. De igual modo, si se pone el foco en garantizar el derecho a la salud, a la vez que, a la ayuda social, es necesario adaptar los servicios y los profesionales a la diversidad de condiciones de este colectivo. Esta especialización debe ser especialmente significativa en la formación de profesionales de los ámbitos sanitario, cuerpos y fuerzas de seguridad, servicios públicos de empleo, justicia, así como en aquellos servicios en los que la presencia de las personas sin hogar es relevante (transporte, servicios de

⁴³⁹ TSEMBERIS, Sam, PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020.

limpieza...). Otras medidas se basan en establecer vías de cooperación entre profesionales de la salud y quienes ejercen el papel de acompañamiento de referencia de la persona sin hogar, o gestor de casos, y contar con un protocolo de derivación de personas sin hogar tras un alta hospitalaria.

En la anterior Estrategia Nacional 2015-2020 se mostraba como clave promover la formación de equipos mixtos de trabajo de calle compuestos por profesionales sociales y profesionales de la salud, que actuarían en coordinación con el conjunto de la red de recursos, aplicando el criterio de especialización a estos recursos, teniendo en cuenta la diversidad cultural, religiosa y de otro tipo. Desde la actual Estrategia Nacional 2023-2030, dentro del objetivo número 8 sobre ofrecer soluciones de alojamiento y apoyos adaptados a las necesidades y deseos de las personas mediante una intervención profesionalizada, se detallan el desarrollo de programas de formación de profesionales en metodologías de intervención flexibles que aborden distintas situaciones psicosociales (atención con enfoque centrado en la persona, enfoque centrado en los procesos de recuperación de patología mental o adicciones, reducción de daños, acompañamiento y recuperación del trauma y situaciones vitales estresantes, acompañamiento y recuperación de casos de abuso y violencia de género, entre otras). De igual modo se contempla la sensibilización y formación de los/as profesionales en perspectiva de género y diversidad sexual y de género, en la atención a mujeres y personas LGTBI y el abordaje del sinhogarismo juvenil. No menos importantes son las medidas recogidas por la actual estrategia encaminadas a la mejora de las condiciones laborales de los equipos de profesionales que atienden a las personas en situación de sinhogarismo. Este cambio de paradigma debe venir acompañado de empleo y de profesionales suficientemente acreditados (EG6-15.06-Sindicato) y justamente remunerados.

Desde iniciativas más locales como en la estrategia municipal del Ayuntamiento de Madrid, se plantea como objetivo especializar los centros y programas en función de las necesidades de las propias personas sin hogar, implicando la valoración de la incorporación de nuevos recursos, servicios, programas o perfiles profesionales que den respuesta a estas nuevas necesidades detectadas. Esta propuesta convive con la creación de propuestas de reciclaje, formación y supervisión de los/as profesionales del ámbito⁴⁴⁰. Así pues, parece que hay que actuar a diferentes niveles, con lo existente y lo nuevo, y con lo propio y lo externo, creando redes más y mejor conectadas.

1.10.- Externalización de los servicios

Hay que destacar que aproximadamente la mitad de las personas que participan del sistema de atención al sinhogarismo siguen siendo voluntarias, religiosas o personas en prácticas. Un sistema con un enfoque de derechos debe basarse fundamentalmente en personal profesional que garantice una atención adecuada y continua en el tiempo⁴⁴¹. Es por este motivo, que Hogar Sí y Provivienda, en su guía de buenas prácticas, proponen como objetivo incrementar el liderazgo público y la profesionalización del sistema de atención midiendo los indicadores relativos al porcentaje de centros de titularidad pública en el sistema de atención, porcentaje de centros cuya financiación es predominantemente pública, porcentaje de profesionales cualificados en el sistema de atención y en relación a las condiciones laborales y a la profesionalización, porcentaje de profesionales que trabajan a tiempo completo en el

⁴⁴⁰ ÁREA DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. *Estrategia Municipal sobre Prevención y Atención a las personas en situación de Sinhogarismo (2022-2027)*, Ayuntamiento de Madrid, 2022.

⁴⁴¹ HOGAR SÍ <https://hogarsi.org/datos-transformacion-sistema-atencion-sinhogarismo/>

sistema de atención⁴⁴². A pesar de la importancia de atender públicamente al colectivo, un experto del tercer sector comenta que ser una entidad privada permite contratar a los perfiles profesionales que se cree que se adecúan a las necesidades de las personas que atienden (enfermero/a, insertor/a laboral), puesto que en el pasado era el educador social el que llevaba el programa de salud y el laboral (EPSH2-27.02-Tercer Sector). Cabría pues encontrar la manera de sostener el sistema de abordaje del sinhogarismo de manera pública, dotándole de la flexibilidad de la gestión privada, que permite individualizar los servicios en función de las personas atendidas y del contexto.

1.11.- Datos, investigación e innovación

Un enfoque basado en evidencias y en la satisfacción de necesidades y resolución de problemas, exige, no sólo mejorar el acceso a los datos relativos al colectivo, sino también una mejor sistematización e investigación continua, innovación metodológica y organizativa, desarrollo de nuevas competencias y herramientas y la formación adecuada de los profesionales que tienen que aplicarlas⁴⁴³. Es por este motivo que en el eje sobre gobernanza y conocimiento de la Estrategia Nacional 2023-2030, uno de los desafíos es generar evidencias y conocimiento sobre el sinhogarismo y mejorar las herramientas para la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones y la innovación en este ámbito. Así mismo, uno de los objetivos es fomentar la innovación en las políticas públicas en la erradicación del sinhogarismo y la transferencia de aprendizajes de los proyectos tractores, que permiten por una parte visualizar los cambios propuestos y, por otro, avanzar en la experimentación y la innovación social en este ámbito. Pensando en clave de profesionales, quizás cabría pensar en investigadores/as del ámbito social y/o sanitario, especializados en sinhogarismo, y profesionales de la práctica con competencias investigadoras, para llevar a cabo estudios de eficiencia, eficacia y coste-beneficio sobre los servicios ofertados para este colectivo.

2.- Marco competencial y roles profesiones que se requieren para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar

El marco de competencias y roles profesionales está integrado por el conjunto de competencias y roles que el actual sistema demanda para los profesionales que prestan sus servicios a personas en situación de sinhogarismo. Ahora bien, la definición de este marco plantea dos inconvenientes.

En primer lugar, las competencias profesionales, consideradas de forma aislada, carecen de un sentido laboral general. En este sentido, el glosario CEDEFOP (2014) sobre terminología en el ámbito de la política europea de educación y formación, define la competencia como “la capacidad de una persona para poner en práctica adecuadamente los resultados de aprendizaje en un contexto concreto (educación, trabajo o desarrollo personal o profesional) o capacidad para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal”. De esta manera, las

⁴⁴² HOGAR SÍ Y PROVIVIENDA, *Documento de posición ante la Estrategia de Personas sin Hogar 2023-2030 Buenas prácticas para resolver el sinhogarismo*, España, 2022, disponible en <https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2022/12/Positionpaper-estrategia.sinhogarismo-HOGARSI.pdf>

⁴⁴³ MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 2015.

competencias profesionales no se refieren directamente a una profesión, sino a los conocimientos necesarios para realizar actividades concretas que pueden o no desarrollarse en el ejercicio de una profesión. Sin embargo, al igual que una profesión es más que un agregado de actividades, la formación no se reduce a la adquisición de un listado de competencias. La formación es una síntesis de competencias orientadas a una profesión. En segundo lugar, el rol que ejerce un profesional no hace referencia a la capacidad, habilidad o destreza para realizar ciertas actividades o tareas concretas, en suma, a las competencias profesionales. Por el contrario, es un término que se encuentra vinculado al papel que ejerce un profesional, esto es, a la profesión. En definitiva, ni la competencia ni el rol se vinculan directamente a la profesión, sino a aspectos de esta. Por este motivo, la definición del marco competencial y de roles profesionales requiere tomar en consideración otro concepto, a saber, el de cualificación.

En este sentido, la cualificación ha sido el instrumento a través del cual la Unión Europea propuso la integración en términos de formación desde sus inicios con el Tratado de Maastricht (1993)⁴⁴⁴. Actualmente, las dos normativas más importantes sobre la materia son, en primer lugar, la Recomendación 2017/C 189/03 del Consejo, de 22 de mayo de 2017, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente⁴⁴⁵. En segundo lugar, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente⁴⁴⁶. Esta última estructura las cualificaciones susceptibles de acreditación en un único marco en función de niveles crecientes de competencia (Rec. 2017/C 189/03 del Consejo, de 22 de mayo de 2017, Anexo I y II).

Este sistema se trasladó al ámbito nacional a través del Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente⁴⁴⁷. Este, no solo completa el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, sino que también lo adapta al marco europeo⁴⁴⁸. Por lo tanto, el Real Decreto 272/2022 es la norma que vertebra y unifica las cualificaciones a nivel nacional y permite su equiparación a nivel europeo (RD 272/2022, Artículo 1). Esto incluye, por una parte, la formación profesional (ciclos formativos) y la formación profesional para el empleo (certificados de profesionalidad), regulados actualmente por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y por el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional⁴⁴⁹⁻⁴⁵⁰. Por otra, los Títulos de Graduado,

⁴⁴⁴ UNIÓN EUROPEA, *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de la Unión Europea L 191, 29 de julio de 1992, pp. 1-112.

⁴⁴⁵ UNIÓN EUROPEA, *Recomendación 2017/C 189/03 del Consejo*, de 22 de mayo de 2017, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente. Diario Oficial de la Unión Europea C 189, 15 de junio de 2017. Recuperado el 23/05/2023.

⁴⁴⁶ UNIÓN EUROPEA, *Resolución del Parlamento Europeo*, de 17 de mayo de 2017, sobre el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (2016/2798(RSP))

⁴⁴⁷ Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente. «BOE» núm. 109, de 7 de mayo de 2022.

⁴⁴⁸ Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior. «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 2011.

⁴⁴⁹ Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. «BOE» núm. 78, de 1 de abril de 2022.

⁴⁵⁰ Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. «BOE» núm. 174, de 22 de julio de 2023.

Máster y Doctor, desarrollados con carácter general en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad⁴⁵¹.

La cualificación mantiene una relación estrecha con los conceptos de competencia y rol profesional. La LO 3/2022 define la cualificación como “la competencia para el desempeño de una actividad profesional acreditada oficialmente por títulos, certificados o acreditaciones”. Es decir, la cualificación capacita a una persona – en términos de conocimientos, habilidades y destrezas – para el ejercicio de una profesión. En este sentido, no debe confundirse la cualificación con la titulación, que hace referencia a su acreditación legal. Cada uno de los conocimientos, habilidades y destrezas de una cualificación reciben el nombre genérico de competencia. Dentro de estas hay que distinguir dos tipos, las competencias profesionales y las competencias básicas.

En primer lugar, las competencias profesionales. Estas son definidas por artículo 2.5 de la LO 3/2022 como “el conjunto de conocimientos y destrezas que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo”. Las competencias profesionales se expresan en “estándares de competencia” (LO 3/2022, artículo 2.5). Estas se definen como “[...] el conjunto detallado de elementos de competencia que describen el desempeño de las actividades y las tareas asociadas al ejercicio de una determinada actividad profesional con el estándar de calidad requerido” (LO 3/2022, artículo 2.5). De esta manera, un estándar de competencia es un conjunto de competencias profesionales afines. En segundo lugar, las competencias básicas son definidas según la LO 3/2022 (Artículo 2.4) como “[...] aquellas [...] consideradas necesarias para la realización y desarrollo personal, para participar activamente en la sociedad o mejorar la empleabilidad [...] en tanto que promueve el desarrollo integral de la persona” (LO 3/2022, Artículo 2.4). Por consiguiente, las competencias básicas rebasan el estricto ámbito de la actividad profesional al que aluden las competencias profesionales, son de carácter transversal y se vinculan con el papel de las personas en la sociedad.

Las competencias básicas y profesionales de una cualificación – según los artículos 5 del RD 1128/2003 y el artículo 45.2. de la LO 3/2022 – se expresan conjuntamente en la noción de competencia general. Por lo tanto, la competencia general de una cualificación describe la síntesis de las habilidades, conocimientos y destrezas que adquiere un profesional y que lo habilitan – en términos de capacidades – para el ejercicio de una profesión.

Ahora bien, es importante destacar que la normativa general que regula los estudios universitarios (Grados, Máster y Doctorado) – el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad – ignora el concepto de competencia profesional⁴⁵². No obstante, ciertas normativas de desarrollo de estos estudios incorporan el concepto genérico de competencia, que hace referencia a unos contenidos mínimos que deben desarrollar los planes de estudio de los distintos títulos (RD 822/2021, artículo 5). Asimismo, el artículo 4.2 del RD 822/2021, de 28 de septiembre impone a los planes de estudio la incorporación de principios y valores democráticos, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, mayor problema presenta la noción de rol profesional. No existe ninguna definición legal de este concepto dentro del ordenamiento jurídico español. No obstante, no es

⁴⁵¹ Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. «BOE» núm. 233, de 29 de septiembre de 2021.

⁴⁵² Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. «BOE» núm. 78, de 01/04/2022.

una noción desconocida en el discurso legal⁴⁵³. A partir de estos usos se puede definir el rol profesional como el papel concreto que juega un profesional dentro de un equipo de trabajo, esto es, dentro de las relaciones de coordinación que mantiene con el resto de miembros. Ahora bien, el ejercicio de ese papel puede requerir la adquisición de nuevas competencias. En el caso de que el rol exija únicamente una o varias competencias profesionales, estas se obtendrán a través del aprendizaje formal. En este caso, la nueva competencia profesional podrá incorporarse a la cualificación con otra cualificación distinta (por ejemplo, un certificado de profesionalidad) con la que deba complementarse la primera. Por su parte, si el rol también implica una competencia básica (por ejemplo, habilidades de liderazgo) esta se puede adquirir a través del aprendizaje informal.

2.1.- Competencias profesionales para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar

Las competencias pueden ser definidas como conjuntos complejos de conocimientos, habilidades, actitudes, valores, emociones y motivaciones que cada persona o cada grupo pone en acción en un contexto concreto para hacer frente a las demandas específicas de cada situación. Según la SEGG, se pueden clasificar en 3 grupos. Las primeras son las competencias teóricas o conceptuales, que se equipararían a las competencias profesionales según el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, y tienen relación con la información que se posee y como esta se gestiona. Las segundas son las competencias prácticas o procedimentales, y están relacionadas a cómo actúan los y las profesionales y las terceras son las destrezas cognitivas, relacionales o de comunicación y los saberes actitudinales y éticos⁴⁵⁴. Tanto el segundo como el tercer grupo se podrían equiparar con las competencias básicas presentes en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio.

Respecto a las competencias teóricas o conceptuales, o competencias profesionales, ya se ha identificado la necesidad que los/as profesionales del ámbito adquirieran o actualicen conocimientos en relación con la prevención de la pérdida de vivienda, la Atención Centrada en la Persona, los procesos de “Housing First”, la Gestión de Casos, la Intervención Comunitaria Multidisciplinar, la perspectiva de género y el abordaje de la salud y la salud mental del grupo. Algunos de los modelos de intervención, técnicas terapéuticas o conocimientos básicos que son de especial relevancia para trabajar en esta dirección son⁴⁵⁵: la evaluación integrada y centrada en la persona, planificación de la atención y gestión de casos; el tratamiento integrado de diagnóstico dual, con los elementos centrales de reducción de daños, etapas de cambio y entrevista motivacional; la atención centrada en la recuperación; la atención informada del trauma; la conciencia intercultural; la evaluación del riesgo de suicidio/salud mental; las Directivas anticipadas o planificación de prevención de recaídas; el enfoque basado en fortalezas y Plan de Acción para la Recuperación del Bienestar; el empleo con apoyo; la

⁴⁵³ Usos del término rol profesional se encuentran en el Real Decreto 546/1995, de 7 de abril, por el que se establece el título de Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería y las correspondientes enseñanzas mínimas; el Real Decreto 558/1995, de 7 de abril, por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería; y en el Real Decreto 1593/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia y se fijan sus enseñanzas mínimas.

⁴⁵⁴ GRUPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINAR DE EDUCACIÓN GERONTOLÓGICA (SEGG), *Documento de consenso sobre Competencias Comunes de los Profesionales de la Gerontología Clínica y Social*, 2013

⁴⁵⁵ TSEMBERIS, Sam, PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020.

integración comunitaria e inclusión social, incluso mediante el uso de prescripciones sociales; la intervención breve o intervención SAOR (su acrónimo en inglés hace referencia a Apoyar, Preguntar y Evaluar, Ofrecer Asistencia, Referir); el entrenamiento de naloxona, y el RCP/Primeros Auxilios.

Pero después de todo lo referido anteriormente se puede afirmar que no es suficiente con la adquisición de competencias teóricas, conceptuales o profesionales. Es imprescindible la adquisición de competencias prácticas o procedimentales que son las denominadas como competencias básicas. En la tabla siguiente se pueden ver las competencias prácticas o procedimentales que deben mostrar los y las profesionales que configuraran el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar. Para su elaboración se han revisado las competencias requeridas en diferentes servicios y roles enmarcados en la provisión de vivienda y el abordaje comunitario en personas sin hogar.

Figura 14: Competencias prácticas o procedimentales para el impulso y servicios de base comunitaria y familiar



Fuente: Extraído del Enfoque De Derechos Humanos, del documento “A Housing First Manual for Ireland” y de ofertas de trabajo de Técnico/a De Vivienda.

Respecto a las competencias necesarias para que un/a profesional trabaje centrado en la persona, la capacidad de escucha y empatía son clave en primera instancia para establecer la alianza terapéutica, y al largo de la intervención, para tener la capacidad de negociar con la persona los apoyos que desea o necesita. Un/a profesional que trabaja centrado/a en la persona debe tener una mirada flexible y holística que permita ir más allá de su especialización entendiendo que las necesidades de las personas usuarias son variadas e individualizadas. Por ejemplo, el gestor/a de casos deberá adaptar las intervenciones a la edad, las capacidades, la cultura, el género, y a las necesidades y deseos cambiantes de la persona con la que está trabajando⁴⁵⁶.

Muy relacionado con el trabajo centrado en la persona están las competencias comunicativas y de relación. No sólo aquello relativo a la comunicación verbal, que implica

⁴⁵⁶ MILANEY, Katrina, *The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness: part 2: the 6 dimensions of quality*, Professional case management, 2012, 17.1, pp. 4-12.

utilizar un lenguaje que sea comprensible para la persona con la que se está trabajando, y que no estigmatice, sino también lo relativo a la comunicación no verbal, el lenguaje corporal, el tono de voz y el contacto visual. De nuevo, la base para establecer una buena alianza terapéutica se basa en una interacción auténtica, empática, coherente y que muestre respeto y esperanza⁴⁵⁷. Así pues, este enfoque implica disponer y cultivar habilidades vinculadas no sólo a la relación de ayuda, sino también a como se muestra el respeto por el otro con afectividad, paciencia y comprensión⁴⁵⁸. De igual modo, acompañar en la toma de decisiones y en la resolución de problemas es básico como profesional de un equipo de trabajo que se basa en el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria. Por ello, la creatividad es una competencia básica para enfrentar los desafíos⁴⁵⁹.

La competencia de trabajo en equipo es básica tanto en *Housing First* como en la Intervención Comunitaria Interdisciplinar, puesto que usar un enfoque en equipo es la forma más efectiva de coordinar el trabajo individual del personal para beneficio de una misma persona. Es por este motivo que todas las personas que conforman el equipo deben compartir los valores humanistas y basados en la justicia social. Otras competencias son valoradas en los recursos de apoyo comunitario debido a la intervención individualizada en función de la persona y su entorno. Esto implica la necesidad de contar con un/a profesional flexible, adaptable, con creatividad, con herramientas para trabajar con y desde la diversidad, y la capacidad para trabajar con la comunidad. Debido el desafío que implica la transformación del modelo, y al hecho que el proceso de desinstitucionalización va a ser lento, es importante que la persona que va a trabajar en sinhogarismo desarrolle resistencia a la frustración, y tenga una alta gestión de sus propias emociones.

Por último, el concepto de abogacía es definida como el Marco de Trabajo para la Práctica de la Asociación Americana de Terapeutas Ocupacionales como los “esfuerzos dirigidos a promover la justicia ocupacional y a empoderar a los clientes a buscar y obtener recursos para participar de lleno en las ocupaciones de la vida diaria”⁴⁶⁰. Así pues, la abogacía contempla defender los derechos de las personas sin hogar para conseguir cambios en la comunidad, ya sean físicos, sociales o culturales, que permitan construir una sociedad más inclusiva para el grupo.

2.2.- Nuevos roles profesionales para el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar

Tal como se ha comentado anteriormente, es preciso combinar la actualización de los competencias profesionales y básicas de los profesionales sociales y sanitarios, entre otros, a la vez que se crean nuevos roles profesionales. Tal como se ha comentado en el apartado sobre marco competencial y roles profesionales, el “rol profesional” hace referencia al papel concreto que juega un profesional dentro de un equipo de trabajo y por tanto no tiene por qué estar relacionado con una sola profesión. A continuación, se presentarán algunos de los nuevos roles

⁴⁵⁷ TSEMBERIS, Sam; PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020; MILANEY, Katrina, *The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness: part 2: the 6 dimensions of quality. Professional case management*, 2012, 17.1, pp. 4-12.

⁴⁵⁸ GRUPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINAR DE EDUCACIÓN GERONTOLÓGICA (SEGG), *Documento de consenso sobre Competencias Comunes de los Profesionales de la Gerontología Clínica y Social*, 2013.

⁴⁵⁹ TSEMBERIS, Sam, PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020.

⁴⁶⁰ ASOCIACIÓN AMERICANA DE TERAPIA OCUPACIONAL, *Marco de Trabajo para la Práctica de Terapia Ocupacional: Dominio y Proceso* (4 edición), 2020, traducción de la Universidad San Sebastián de Chile, p. 51.

que demanda el enfoque basado en derechos humanos y en el impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar

2.2.1.- Técnico/a de Vivienda

Para detallar las funciones y competencias del perfil de Técnico/a de Vivienda, se compararán 4 ofertas de trabajo en Mallorca, Sevilla, Barcelona y Madrid. En las dos primeras el rol profesional es denominado técnico/a de vivienda, en la tercera se define como técnico/a de vivienda en desinstitucionalización, y en la última, técnico/a de vivienda del Programa *Housing First*. La misión del Técnico/a de Vivienda es acompañar en los procesos de los/as participantes de los proyectos en todo lo relativo a la gestión de vivienda y las comunidades de vecinos, con el objetivo de normalizar sus vidas y su integración sociolaboral, en coordinación con el equipo de servicios, contribuyendo a la transformación social necesaria para la erradicación del sinhogarismo. Así pues, sus funciones se basarán en acompañar en la búsqueda de viviendas de alquiler, en la realización de gestiones administrativas y del mantenimiento de los pisos (suministros, comunidad, empresas de reparaciones...), ser intermediario con propietarios/as, comunidades de vecinos/as, empresas suministradoras y compañías aseguradoras, realizar un seguimiento periódico de la situación de los pisos (visitas a los pisos, reposición y arreglo de desperfectos, etc.) y apoyo y coordinación con el equipo de intervención social y todo lo relativo al desarrollo de acciones comunitarias.

Sobre el perfil profesional, tanto se pide titulación universitaria en rama de ciencias sociales, como específicamente un diplomado o graduado en Educación Social, o bien la titulación de Técnico/a Superior en Integración Social o equivalente. En general, se requiere formación específica en intermediación o mediación para la resolución de conflictos en general, o en particular, en el ámbito residencial y/o vecinal, conocimiento del sector inmobiliario, de la LAU y de la ley de propiedad horizontal, conocimientos de idiomas (inglés, francés o árabe) y en alguna oferta habilidades comerciales o de negociación y formación en el ámbito tecnológico, de marketing y de publicidad aplicada al sector inmobiliario. Las competencias requeridas son orientación al logro de objetivos, trabajo en equipo y colaboración, capacidad relacional y de comunicación, alta gestión emocional, flexibilidad y adaptación al cambio, iniciativa, capacidad de negociación, resolución de conflictos y toma de decisiones, capacidad organizativa y de gestión y creatividad, dinamismo e innovación. Desde el enfoque de *Housing First* este rol es denominado Administrador de Casos de Vivienda, y asume la responsabilidad de ayudar a los clientes, y a los propietarios, a gestionar el alquiler, a la vez que trabaja en colaboración con el resto de los miembros del equipo para mantener la buena reputación del programa como un servicio de vivienda asistida. Claramente, el profesional que asuma este rol debe tener muy buenas capacidades comunicativas, puesto que debe interlocutar entre los trabajadores del ámbito de la vivienda, los propietarios, la persona usuaria y el personal de servicios de apoyo, representando los intereses de todas las partes.

2.2.2.- Gestor de Casos

El desarrollo de la Atención Centrada en la Persona en el ámbito residencial en personas mayores requiere del Profesional de Referencia, que es un profesional de atención directa que vela por los intereses, preferencias y derechos de los residentes, y actúa como su interlocutor

en el centro residencial⁴⁶¹. Puesto que conceptualizamos a la persona en situación de sinhogarismo viviendo en la comunidad, esta figura se equipararía al Gestor de Casos, que conoce a la persona, se vincula y lo acompaña en la recuperación de su proyecto de vida a través de los diferentes espacios comunitarios requeridos, al uso de las redes otros servicios (empleo, educación, justicia...) y a la coordinación con otros miembros del equipo de Intervención Comunitaria Interdisciplinar que puedan ser de utilidad en el proceso de cambio. Se pueden ver los detalles de este rol profesional en el apartado 2.3.2.5 de este informe.

2.2.3.- Técnico/a en Empleo con Apoyo

El Técnico en Empleo con Apoyo ayuda a la persona a identificar trayectorias profesionales significativas que tengan un impacto positivo en la identidad personal y por lo tanto en la calidad de vida. Ayuda por lo tanto a las personas en condiciones e sinhogarismo a buscar (y conseguir) empleo. Para que este objetivo puede ser cumplido, el Técnico en Empleo con Apoyo puede dar soporte en el momento de escribir un curriculum vitae, buscar ofertas de trabajo pertinentes, preparar a las personas usuarias para las entrevistas, encontrar el transporte necesario para trasladarse de casa al trabajo, recibir capacitación específica, y desarrollar las habilidades para ajustarse a un horario de trabajo y aceptar nuevas responsabilidades. De igual modo puede convertirse en una figura de enlace entre la persona y su empleador/a, negociando adaptaciones del puesto de trabajo si así se requiere. Aun así, cabe destacar que, aunque haya un profesional especializado en el tema, el lema en “Housing First” es que el “trabajo es asunto de todos”, puesto que implica que todos los miembros del equipo contribuyan en mayor o medida a este fin si esa es la prioridad para la persona usuaria⁴⁶².

2.2.4.- Mediador/a comunitario/a o Conector/a comunitario/a

El Mediador comunitario no sólo trabaja en beneficio de las personas a las que atiende, sino que también tiene una responsabilidad fundamental hacia las comunidades en las que interviene. El resultado del se trabajo puede culminar en un beneficio compartido donde la persona mejora la convivencia en su entorno, las comunidades se vuelven más ricas, más, fuertes y más cohesionadas⁴⁶³. “Si queremos que las instituciones vayan a menos, la comunidad tiene que ir a más” (EPSH12-19.04-Tercer Sector).

Dado el alto número de personas extranjeras en situación de sinhogarismo, cabe destacar la importancia del conocimiento de otras lenguas y otras culturas. Así pues, se podría conceptualizar al Mediador Comunitario como un profesional dirigido a disminuir la barrera cultural y lingüística que puede haber entre las personas participantes y el equipo técnico de los proyectos. Este rol profesional lo podrían llevar a cabo personas que hablen los idiomas de origen de las personas usuarias y sus culturas, así como sus realidades particulares en el sinhogarismo. Estos profesionales son especialmente relevantes en el tránsito de la situación de calle, o en la pernocta en recursos puntuales como puerta de entrada a las intervenciones de más

⁴⁶¹ DÍAS VEIGA, Pura et al. “¿Estamos mejorando la atención? Efectos de intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en un grupo residencial”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de servicios sociales*, 2016, 61, pp. 53-63.

⁴⁶² TSEMBERIS, Sam; PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE A Housing First Manual for Ireland, Irlanda, diciembre del 2020.

⁴⁶³ PIEDRA CRISTÓBAL, Julio, “Aproximación a la Mediación Comunitaria. Retos y desafíos”, *Revista de Mediación*, 2017, 10.1, pp. 2340-9754.

larga duración. Aun así, este perfil puede ser necesario también en el momento de acceder a una vivienda y al largo de todo el proceso⁴⁶⁴.

2.2.5.- Experiencias y propuestas

A continuación, se extraerán de las experiencias de abordaje del sinhogarismo en diferentes países europeos, ya expuestas anteriormente en este informe, las cuestiones relativas a los profesionales y a las competencias requeridas que pueden servir como ejemplo de buenas prácticas. Tomando como ejemplo Väinölä Housing First en Finlandia⁴⁶⁵, un servicio de apartamentos individuales ubicados en un único bloque, cabe destacar el apoyo 24/7 de un equipo de once profesionales de diversos ámbitos: social, salud, voluntariado, coordinación y un/a formador/a para el empleo. Es importante destacar el uso del enfoque de gestión de casos, que recurre tanto al equipo profesional del propio servicio como a proveedores externos de servicios cuando es necesario. Basándose en el objetivo de fomentar el apoyo y la integración social a través de una experiencia de trabajo de baja exigencia, se promueve que las tareas de limpieza y jardinería sean asumidas de manera voluntaria por las personas usuarias del proyecto. De igual modo, las personas que viven en Väinölä Housing First también participan en actos que promueven su integración social en la comunidad.

Otro ejemplo que destacar en Finlandia, que apeló a las competencias de los/as profesionales, fue la reconversión en el 2009 del albergue Alppikatu 25⁴⁶⁶, que funcionaba desde un modelo centrado en la institución, en un hogar. Esto implicó un cambio radical de mirada, que entre otras consecuencias supuso la flexibilización de las normas de convivencia o el hecho que las personas usuarias pudieron formar parte de la planificación y ejecución del servicio. Par facilitar la transición del cambio de modelo se alentó al personal de Appikatu 25 a capacitarse en conocimientos de enfermería práctica avanzada. Facilitar un itinerario educativo fue una manera de estimular el compromiso con el cambio de los/as profesionales. Así pues, se estableció que las personas que recibieran la formación adicional podrían tener un trabajo en el nuevo servicio de vivienda con apoyo. Así pues, fue el mismo personal que diseñó y llevó a cabo la transformación del servicio. El abordaje centrado en la persona no sólo se basa en incluir a las propias personas usuarias del servicio, sino también a los/as profesionales que lo sustentan. De igual modo, la renovación en las competencias del personal siguió un ciclo natural, puesto que cuando un profesional se jubilaba, se contrataban a profesionales con los conocimientos requeridos. Actualmente el servicio de vivienda con apoyo Alppikatu 25 se compone de 22 profesionales, personal formado en trabajo social y en el ámbito sanitario como son enfermeras, fisioterapeutas, supervisores de bienestar social y orientadores laborales, aparte de portería y secretaria. Se trabaja por turnos por tal de dar servicio las 24 horas.

Otro aspecto clave en Finlandia para el abordaje del sinhogarismo son los servicios de asesoramiento sobre vivienda, que durante los años 2001–2008, redujeron los desalojos en un 32 % en Helsinki. Estos servicios también pueden brindar apoyo psicosocial. De igual modo, tanto las empresas de vivienda social como los servicios sociales proporcionan asesoramiento sobre vivienda. Así pues, es necesario que los profesionales del ámbito tengan conocimiento

⁴⁶⁴ PLATAFORMA VIDAS, TANGENTE y MEANS EVALUACIÓN, *Informe parcial de resultados intermedios de la fase de escucha: Imaginarios, Narrativas y marcos conceptuales de los procesos de desinstitucionalización de los proyectos piloto*, España, 2023.

⁴⁶⁵ PLEACE, Nicholas; MINISTRY OF THE ENVIRONEMNT, *The Finnish homelessness strategy—an international review*, Helsinki, 2015.

⁴⁶⁶ Y-FOUNDATION, *A Home of You Own, Housing first and ending homelessness in Finland*, Helsinki: Y-Foundation, 2017.

sobre el trabajo de asesoramiento en vivienda en general y con perfiles más específicos como podrían ser los residentes de origen inmigrante.

Por último, destacar que en Finlandia existen niveles de apoyo de baja intensidad, que pueden significar visitas domiciliarias realizadas por profesionales sanitarios o sociales realizadas una vez a la semana o una vez al mes. Este apoyo permite brindar apoyo a las personas sin hogar más marginadas, y que no viven en vivienda asistida. Dentro de Europa, pero cambiando de país, en el programa Chez-Soi d'abord (2011-2016) en Francia, la vivienda se proporciona dentro del mercado privado de alquiler. El apoyo es proporcionado por un equipo multidisciplinar que incluye profesionales pares y sigue un modelo de Tratamiento Asertivo Comunitario, con una ratio de 10 personas usuarias por cada profesional.

En cambio, en Irlanda, en el proyecto Housing First Dublín⁴⁶⁷, el equipo del servicio Housing First responde a una configuración de gestión de casos intensiva, y hay disponible un equipo profesional que cuenta con especialistas en consumo de alcohol y drogas, salud mental y física y asesoramiento. Los servicios del equipo clínico están disponibles tanto para las personas que son atendidas con menor intensidad por el equipo de calle como para las personas atendidas por el servicio Housing First. Este equipo trabaja con una ratio de hasta 10 personas usuarias por profesional, y también consta de profesionales centrados en la búsqueda y la gestión de viviendas, teniendo como una de sus funciones específicas la búsqueda de viviendas adecuadas en el sector del alquiler privado.

En los Países Bajos, el HVO Querido Discus⁴⁶⁸ es un servicio Housing First en Ámsterdam, con 45 profesionales, con 4 coordinadores/as de equipos y 2 gerentes de proyecto para 275 personas usuarias. La intervención se estructura a partir de un encuentro semanal en la casa de la persona usuaria, en un lugar público o en las oficinas del servicio, o si las personas usuarias lo prefieren, un contacto telefónico. El apoyo proporcionado se basa en un modelo de gestión de caso intensiva que incluye ayuda para la retención de la vivienda, gestión diaria en el hogar apoyo para acceder a servicios de salud, alcohol y drogas y otros, apoyo para la integración social, que incluye ayuda práctica para el restablecimiento de los vínculos familiares y, por último, ayuda con las gestiones en el sistema de justicia criminal cuando sea necesario. La ratio profesional/persona usuaria de este servicio es de entre 6 y 9 personas por cada profesional, aunque el número de casos puede ser menor cuando un/a profesional trabaja con personas con grandes necesidades. El apoyo es fluido, varía y cambia según las necesidades y los deseos de la persona usuaria.

Otro servicio que sigue los principios del “Housing First” en Países Bajos es el Housing First Utrecht⁴⁶⁹, donde cada persona usuaria tiene dos profesionales dedicados. Cabe tener en cuenta que la mayor parte del equipo de Housing First tiene formación en trabajo social, y añadir que hay un/a profesional de apoyo par en el equipo. La ratio de cada profesional es de 8 personas usuarias, y de intervención indirecta de hasta otras 5 personas. Esto significa que cada persona usuaria tiene un/a profesional principal y uno/a secundario/a, a quien puede acudir si su profesional principal no está disponible. Las necesidades individuales de cada persona usuaria de Housing First determinan la intensidad del apoyo proporcionado, y sus profesionales de referencia se encargan de organizar los servicios externos cuando es necesario. Este es un modelo de atención mixto entre la Intervención Asertiva Comunitaria y la Gestión de Casos Intensiva.

⁴⁶⁷

DUBLIN

REGION

HOMELESS

EXECUTIVE

http://www.homelessdublin.ie/sites/default/files/publications/HFirst_Evaluation2015.pdf

⁴⁶⁸ HVO QUERIDO <https://hvoquerido.nl/>

⁴⁶⁹ TUSSEN DE VOORZIENING <https://tussenvoorziening.nl/>

Por último, en Portugal, el servicio Housing First Casas Primeiro⁴⁷⁰ consta de un equipo de 6 profesionales que atiende a un máximo de 60 personas. Así pues, la ratio por cada profesional es de un máximo de hasta 10 personas, y el tipo de apoyo proporcionado gira en torno a una visita semanal en la vivienda, con el objetivo de asegurar la estabilidad de la misma y la salud y el bienestar de la persona. El equipo de Casas Primeiro puede conectar a las personas usuarias con otros servicios. La gestión de casos también se utiliza para conectar a las personas usuarias del servicio con apoyos proporcionados externamente cuando lo solicitan, como servicios de salud mental. Así pues, casas Primeiro ofrece una combinación flexible de apoyos y gestión de caso. Los apoyos pueden incluir gestión del caso para acceder a beneficios y servicios sociales y ayuda para el restablecimiento de contactos familiares, acceso a servicios de educación y empleo, acceso a servicios de salud mental y física, vinculación con los servicios comunitarios, apoyo para la gestión y el mantenimiento del alojamiento, el establecimiento de relaciones positivas con los/as caseros/as y el vecindario o cuidados personales.

3.- Identificación de itinerarios que describan los procesos de transformación hacia los nuevos roles profesionales

La transformación de los profesionales, del ámbito social o del cuidado, de la Cultura de la institucionalización hacia una Cultura en derechos humanos, requiere un abordaje multisectorial. La mera transformación de las cualificaciones, competencias y roles profesionales de la intervención social y/o del cuidado es necesaria pero no suficiente para la transformación del modelo. A continuación, se exponen algunos de los diferentes itinerarios que se deben abordar para dar respuesta a la transformación de los/as profesionales a un modelo de impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar en el ámbito del sinhogarismo.

3.1.- Transformación de los grados universitarios, ciclos formativos y certificados de profesionalidad

Cabe destacar que, así como las competencias de los planes de estudio de los grados universitarios sanitarios y los ciclos formativos están regulados a través de decretos ley y/o sus órdenes correspondientes, en los grados universitarios sociales no existe esta regulación. De igual modo, las competencias reguladas por BOE son una referencia, y en base a ella cada universidad detalla las competencias de sus planes de estudio en función de los valores propios y de las competencias de universidad formuladas. Si se analiza la presencia de competencias y contenidos alineados con la transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios dentro de las competencias de estos planes de estudios regulados, o libros blancos a falta de ellos, se encuentra una presencia errática en cantidad y calidad, de las categorías alineadas con este marco (se ha tomado como referencia conceptos sobre el enfoque basado en derechos humanos, los modelos de vida independiente, el fomento de la autonomía, la participación en la comunidad o la atención centrada en la persona).

Debido a la heterogeneidad en las competencias de los planes de estudio, cabe determinar que hay que establecer medidas para la actualización de conocimientos y

⁴⁷⁰ ASSOCIAÇÃO PARA O ESTUDO E INTEGRAÇÃO PSICOSSOCIAL <https://www.acips.pt/>

habilidades de los actuales profesionales sociales, sanitarios y de otros ámbitos, y trabajar paralelamente en la planificación de los planes de estudios de los que serán los futuros profesionales. Dado el Real Decreto 822/2021 de 28 de setiembre⁴⁷¹, la mayoría de las universidades españolas están reformulando en mayor o menor medida los planes de estudio de grados y másteres. Esta situación provee de la oportunidad de proponer la transversalización en los planes de estudio de todos los grados y másteres, no sólo los del ámbito social o sanitario, del enfoque en derechos humanos y el desarrollo de la inclusión a través de la formulación de un grupo de resultados de aprendizaje afines. De igual modo, hay que revisar en detalle los planes de estudio de los grados sociales y sanitarios para que incluyan las competencias profesionales y las competencias básicas que se han determinado anteriormente en este informe que son imprescindibles para la transformación del modelo actual al modelo de impulso de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar. Algunas de las competencias profesionales o teóricas propuestas se ajustarán a la cualificación concreta que se está proponiendo. Por ejemplo, un/a enfermero/a podrán profundizar más en conocimientos relacionados con la salud y la enfermedad en el ámbito del sinhogarismo, a la vez que un educador social podrá profundizar más en estrategias de intervención comunitaria para la inclusión de este colectivo. Las competencias básicas o prácticas sí que deben ser transversales en todos los grados del ámbito social y sanitario, así como en los ciclos formativos de grado medio y superior del ámbito social y de salud y los certificados de profesionalidad.

Por su parte, en lo relativo a la formación profesional y los certificados de profesionalidad, el legislador plantea la transformación de los profesionales a una mirada de atención centrada en la persona en el cuidado a través de dos vías. La primera de ellas, presente en el artículo 9 de la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos sociales, consiste en complementar las cualificaciones existentes con un certificado de profesionalidad que incorpore contenidos a la Atención Integral Centrada en la Persona, Planificación centrada en la persona, ética aplicada, programas de inclusión, etc. Esta misma vía se plantea también en la Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, que incorpora en el Anexo II una propuesta de módulos formativos para un certificado profesional específico para la asistencia personal⁴⁷². Asimismo, como segunda vía de transformación, en el Anexo (artículo 19) de esta última norma se plantea la posibilidad de revisar los certificados de profesionalidad existentes para adaptarlos a los requerimientos propios de la asistencia personal.

3.2.- Cambios en los convenios colectivos

Cabe destacar que la incorporación en los planes de estudio universitarios de competencias básicas que versen sobre el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de género o a los valores democráticos es de utilidad si estos contenidos se materializan en las funciones o realizaciones concretas de los puestos de trabajo a los que las distintas titulaciones que habilitan. Así pues, la transformación de las cualificaciones de los profesionales debe ir acompañada de un proceso que garantice materializar esos cambios en un puesto de trabajo. Esto implica abordar los convenios colectivos. Con carácter general, los convenios colectivos

⁴⁷¹ España. Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. «BOE» núm. 78, de 01/04/2022.

⁴⁷² Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se definen y establecen las condiciones específicas de acceso a la asistencia personal en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. («BOE» núm. 128, de 30 de mayo de 2023).

estudiados presentan dos vicios. En primer lugar, la propuesta de puestos de trabajo que prevén en los distintos sistemas de clasificación profesional que proponen comprenden ámbitos muy amplios y heterogéneos entre sí. Así, convenios como el IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores o el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad contemplan los mismos puestos de trabajo para ámbitos tan dispares como son las viviendas tuteladas y centros residenciales⁴⁷³. En segundo lugar, no especifican las vías de adquisición de las competencias generales que identifican como las más adecuadas a los distintos puestos de trabajo.

Con todo, resulta necesario un convenio colectivo estatal sobre los cuidados y el acompañamiento en la vida en comunidad – ya sea en viviendas colaborativas, tuteladas, o bien en el propio hogar – que equipare dentro de un mismo sistema de clasificación profesional a los distintos profesionales que requiere la Cultura en derechos humanos para las personas con discapacidad, las personas mayores, los menores y las personas sin hogar. En este convenio se han de definir las cualificaciones más adecuadas para cada puesto de trabajo, las competencias que requiere cada uno de ellos (y sus respectivas vías de adquisición), los roles profesionales que requiere el enfoque en derechos humanos y el abordaje basado en el apoyo familiar y comunitario, así como prever criterios distintos a la formación para el encuadre de los profesionales en los distintos grupos profesionales. De igual manera, es necesario superar los criterios de productividad para medir el rendimiento de los profesionales, incorporando otros indicadores como el desempeño en derechos humanos.

3.3.- Desarrollo profesional

Según el análisis de las competencias requeridas por los/as profesionales que deben transitar el proceso de desinstitucionalización y la creación de un sistema basado en apoyos familiares y comunitarios, y el hecho que sea necesario la creación de nuevos roles, se puede afirmar que este proceso requiere de profesionales con una práctica avanzada. Tal como ya se ha ido identificando anteriormente, trabajar en la comunidad con personas diferentes en contextos cambiantes y diversos, implica la necesidad de contar con profesionales con capacidad de análisis, toma de decisiones, habilidades de negociación o liderazgo, entre otros.

Una profesión que ha definido claramente que es la práctica avanzada, y como contribuye a mejorar la calidad de los servicios, y el coste-beneficio dentro del ámbito de salud, es la enfermería⁴⁷⁴. Esta disciplina ha comenzado a generar y adaptar nuevos roles y competencias con el objetivo de crear un sistema más rentable. Para transitar este cambio no solo es requisito indispensable ampliar las competencias o la formación, sino también incrementar la independencia, autoridad y liderazgo de los/as profesionales y establecer un compromiso firme que se vea reflejado en el marco legislativo y formativo de la enfermería.

Este cambio implica pasar de un modelo centrado en la organización a un modelo centrado en el desarrollo profesional. Existen varios autores que explican cómo las enfermeras transitan de un estado “novel” a un estado de “experta”. Ir logrando un nivel avanzado en la práctica de la enfermería implica no sólo la especialización en el conocimiento, que puede ser proporcionada por la educación posgraduada, sino también ampliar la experiencia práctica con tal de adquirir un conocimiento profundo para abordar situaciones individuales, familiares,

⁴⁷³ Resolución de 22 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica la modificación del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores. («BOE» núm. 291, de 5 de diciembre de 2022).

⁴⁷⁴ COMELLAS-OLIVA, Montserrat, “Developing the Advanced Practice Nurse in Catalonia”, *Revista Brasileira de Enfermagem*, 2016, 69, pp. 991-995.

grupales y necesidades de salud en la comunidad. Según la Asociación Canadiense de Enfermería, las enfermeras de la práctica avanzada combinan la formación con la experiencia clínica, las habilidades de liderazgo y la comprensión de las organizaciones.

Haciendo un paralelismo con la transformación de los/as profesionales que están y estarán implicados en los procesos de desinstitucionalización, se sugiere identificar en detalle los diferentes niveles de experticia que pueden encontrarse en cada competencia requerida para poder establecer un proceso de crecimiento al largo de la práctica profesional, que encamine a los/as diferentes profesionales necesarios para el modelo basado en apoyos familiares y comunitarios, a desarrollar su práctica avanzada. Este modelo puede tener varias ventajas. La primera es potenciar el autoconocimiento del propio profesional que le permita monitorear su crecimiento profesional. Esto podría implicar mentorías anuales con personal cualificado que acompañaran a la reflexión de las competencias adquiridas y a la toma de decisiones sobre como potenciar ese crecimiento, ya sea a través de formación o de cambios en la propia práctica profesional. La segunda es, que a través de la evaluación de estas competencias profesionales se podría identificar al/la profesional más adecuada para ciertos roles como el gestor de casos o el mediador comunitario.

3.4.- Cuidado de los profesionales

Existen investigaciones que identifican el agotamiento que supone trabajar en el ámbito del sinhogarismo. Para mejorar la resiliencia de los/as profesionales se deben tomar medidas como programas de promoción de la salud, revisión y posible reducción de las demandas laborales, asesoramiento personalizado y fomento del autocuidado⁴⁷⁵.

De igual modo, se encuentra en la literatura la necesidad de invertir en el bienestar de los miembros de los equipos de “Housing First”, para dar respuesta al hecho que están expuestos a traumas, situaciones volátiles, riesgos personales y dolor. La supervisión regular, el counselling o terapia si es pertinente, una capacitación adecuada y una cultura de apoyo entre los miembros del equipo deben ser apoyos estables que tengan en cuenta la naturaleza particularmente desafiante del trabajo⁴⁷⁶. Por último, cabe destacar que la gestión de casos requiere de conocimientos en relación con el equilibrio laboral y la gestión del estrés, incluida la prevención del agotamiento⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ METTE, Janika et al., “Engaged, burned out, or both? A structural equation model testing risk and protective factors for social workers in refugee and homeless aid”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020, 17.2, p. 583.

⁴⁷⁶ TSEMBERIS, Sam, PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020.

⁴⁷⁷ MILANEY, Katrina, “The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness: part 2: the 6 dimensions of quality”. *Professional case management*, 2012, 17.1: 4-12.

Capítulo Tercero. El marco jurídico necesario para el desarrollo de procesos de desinstitucionalización en España

1.- Normativa que impide o dificulta los procesos de desinstitucionalización y las alternativas de vida independiente

El análisis de la normativa española muestra carencias significativas en relación al objetivo de eliminar el sinhogarismo desde el fortalecimiento de las alternativas de vida independiente. Y aunque se ha consolidado el derecho a la vivienda adecuada, paso fundamental en este recorrido, no resulta suficiente. Como ejemplo se puede mencionar, entre otros, la Ley 1/2010 de 8 de marzo Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que reconoce el derecho a una vivienda adecuada a todos sus ciudadanos y a ciertos grupos vulnerables, pero impone condicionantes económicos como la acreditación de llevar una vida independiente con el suficiente grado de autonomía para hacer efectivo el ejercicio del derecho al acceso a la vivienda protegida. Esto limita el acceso y disfrute del derecho a una vivienda adecuada para aquellas personas o colectivos que no pueden, por diversos factores (personales, relacionales, coyunturales o estructurales), cumplir con este requisito, como es, precisamente, gran parte de las personas en situación de sinhogarismo. A la vez, la ley también contiene otras disposiciones que mantendrían al colectivo en el circuito institucional de servicios de atención al sinhogarismo, como cuando establece que la administración favorecerá el alojamiento transitorio de las personas físicas con riesgo o en situación de exclusión social, reforzando por vía legal, la institucionalización del colectivo.

Es preciso, por lo tanto, desarrollar nueva regulación legal a nivel nacional y autonómica que recoja las obligaciones internacionales y europeas al respecto y los principios del Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo. La normativa española debe inspirarse en el marco jurídico internacional y europeo que promueven procesos de desinstitucionalización orientados a resguardar la autonomía de grupos especialmente vulnerables, teniendo por objeto mitigar algunas de las principales consecuencias desfavorables de los procesos de institucionalización, previniendo y paliando la situación de carencia de hogar con miras a su eliminación progresiva.

Con todo, es posible identificar los rasgos de la normativa española que impiden o dificultan el tránsito hacia modelos de autonomía y vida independiente, como los siguientes:

a) Ausencia de regulación sistemática en materia de sinhogarismo:

En España no encontramos normativa que, de manera general y sistemática, aborde el fenómeno del sinhogarismo⁴⁷⁸ ni que establezca dispositivos, a nivel nacional o autonómico, orientados directamente a la promoción de la desinstitucionalización de las personas sin hogar. Este es el punto de inicio para situarnos en las recomendaciones que haremos en la sección siguiente y que intentan fomentar, desde una nueva regulación jurídica, itinerarios de desinstitucionalización de las personas sin hogar.

De esta forma, no podríamos afirmar que exista, actualmente, disposiciones que directamente impidan o dificulten los procesos de desinstitucionalización y de vida

⁴⁷⁸ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 2023, p. 10.

independiente en materia de sinhogarismo. Por el contrario, a la luz del contenido de este informe, resultaría plausible argumentar que, a partir de la normativa española descrita, podrían proyectarse itinerarios de desinstitucionalización para el colectivo de las personas sin hogar. Sin embargo, esta normativa envuelve una limitación: tanto el sinhogarismo como potenciales vías de desinstitucionalización, han quedado comprendidos en la regulación del derecho a la vivienda, incluyendo la nueva ley de vivienda de mayo de 2023 que introduce a nivel nacional la noción de sinhogarismo. Según veremos más adelante, el derecho a la vivienda es una herramienta clave, pero no excluyente, para abordar el fenómeno del sinhogarismo.

Así, dada la ausencia de normativa vinculada al sinhogarismo y la importancia de la regulación del derecho a la vivienda para construir itinerarios de desinstitucionalización, el presente informe analizó, en sus primeras secciones, una serie de instrumentos que, estando principalmente relacionados con el derecho a la vivienda, igualmente podrían vincularse al cumplimiento de fines propios de los procesos de desinstitucionalización; a saber: alcanzar un nivel de vida digna, participar plenamente de la vida en comunidad y favorecer la autonomía de las personas mediante el desarrollo de servicios sociales que las apoyen de acuerdo a sus necesidades y preferencias particulares. En efecto, identificamos una gran variedad de normas que regulan el derecho a la vivienda de un modo que intenta mitigar algunas de las principales consecuencias desfavorables de la institucionalización: por una parte, el aislamiento y segregación que impiden la integración a la vida en comunidad; y, por otra, la pérdida de control de las personas respecto de sus decisiones cotidianas, mermando su autonomía.

b) Presencia de la cultura institucional en la sociedad.

Aunque pareciera que la transición hacia un modelo de desinstitucionalización es una realidad que se da por sentada, lo cierto es que una serie de factores socioculturales, políticos y normativos dan cuenta de que no se trata de una tarea sencilla⁴⁷⁹.

La sociedad española, durante décadas, habría valorado una cultura del cuidado, estando ésta radicada en el seno de la familia antes que a nivel de las instituciones del Estado. De hecho, España ha sido considerado como un país donde la desinstitucionalización ha sido débil y donde el papel de la familia y la sociedad civil resulta predominante, generándose un fuerte sector informal de cuidados.⁴⁸⁰ Entonces, la apuesta, en último término, consiste en que el derecho contribuya paulatina y pedagógicamente a asentar una cultura de la desinstitucionalización que aún no estaría socialmente consolidada en España. En definitiva, en un escenario en que se reconoce que la cultura de la desinstitucionalización no estaría consolidada en España, se esperaría que una nueva regulación legal cumpla una función pedagógica, fomentando la adopción de modelos de desinstitucionalización y valorando la defensa de los derechos de todas las personas sin discriminación alguna. Estos modelos de desinstitucionalización deben reconocer y abordar el sinhogarismo.

⁴⁷⁹ ÁNGEL VERDUGO, Miguel y JENARO, Cristina, *ANED 2018-19. Task 1.2 Living independently and being included in the community. Country Spain*, ANED, 2019, disponible en https://sid-inico.usal.es/docs/F8/FDO27487/ES_ANED%202018_19.pdf (última consulta 25 de octubre de 2023), citado en ŠIŠKA, Jan y BEADLE-BROWN, Julie, *Report on the Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States, Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care*, 2020, p. 188, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/ceg-di-report-2020-1.pdf> (última consulta 25 de octubre de 2023).

⁴⁸⁰ BILL, Edgar, DOHERTY, Joe y MINA-COULL, Amy, *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*, Bristol University Policy Press, Bristol, 2000, p. 34.

c) El derecho a la vivienda en el combate al sinhogarismo: herramienta fundamental, pero no suficiente.

Si bien es cierto que el contenido del derecho a la vivienda se ha configurado de manera tal que es posible sostener una relación entre él y algunos principios claves de los procesos de desinstitucionalización, vale aclarar que la garantía del acceso a la vivienda digna es clave, aunque suficiente para enfrentar el problema del sinhogarismo desde el enfoque de la desinstitucionalización. El acceso a la vivienda (digna) y la desinstitucionalización son dos principios que, en conjunto, deben considerarse a la hora de abordar el sinhogarismo⁴⁸¹. Entonces, aun reconociendo que la garantía del acceso a la vivienda digna es fundamental, no resulta suficiente para trazar itinerarios de desinstitucionalización de las personas en situación de sinhogarismo. En este contexto, se debe superar la fórmula anclada exclusivamente en perfeccionar la regulación del derecho a la vivienda para hacer frente al sinhogarismo.

De hecho, aún si apostáramos únicamente a hacer frente al sinhogarismo por medio de garantizar el derecho a la vivienda, ciertamente debemos reconocer que en España la regulación de este derecho no se ha traducido en su debida protección. De esto dan cuenta varias condenas impuestas a España por parte del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales por vulnerar el derecho a la vivienda. El Comité conminó a España en reiteradas ocasiones (por ejemplo, a través de ocho sanciones en la década 2012-2022) a que tanto su legislación como la aplicación de esta se adecuarán a las obligaciones adquiridas a nivel internacional⁴⁸². En un sentido similar, el propio Tribunal Constitucional Español reprochó la pasividad del legislador estatal al regular el derecho a la vivienda⁴⁸³.

Por lo demás, la propia regulación constitucional del derecho a la vivienda presenta ciertas particularidades. El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se encuentra reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española, aunque no como un derecho fundamental, ya que el legislador constitucional lo situó conscientemente dentro del Capítulo Tercero (“De los principios rectores de la política social y económica”) y no en la Sección 1 del Capítulo Segundo que regula los derechos fundamentales. Si bien ambos capítulos se encuentren dentro del Título Primero de la Constitución titulado (“De los derechos y deberes fundamentales”), el hecho que el reconocimiento de un derecho se realice en diferentes capítulos y secciones acarrea indefectiblemente efectos jurídicos diferentes.

De esta forma, el ordenamiento jurídico español reconoce el derecho a la vivienda como un principio programático y no como un derecho fundamental. Mientras los principios *informan* la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, los derechos fundamentales *vinculan* a todos los poderes públicos⁴⁸⁴. El legislador constitucional tampoco habría reconocido el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” como un derecho ordinario, en el sentido de un derecho superior no fundamental, al no encontrarse entre los “Derechos y libertades” del Capítulo Segundo. Así las cosas, la regulación constitucional del derecho a la vivienda lo sitúa entre los principios rectores de la política social y económica.

⁴⁸¹ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 2023, p. 10.

⁴⁸² Véase SIMÓN MORENO, Héctor, “El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda”, *Revista Práctica de Derecho CEFLegal*, N° 169, 2015, pp. 105-156.

⁴⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018, de 22 de febrero; Sentencia del Tribunal Constitucional 43/2018, de 26 de abril; Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de julio.

⁴⁸⁴ Véase SIMÓN MORENO, Héctor, “El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda”, *Revista Práctica de Derecho CEFLegal*, n° 169, 2015, pp. 105-156.

Este conjunto heterogéneo de principios comprende diversos asuntos, como por ejemplo la protección social, económica y jurídica de la familia (art.39); el progreso social y económico (art.40); el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (art.41), entre otros.

En este contexto, vale preguntarse cómo se garantiza el derecho a la vivienda regulado en el artículo 47. En principio, habría dos mecanismos para ello: de acuerdo al sistema de garantías establecido en el artículo 53.3; y a través de su conexión con otros derechos superiores reconocidos en la Constitución. De acuerdo a los artículos 53 y 54 de la Constitución, los principios rectores de la política social y económica no son considerados como derechos per se, lo cual supone que su garantía dependerá de futuras leyes que los desarrollen, como es, por ejemplo, el caso de la nueva Ley de vivienda (12/2023). Como consecuencia de lo anterior, al no ser un derecho fundamental, no se puede recurrir en Amparo ante el Tribunal Constitucional para salvaguardar los principios rectores de la política social y económica, como el derecho a la vivienda. De tal manera, para proteger este derecho, se debe acudir a la jurisdicción ordinaria de acuerdo a las leyes que desarrollan.

2.- Cambios jurídicos necesarios

Por ello, España se debe consolidar un modelo de desinstitucionalización para atender la situación de las personas en situación de dependencia, incluyendo al colectivo sinhogarismo. Junto con eso, se requiere avanzar en la regulación sistemática del sinhogarismo, atribuyendo importancia a la garantía del derecho a la vivienda, aunque entendiéndolo como uno de los elementos necesarios para dar un tratamiento integral al sinhogarismo. Bien podría decirse que el acceso a la vivienda y la desinstitucionalización actúan como dos principios distintos que, junto a otros como el de la prevención, deben adoptarse al elaborar medidas integrales que hagan frente al complejo fenómeno del sinhogarismo.

El derecho a la vivienda es el marco de referencia para abordar la situación de las personas sin hogar en España. En general, tanto a nivel nacional como autonómico, se ha avanzado en la regulación de este derecho en armonía con principios propios de la desinstitucionalización. Sin embargo, una mejor regulación del derecho a la vivienda no significa necesariamente una mejor protección del colectivo sinhogarismo. Así, en el ámbito autonómico podemos encontrar normas que, estando referidas al derecho a la vivienda, obstaculizarían los procesos de desinstitucionalización del colectivo sinhogarismo. Esto se produce en un contexto de disparidad en cuanto a la regulación del derecho a la vivienda: de las diecisiete comunidades autónomas, solo en el estatuto de cuatro de ellas se reconoce este derecho, mientras que doce lo hacen en sus legislaciones. Y las legislaciones de algunas de ellas, no obstante el reconocimiento, establecen condiciones o requisitos que dificultan o impiden que personas en situación de sinhogarismo puedan acceder a la vivienda digna.

El marco jurídico internacional promueve procesos de desinstitucionalización orientados a resguardar la autonomía de grupos especialmente vulnerables, teniendo por objeto mitigar algunas de las principales consecuencias desfavorables de los procesos de institucionalización. Por un lado, el aislamiento y segregación que impiden la integración plena de los individuos a la vida en comunidad; y, por otro, la pérdida de control de las personas sobre sus decisiones cotidianas y sus proyectos de vida. Así, aún cuando el marco jurídico internacional no haga referencia directa al sinhogarismo, sí puede inspirar nueva normativa española en materia de desinstitucionalización que, a su vez, aborde explícitamente al sinhogarismo en el contexto de una nueva regulación de la situación de dependencia.

El marco europeo, en general, no aborda el fenómeno del sinhogarismo. Sin embargo, la Carta Social Europea revisada, en su artículo 31 numeral 2, se refiere a mecanismos que permitan prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con miras a su eliminación progresiva. Este instrumento fue aceptado por España en 2021, incluyendo el mencionado artículo sobre vivienda. Así, desde las obligaciones que surgen a partir de la Carta Social Europea (revisada) y desde los principios de desinstitucionalización presentes en la normativa jurídica internacional y europea, podemos justificar la creación de nueva normativa en España orientada a la desinstitucionalización de las personas sinhogar.

A la vez, el marco de análisis comparado de los países analizados en este informe ha avanzado en la regulación del derecho a la vivienda de manera tal que se corresponde con los principios de la desinstitucionalización. Sin embargo, solo algunos países han abordado explícitamente el sinhogarismo a propósito de la regulación del derecho a la vivienda, sin darle un tratamiento un sistemático ni regularlo necesariamente en clave de desinstitucionalización.

Por consiguiente, el marco jurídico que es necesario disponer para fortalecer y permitir los procesos de desinstitucionalización en España requiere:

a) .- Consolidar, a nivel nacional, un modelo de desinstitucionalización: nueva Ley General sobre la Protección de la Autonomía Personal y Atención de la Situación de Dependencia

En este contexto, una nueva Ley General sobre la Protección de la Autonomía Personal y Atención a la Situación de Dependencia, debería: a) incorporar grupos de personas no contemplados en la ley anterior⁴⁸⁵, como las personas en situación de sinhogarismo; b) establecer claramente un enfoque de desinstitucionalización; c) desarrollar no solo un enfoque basado en derechos humanos, sino que reconozca el cuidado como un derecho humano⁴⁸⁶; d) garantizar derechos subjetivos a la asistencia personal, cuya protección es indispensable para la autonomía de las personas en situación de dependencia y vulnerabilidad; e) proporcionar un marco normativo estable e integrador, que incorpore el impacto de género; y g) ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico español y con la normativa de la Unión Europea en la puesta en marcha del plan de desinstitucionalización y de cuidados.

b) .- Desarrollar nueva regulación legal, a nivel nacional, del sinhogarismo: recogiendo los principios del Acuerdo Marco.

El Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo⁴⁸⁷ se orienta en la dirección correcta. En primer lugar, aborda directamente al sinhogarismo en clave de desinstitucionalización, cuestión que se deduce de sus tres principios fundamentales. Por lo demás, no se agota en la fórmula de garantizar el derecho a la vivienda para hacer frente al sinhogarismo, promoviendo así una respuesta coordinada entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, desde un enfoque de derechos,

⁴⁸⁵ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE 299, 15 diciembre 2006).

⁴⁸⁶ Véase GÜEZMES GARCÍA, Ana y VAEZA, María-Noel (Coord.), “Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe. Hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/175/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Santiago, 2023, pp. 9-10.

⁴⁸⁷ Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (BOE 31, 6 de febrero de 2023).

para cumplir ocho compromisos que apuntan a un tratamiento integral del sinhogarismo. Valga decir que esta consideración al papel que juegan las entidades locales se corresponde con la importancia que aquellas tienen en los países analizados en secciones anteriores.

Creemos que una nueva regulación legal del sinhogarismo debe recoger la perspectiva del Acuerdo Marco. Esto podría lograrse a través de la creación de una ley en materia de sinhogarismo; de una regulación adecuada del sinhogarismo en una potencial nueva ley General sobre la Protección de la Autonomía Personal y Atención de la Situación de Dependencia; o través de la reforma de la Ley de Vivienda de mayo de 2023, la que, por primera vez en el ordenamiento español, aborda el sinhogarismo. Si bien esta ley otorga una definición y adopta elementos rescatables en materia de prevención e inclusión integrada de las personas sin hogar, aún carece de un enfoque propiamente desinstitucionalizador. Valga mencionar que países como Irlanda y Rumanía han incorporado también una definición legal del sinhogarismo, pero ello no es suficiente para abordar la complejidad del fenómeno ni, mucho menos, para promover itinerarios de desinstitucionalización.

Cualquiera sea la vía que se escoja, recomendamos adoptar la perspectiva del Acuerdo Marco mencionada, así como elementos presentes en la legislación comparada que fue descrita en secciones anteriores. Por ejemplo, en España podría considerarse la creación de una institución pública que reúna las competencias del Defensor de la Vivienda a la manera que se hizo en Canadá. Esta figura representa un mecanismo independiente de control y supervisión en el ámbito de la vivienda y los derechos humanos. Se trata de una medida innovadora en varios niveles: a) promoción y protección de los derechos de vivienda: El Defensor Federal de la Vivienda tiene la tarea de promover y proteger los derechos de vivienda en Canadá. Esto va más allá de simplemente supervisar el cumplimiento de la ley; implica abogar por políticas y prácticas que mejoren el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas; b) rendición de cuentas: Este órgano realiza recomendaciones y exige que los gobiernos rindan cuentas sobre sus obligaciones en materia de vivienda. Esto contribuye a la transparencia y asegura que los responsables políticos tomen medidas concretas para abordar la vivienda y el sinhogarismo; c) participación de grupos vulnerables: La ley establece que el Defensor Federal de la Vivienda debe contar con miembros designados por el ministro que representen a personas de grupos vulnerables, aquellos que han experimentado la exclusión residencial y expertos en derechos humanos. Esta inclusión de diversas perspectivas y voces es fundamental para comprender mejor los desafíos y las soluciones en el ámbito de la vivienda; d) enfoque en problemas estructurales: El Defensor Federal de la Vivienda, junto con el Grupo de Revisión, puede abordar los problemas estructurales vinculados a la vivienda a través de audiencias públicas y recomendaciones. Esto permite identificar las causas subyacentes del sinhogarismo y proponer soluciones integrales.

Asimismo, se recomienda considerar el artículo 63 de la Ley Básica de Vivienda en Portugal, donde se establece una participación transversal y colaborativa de actores públicos y privados en la erradicación progresiva del sinhogarismo. Se promueve para estos efectos un enfoque que, junto con atribuir importancia al acceso a la vivienda, persigue también el bienestar, la salud y la inserción económica y social de las personas.

c) .- Promover el avance del Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales

En el contexto ya descrito, se considera deseable también el avance del Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, normativa de alcance nacional que permitirá definir conceptos, fijar estándares respecto a los modelos de intervención y sus responsables, uniformar objetivos y promover el aseguramiento

de recursos a los servicios sociales, reconociendo además el fenómeno del sinhogarismo, sus causas y herramientas para abordarlo. Por consiguiente, España debe generar normativa específica y especializada en sinhogarismo desde la cual alimentar políticas públicas acertadas y eficaces que contribuyan a eliminar el sinhogarismo y fomentar las alternativas de vida independiente, de co-responsabilidad comunitaria en el cuidado de todas las personas, el fortalecimiento de la autonomía y desarrollo de los planes de vida y el ejercicio de derechos y libertades.

Por ello, tampoco podemos olvidar ni subestimar las necesarias e imprescindibles reformas legales para generar procesos que permitan genuinamente el fortalecimiento de alternativas de vida independiente y de autonomía sostenible. Especialmente, en la población con mayores problemas sociales y donde aumenta la vulnerabilidad socio-estructural y, por ende, las posibilidades de encontrarse en situaciones de sinhogarismo. Así, si valoramos los factores de riesgo y desencadenantes personales y contextuales que producen el sinhogarismo y que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización, es exigible realizar reformas varias en diferentes normas que afectan de manera directa o indirecta a perpetuar el sinhogarismo y a dificultar los procesos de fortalecimiento de la autonomía y de la vida independiente. Entre ellas, es preciso reformar la legislación sobre extranjería y sobre arrendamientos urbanos. Y hay otras reformas normativas que requieren ampliar las prestaciones y las políticas, mejorarlas y dotarlas de mayores presupuestos para políticas públicas más eficaces y sostenibles, como las referidas a la Renta mínima de inserción, las ayudas económicas destinadas a personas solicitantes de asilo y refugio, ayudas para mujeres víctimas de violencia de género, mujeres (y en general, a personas) víctimas de trata, a personas LGBTIQ+, prestaciones por desempleo, entre otras. Igualmente, establecer políticas de vivienda social, de alquileres de precio regulado, políticas destinadas al medio rural, entre otras.

Sin olvidar, que la Estrategia de desinstitucionalización tiene que venir acompañada de un marco normativo y presupuestario adecuado para hacer frente a las exigencias que el mismo implica. Todas estas medidas, de conjunto y abordando las diferentes problemáticas e interseccionalidades que atraviesan a las personas que viven en situaciones de sinhogarismo y que constituyen el complejo fenómeno del sinhogarismo, pueden contribuir de manera eficaz y sostenible a disminuir y acabar el sinhogarismo y permitir que todas las personas pueden vivir de manera autónoma ejerciendo en libertad e igualdad sus derechos y libertades.

3.- El sinhogarismo más allá del derecho a la vivienda

El contenido del derecho a la vivienda se ha configurado de manera tal que es posible sostener una relación entre él y algunos principios claves de los procesos de desinstitucionalización, vale aclarar que la garantización del acceso a la vivienda digna no es suficiente para enfrentar el problema del sinhogarismo desde el enfoque de la desinstitucionalización. Como se ha planteado antes, el sistema jurídico español sigue anclado en una lógica de la institucionalización, proyectándose ésta incluso a la nueva ley de vivienda de 2023 que por primera vez aborda el sinhogarismo. El acceso a la vivienda y la desinstitucionalización son dos principios que, en conjunto, deben considerarse a la hora de abordar el sinhogarismo (estrategia y ver concepto). De momento, entonces, la mera garantía del acceso a la vivienda no resulta suficiente para trazar itinerarios de desinstitucionalización de las personas en situación de sinhogarismo. En este contexto, se debe abandonar la fórmula anclada en perfeccionar la regulación del derecho a la vivienda para hacer frente al sinhogarismo.

Los logros pueden apreciarse con cierta facilidad: la concepción de la vivienda como un elemento indispensable para el aseguramiento de una vida, poniendo en evidencia que el ejercicio del derecho a la vivienda sería condición necesaria para el goce de otros derechos; y, una clara tendencia a proteger el acceso a la vivienda especialmente de grupos vulnerables y de aquellas personas que carecen de hogar, que están afectadas por discapacidad, que son dependientes, que pertenecen a la tercera edad o que han sufrido violencia de género. Con todo, estos avances no son suficientes, pues operan dentro de un sistema todavía basado en la institucionalización. El paso siguiente, ya no se juega en el terreno de la mejor regulación del derecho a la vivienda, sino en el de la regulación sistemática de la desinstitucionalización de las personas en situación de dependencia, incluyendo a quienes se encuentren sin hogar.

Aún si apostáramos exclusivamente a hacer frente al sinhogarismo por medio de garantizar el derecho a la vivienda, ciertamente debemos reconocer que en España la amplia regulación de este derecho no se ha traducido en su debida protección. De esto dan cuenta varias condenas impuestas a España por parte del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales por vulnerar el derecho a la vivienda. El Comité conminó a España en reiteradas ocasiones (por ejemplo, a través de ocho sanciones en la década 2012-2022) a que tanto su legislación como la aplicación de la misma se adecuara a las obligaciones adquiridas a nivel internacional. En un sentido similar, el propio Tribunal Constitucional Español reprochó la pasividad del legislador estatal al regular el derecho a la vivienda⁴⁸⁸.

⁴⁸⁸ SSTC 16/2018, de 22 de febrero (Tol 6537959); 43/2018, de 26 de abril (Tol 6599093); o 80/2018, de 5 de julio (Tol 6673371).

Capítulo cuarto. Sistema de auditoría ética en el ámbito de la desinstitucionalización

1.- Sistema de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización

Las auditorías éticas son procesos de valoración y evaluación que, en este caso, deben tener como objetivo valorar y evaluar los procesos y los resultados de las políticas públicas que se organicen y gestionen con el objetivo de transformar los modelos de instituciones tradicionales para avanzar en procesos que promuevan el desarrollo de servicios comunitarios para personas en situaciones de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo. Y siempre, desde el enfoque de derechos humanos y el cumplimiento de normas y criterios jurídicos nacionales e internacionales, especialmente normas y recomendaciones de derechos humanos, de los estándares establecidos en las leyes, regulaciones y políticas aplicable, y el grado en que el comportamiento organizacional y de los profesionales y personas que trabajan en ellas satisfacen los requisitos establecidos por éstas.

Por consiguiente, desde el marco del enfoque de derechos humanos desarrollado previamente, es deseable y posible pensar cómo podríamos organizar auditorías éticas de políticas públicas teniendo en cuenta los objetivos que recuerda el Mandato del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada⁴⁸⁹:

+ Promoviendo la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado;

+ Identificando las mejores prácticas, así como los problemas y obstáculos a la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y determinar las deficiencias de protección a este respecto;

+ Haciendo especial hincapié en las soluciones prácticas en relación con el ejercicio efectivo de los derechos relacionados con el mandato;

+ Aplicando una perspectiva de género, incluso determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género en relación con el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra;

+ Facilitando el suministro de asistencia técnica.

En este sentido, es preciso advertir que las auditorías sobre las políticas públicas en relación a sinhogarismo y los procesos de vida en comunidad y fortalecimiento de la autonomía y las libertades, parten de la valoración de que hay 3 grandes -al menos- obligaciones de los Estados en relación al sinhogarismo y a las obligaciones que se desprenden de garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de las vidas de las personas, para el bienestar general y sostenible, para la calidad de vida, y que se pueden agrupar en obligaciones de respetar, proteger y realizar⁴⁹⁰. En estas obligaciones, aunque en relación al sinhogarismo se pone especial atención al derecho a la vivienda, lo hacemos asumiendo que el sinhogarismo implica una sistemática violación de diversos e interrelacionados derechos humanos, en los cuales la vivienda confluye, pero no acaba de definir la complejidad del fenómeno de sinhogarismo.

⁴⁸⁹ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos- y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo N° 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, p. 49.

⁴⁹⁰ Idem, pp. 35-36.

Respecto a la **obligación de respetar**, requiere que los Estados se abstengan de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

Sobre la **obligación de proteger**, exige que los Estados impidan la injerencia de terceros en lesionar el derecho a una vivienda adecuada con diferentes medidas, como adoptando legislación u otras medidas para los propietarios de viviendas, los promotores inmobiliarios, los propietarios de tierras y las empresas, para que cumplan las normas de derechos humanos relativas al derecho a una vivienda adecuada, reglamentando los mercados de la vivienda y los arrendamientos, garantizando que los bancos y las instituciones financieras concedan financiación para la vivienda sin discriminación, asegurando suministro de agua, saneamiento y otros servicios básicos en calidad, accesibilidad y aceptabilidad, velando para que esos servicios no sean suspendidos arbitraria e ilegalmente por terceros, previniendo las prácticas discriminatorias en materia de herencia que afectan el acceso de la mujer y su control sobre el patrimonio, asegurando que los propietarios de viviendas no discriminen contra determinados grupos ni se realicen desalojos forzosos, entre otras.

Y, entre las **obligaciones a realizar**, implica la exigencia de que adopten medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo que sean apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada. Entre las actividades que se desprenden de estas obligaciones, están las de adoptar políticas de planes de viviendas nacionales centrándose en los grupos desfavorecidos y marginados, con determinación de responsabilidades y plazos para la aplicación de las medidas necesarias, realizar seguimientos a los resultados, asegurando recursos adecuados para los casos de infracciones y violaciones a este derecho. Deben, por ello, de manera progresiva, prevenir y solucionar la carencia de vivienda, proporcionando la infraestructura física necesaria para que la vivienda sea considerada adecuada para todas las personas sin discriminación. Obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover, que suponen que el Estado adopte las medidas para que se difunda información adecuada acerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio del derecho y facilite que los particulares y comunidades ejerzan su derecho; que se reconozca el derecho en grado suficiente en el ordenamiento político y jurídico nacional; y adoptar estrategias y planes de acción.

Los Estados tienen también una relevante responsabilidad ineludible respecto a la **regulación del sector privado**, para limitar las condiciones de mercado especulador y estableciendo claras responsabilidades en relación a la defensa y cumplimiento del marco de derechos. Por ello mismo, es preciso establecer medidas de rendición de cuentas y vigilancia en el plano nacional, mecanismos administrativos, normativos y políticos y reformas estructurales. Por ello, el objetivo de las auditorías éticas es evaluar si los procesos y los servicios de desinstitucionalización se realizan de acuerdo al enfoque de derechos humanos. Para ello, hay que establecer quiénes deberían hacerlas (qué profesionales y cuáles), cómo deberían hacerlas (cuales procedimientos y metodologías) y con qué periodicidad, entre otros aspectos.

Y, a la vez, establecer los indicadores que se deben usar para poder evaluar este cumplimiento.

+Respecto a quienes deberían hacerlas es preciso contar con las y los profesionales que estimemos adecuados y la formación pertinente de éstos que requieren los nuevos procesos de cuidados comunitarios y el enfoque de derechos humanos. En líneas generales, quienes deberían integrar estas auditorías podrían conformar un Grupo o Comisión que puede tener competencias territoriales más o menos amplias (depende la organización y la administración que la decida) y que debería estar liderado por un representante del órgano de gobierno encargado de la política. Podría estar integrada por:

a) profesionales que trabajen en los nuevos modelos de políticas públicas que se adecuen a los procesos de desinstitucionalización, centrados en la autonomía de las personas y desde el enfoque de derechos humanos. Profesionales interdisciplinarios que respondan a diferentes entidades, tanto públicas como privadas, fundaciones, ONG, debidamente formados y con las acreditaciones de formación adecuadas.

b) profesionales y expertos que pertenezcan a instituciones, fundaciones, agrupaciones, ONG diferentes de las responsables de la gestión de las políticas de sinhogarismo, pero que se vinculen con las diferentes problemáticas que les afecten, debidamente formados y con las acreditaciones de formación adecuadas.

c) representantes de la sociedad civil, como participantes de la comunidad en la que se desarrollan los proyectos concretos que se evalúen. Estas personas pueden conformar las auditorías de diferentes maneras: por voluntad propia (como voluntarios), escogidos por las instituciones o los protagonistas políticos y administrativos, personas que resulten relevantes en la comunidad por razones valiosas para el tema en cuestión (directora/director de un colegio de la zona, concejales, deportistas reconocidos, entre otros), y siempre debidamente formados y con las acreditaciones de formación adecuadas. Muy relevante, que la incorporación de estas personas se realice siempre para legitimar los procesos y para hacerlos más participativos, por ello no deberían formar parte quienes generen polémicas o desacuerdos sociales para parte de la comunidad o de las propias personas en condiciones de sinhogarismo. Es recomendable que no lo integren representantes de partidos políticos ni representantes religiosos. Estas personas pueden ser escogidas de diversas maneras (participativamente) e incluso se puede establecer procedimientos de renovación y de mandatos.

La configuración plural de este órgano encargado de las auditorías es muy necesario, *porque los dos elementos que a mí me parecen fundamentales, por un lado, es una sociedad civil, sociedad civil y profesional que crea que se tienen que mejorar las cosas y por otro lado una clase política que quiera hacerlo* (EPSH6-24.03-Tercer Sector). Y es necesario que esa voluntad política no sólo sea del gobierno, sino también de toda la sociedad, porque *estos cambios no los puede hacer un partido político solo, no lo puede hacer un gobierno solo. Esto requiere de un pacto* (EPSH7-28.03-Científico).

+ **Respecto a cómo deberían hacerlas**, con cuáles procedimientos y metodologías, éstas siempre deben estar vinculadas al enfoque de derechos humanos, que incluye metodologías participativas, con enfoque de género, e interdisciplinarias, reconociendo que el sinhogarismo en un fenómeno multicausal, multidimensional y que requiere una intervención inter y multidisciplinar. La metodología del *sistema de visitas* que se utilizan en algunos organismos, como en el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, puede resultar útil y funcionar de referencia.

+ **Respecto a la periodicidad con que deben ser realizadas las auditorías**, es posible tener registros diferentes según las diferentes políticas que haya que auditar y las competencias que se le otorguen al Grupo o Comisión.

No podemos olvidar que las auditorías deben realizarse siempre desde el respeto y la comprensión por la complejidad del desarrollo de estas políticas, y que el objetivo es la evaluación para fortalecer y mejorar los procesos; ya que, *si tenemos un enfoque de derechos y de respeto hacia los usuarios no nos puede faltar hacia los profesionales, donde sus condiciones laborales dificultan la transición que planteamos* (EPSH42-GD-Profesionales).

Por consiguiente, las auditorías éticas y la construcción de los indicadores que permitan realizar las valoraciones y evaluaciones que la misma implica, requieren momentos diferentes en los procesos de evaluación. Primero, la fase de conceptualización, es decir, la definición concreta del objeto que queremos medir, y la operativización, es decir, la definición de los

indicadores con los que vamos a medir los elementos definidos en la conceptualización. A la vez, para escoger los indicadores debemos tener en cuenta las dificultades para encontrar datos de calidad y fiables; ya que cuando se establece el marco para la identificación de la intervención, es preciso realizar un análisis específico del grupo objetivo que forma parte de la acción, y un análisis causal de la vulneración del derecho en cuestión⁴⁹¹. Tras este análisis, ya se estará en disposición de identificar las distintas alternativas posibles, seleccionar la más adecuada y diseñar la intervención.

En relación al análisis del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado, aparte de conocer el grado de vulneración de los derechos, también debemos conocer en qué medida los titulares de obligaciones cumplen con ellas y los titulares de responsabilidades las asumen. Así, es necesario incorporar en todas las auditorias e intervenciones que se diseñen desde el enfoque de derechos humanos, las acciones previstas deben ir dirigidas a las *causas de la vulneración* del derecho y el *fortalecimiento o desarrollo de las capacidades de los titulares* de derechos, obligaciones y responsabilidades para que puedan ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones y responsabilidades, debe ser el eje fundamental de la intervención⁴⁹².

De esta forma, hay mayores posibilidades de asegurar la sostenibilidad de las intervenciones, mediante *acciones integrales* que aborden el contenido del derecho que se encuentra vulnerado y los derechos interrelacionados. Para ello, se hace necesario buscar *alianzas* con distintos actores para superar algunos de los retos de la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, las actividades que se diseñen deben siempre incorporar *mecanismos participativos*. Tener en cuenta que los procesos de desarrollo o fortalecimiento de capacidades de los actores no pueden quedar restringidos a los resultados y objetivos de un proyecto, sino que debe tenerse en cuenta el *proceso vivido por los actores*.

Desde todo lo analizado, es momento ahora de detenernos en los indicadores concretos que son útiles para estas auditorias para valorar los servicios, que permitan cuantificar y calificar los servicios desde el enfoque de derechos humanos y los valores que los mismos promueven. Indicadores desde los cuales es preciso, también, identificar y legitimar buenas prácticas acorde al enfoque basado en derechos humanos en relación a las complejas problemáticas, situaciones y carencias de las consideradas personas en situaciones de sinhogarismo. Siempre con el objetivo de dirigir, controlar, evaluar procesos y mejorarlos a través del fortalecimiento de las prácticas valiosas desde el enfoque de derechos humanos, e identificar aquellas que presentan déficits o carencias en relación a éstos, como se argumentará a continuación.

Finalmente, es necesario aclarar que las auditorias éticas se refieren a evaluar los procesos de desinstitucionalización de los sistemas tradicionales de albergues-residencias en el tránsito a los nuevos modelos de cuidados, así como en las nuevas instituciones surgidas de las políticas de cuidado comunitarios. Igualmente, aquellas instituciones que sigan funcionando vinculada a criterios de emergencia o temporales, pero siempre bajo los nuevos enfoques centrados en las personas, en fortalecer los procesos de autonomía y de ejercicio de derechos y libertades, y desde el marco de las obligaciones que se generan desde los derechos humanos⁴⁹³.

⁴⁹¹ FERNÁNDEZ ALLER, Celia (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009, pp. 117-118.

⁴⁹² Idem, pp. 122-123.

⁴⁹³ Es preciso aclarar que hay instituciones que se pretende sigan funcionando como Instituciones albergues, brindando muchos de los servicios y políticas actuales, pero desde el enfoque de los derechos humanos y con los fortalecimientos de los procesos de autonomía que se consideran valiosos. Ver EPSH12-19.04- Tercer Sector y EPSH10-20.04-Municipal.

2.- Sistema de indicadores para los servicios

Partiendo del marco metodológico y conceptual sobre las auditorías y los indicadores que se ha explicado en el *Informe Transversal*, se realiza una exposición de los aspectos que especialmente se refieren al ámbito de sinhogarismo o personas en condiciones de sinhogarismo.

2.1.- Indicadores para los nuevos modelos de cuidados

En todo proceso de evaluación y auditoría, es preciso contar con criterios claros que permiten realizar las valoraciones de manera adecuada y transparente. En los procesos de desinstitucionalización que se abordan, muchos profesionales manifiestan que los criterios no están claros, que *no se tiene claro en qué se concretan los indicadores, cuáles son y cómo funcionan este modelo en los proyectos que siguen esta visión como para poder crear indicadores, evaluarlos y replicarlos* (EPSH28- Nacional).

Resulta de mucha utilidad la clasificación que sugiere Naciones Unidas que menciona un conjunto de *indicadores* para valorar y evaluar las medidas tomadas por un Estado para cumplir sus obligaciones, diferenciando entre *indicadores estructurales* (aceptación de las normas internacionales de derechos humanos), *indicadores de procesos* (las actividades para cumplir las obligaciones que dimanen de las normas) e *indicadores de resultados* (como los resultados de esas actividades desde la perspectiva de la población afectada)⁴⁹⁴.

Así, como ejemplos de los indicadores del derecho a una vivienda adecuada pueden citarse la fecha de inclusión de ese derecho en la constitución (indicador *estructural*), la proporción del gasto público que se dedica a la vivienda social o comunitaria (indicador de *procesos*), y el porcentaje de la población urbana que vive en barrios marginales o precarizados y/o los casos comunicados de desalojos forzosos (indicador de *resultados*). También es fundamental producir indicadores que estén desagregados por grupos y motivos de discriminación pertinentes. A la vez, este marco ha sido validado mediante cursos prácticos y consultas organizados por el ACNUDH con interesados nacionales e internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluidos expertos de los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, relatores especiales de las Naciones Unidas, organismos especializados de las Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), organismos de estadística y ONG⁴⁹⁵. También es posible diferenciar entre indicadores generales (de la comunidad, de la vivienda...) e indicadores cotidianos (como la toma de decisiones sobre las rutinas, alimentos, higiene, sexualidad, organización del tiempo, mascotas, relaciones humanas, horarios...).

Y puede resultar útil en estas valoraciones, los elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el debate sobre derechos humanos y desarrollo,

⁴⁹⁴ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos- y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo N° 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, pp. 41-42; NACIONES UNIDAS, “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, HRI/MC/2008/3; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA, Working Paper N° 2: Housing rights indicators: Measuring the progressive realization of the right to adequate housing.

⁴⁹⁵ Véase NACIONES UNIDAS, “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, HRI/MC/2008/3, especialmente pp. 65-67.

desde 1990 cuando publica su primer Informe de Desarrollo Humano. Elabora el indicador *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), que será el indicador básico para definir el grado de desarrollo de un país, desde esta nueva visión más centrada en el ser humano⁴⁹⁶. A partir de este momento el desarrollo no se limita al ámbito de crecimiento económico, sino que se define en base a una concepción más amplia considerando, entre otros aspectos, el disfrute de una vida larga y saludable, el acceso a recursos y conocimientos, el desarrollo de capacidades y la participación plena en la vida de la comunidad. Esta definición tiene muchas similitudes con los derechos humanos, que también hablan de crear un entorno en el que las personas puedan desarrollar su potencial y su vida asegurando la dignidad y el valor de toda persona y promoviendo el progreso social y unos estándares de vida con libertad, estableciendo una nueva línea de trabajo para un reconocimiento más explícito de los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, es preciso mencionar también como indicador a la *creatividad*, donde no hay recetas establecidas para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos, sino que en cada caso debe buscarse la mejor forma para incorporarlo, superando el enfoque asistencial y la focalización en la infraestructura y la provisión de bienes y servicios, de manera que la persona humana deja de ser un mero beneficiario de los programas, proyectos y políticas públicas para ser un titular de derechos, como nuevo modelo de cuidados y servicios integrados en la comunidad y centrados en la persona⁴⁹⁷.

2.2.- Indicadores estructurales

Los indicadores estructurales son los que se refieren a políticas y a normas que definen los procesos de desinstitucionalización y los servicios/resultados de estos procesos. Estos indicadores se refieren y vinculan al marco normativo que es el que va a definir y estructurar las políticas públicas al respecto. Los indicadores estructurales son los que permiten valorar los avances (o no) en el marco de las políticas públicas que, obviamente, se producen y se desarrollan desde los marcos normativos establecidos. Sobre estas normas, es posible evaluar si adoptan el enfoque de derechos humanos respecto a las exigencias sobre los procesos de desinstitucionalización. Y afectan para definir qué deberían respetar las normas, qué deberían incorporar y cómo deberían establecer los procesos y los servicios de desinstitucionalización.

A la vez, hay indicadores que se desprenden de manera directa de la normativa internacional, regional, nacional y local en relación a la institucionalización de personas sin hogar y los procesos de desinstitucionalización, y que se identifican como elementos básicos del enfoque basado en derechos humanos. Desde este enfoque, es posible la delimitación de los derechos, los elementos del contenido de los derechos, las obligaciones del Estado de respetar, proteger, garantizar, promover, y los principios transversales del principio de igualdad y no discriminación, del principio de progresividad y no regresividad, el principio de participación ciudadana en la toma de decisiones y el principio de transparencia y rendición de cuentas.

⁴⁹⁶ DE LUIS ROMERO, Elena (coord.) en FERNÁNDEZ ALLER, Celia (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009, pp. 21-22 y NACIONES UNIDAS-UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York, 2022.

⁴⁹⁷ BURGORGUE-LARSEN, Laurence, MAUÉS, Antonio y SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia, *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR, Madrid, 2014, p. 56.

Por consiguiente, los pasos básicos para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en políticas públicas exige: a) delimitar la política pública (comprendiendo el problema público que la política pública resolverá y la alternativa de solución seleccionada), b) delimitar el derecho (establecer los estándares nacionales e internacionales, definir qué derechos y sus contenidos), c) identificar las obligaciones estatales, d) verificar los principios transversales, y e) establecer los contenidos específicos para verificar el enfoque basado en derechos humanos en la política pública (la arquitectura institucional, las políticas y estrategias, y los programas y proyectos).

A la vez, es preciso remarcar que cada política se aboca a resolver principalmente un problema público (las de vivienda, el derecho a la vivienda), por lo que es preciso identificar el contenido mínimo de los derechos.

Así, los contenidos del derecho serán identificados a partir de un análisis normativo específico del sistema de derechos humanos, que incluye tanto los estándares nacionales como internacionales, así como la jurisprudencia vigente, para lo cual se deben revisar todos aquellos instrumentos de derechos humanos que formen parte del ordenamiento nacional e internacional.

En este sentido, es necesario tener en cuenta estos cuatro elementos del contenido de los derechos: *disponibilidad* (cuando las personas necesiten el bien o servicio, éste debe estar garantizado); *accesibilidad* (cuando las personas necesiten el bien o servicio y quiera recibir o gozar del bien o servicio, debe lograrlo sin discriminación alguna); *calidad* (cuando las personas reciban el bien o servicio debe ser óptimo para su goce y disfrute); *adaptabilidad* (es necesario adecuar la política a la realidad social y cultural de las personas o comunidades a quienes se afecta); al derecho a la vivienda (resultados de una iniciativa de establecer un mecanismo de observación mundial de la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada⁴⁹⁸).

En ésta, se diferencian *indicadores cualitativos* y *cuantitativos*⁴⁹⁹: Los *indicadores cuantitativos* se organizan sobre hechos, se utilizan para designar cualquier clase de indicadores que se expresen o puedan expresarse primordialmente en forma cuantitativa, como cifras, porcentajes o índices. Están basados en informaciones sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables. Los *indicadores cualitativos* son los que implican juicios valorativos, experienciales, haciendo hincapié implícitamente en el aspecto cualitativo de los mismos hechos, objetos y acontecimientos que se pueden medir cuantitativamente, implicando percepciones, opiniones, valoraciones. Estos indicadores son muy relevantes para el enfoque basado en derechos humanos, y suelen ser (injusta e injustificadamente) marginados del debate sobre derechos humanos. Vinculados a procesos ideológicos, que invisibilizan que también los indicadores cuantitativos implican juicios de valor en la selección, conceptualización y en la misma valoración.

A la vez, a estos indicadores sobre los derechos en general, es posible comprenderlos y valorarlos desde el enfoque basado en *derechos humanos*, para: *conocer el grado de vulneración del derecho* en todas sus dimensiones o categorías, *evaluar o conocer el comportamiento del Estado en cuanto si cumple o no con sus obligaciones en materia de derechos humanos*, y *evaluar o conocer el comportamiento de los distintos titulares de responsabilidades en cuanto a si cumplen o no con las responsabilidades que les competen en materia de derechos humanos*. Estos indicadores estructurales son también indicadores de la genuina voluntad política para generar los cambios; ya que *se necesita dinero, se necesita*

⁴⁹⁸ Véase “Working Paper N° 2: Housing rights indicators: Measuring the progressive realization of the right to adequate housing”, Programa de derechos relacionados con la vivienda, 2000.

⁴⁹⁹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS, Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación, Naciones Unidas, NY, 2012.

voluntad, se necesita suelo, porque no podemos colgarlas del aire, pero también es cierto que a veces paso a paso creo que se pueden ir cambiando cosas fundamentales, legislar es una de ellas (EPSH6-24.03-Tercer Sector)⁵⁰⁰. En este sentido, son varias las reflexiones de que tenemos leyes y tenemos carteras de servicios sociales que establecen cuáles son los recursos que se tienen que destinar a las personas sin hogar. La dificultad en estas ciudades es que hoy en día el sinhogarismo es un problema de vivienda y es un problema de acceso a la vivienda y es un problema de tener los recursos necesarios para poder pagarte como mínimo un techo, la vivienda (EPSH2-27.02-Tercer Sector).

2.3.- Indicadores de los procesos de desinstitucionalización

Los indicadores de los procesos de desinstitucionalización se vinculan a cómo se están llevando a cabo los procesos a través de los cuales se realiza el cambio de modelo de instituciones con cultura institucional -como hemos criticado- a los modelos comunitarios y de fortalecimiento de la autonomía.

A la vez, es posible identificar *indicadores diversos según el momento del proceso*, según nos encontremos en los procesos de desinstitucionalización o ya en el ejercicio de la política pública de cuidado autónomo y comunitario. Respecto a ellos, podemos mencionar que los indicadores pueden ser los mismos en relación a los procesos de desinstitucionalización como respecto a los resultados, diferenciando que los segundos se centran ya en las alternativas concretas en las que estén viviendo y disfrutando las personas involucradas. *Yo creo que ahí es donde tenemos una de las principales dificultades. Centrarnos mucho en los procesos y poco en los resultados y olvidarnos de las personas, porque nos es mucho más fácil medir sus funcionamientos que hablar de libertad o de autodeterminación (EPSH15-10.05-Tercer Sector).*

Respecto a los ***indicadores vinculados al proceso de desinstitucionalización***, es posible valorar si los procedimientos implican:

- + Atención comunitaria con perspectiva relacional, en vez de perspectiva asistencialista⁵⁰¹,
- + Atención centrada en la persona (ACP), en vez de atención basada en la cultura institucional, que prioriza la organización/institución sobre la persona,
- + Enfoque basado en derechos y especialmente enfoque basado en derechos humanos, que fortalezcan derechos básicos e imprescindibles para las personas que se encuentran especialmente en condiciones de sinhogarismo, como derecho a la vivienda, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la protección social, entre otros, en vez de políticas segregadoras que aumentan la discriminación,
- + Si atienden a las emociones, los sentimientos, la ideología y los criterios de racionalidad y libertad de las personas, en vez de infantilizar, tratar como objetos, políticas de deshumanización,
- + Si favorecen la autonomía, la capacidad de decisión y el control sobre el plan de vida y libertades, en vez de restricciones generales, discriminaciones no justificadas y desproporcionadas,
- + Si favorecen la participación activa de la persona en los procesos,

⁵⁰⁰ *Yo es que llevo ya muchos años, ya tengo 52 años, cariño, y yo llevo muchos años y con los cambios de modelo no se cambian con una ley (EPSH13-26.04-Municipal)*

⁵⁰¹ COMISIÓN EUROPEA, Directrices comunes europeas para la transición de la atención institucional a la atención comunitaria, 2012.

+ Si fortalece lo que se ha definido previamente como Seguridad Ontológica en el sentido que las personas en situación de sinhogarismo no sólo necesitan la protección física que puede brindar una casa, el espacio protegido, sino el sentido de la protección a la vida, a la intimidad, el sentido de pertenencia, la vinculación afectiva con el espacio y las personas con las que eventualmente puede compartir el espacio que habita, o con ella misma. La idea de hogar, y no de mera vivienda como espacio, sino como desarrollo de las potencialidades y como protección para la calidad de vida, en el sentido de que las personas en situaciones de sinhogarismo (al igual que todas), *necesitamos intimidad, necesitamos espacios de los cuales nos podamos apropiar, necesitamos espacios en los que nos sintamos seguras. ... un espacio seguro, un espacio de intimidad, un espacio donde pueda ser acompañada, con flexibilidad* (EPSH19-24.04-Tercer Sector),

+ Si brindan apoyos comunitarios, si hay vinculación con la sociedad, si hay inclusión social en los diversos escenarios sociales en donde estas personas desarrollen sus cotidianidades, a la par que brinda los recursos físicos habitaciones adecuados. Vivienda y acompañamiento, porque *la vivienda está muy bien, es necesario, es la base... para acabar con el sinhogarismo... Pero si no tienes un apoyo comunitario, eso es difícil. Hay personas que simplemente con la vivienda es lo que necesitan ellas, y se la das y eso va a hacer que tiren para adelante. Pero hay otras personas que tienen dificultades* (EPSH16-27.04- Científica).

Por ello es preciso valorar las fórmulas combinadas de acceso a la vivienda y acompañamiento. *Porque acompañamiento solo no vale. Si no hay una vivienda, tú puedes estar acompañando a alguien, pero no puedes cambiar la situación y sólo la vivienda tampoco vale, porque hace falta un acompañamiento más intensivo, que permita normalizar la situación de las personas. Normalizarla en el sentido de vivir como vive todo el mundo, pero en ese vivir como vive todo el mundo, tener los apoyos que cada uno necesite para poder... para que eso sea una historia de éxito y no de fracaso, que es lo que ha pasado muchas veces, con situaciones en las que una persona se le ha dado un alojamiento, pero no se ha abordado nada más y al final ha acabado siendo un fracaso* (EPSH4-30.03-Nacional).

Y es preciso identificar, valorar y evaluar los diferentes tipos de apoyo, *algunos tienen mucho que ver con lo que es el mantenimiento de la propia vivienda para que la vivienda reúna buenas condiciones y sea un hogar agradable y lo puedan vivir como un hogar agradable... Pero luego las otras tienen que ver con aprendizajes, con habilidades sociales para el manejo de lo doméstico y también convivencial; en el caso de Housing Let esto está más presente porque son viviendas compartidas* (EPSH6-24.03-Tercer Sector).

Y estos indicadores de los procesos de desinstitucionalización pueden también requerir ajustes, en relación al tipo de sinhogarismo (si es de larga duración o de emergencia), respecto a las necesidades concretas que cubre, respecto a las personas que usualmente asisten al recurso; ya que *puede haber diferentes tipologías de desinstitucionalización en función de las necesidades de cada persona* (EPSH2-27.02-Tercer Sector).

La Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030⁵⁰² menciona indicadores de proceso que resultan relevantes vinculados a la Gobernanza y liderazgo público, como reforzar el compromiso de las administraciones públicas de los distintos niveles competenciales en la erradicación y la prevención del fenómeno del sinhogarismo, mejorar los mecanismos de coordinación y gobernanza con otras administraciones públicas, e incrementar la cooperación y las vías de colaboración entre el Tercer Sector y las administraciones públicas. También, en relación a la gestión del

⁵⁰² GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 11 de julio de 2023, p. 52.

conocimiento y sensibilización, para mejorar los sistemas de información sobre la situación de las personas sin hogar y las herramientas para la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones y la innovación, poner en marcha la metodología nacional para el desarrollo de recuentos nocturnos en las distintas provincias del país con carácter bienal y promover medidas relacionadas con la sensibilización social y con la participación de las personas sin hogar en el diseño y el desarrollo de las políticas que les afectan.

2.4.- Indicadores de resultados

Cuando nos referimos a indicadores de resultados, no es sólo valorar y evaluar el funcionamiento de la política en cuestión, que también, sino el resultado en la vida y en la calidad de vida de las personas, el desarrollo de sus niveles de autonomía, el ejercicio de los derechos, el empoderamiento, el arraigo y la vinculación con la comunidad, la inclusión laboral y autonomía económica, la inclusión educativa, la vinculación y comunicación con la familia. *El arraigo es con el señor que te pone un café en el bar por la mañana, es con el farmacéutico al que le compras cada día la medicación, es con el médico de familia que te atiende cuando estás enfermo, es con el del centro cultural donde vas a hacer pilates* (EPSH45-Privada).

Implica valorar entonces diferentes momentos, con indicadores de los resultados en relación a los servicios de desinstitucionalización, que implica valorar cómo son finalmente las nuevas instituciones y políticas públicas en el marco de los nuevos modelos de cuidado. E incluyen indicadores que evalúan las alternativas a la institucionalización existente. A la vez, qué y cuáles entornos institucionales estarían justificados, y por qué, e indicadores vinculados a la autonomía, ejercicio de derechos y calidad de vida de las personas en situaciones de sinhogarismo.

Por ello, respecto a los **indicadores vinculados al resultado de las políticas** que potencian y fortalecen la vida autónoma en la comunidad, con los apoyos que las personas puedan ir necesitando según sus particulares y situadas condiciones individuales y sociales, valorar si en los mismos existe (al igual que se hizo en el proceso de desinstitucionalización):

- + Atención comunitaria con perspectiva relacional, en vez de perspectiva asistencialista,
- + Atención centrada en la persona (ACP), en vez de atención basada en la cultura institucional, que prioriza la organización/institución sobre la persona,
- + Enfoque basado en derechos y especialmente enfoque basado en derechos humanos, que fortalezcan derechos básicos e imprescindibles para las personas que se encuentran especialmente en condiciones de sinhogarismo, como derecho a la vivienda, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la protección social, entre otros, en vez de políticas segregadoras que aumentan la discriminación,
- + Si atienden a las emociones, los sentimientos, la ideología y los criterios de racionalidad y libertad de las personas, en vez de infantilizar, tratar como objetos, políticas de deshumanización,
- + Si favorecen la autonomía, la capacidad de decisión y el control sobre el plan de vida y libertades, en vez de restricciones generales, discriminaciones no justificadas y desproporcionadas,
- + Si favorecen la participación activa de la persona en los procesos,
- + Si fortalece la Seguridad Ontológica, con la adecuada protección a la vida, a la intimidad, el sentido de pertenencia, a la vinculación afectiva con el espacio y las personas con las que eventualmente puede compartir el espacio que habita, o con ella misma. Si se ha logrado que la desinstitucionalización conduzca a que las personas sientan que viven en un hogar, un lugar donde pueden desarrollar sus vidas tal como desean, siendo autónomas, libres, seguras,

+ Si brindan apoyos comunitarios, si hay vinculación con la sociedad, si hay inclusión social en los diversos escenarios sociales en donde estas personas desarrollen sus cotidianidades, a la par que brinda los recursos físicos habitaciones adecuados.

También, es posible identificar **indicadores relacionados en concreto a la vivienda**: como hábitat entendido como espacio físico de vivienda, e indicadores relacionados a las condiciones de las personas que se encuentran en situaciones diversas de sinhogarismo.

Respecto a ellos, es posible identificar:

+ **indicadores vinculados al hábitat entendido como vivienda adecuada**: Como:

la seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas,

disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos,

acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, educación, seguridad, comodidad y alimentación, lo que incluye el acceso en calidad y cantidad a los servicios energéticos,

asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes,

habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales,

accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos en el acceso, disfrute y mantención. El acceso a la vivienda adecuada no implica propiedad privada, pero es claro que muchas gestiones de uso de propiedad privada pueden implicar lesiones en el derecho a la vivienda adecuada de otros (desalojos, por ejemplo). Tampoco implica ni es equivalente al derecho a la tierra, aunque tiene serias vinculaciones, especialmente en algunos colectivos y situaciones, como en poblaciones indígenas, campesinas o rurales,

accesibilidad universal en la propia vivienda y en disfrute de la misma, para todas las personas, independientemente de sus capacidades,

protección efectiva respecto a las diferentes amenazas externas y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la vida personal, psicológica y social,

ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas,

adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural,

empoderamiento: políticas que impiden y restringen la participación y provocan aislamiento / políticas que promueven la autonomía y ejercicio de derechos.

Así, lo adecuado de una vivienda que satisfaga también adecuadamente las situaciones de sinhogarismo y que se estructure como una respuesta adecuada a la desinstitucionalización, debe estar relacionada con la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios -tanto materiales, instalaciones e infraestructura-, asequibilidad, habitabilidad, ubicación, adecuación cultural, resguardo y protección frente a las condiciones climatológicas exteriores y a las diferentes amenazas externas, y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la

vida personal, psicológica y social. Así, la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. También necesita adecuada disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; ya que la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

A la vez, si no resulta asequible, adecuada en su costo económico o, si por lo desproporcionado del costo, pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes. Debe tener habitabilidad, en el sentido de garantizar la seguridad física y el espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales. Ser accesible; ya que no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados. Y tener en cuenta su ubicación, en el sentido de permitir el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas. Y reunir también adecuación cultural, respetando la expresión de la identidad cultural.

Hay reflexiones muy relevantes a este respecto en las entrevistas. *El diseño arquitectónico también de los espacios. Si yo tengo un recurso con una habitación donde conviven varias personas, pues evidentemente va a haber más conflictos. A lo mejor si yo tuviera eh... módulos individuales... que tenga opción también a módulos más colectivos en gente que quiere estar en esos espacios, pero que haya gente que pueda tener sus espacios. Hay gente que le funciona tener su habitación y no estar relacionándose con... 8 personas, 10, 20, 15, todos los días, en tu cotidianidad y sin intimidad. Entonces, pues... parte de los conflictos que tienes, se pueden reducir también generando espacios más... más íntimos, donde una persona pueda tener más autonomía (EPSH16-27.04- Científica).*

+ indicadores relativos a la satisfacción y fortalecimiento del derecho a una vivienda adecuada en relación a las libertades que permite, desde el enfoque basado en la persona, diferenciando entre:

la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;

el derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia, el derecho de elegir la residencia y determinar dónde y cómo vivir. Como recuerda la Comisión Europea, el respeto por los derechos de las personas usuarias y participación de los mismos en la toma de decisiones: las personas usuarias (y sus familias) deberían ser socios de pleno derecho durante el proceso de transición. Deberían participar activamente y ser consultados durante el desarrollo, la ejecución y la evaluación de los servicios que reciben. Las personas usuarias han de recibir la información adecuada de un modo en que ellos puedan comprenderla⁵⁰³,

el derecho a la libertad de circulación,

el derecho a ser oído en igualdad de condiciones y a reclamos y asesoramiento jurídico en toda medida que implique modificación o cambios en las condiciones de vivienda de las personas,

la autonomía en las decisiones cotidianas y rutinas de vida: si se valoran sus opciones y criterios de elección sobre lo relacionado a la organización de la vivienda (limpieza, horarios,

⁵⁰³ COMISIÓN EUROPEA, Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria, 2011, p. 4.

...), sobre sus hábitos (higiene, sexualidad, ocio, relaciones sociales, horarios, destrezas...), entre otros.

Son variadas las reflexiones que encontramos en las entrevistas en relación a los resultados de las políticas de desinstitucionalización, *Yo sé que, bueno, que te dan una cama y todo eso, pero yo creo que debería ser un poco más, como que respetar más el espacio personal. Sí, porque lo de compartir habitación con cinco personas, o sea, bueno, compartir con una o como mucho con dos, pero compartir con tanta gente es más complicado... Son demasiadas personas en un solo espacio. Eso, por ejemplo, yo lo veía como un problema, era como a mí se me hacía, se me hacía todo, me sobrepasaba* (EPSH32-12.06-Usuaría Institución). *Mayor privacidad, más autonomía* (EPSH10-20.04-Municipal). O comentando la comparación de políticas y las ventajas, *ya Housing First supuso un cambio de paradigma radical al colocar la centralidad en la vivienda y en los apoyos desde la vivienda y accediendo la vivienda como derecho. Y ahora con este programa creo que también le estamos dando una vuelta... estamos yendo un poco más allá para encontrar respuestas como más enfocadas a la comunidad* (EPSH12-19.04- Tercer Sector).

Testimonios relevantes que dan cuenta de lo que significa el resultado en las vidas de las personas: *Yo he cambiado mucho. Lo noto. Ahora me siento como más centrada... ya tengo como un norte y estoy como intentando ubicarme y eso, pero, pero estoy más enfocada en lo que quiero hacer, antes estaba como perdida* (EPSH32-12.06-Usuaría Institución). Y luego objetivos... *que tengas algún tipo de ingreso, que lo consigas de alguna manera, el ingreso mínimo vital o que empieces a trabajar o que empieces a buscar trabajo. Y luego estar aquí es lo que te da la facilidad para ahorrar dinero, para luego poder irse a buscar una habitación o algo* (EPSH32-12.06-Usuaría Institución). Hasta el objetivo de ser y sentirse autónomo, algo tan simple como *el dejar lo que es la calle, es que el que no lo ha estado no lo entiende... integrarte en una vida, ¿sabes? Que tengas tu vivienda, que cuando quieres sale, cuando no quieres no sale, ¿sabes? A eso me refiero* (EPSH43-23.06-Usuario Piloto).

En las instituciones que valoremos necesario mantener, las que convivan con los nuevos modelos de desinstitucionalización y de cuidados comunitarios, los indicadores podrían ser:

instituciones justificadas por criterios personales (de urgencia, como crisis de salud, o de opciones personales) *y/o sociales,*

instituciones justificadas por criterios de emergencias generales, como epidemias,

instituciones justificadas por situaciones estacionales, vinculadas al clima *o a condiciones asociadas,*

otros criterios, que es preciso justificar.

En estas instituciones, habrá que conjugar niveles de exigencia y de configuraciones, siempre desde el enfoque de derechos humanos y centrado en las personas; entendiendo que habrá personas que *sobre todo en, en algunos momentos pues lo que te piden es pernoctar, cenar y ducharse y hay que darles eso* (EPSH10-20.04-Municipal).

2.5.- Indicadores para valorar las alternativas de transición desde un marco de Derechos humanos

Por todo lo expuesto, es posible concluir con la construcción de indicadores de las estrategias de desinstitucionalización que potencien las estrategias de autonomía y promuevan el desarrollo de servicios comunitarios y de vinculaciones con la sociedad, diferenciando tipos

de indicadores desde el marco de principios y leyes que alimentan el enfoque de derechos humanos⁵⁰⁴.

Hay que tener en cuenta que estas auditorías que concierne a este asunto centran su atención en valorar y evaluar los procesos de desinstitucionalización tradicionales y en valorar y evaluar los resultados, las nuevas políticas y respuestas públicas para las personas sin hogar desde el enfoque de derechos humanos. Por lo tanto, tienen que ocuparse de indicadores que evalúen los procesos e indicadores que evalúen los resultados. Y, en relación a los resultados, en diferentes aspectos: tanto los vinculados a la comprensión de vivienda adecuada (los que se vinculan con el hábitat en sí mismo) como los relacionados con las condiciones personales de quienes están en situación de sinhogarismo. Hay, por lo tanto, principios generales y principios específicos vinculados al propio enfoque de derechos humanos en relación al nuevo modelo de cuidados, y se puede diferenciar:

+ **indicadores vinculados a los derechos y valores de derechos humanos**, desde el marco ético de los valores en los que se fundamentan los derechos humanos, como la garantía de libertad, igualdad y garantía de no discriminación, dignidad humana y vida humana digna, solidaridad (cuidados comunitarios), necesidades básicas satisfechas, autonomía y ejercicio de derechos, paz y seguridad, que se concretizan en relación a la situación de las personas sin hogar desde el enfoque basado en derechos, en los siguientes indicadores: *libertad para decidir sobre el ingreso y adopción de políticas públicas* en relación a personas sin hogar, *libertad en el ejercicio de derechos y libertades básicas, tanto en el acceso como en el disfrute, igualdad de trato y de consideración, consideración de la igual dignidad humana y de garantía de vida digna, procesos de desinstitucionalización y las futuras políticas de cuidados interseccionales y multidimensionales, incorporando el enfoque de derechos humanos y de igualdad de capacidades*, y hacerlo desde una mirada crítica hacia las opresiones contemporáneas, *incorporando el enfoque y la perspectiva de género en los procesos de desinstitucionalización* (fomentando modelos de cuidados que tengan en cuenta la mirada feminista, protegiendo especialmente los derechos de las mujeres institucionalizadas, pero también recordar el papel de las cuidadoras y su valoración profesional, de las familiares, o de las líderes comunitarias que tejen redes de apoyo en barrios y pueblos); *solidaridad como valor de relaciones sociales* (vinculadas a las personas con las cuáles podría convivir como con la comunidad, con los profesionales y representantes gubernamentales), *necesidades básicas que se encuentran estrechamente relacionadas con las condiciones en las que viven las personas y donde viven*: tanto las consideradas necesidades básicas estrictamente humanas (alimentación, hábitat en concreto y salud) como las sociales (culturales, lúdicas, de relaciones sociales, educativas, sexuales, entre otras); *autonomía en las condiciones de vida, hábitos, rutinas y desarrollo de las actividades cotidianas; autonomía en las elecciones personales vinculadas a las relaciones personales y sociales; paz, y seguridad, vinculadas a entornos seguros, seguridad personal y desarrollo seguro de las libertades; sostenibilidad social, económica y ecológica, vinculado a la eficacia social y económica*. Para ello, muy relevante los controles de calidad y las Inspecciones periódicas tanto en el ámbito privado como en el público. Políticas de inspecciones, controles financieros y de respeto a los principios y normas al respecto. Transparencia. Uso eficiente de los recursos públicos⁵⁰⁵.

+ **indicadores relativos a la vinculación con otros derechos**: *derecho a la salud, derecho a la educación, privacidad, derecho a la identidad y a la participación política*

⁵⁰⁴ NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo N° 21/ Rev. 1, Suiza, 2010, p. 3 y 4.

⁵⁰⁵ COMISIÓN EUROPEA, Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria, 2011, p. 4.

(relacionado al empadronamiento, a fijar domicilio, a recibir correspondencia); *derecho de protección frente a las violencias sociales diversas; seguridad de la tenencia; restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; participación directa en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda, tanto a nivel individual como en la gestión y elaboración de políticas a nivel nacional y en la comunidad; posibilidad de acceso a la justicia en relación a todo lo que modifique las condiciones vinculadas a la vivienda y de recursos efectivos; medidas efectivas para favorecer el trato igualitario y sin discriminación ni violencia respecto al acceso a la vivienda.*

Conclusiones parte tercera

. El enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos. Se identifica con el enfoque de justicia social vinculado a la igualdad social, la igualdad de oportunidades, el Estado Social, la crítica a la pobreza y a la distribución de los recursos que la permite, resaltando las vinculaciones a las causas estructurales y a los impactos coyunturales de las desigualdades sociales.

. Destaca las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar acciones que resulten necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos, e identifica a las personas como titulares de derechos y a los Estados como los obligados a hacerlos efectivos, procurando fortalecer las capacidades de los primeros para demandar su vigencia y de los segundos, para realizarlos o crear condiciones para su vigencia.

. En mucha casuística, el propio derecho a vivienda adecuada también se lesiona con la que suele ser una de las únicas respuestas estatales de acciones del Estado en estas situaciones: la institucionalización de personas que están en situaciones de sinhogarismo que, resolviendo la protección inmediata, acaba lesionando los aspectos relevantes del desarrollo de la autonomía y libertades de las personas.

. La desinstitucionalización desde el enfoque de derechos humanos implica referirnos de manera crítica a la cultura institucional, que prioriza las lógicas institucionales sobre las necesidades de las personas.

. Para proteger efectivamente los derechos humanos en los procesos de desinstitucionalización de las personas sin hogar es necesario prestar atención a la situación de ciertos individuos o grupos, en particular los que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad o exclusiones, producto de diferentes discriminaciones e interseccionalidades diversas.

. Las políticas que satisfagan las situaciones de sinhogarismo y que sean alternativa adecuada a la desinstitucionalización desde el enfoque de derechos humanos, deben estar relacionadas con la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios -tanto materiales, instalaciones e infraestructura-, asequibilidad, habitabilidad, ubicación, adecuación cultural, resguardo y protección frente a las condiciones climatológicas exteriores y a las diferentes amenazas externas, y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la vida personal, psicológica y social, y desde la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. También necesita adecuada disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. Debe resultar asequible, debe tener habitabilidad, ser accesible y permitir el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, respetando la expresión de la identidad cultural.

. Las personas que se encuentran en situación de sinhogarismo están atravesadas por interseccionalidades y desigualdades sociales que les discriminan en las particularidades coyunturas sociales, históricas y políticas que habitan, y que deberían ser valoradas, también, en los procesos de desinstitucionalización.

. Dentro de las interseccionalidades que más afectan al desarrollo de los derechos vinculados al sinhogarismo y a las personas que están institucionalizadas debido al sinhogarismo, podemos mencionar a los grandes grupos vinculados a características de sexo-género, etarias, de capacidades, de etnia-raza, culturales, estar en situación irregular, estar en condiciones de pobreza, tener una especial circunstancia social y personal, ser solicitante de asilo o refugio por diversas causas, pertenecer a pueblos originarios, entre otras. Aunque en las situaciones que son factores de riesgo estructurales, institucionales, relacionales y personales del sinhogarismo,

la desigualdad económica, la pobreza y la exclusión económica y social tienen una mayor potencialidad lesiva y de condicionamiento sobre el resto de las desigualdades sociales que se manifiestan desde la pobreza y desigualdad económica que las personas habitan, condicionando sus planes de vida, sus niveles de autonomía y ejercicio de derechos y la calidad de vida.

. Es preciso visibilizar la íntima conexión empírico-conceptual con las desigualdades económicas y con los condicionamientos estructurales y coyunturales en los que se produce el sinhogarismo, y que no deben olvidarse a la hora de instrumentar estrategias de desinstitucionalización, si queremos que posibiliten a las personas desarrollar sus capacidades básicas, ejercitar su libertad real y ser genuinamente autónomas.

. El sistema de cuidados, en general, tanto en lo familiar y lo profesional, reproduce desigualdades de género que se manifiestan de manera perversa en una mayor carga de cuidado para las mujeres que son quienes mayormente ejercen las tareas y responsabilidades del cuidado y, a la vez, en una mayor desprotección cuando son las mujeres las que necesitan ser cuidadas. Es preciso visibilizar, para modificar, la *feminización de los cuidados*, en el sentido que quienes cuidan suelen ser en exclusiva las mujeres como parte de las atribuciones sociales vinculadas a las cargas de género en nuestras sociedades patriarcales. Y, también, la *masculinización de los modelos de atención y de cuidados* que suelen estar especialmente diseñados para atender las necesidades y particularidades de hombres que requieren ser cuidados.

. Es preciso fomentar la *co-responsabilidad* en el cuidado para que todas las personas seamos responsables y activas en cuidar, como sujetos individualmente situados e incluyendo nuestras responsabilidades sociales como miembros de comunidades sociales. Y, también, que todas las personas podamos ser cuidadas y protegidas en relación a nuestras necesidades y particularidades, y dentro de los planes de vida escogidos libremente, con respeto de la autonomía y el ejercicio de derechos y libertades.

. Es necesario analizar el sinhogarismo y los procesos de desinstitucionalización por sinhogarismo de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ de manera específica, comprendiendo y abordando sus situaciones y sus particularidades, y organizando las políticas públicas con genuina perspectiva de género.

. Hay ocultamiento, invisibilización y mayores agravantes de discriminación y estigmatización en las mujeres y en las personas LGBTIQ+ de las que ya sufren las personas (hombres) en condiciones de sinhogarismo. Mayores violencias, mayores exclusiones, invisibilización de sus particularidades e identidades, e incluso formas ocultas (o menos externas) de manifestarse el sinhogarismo y las inadecuadas satisfacciones del derecho a la vivienda, lesionando otros derechos, sin autonomía, sufriendo violencias y sin llegar a cubrir, en muchas situaciones, ni las básicas necesidades básicas de la protección de hábitat.

. Las personas que están en situaciones de sinhogarismo o las que están institucionalizadas por encontrarse en situaciones de sinhogarismo, presentan de manera clara distintas necesidades básicas insatisfechas, necesidades altamente relevantes que no están satisfechas o no lo están de manera adecuada. Necesidades que son comunes a cualquier otro ser humano, sólo que se encuentran en situaciones estructurales o coyunturales, sociales y personales que impiden u obstaculizan que las satisfagan o lo hagan de manera adecuada especialmente por encontrarse en condiciones de sinhogarismo.

. El sinhogarismo expresa directamente la insatisfacción de las necesidades básicas vinculadas al hábitat, pero impacta estrechamente con la posibilidad de satisfacción de todas las otras necesidades humanas. La propia situación de sinhogarismo se presenta como inadecuada como espacio de satisfactores o recursos, precisamente porque afecta al hábitat que es en sí mismo un satisfactor y, a la vez, el espacio social y físico donde se desenvuelve la satisfacción adecuada (o no) de las necesidades.

. Por la historia de exclusión que viven y en la que se encuentran, y por las causas y procesos causales que les han llevado a encontrarse en condiciones de sinhogarismo, pueden presentar insatisfacción en diversas necesidades que se presentan de manera personal o social y que junto a las otras necesidades insatisfechas producen mayores efectos lesivos en la vida y en la calidad de vida.

. Las personas que viven en situaciones de sinhogarismo se encuentran más vulnerables y están más expuestas a situaciones que aumentan las vulnerabilidades que la propia situación de sinhogarismo implica e, incluso, las vulneraciones que sufren y viven estando institucionalizadas por sinhogarismo. Aumentando y lesionando la vulnerabilidad natural de toda persona, vinculada a la satisfacción de las necesidades básicas debido a la vulnerabilidad socio-estructural en la que se encuentran, consecuencia de determinada organización jurídica, política y social que hace vulnerables a ciertos grupos sociales por encontrarse en determinadas circunstancias o por poseer determinados caracteres, provocándoles daño o discriminación en la salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, disfrute de derechos y calidad de vida en general.

. La pobreza juega un rol crucial en las condiciones de sinhogarismo y de personas que están institucionalizadas por sinhogarismo; ya que define al grupo poblacional que se encuentran con mayores probabilidades y vulnerables frente al sinhogarismo. Pobreza vinculada a la precariedad laboral, a condicionamientos sociales, étnicos, administrativos (como personas migrantes y solicitantes de asilo) ya sea estructurales o coyunturales de desigualdades económicas con impacto en el resto de desigualdades.

. La pobreza es un fenómeno complejo de analizar y dimensionar, pero afecta de manera radical a las oportunidades de satisfacer de manera autónoma un hábitat adecuado y de mantener el nivel económicamente suficiente que permita calidad de vida y desarrollo de los planes de vida en libertad, igualdad y dignidad. La condición de estar en situaciones de sinhogarismo, estar en pobreza y estar en condiciones de vulnerabilidad no pueden ser analizadas como producto de una decisión individual directa, sino desde los análisis estructurales sociales, políticos, culturales y jurídicos que lo permiten y fortalecen, consecuencia de la situación socioeconómica estructural en la que se encuentran las personas y que puede ser abordada mediante decisiones políticas, sociales, culturales, económicas y jurídicas desde los compromisos internacionales y nacionales de garantía y protección de derechos humanos que definen las obligaciones al respecto de los Estados.

. El principal problema que recorre los sistemas de atención europeos es que hacen un uso generalizado e institucionalizado de los alojamientos de emergencia y los sitúan como el principal modelo de respuesta. Los albergues permiten la supervivencia, pero no garantizan la recuperación de las personas. Satisfacer la estricta necesidad biológica de vivienda no es suficiente, y es preciso apuntar a fortalecer las necesidades de realización personal, autonomía y desarrollo de dimensiones de genuina libertad como elección y desarrollo de los planes de vida de todas las personas.

. Es preciso criticar la manera de realizar abordajes y políticas públicas desde patrones asistencialistas para resolver cuestiones puntuales de demanda social, y reclamar el fortalecimiento de los niveles de autonomía, democratización y participación de las personas y de las comunidades en la gestión y desarrollo de las políticas de Estado, sin olvidar la lucha por atacar las cuestiones estructurales de los problemas sociales que producen sinhogarismo o que gestan instituciones alejadas de los marcos y exigencias de los derechos humanos.

. La “institucionalización” y la “desinstitucionalización” no son dos modelos estancos con prácticas y marcos de acción completamente diferenciados. Esta imprecisión también se ve reflejada en la configuración de los espacios que a priori podrían asociarse a la

institucionalización y la desinstitucionalización. Los alojamientos colectivos como los albergues, serían el reflejo de un modelo clásico institucionalizador, mientras los pisos serían la forma más desinstitucionalizada de prestar la atención. No obstante, la plasticidad de la atención puede verse también reflejada en distintos modelos de alojamiento, siempre asegurando una atención centrada en la persona, que garantice los derechos y que esté inserta en una comunidad.

. Falta un marco normativo de alcance estatal, que homogenice o unifique unos criterios de atención y de gestión de la atención mínimos, que establezca los límites de lo legítimo, lo posible o lo reprochable. Actualmente las herramientas más operativas en este sentido normativo son, principalmente reglamentos internos de cada centro o protocolos y acuerdos de ámbito local. Este vacío deja espacio para intervenciones desiguales, arbitrarias y, en última instancia, injustas.

. Un sistema basado en la institucionalización y centrado en la emergencia fortalece posibilidades dentro de un movimiento cíclico que habitualmente acaba por volver a la institución. Esta “dependencia continuada” se garantiza con la inversión en la supervivencia a corto plazo en lugar de la independencia a largo plazo como circuito perverso que favorece el aumento continuado de la pobreza y la exclusión y del número de personas en situación de sinhogarismo o en riesgo de estarlo.

. Es obligado e imprescindible un cambio de modelo acompañado de inversiones, materiales y humanas, estratégicas y eficientes, que introduzca cambios participativos y respetuosos.

. La vivienda debe ser lo primero, aunque no lo único, un movimiento que definitivamente invierte el sentido en el que se venía trabajando, con lo que el modelo no puede sostenerse exclusivamente en ofrecer viviendas. De igual forma que sin asegurar el acceso a una vivienda, las intervenciones y apoyos tienen un alcance muy limitado y un impacto restringido a unas condiciones materiales inadecuadas, consecuencia de la crisis estructural en materia de vivienda y empleo. Lo siguiente en la priorización de políticas es el derecho al trabajo y a las condiciones dignas, prestaciones económicas que consoliden condiciones materiales adecuadas, entre otras. El itinerario laboral y las posibilidades reales de una vida independiente económicamente, son imprescindibles si se quieren ofrecer apoyos exitosos que posibiliten a las personas imaginar y construir vidas con sentido, satisfactorias y estables.

. En este sentido, es imprescindible incidir especialmente en ciertos servicios que exceden las necesidades de manutención básicas, como son el de asesoramiento e información de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o inseguridad residencial, con una mirada amplia que trate de ofrecer alternativas y apoyos cuando éstos se necesitan. Apoyo en relación a la información de alternativas existentes, atención psicológica, acompañamientos que posibiliten procesos de recuperación, entre otros.

. Con el objetivo de construir un modelo de atención más humano y centrado en las personas, se hace imprescindible contar con intervenciones que tengan en cuenta la reparación del daño, y la restitución de la dignidad.

. Es importante poner en marcha estrategias de aprendizaje y socialización de la información, generando plataformas de participación donde poner en común prácticas, estrategias y saberes que funcionen en lo concreto, con formas de hacer y acompañar que ya estén funcionando y que sean útiles. Fomentar espacios de comunicación donde compartir y socializar experiencias positivas, creación de espacios de intercambio donde poner sobre la mesa inquietudes, estrategias, intervenciones y resultados.

. Se hacen necesarios programas de sensibilización que problematicen el sinhogarismo y traten de generar empatía y comprensión por parte del conjunto de la sociedad.

- . Debe prestarse especial atención a la gran cantidad de personas que sobreviven al margen de los recursos ofrecidos por la red de atención normalizada, manifestando resistencia a usar recursos y ocupar espacios que supuestamente deberían estar adaptados a sus necesidades, pero que no se puede acceder por largas listas de espera o no se quiere acceder porque no se adapta a lo que se quiere o espera.
- . La prevención se revela como un aspecto fundamental en las trayectorias de exclusión social y residencial, que exigen abordar el sinhogarismo desde su base estructural.
- . El análisis profundo de las consecuencias de la institucionalización puede tener efectos muy positivos en el diseño de actuaciones y políticas dirigidas a personas en situación de sinhogarismo. Avanzando sobre la necesidad de generar instituciones similares a *Observatorio del sinhogarismo* o un *Observatorio de la institucionalización* para realizar valoraciones de impacto de las políticas de nuevos cuidados, del impacto de los apoyos y de los recursos movilizados.
- . En el tránsito hacia otros modelos de atención es imprescindible contar con equipos de profesionales favorables al cambio. Se deben ir progresivamente involucrando a instituciones, profesionales y usuarios/as en esta transformación, fomentando el cambio de manera participativa entre profesionales, usuarios e instituciones.
- . Son muchos los profesionales que han puesto el foco en la necesidad de ofrecer un gradiente de alternativas de alojamiento y de intensidades en los apoyos para fortalecer la atención centrada en las personas, desde políticas con más apoyos y supervisión modelos con fomento de mayor autonomía e independencia, siempre con especial atención al respeto de los derechos humanos y a libertad y autonomía en el ejercicio de los planes de vida y de las libertades.
- . Es preciso formar profesionales en la detección e intervención temprana de situaciones de sinhogarismo a profesionales de los ámbitos judicial, penitenciario, sanitario, juvenil, de empleo y políticas laborales, y educativo, entre otros.
- . Los profesionales y competencias que exige el nuevo modelo de cuidados, obliga desarrollar las competencias de los/as profesionales del ámbito de sinhogarismo en relación con la prevención de la pérdida de vivienda, la Atención Centrada en la Persona, los procesos de *Housing First*, la Gestión de Casos, la Intervención Comunitaria Multidisciplinar, la perspectiva de género y el abordaje de la salud y la salud mental del colectivo.
- . Potenciar las competencias básicas de los/as profesionales del ámbito de sinhogarismo en relación al trabajo centrado en la persona, la capacidad de comunicación y relación, la resolución de problemas, la flexibilidad y adaptación, el manejo de la diversidad, el trabajo en la comunidad, la creatividad, la alta gestión emocional, el trabajo en equipo y la abogacía.
- . Incluir profesionales sanitarios/as en los servicios de abordaje del sinhogarismo.
- . Crear y potenciar los roles de técnico/a de vivienda, gestor de casos, técnico/a en empleo con apoyo y mediador/a comunitario/a dentro del ámbito del sinhogarismo.
- . Aumentar y mejorar la coordinación interdepartamental, en especial con el ámbito de salud, empleo, educación y vivienda.
- . Incrementar el número de profesionales en el ámbito del sinhogarismo en relación con otras figuras como el voluntariado o el personal en prácticas.
- . Contar con investigadores del ámbito social y/o sanitario, especializados en sinhogarismo, para llevar a cabo estudios de eficiencia, eficacia y coste-beneficio sobre los servicios ofertados para este colectivo.
- . Establecer una ratio de entre 6 y 10 personas atendidas por profesional dentro de los servicios de gestión de casos y/o intervención comunitaria multidisciplinar.
- . Actualizar las competencias profesionales y básicas, identificadas como relevantes y necesarias para establecer el modelo de apoyos personalizados y comunitarios, en los planes de

estudio universitarios de las profesiones del ámbito social y sanitario, de ciclo formativo y de certificados de profesionalidad.

. Identificar según los planes de estudios de las cualificaciones en los ámbitos social y sanitario, de las profesiones con las competencias más adecuadas para conformar el modelo de apoyos personalizados y comunitarios.

. Crear un convenio laboral estatal sobre los cuidados y el acompañamiento en la vida en comunidad, que equipare dentro de un mismo sistema de clasificación a los distintos profesionales que requiere la cultura en derechos humanos para las personas con discapacidad, las personas mayores, los menores y las personas en situación de sinhogarismo.

. Crear un sistema de niveles de competencias en práctica avanzada que permita facilitar el crecimiento profesional e identificar los profesionales más adecuados para los roles requeridos en los modelos basados en los apoyos familiares y comunitarios.

. Fomentar que haya profesionales encargados de coordinar todas las políticas en materia de cuidados y redes de atención, favoreciendo la sincronización entre ellas para flexibilizar los apoyos y centrarlos en las necesidades particulares de cada caso, implementando acciones encaminadas a diagnosticar, que tengan en cuenta la oferta y la demanda existente, su localización, costos, beneficios y marcos normativos.

. Establecer medidas de cuidado profesional a través de programas de promoción de la salud, revisión y posible reducción de las demandas laborales asesoramiento personalizado, y fomento del autocuidado en profesionales del ámbito del sinhogarismo.

. Con ello, se deben afianzar consensos a largo plazo, que promuevan cambios culturales estables y favorezcan acciones progresivas en todos los niveles. Esta creación de consensos depende de acciones estratégicas de sensibilización e incidencia que pongan de relieve la necesidad de dar respuestas y apoyos adecuados a todas las personas, independientemente de su condición y situación.

. Es deseable realizar reformas en la Constitución española que permitan fortalecer el derecho a la vivienda y de todos los derechos sociales como derechos fundamentales.

. Es necesario introducir nuevas regulaciones tanto a nivel nacional como autonómico orientadas a la protección de la autonomía personal y la situación de dependencia y que incluya explícitamente a quienes se encuentran en situación de sinhogarismo.

. La nueva regulación, además de establecer un enfoque claro de desinstitucionalización, debería reconocer el derecho al cuidado como un derecho humano, considerar el impacto de género y garantizar derechos subjetivos a la asistencia personal, dada la relevancia que esto tiene para resguardar la autonomía de las personas en situación de dependencia y vulnerabilidad. Esta nueva regulación debería ser coherente con el marco normativo internacional y con la normativa de la Unión Europea.

. Tanto el marco internacional como el europeo permiten trazar itinerarios de desinstitucionalización para grupos especialmente vulnerables, persiguiendo una incorporación plena en la vida en comunidad y resguardando su autonomía para decidir sus proyectos de vida.

. Es preciso elaborar y fortalecer propuestas sobre estrategias integradas para la eliminación del sinhogarismo en la Unión Europea y exigir una Directiva europea sobre el derecho a la vivienda para todas las personas, garantizando el acceso a un alojamiento de emergencia seguro, protegido y adecuado, y a apoyos adecuados, garantizando el abordaje integral y sostenible para abordar las problemáticas de las personas que se encuentran en condiciones de sinhogarismo en las múltiples complejidades situadas en las que se encuentran y con las interseccionalidades que les atraviesan.

. Priorizar los enfoques preventivos, que reduzcan o eliminen la necesidad de cuidado institucional y segregado, y fortalecer la participación de las propias personas afectadas en el

ejercicio de la autonomía, empleo y acceso al mercado laboral, acceso a la vivienda autónoma y transferencias económicas directas, fomentando la co-responsabilidad social y comunitaria en la calidad de vida de todas las personas que compartimos los espacios sociales y colectivos que habitamos (comunidades, pueblos, ciudades, países).

. Apostar por modelos de vivienda integrada en la comunidad, con diseño flexible de servicios libremente elegida por las personas, incrementando su capacidad de elección, nivel de autonomía e integración en la comunidad. Implementando para ello medidas de apoyo y promoviendo salidas autónomas del sistema de atención especializado, disminuyendo el número de personas institucionalizadas y el riesgo de estarlo, mediante propuestas sostenibles y eficaces que apuesten por la autonomía genuina.

. Hay diferentes vías para garantizar de manera plena el derecho a la vivienda, desde una ley estatal en materia de sinhogarismo; una nueva ley General sobre la Protección de la Autonomía Personal y Atención de la Situación de Dependencia que contenga una regulación adecuada del sinhogarismo; o una reforma de la Ley de Vivienda de mayo de 2023. Cualquiera sea la vía que se siga, es necesario respetar una serie de principios que buscan un enfoque integral para la erradicación del sinhogarismo y que están recogidos actualmente en el *Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo*, y que podría servir como guía para una nueva regulación española en materia de sinhogarismo.

. Un tema urgente es el caso, entre otros, de las personas solicitantes de asilo en Europa, para los cuales este acceso debe garantizarse en todas las etapas del proceso de asilo, de conformidad con la legislación de la UE y la Directiva sobre condiciones de acogida. Europa debe legislar especialmente para garantizar que todos tienen derecho a la recepción y digno apoyo independientemente de su condición administrativa, y mejorar las facilidades de alojamiento, así como desarrollar soluciones de vivienda, vivienda asistida especialmente en el sector público.

. El reconocimiento de la complejidad y multicausalidad del sinhogarismo posibilita la búsqueda de estrategias para avanzar en su erradicación desde la coordinación entre la Administración General, las comunidades autónomas y entidades locales, la apuesta por la gobernanza multinivel y el trabajo intersectorial entre las distintas administraciones, sector privado y organizaciones de la sociedad civil para superar el enfoque predominante de gestión del sinhogarismo, hacia uno destinado a su erradicación, en el cual el marco jurídico debe jugar un rol determinante.

. España debe generar normativa específica y especializada en sinhogarismo desde la cual alimentar políticas públicas acertadas y eficaces que contribuyan a eliminar el sinhogarismo y fomentar las alternativas de vida independiente, de co-responsabilidad comunitaria en el cuidado de todas las personas, el fortalecimiento de la autonomía y desarrollo de los planes de vida y el ejercicio de derechos y libertades.

. No se debería olvidar ni subestimar las necesarias e imprescindibles reformas legales para generar procesos que permitan genuinamente el fortalecimiento de alternativas de vida independiente y de autonomía sostenible. Especialmente, en la población con mayores problemas sociales y donde aumenta la vulnerabilidad socio-estructural y, por ende, las posibilidades de encontrarse en situaciones de sinhogarismo.

. Desde los factores de riesgo y desencadenantes personales y contextuales que producen el sinhogarismo y que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización, es exigible realizar reformas varias en diferentes normas que afectan de manera directa o indirecta a perpetuar el sinhogarismo y a dificultar los procesos de fortalecimiento de la autonomía y de la vida independiente, como la legislación sobre extranjería y sobre arrendamientos urbanos.

Otras reformas normativas requieren ampliar las prestaciones y las políticas, mejorarlas y dotarlas de mayores presupuestos para políticas públicas más eficaces y sostenibles, como las referidas a la Renta mínima de inserción, las ayudas económicas destinadas a personas solicitantes de asilo y refugio, ayudas para mujeres víctimas de violencia de género, mujeres (y en general, a personas) víctimas de trata, a personas LGBTIQ+, prestaciones por desempleo, entre otras. Igualmente, establecer políticas de vivienda social, de alquileres de precio regulado, políticas destinadas al medio rural, entre otras.

. La Estrategia de desinstitucionalización tiene que venir acompañada de un marco normativo y presupuestario adecuado para hacer frente a las exigencias que el mismo implica.

. Es preciso realizar diversas medidas jurídicas, políticas, sociales y culturales, y desde toda la sociedad para abordar las diferentes problemáticas e interseccionalidades que atraviesan a las personas que viven en situaciones de sinhogarismo y que constituyen el complejo fenómeno del sinhogarismo, para contribuir de manera eficaz y sostenible a disminuir y acabar el sinhogarismo y permitir que todas las personas pueden vivir de manera autónoma ejerciendo en libertad e igualdad sus derechos y libertades.

. Es deseable crear sistemas de información, evaluación y diagnóstico del sinhogarismo en España como podría ser un *Observatorio del sinhogarismo* o un *Observatorio de la institucionalización*, desde los cuáles organizar auditorías éticas como procesos de valoración y evaluación de los procesos y los resultados de las políticas públicas que se organicen y gestionen con el objetivo de transformar los modelos de instituciones tradicionales para avanzar en procesos que promuevan el desarrollo de servicios comunitarios para personas en situaciones de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo.

. Auditorías que se organicen desde el enfoque de derechos humanos y el cumplimiento de normas y criterios jurídicos nacionales e internacionales, especialmente normas y recomendaciones de derechos humanos, de los estándares establecidos en las leyes, regulaciones y políticas aplicable, y el grado en que el comportamiento organizacional y de los profesionales y personas que trabajan en ellas satisfacen los requisitos establecidos por éstas.

. Desarrollar auditorías éticas desde el enfoque de derechos humanos, promoviendo la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, identificando las mejores prácticas, así como los problemas y obstáculos a la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y determinar las deficiencias de protección a este respecto; aplicando perspectiva de género y determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género en relación con el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra; fortaleciendo los procesos de autonomía y participación de las personas en los propios procesos de desinstitucionalización, entre otros factores relevantes.

. Desarrollar auditorías éticas sobre las políticas públicas en relación a sinhogarismo y los procesos de vida en comunidad y fortalecimiento de la autonomía y las libertades, desde las 3 grandes obligaciones de los Estados en relación al sinhogarismo y a las obligaciones que se desprenden de garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de las vidas, que se pueden agrupar en obligaciones de respetar, proteger y realizar. Auditorías éticas que no descuiden la relevante responsabilidad del Estado en relación a la regulación del sector privado, para limitar las condiciones de mercado especulador y estableciendo claras responsabilidades en relación a la defensa y cumplimiento del marco de derechos, con medidas de rendición de cuentas y vigilancia en el plano nacional, mecanismos administrativos, normativos y políticos y reformas estructurales.

. Para organizar las auditorías es preciso establecer quiénes deberían hacerlas (qué profesionales y cuáles), cómo deberían hacerlas (cuales procedimientos y metodologías) y con qué

periodicidad, entre otros aspectos. Y, a la vez, establecer los indicadores que se deben usar para poder evaluar este cumplimiento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

El sinhogarismo como fenómeno multicausal y multidimensional violatorio de derechos humanos.

. El sinhogarismo es un fenómeno multicausal y multidimensional, es un grave y complejo problema estructural causado por múltiples factores sociales, económicos, políticos, culturales, afectando a las condiciones en las que viven las personas, la calidad de vida y el ejercicio de sus derechos y autonomía.

. El sinhogarismo impacta y lesiona distintos derechos humanos, afectando de manera interseccional y diversa al propio derecho a la vivienda y todo lo que implica y permite, como el derecho a la salud, a la educación, al empleo, a la seguridad, a la dignidad, a la propia vida e integridad física y psicológica, derecho a la intimidad, derecho a la propiedad, entre otros, relacionado con causas que también son complejas estructurales y coyunturales, tanto institucionales, relacionales, personales y sociales.

. El sinhogarismo está vinculado de manera estrecha al derecho a la vivienda, un derecho social central vinculado al adecuado nivel de vida de los seres humanos que se encuentra blindado y garantizado por la normativa nacional e internacional, aunque no tiene el reconocimiento, las garantías ni la eficacia merecida en España y en el actual modelo de cuidados. El punto de partida para abordar el sinhogarismo y los procesos de institucionalización por sinhogarismo exige el reconocimiento del derecho a la vivienda y supone una transformación radical en los modos de comprender, prevenir y abordar los cuidados y las políticas públicas al respecto.

. El sinhogarismo es una situación de máxima marginalidad y exclusión social con especial presencia en entornos urbanos.

. Existe una gran falta de datos e información que puedan dar cuenta de la realidad del sinhogarismo en España; lo que invisibiliza el fenómeno y obstaculiza las intervenciones efectivas. Es necesario poner en marcha estrategias que posibiliten una recogida de datos metódica y organizada sobre la situación del sinhogarismo en España, priorizando estudios longitudinales cualitativos y cuantitativos, que muestre el sinhogarismo en movimiento y posibilite rastrear las entradas y salidas a la situación de sinhogarismo y las instituciones, así como los desencadenantes y los factores de riesgo.

. Las personas se encuentran en situaciones de sinhogarismo, o en condiciones en las que las viviendas que habitan no resultan adecuadas, pero *no son personas sin hogar*, sino que *están en condiciones de sinhogarismo*.

Las personas que viven en situaciones de sinhogarismo son cada vez más en cantidad y cada vez más vulnerabilizadas, desempleadas, migrantes, con graves problemas de salud y sufriendo graves violencias.

. Las personas en situación de sinhogarismo se han duplicado en los últimos dos años, aunque los datos no son completos sobre la realidad compleja del sinhogarismo. La fuente de información más relevante son los Informes del INE que focalizan en la población usuaria de servicios, mayores de edad y que se encuentren en municipios de más de 20.000 habitantes, lo que muestra una realidad sesgada con grandes invisibilizaciones, como el sinhogarismo rural, entre otros.

. Las personas en situación de sinhogarismo son diversas y tienen diferentes historias de vida, necesidades y problemas, y experimentan el sinhogarismo también de manera diversa. Naturalizar un tipo de experiencia supone que todas las demás no sean entendidas o visibilizadas como parte de la misma problemática, e implica relegarlas a los márgenes de una experiencia ya de por sí marginal.

. Con la información que hay, se sabe que la población ha aumentado, que la gran parte son hombres, y que las causas se vinculan, esencialmente, al desempleo y la situación de migrantes y las dificultades para regularizar su acceso al mercado de la vivienda y al mercado laboral, junto al ejercicio de derechos y libertades.

. La salud de las personas en situación de sinhogarismo está completamente mediatizada por determinantes sociales, como el empleo, la vivienda, la capacidad económica, el tejido social o el sistema de protección nacional entre otras. El resultado de la interacción de distintos condicionantes resulta en una salud física y mental frágil.

. El sinhogarismo reproduce las desigualdades de género en todas las manifestaciones, y aumenta la precarización y vulnerabilidad de las mujeres y de las personas que ya estaban en situaciones de mayores vulnerabilizaciones, como las víctimas de violencias de género, migrantes, personas con discapacidad, entre otras. El sinhogarismo femenino se ha ido visibilizando, dejando de lado poco a poco el androcentrismo de los análisis más tradicionales con respecto del sinhogarismo.

. La realidad específica que viven las personas LGTBIQ+ está marcada en muchas ocasiones por la expulsión de las viviendas o incluso la migración forzada a causa de su identidad u orientación sexual, lo que implica vivir el sinhogarismo desde una doble discriminación vinculada a desigualdades, violencias y estigmas.

. Las personas migrantes en situación de sinhogarismo suelen presentar, a priori, menos problemas personales (salud mental o adicciones), y tienden a atravesarles problemáticas estructurales muy centralizadas en las barreras de acceso al empleo y la vivienda a causa de la condición administrativa irregular que impacta en la falta de permisos de trabajo o residencia. La importancia del derecho al empadronamiento es una problemática característica de las personas migrantes en situación de sinhogarismo, y su reconocimiento resulta imprescindible para el acceso a diferentes derechos y servicios.

Las instituciones están masificadas y privatizadas, resultan escasas, funcionan de manera deficitaria y presentan modelos de cuidado centrados en la institución.

. El modelo tradicional de atención a personas en situación de sinhogarismo en España es un modelo de atención en escalera desde un paradigma asistencialista que se basa en la exigencia de méritos consecutivos que les fuerza a transitar por un itinerario marcado por determinadas exigencias establecidas por los profesionales, aunque no asegura que al final se vaya a conseguir una vivienda adecuada pues no tiene como objetivo la erradicación del mismo sino el abordaje parcial de situaciones extremas

. El actual modelo de atención no es capaz de dar respuesta al sinhogarismo ni de atender, apoyar y acompañar a quien lo necesita fomentando autonomía y ejercicio de libertades y derechos, sino que prioriza el asistencialismo en la emergencia y perpetúa el sinhogarismo con las llamadas “puertas giratorias” de la vulnerabilidad y la precariedad. Aumenta la cronificación del sinhogarismo con políticas institucionales que se centran más en potenciar una acción social intervencionista generadora de dependencia y dirigida a combatir la sintomatología en lugar de una acción social emancipadora centrada en el fortalecimiento de la autonomía.

. El INE en el 2022 registró un total de 1.175 centros de atención a personas en situación de sinhogarismo en toda España, de los cuales el 24% son de titularidad pública y el 76% de titularidad privada. A la vez, la oferta de plazas en centros de alojamiento colectivo está muy por encima de las plazas en pisos o apartamentos, y la titularidad privada es preponderante en todos los tipos de alojamientos independientemente de si son colectivos o no. La ratio de ocupación de todos los centros está en el 80%, con mayores porcentajes en los centros privados (87% de ocupación) que en los públicos (68%).

. La marcada asimetría entre la atención pública y la privada implica una cierta desatención por parte del Estado, reflejado en los recursos públicos puestos a disposición de las personas en esta situación, a la vez que una mayor atención privada supone menor capacidad del Estado para el control efectivo de esa atención y de las posibilidades de transitar hacia otros modelos, con el consiguiente riesgo de que delegar la responsabilidad en otros agentes sociales que no tienen por qué estar alineados con las funciones de una administración pública y las obligaciones contraídas nacional e internacionalmente.

. La ratio de ocupación de todos los centros está en el 80%, con mayores porcentajes en los centros privados (87% de ocupación) que en los públicos (68%), y los pisos de titularidad privada son los que cuentan con ratios de ocupación más elevados (90%), frente a los albergues y centros de acogida públicos que cuentan con la ratio de ocupación más bajo (65%).

. Las comunidades autónomas con mayor número de personas en situación de sinhogarismo son Andalucía, País Vasco y Madrid, cada una de ellas con una situación muy diferente y enorme heterogeneidad en la atención, dependiendo de los territorios e incluso zonas. Las comunidades autónomas con mayor número de centros son País Vasco y Andalucía, frente a Ceuta, Melilla y Cantabria que son las que menos tienen. País Vasco tiene más plazas de alojamiento, seguido por la Comunidad de Madrid -con muchas plazas, pero concentradas en macrocentros de alojamiento compartido-.

. Analizando las necesidades por cantidad de personas en situación de sinhogarismo y plazas que se ofertan en centros, las comunidades que más personas dejan de alojar (o que muestran menos oferta que la demanda reclama) son Andalucía, Galicia y Comunidad de Madrid, frente a las situaciones más holgadas de Canarias, Melilla y Valencia. Esta comparación entre las plazas diarias ofertadas y las necesitadas pone de relieve la saturación y el cuello de botella en la atención a personas en situación de sinhogarismo, que produce desafección con las instituciones, y opera como elemento disuasorio para solicitar plazas cuando se necesitan y desean, debido a la negativa o a la excesiva demora en la respuesta.

. Del conjunto de plazas ocupadas en los centros, el 33% están ocupadas por mujeres, y los recursos de la red de atención están fuertemente masculinizados, tanto en su diseño como en sus posibles usos.

. La red de atención a personas en situación de sinhogarismo es el último circuito, el que se activa cuando todos los demás apoyos han fracasado. Es relevante poner el foco en la responsabilidad del conjunto de la sociedad, y que abordar el sinhogarismo exige actuar a todas las instituciones y agentes sociales de manera comprometida.

Los profesionales de las instituciones de los modelos tradicionales.

. La desprofesionalización de la atención es otra característica del actual modelo de atención a personas en situación de sinhogarismo. El 44% del personal es voluntario, lo que obliga a plantear hasta qué punto la calidad de la atención a las personas en situación de sinhogarismo no se ve mermada, además de ser un claro reflejo de la indiferencia y abandono por parte de las instituciones, que en última instancia son las responsables.

. El tipo de cuidados que se presta a las personas en situación de sinhogarismo se enmarca dentro de unos límites claramente establecidos por un modelo tradicional, basado en la emergencia y en una concepción asistencialista y centrada en la institución.

. Dos barreras e impedimentos relevantes para el disfrute efectivo de los derechos de las personas en situación de sinhogarismo son el derecho a la atención sanitaria y la vivienda, por lo que es preciso una mayor formación de los equipos de profesionales de atención sociosanitaria en estos temas. La complejidad, inaccesibilidad y opacidad de la administración hace que los trámites administrativos y burocráticos sean uno de los grandes problemas a los

que se tienen que enfrentar las personas en situación de sinhogarismo. Especialmente de las personas migrantes y migrantes en condición administrativa irregular porque aumenta la invisibilidad y las condiciones de vulnerabilidad y discriminación.

. Sobre cómo llegan las personas a estar viviendo en situaciones de sinhogarismo y a estar institucionalizadas por sinhogarismo: precariedad laboral y social, pobreza, situaciones migratorias irregulares, violencias de género, exclusión residencial.

. El análisis de los factores de riesgo que llevan a itinerarios de institucionalización tienen que ponerse en relación directa los factores de riesgo que conducen a la propia situación de sinhogarismo.

. El tránsito a la institucionalización en situaciones de sinhogarismo tiene tres particularidades: la decisión de acceder a instituciones que se toma por parte de la propia persona, la situación de institucionalización o no institucionalización, y la relativa ausencia de datos sobre factores de institucionalización, en contraste con los más numerosos sobre factores de sinhogarismo.

. Hay consenso en que los factores del sinhogarismo son el resultado de un complejo entrecruzamiento de factores estructurales, institucionales, relacionales y personales; aunque tradicionalmente ha habido enfoques que incidían más en factores personales y otros en factores más estructurales.

. Entre los factores de carácter personal, se pueden mencionar, los relativos a la nacionalidad, desempleo precariedad laboral, desahucio e imposibilidad de acceso a la vivienda, salud (que incluye adicciones y otras circunstancias relativas a la salud), género (que incluye violencia de género y otras circunstancias), procesos de desinstitucionalización (tanto en privaciones de libertad como en salidas o abandono de alojamientos colectivos), factores relacionados con trayectorias personales (crisis de las redes de apoyo y relaciones, así como experiencias pasadas de sinhogarismo) y factores relacionados con otras circunstancias personales (relativas a la infancia, relativas a la edad, intersección con discapacidad y circunstancias relativas al capital cultural).

. La nacionalidad es un elemento importante, pues la mitad de las personas en situación de sinhogarismo son extranjeras. Esto es debido tanto a cuestiones relacionadas con la precariedad y el desarraigo, pero también con factores institucionales relacionados con el régimen de la extranjería.

. El desempleo y la precariedad laboral funcionan como circunstancia de carácter estructural, pero también en ocasiones como factores desencadenantes de la situación de sinhogarismo. Lo mismo se puede decir de la imposibilidad de acceso a la vivienda, que es un factor estructural pero también –caso de los desahucios- puede ser un desencadenante.

. La cuestión de la salud es muy relevante en el sinhogarismo, incluyendo la salud física y la salud mental. Las adicciones están presentes en las personas en situación de sinhogarismo, aunque no es claro que tengan la importancia que tradicionalmente se le ha concedido.

. La desinstitucionalización puede funcionar como un factor de sinhogarismo, por lo que resulta imprescindible establecer servicios de base comunitaria para apoyar a las personas en la transición de la vida institucional a la vida independiente. Los elementos relacionales y de la trayectoria personal son relevantes factores de sinhogarismo. En este punto, las crisis de las redes de apoyo y de relación actúan con mucha frecuencia como desencadenantes, mientras que las experiencias pasadas de sinhogarismo constituyen un elemento presente en muchos casos.

. La cuestión de por qué dada una situación de sinhogarismo algunas personas transitan hacia la institucionalización presenta algunas particularidades: el carácter dinámico de los itinerarios de institucionalización; el problema de la falta de datos y estudios sobre el particular; y finalmente, el carácter generalmente *voluntario* de la decisión de institucionalización.

. El carácter dinámico implica no solo el tránsito entre situaciones de sinhogarismo y otras que no lo son, sino también entre diferentes tipologías de sinhogarismo y diferentes itinerarios en cuanto a la institucionalización.

. El carácter voluntario implica que las decisiones de las personas en situación de sinhogarismo son un elemento central a considerar para destacar la agencia de las personas en situación de sinhogarismo a la hora de interactuar con las instituciones. La voluntariedad implica reconocer la agencia de las personas en esta situación, pero las decisiones se enmarcan en el ámbito de alternativas muy limitadas y en un marco de respuestas públicas insuficientes. Por ello, las personas en situación de sinhogarismo toman decisiones considerando las distintas alternativas, por lo que cuando deciden no acudir a las redes de atención hay que cuestionar los déficits del sistema de atención.

. Hay algunos factores que inciden específicamente en las decisiones de institucionalización, tales como la cultura institucional, el autoestigma, el género, la juventud, la vejez y la condición de migrante.

. La cultura institucional implica que la experiencia de las personas en situación de sinhogarismo va generando aprendizajes respecto de las condiciones, ventajas e inconvenientes de acudir a las alternativas de institucionalización. Se debe facilitar el acceso a ayudas y prestaciones para que las personas que necesitan apoyos no desistan forzados por los laberintos burocráticos que se ven obligados a transitar.

. La variable de género es muy relevante en relación con la institucionalización, pues el porcentaje de mujeres en viviendas de inclusión, pensiones y habitaciones de alquiler financiadas por entidades o servicios sociales es mucho mayor que lo que corresponde a situación de calle. Por su parte las personas LGTBIAQ+ tienen un riesgo de discriminación y rechazo que hace que eviten albergues.

. La investigación sobre los factores contextuales del sinhogarismo se ha concentrado habitualmente en el incremento de la vulnerabilidad social (asociada a la pobreza) y la disminución de la disponibilidad de vivienda asequible. Es posible señalar factores socio-económicos (precariedad laboral, pobreza, desigualdad y exclusión social, falta de disponibilidad de vivienda asequible), factores socio-comunitarios (redes comunitarias, existencia de racismo), factores socio-políticos (relacionados con la inserción social y con la insuficiencia de medidas de acción social), factores jurídicos (derecho a la vivienda, extranjería), factores socio-familiares, factores de género y factores habitacionales.

. En relación con los factores contextuales de la institucionalización, cabe mencionar los socio-comunitarios, los relativos a los itinerarios de institucionalización, los relativos al género, al contexto geográfico, así como la incidencia de la pandemia por Covid-19.

. Un factor contextual relevante en relación con la institucionalización parece ser el contexto geográfico y el clima. De los datos del INE sí parece poderse inferir que habría una relación entre las condiciones climáticas y el recurso de las personas en situación de sinhogarismo a los centros de atención alojamientos.

. Sobre las restricciones y limitaciones institucionales de las personas en situación de sinhogarismo: restricción de autonomía, libertades y derechos.

. La calidad de los servicios prestados a las personas sin hogar es fundamental. Para lograrlo, se deben elaborar guías de recursos integrales, promover reglamentos de funcionamiento en centros públicos o de entidades sociales que sean de elaboración democrática y participativa, brindando servicios flexibles y adaptables que aborden necesidades cambiantes o emergentes. Establecer estándares mínimos de calidad es esencial para dignificar la atención a las personas en situaciones de sinhogarismo.

- . Es necesario favorecer la colaboración con las administraciones de vivienda para facilitar el acceso de las personas sin hogar a viviendas públicas o privadas y para incentivar alternativas realistas y personalizadas en la transición de la calle a una vivienda.
- . Es necesario reforzar, diversificar y actualizar la red de servicios para personas en situaciones de sinhogarismo, proporcionando apoyo tanto en alojamiento como en la atención diurna y en la calle.
- . El acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano que se relaciona estrechamente con otros derechos fundamentales como la intimidad, la familia, la libertad, la salud y el desarrollo de los planes de vida libremente escogidos. Por ello, garantizar una vivienda adecuada es crucial para la recuperación de proyectos de vida y el control del entorno inmediato de las personas sin hogar, desempeñando un papel esencial en los procesos de desinstitucionalización. Para combatir el sinhogarismo, se debe enfocar en asegurar el acceso y el mantenimiento de una vivienda estable, incluso en entornos colectivos, pero sin las limitaciones de privacidad y control que implican los albergues.
- . La falta de privacidad, la limitación de la libertad y la división de familias en función de género y edad en los albergues hacen que muchas personas en situación de calle prefieran no utilizar estos recursos. Es crucial considerar las desigualdades de género y de otros grupos poblacionales para garantizar una atención inclusiva, reconociendo las diversas brechas que enfrentan distintos grupos de población debido a su género, orientación sexual, origen étnico o nacionalidad, entre otras, adaptando el sistema de atención a las necesidades particulares de mujeres, personas LGBTIQ+, inmigrantes y otros grupos poblacionales para promover la igualdad y el bienestar de todas las personas en situación de sinhogarismo.
- . Por consiguiente, en los nuevos modelos centrados en las personas en la gestión de las políticas para sinhogarismo es esencial limitar al mínimo las restricciones a las libertades y al desarrollo de los planes de vida y la autonomía. Para ello, desde normas de organización justificadas y realizadas desde marcos participativos con especial protagonismo de las personas en situaciones de sinhogarismo, es preciso facilitar el acceso directo a los centros de alojamiento con horarios amplios y sin requisitos adicionales, ofreciendo servicios de autoservicio y albergues de horario y acceso abierto, considerando la importancia de permitir a las personas sin hogar acceder con sus mascotas, disponiendo de espacios y protecciones para sus pertenencias, entre otras medidas.
- . Establecer centros activos de día es otra estrategia crucial para fortalecer las redes sociales y habilidades de las personas sin hogar, promoviendo actividades de ocio y expresión artística que fomenten la inclusión social y respetando las diferencias culturales y religiosas de las personas en situaciones de sinhogarismo.
- . Se debe procurar alojamiento en viviendas autónomas semituteladas para familias con menores de edad a su cargo en el menor tiempo posible, al mismo tiempo que se mejora la atención a grupos específicos como migrantes, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres y personas LGTBIQ+ impulsando recursos especializados.
- . Es necesario cambiar el enfoque de los recursos para personas sin hogar hacia modelos que promuevan la autonomía y la vida independiente evitando reingresos en centros residenciales, invirtiendo la supremacía del porcentaje de plazas en albergues temporales por el de viviendas como hogares con posibilidad de soporte, sin necesariamente eliminar los albergues, pero mejorándolos y especializándolos.
- . La lucha contra el sinhogarismo requiere de un enfoque holístico que aborde las necesidades individuales, garantice la dignidad, promueva la autonomía y la inclusión, y cuente con la colaboración de diversas entidades y la comunidad en general. Las políticas deben estar basadas

en evidencia y adaptadas a las distintas realidades de las personas sin hogar, reconociendo su derecho a una vivienda adecuada y su potencial para recuperar su proyecto de vida.

. *El marco jurídico del sinhogarismo y de la institucionalización.*

. El principal derecho al que se vincula el sinhogarismo es el derecho a una vivienda adecuada, aunque el impacto de los derechos que se ven involucrados en las personas que viven en condiciones de sinhogarismo son diversos y, de manera compleja, el sinhogarismo impacta en todos los derechos humanos.

. España no ha regulado el sinhogarismo de manera sistemática ni ha considerado un enfoque integral para abordar su complejidad y multicausalidad. Más bien, el sinhogarismo se ha tratado normalmente, tanto a nivel nacional como autonómico, en el contexto de la regulación del derecho a la vivienda adecuada.

. La Constitución española considera al derecho a la vivienda como un principio programático y no como un derecho fundamental. El derecho a la vivienda adecuada es el marco desde el cual se ha abordado el sinhogarismo en España. Sin embargo, la vivienda es un derecho necesario, pero no suficiente para eliminar el sinhogarismo, y se presentan algunas dificultades a propósito de su regulación.

. Hay disparidad en la protección del derecho a la vivienda a nivel autonómico, que son quienes tienen la competencia en materia de vivienda, en cuanto a la regulación del derecho a la vivienda. Sólo en los Estatutos de cuatro comunidades autónomas se reconoce este derecho y en doce lo reconocen en sus legislaciones. Lo que genera mayor preocupación es que, en algunas comunidades autónomas, es la propia regulación del derecho a la vivienda la que fija condiciones o requisitos que dificultan o impiden que las personas en situación de sinhogarismo puedan acceder a la vivienda adecuada.

. Junto con el derecho a la vivienda, cobra importancia el principio de la desinstitucionalización.

. El marco normativo internacional no se refiere explícitamente al sinhogarismo, pero puede inspirar nueva normativa española en materia de desinstitucionalización y debe comprender expresamente a las personas en situación de sinhogarismo.

. El marco europeo hace referencia al sinhogarismo, particularmente a través de la Carta Social Europea (revisada). La ratificación por parte de España de este instrumento internacional, incluyendo lo relativo a vivienda y sinhogarismo, justifica el esfuerzo para abordar el sinhogarismo de manera sistemática en España.

. El derecho comparado puede aportar elementos para la regulación adecuada del sinhogarismo en clave desinstitucionalizadora en España. Sin embargo, solo algunos países han abordado explícitamente el sinhogarismo a propósito de la regulación del derecho a la vivienda adecuada, sin regularlo de manera sistemática ni bajo el enfoque de desinstitucionalización.

. La disparidad normativa también alcanza a los servicios sociales. De allí que se estime deseable promover el avance del Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales. Este anteproyecto propone conceptos, fija estándares sobre modelos de intervención, y promueve aseguramiento de recursos a los servicios sociales, desde la base del reconocimiento del sinhogarismo en su complejidad, diversidad de causas y problemas y circunstancias.

. *Sobre las recomendaciones internacionales y regionales, experiencias y estrategias de otros países; las alternativas de vida en comunidad y los modelos, servicios y metodologías de intervención destinadas a las personas en situación de sinhogarismo. Buenas prácticas de enfoques y metodologías de intervención para la prevención del sinhogarismo, para la gestión del sinhogarismo y para su erradicación.*

. La situación de la falta de hogar ha sido objeto de numerosos pronunciamientos y resoluciones de distintos órganos de las Naciones Unidas fundamentalmente vinculadas al derecho a la vivienda adecuada, solicitando a los Estados la adopción de todas las medidas necesarias para afrontar la falta de hogar, con políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social, así como luchar contra la discriminación y los estereotipos negativos contra las personas en condiciones de sinhogarismo, implementando políticas y programas integrados, inclusivos y eficaces.

. La Unión Europea ha dado pasos significativos para posicionar el sinhogarismo en la agenda política y ha habido distintas resoluciones del Parlamento Europeo dirigidas a la adopción de una Estrategia de la UE para las personas en situación de sinhogarismo desde enfoques integrales considerando la prevención, la mejora de la calidad de los servicios y el acceso a una vivienda asequible. En los últimos años se ha pedido una atención especial a los enfoques orientados a la vivienda reforzando combinaciones eficaces de vivienda y apoyo intermitente.

. La transición a un modelo con base comunitaria en el sinhogarismo requiere políticas y estrategias integrales basadas en derechos que tengan en cuenta la prevención, el acceso rápido a una vivienda y servicios de apoyo a largo plazo, cuándo éstos sean necesarios. Esto implica el desarrollo y coordinación de una amplia gama de servicios, como el acceso a la vivienda, atención sanitaria, educación, empleo, fortalecimiento de capacidades, servicios de proximidad, cultura y ocio, o la prestación de servicios más especializados para atender las necesidades de apoyo de forma individualizada. El objetivo debe ser promover una vida independiente, el empoderamiento y control de la propia vida, pero también la integración y la participación en la vida social y comunitaria.

. Frente a los modelos en escalera, los enfoques orientados a la vivienda, como *Housing Led* o *Housing First*, colocan el acceso a la vivienda en primer lugar, y una vez ésta esté garantizada se acompaña de una oferta de servicios de apoyo libremente elegidos por las personas usuarias. Estos enfoques han recibido cada vez más atención en los últimos años y se han convertido en el enfoque principal de las estrategias integrales en algunos países europeos, como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Francia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Portugal, Polonia, Suecia o Reino Unido.

. Los servicios *Housing First* que ofrecen de la manera más inmediata posible acceso a vivienda están teniendo resultados positivos en muchos países, sobre todo para personas con necesidades de apoyo grandes; aunque debe ser siempre valorado y evaluado en la situación de cada persona en condiciones de sinhogarismo. Para otras situaciones y necesidades se está utilizando más los enfoques *Housing Led*, bien a través de viviendas individuales, bien comunitarias y con presencia de profesionales de apoyo con ayuda a medio o largo plazo. Ambos enfoques están orientados al reconocimiento de la vivienda adecuada como un derecho fundamental y un requisito previo para afrontar otras problemáticas asociadas a la salud, el empleo, la formación, las relaciones familiares y sociales, y la seguridad ontológica.

. Del análisis de los planes, y estrategias de los distintos países, tanto a nivel nacional, como regional o local, se desprende que no existe una única solución ni modelo siempre adecuado, sino que es preciso considerar el contexto específico y la importancia que tiene la fortaleza del sistema de bienestar y los sistemas públicos de salud, o de acceso a servicios sociales.

. Transitar hacia políticas efectivas de abordaje del sinhogarismo desde un enfoque de derechos requiere poner en el centro del debate el derecho a la vivienda adecuada y por tanto abordar procesos de reforma estructural del acceso a la vivienda como factor clave de prevención; lo que exige profundizar en las tensiones y situación del mercado de la vivienda, la oferta de vivienda social, la asequibilidad en el acceso a la vivienda, y la diversidad de situaciones de vulnerabilidad.

. El acceso a la vivienda no garantiza necesariamente la solución al sinhogarismo, y es necesario que se acompañe de servicios de apoyo en distintos ámbitos y desde una coordinación e implicación de un gran número de actores. La coordinación, el compromiso personal, una buena gobernanza y el alto nivel de motivación de los distintos actores se ha visto factor clave del éxito en algunos países.

. El abordaje del sinhogarismo requiere un cambio de paradigma que trascienda la visión tradicional de servicios o programas aislados, reconociendo el derecho a la vivienda adecuada como derecho humano y facilitando el disfrute de otros derechos y medidas de prevención. Es también necesario reforzar el papel de la integración laboral, el derecho al trabajo, el acceso a ingresos y la integración social y el fortalecimiento del tejido comunitario. Transitar hacia servicios basados en la comunidad requiere repensar el modelo de cuidados y atención, y el desarrollo de políticas y estrategias que fortalezcan los vínculos y redes comunitarias, los servicios de proximidad, las relaciones vecinales y las opciones de participación, como base de toda integración social.

. El desarrollo de las distintas alternativas debe acompañarse de instrumentos de evaluación y seguimiento que permita disponer de información sobre el grado de participación de las personas usuarias de estos servicios, su capacidad de elección y control sobre su vida, la calidad de apoyo que reciben, o de qué forma ven sus derechos garantizados, valorando también los impactos.

. Respecto a las alternativas de vida elegida en comunidad, es necesario considerar la evidencia empírica y las evaluaciones independientes de las intervenciones sociales que buscan transferir e implementar en el ámbito doméstico, favoreciendo la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de los/as responsables de implementar programas y políticas públicas, cuidando con mejor criterio el uso de los recursos públicos.

. La identificación de las causas y consecuencias de la situación de sinhogarismo en las personas juega un rol importante, por lo que, a diferentes necesidades, diferentes respuestas. Por lo que es preciso fomentar las prácticas preventivas como medida eficiente que debe ser considerada un elemento central en todo programa, política o estrategia integral. El asesoramiento en materia de vivienda ha sido clave en las estrategias nacionales que han reducido exitosamente el sinhogarismo.

. El enfoque de género debe ser incluido tanto en las prácticas para afrontar el sinhogarismo, como en los modelos, servicios de atención y en las metodologías de intervención. El sinhogarismo que afecta a las mujeres responde a diversas causas y necesidades que los servicios tradicionales no consideran.

. El estudio identificó y analizó varias prácticas dirigidas a las personas en situación de sinhogarismo, seleccionando un total de nueve buenas, prometedoras y emergentes prácticas que por sus características, objetivos y evaluaciones se consideran potencialmente transferibles al contexto español. Las prácticas seleccionadas son: Programa Hábitat (España), Reconversión de albergues en alojamiento con apoyos (Finlandia), Väinölä Housing First (Finlandia), Iniciativa Bauen Wohnen Arbeiten (Alemania), La Morada Housing First (España), The Rock Trust's Housing First for Youth (Escocia), Servicio de asesoramiento sobre vivienda de Helsinki (Finlandia), Proyecto É Uma Mesa (Portugal) y Empty Homes Initiative (Irlanda).

. En cuanto a los modelos de intervención destinados a las personas en situación de sinhogarismo, el modelo de atención participativo es el que se encuentra más alineado con los postulados del enfoque basado en los derechos humanos y la vida en comunidad.

. La existencia de los servicios de emergencia, como los albergues, es fundamental para las personas en situación de sinhogarismo, precisamente porque ofrecen una respuesta rápida ante la imposibilidad de tener acceso a una vivienda adecuada. Sin embargo, se aconseja que dichos

servicios implementen medidas de mejoramiento de la calidad en concordancia con el enfoque basado en los derechos humanos.

. En materia de metodologías de intervención, se recomienda impulsar los métodos Assertive Community Treatment, Intensive Case Management, Critical Time Intervention y Rapid Rehousing, porque están centradas en la vivienda, se aplican en la vivienda o para acceder a la vivienda y tienen como finalidad no sólo asegurar la tenencia, sino potenciar los planes de vida y la recuperación de las personas, fomentando la autonomía e independencia, creando vínculos sociales y consolidando la seguridad ontológica desde una perspectiva de derechos humanos.

. El objetivo de los programas, políticas o estrategias nacionales no sólo debe ser alcanzar un nivel de disponibilidad de servicios y recursos que iguale o supere la demanda del grupo en situación de sinhogarismo, ya que la gestión eficiente de los recursos y servicios es necesaria, pero no es suficiente para erradicar el sinhogarismo. La erradicación del sinhogarismo desde una perspectiva de derechos humanos y vida en comunidad implica apostar por el modelo participativo, realizar reestructuraciones en los servicios de atención y replantear/modificar las metodologías de intervención; por lo que conlleva un compromiso político y económico para realizar cambios estructurales, sociales y culturales destinados al reconocimiento del sinhogarismo como una violación de derechos humanos y a la garantía de la vivienda adecuada como un derecho fundamental.

. El sinhogarismo analizado desde el enfoque de derechos humanos como violación de derechos y con impactos lesivos en la igualdad, la autonomía y el ejercicio de derechos. La relevancia de las interseccionalidades.

. El enfoque basado en derechos humanos es un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacerlos efectivos. Se identifica con el enfoque de justicia social vinculado a la igualdad social, la igualdad de oportunidades, el Estado Social, la crítica a la pobreza y a la distribución de los recursos que la permite, resaltando las vinculaciones a las causas estructurales y a los impactos coyunturales de las desigualdades sociales.

. Destaca las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y realizar acciones que resulten necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos, e identifica a las personas como titulares de derechos y a los Estados como los obligados a hacerlos efectivos, procurando fortalecer las capacidades de los primeros para demandar su vigencia y de los segundos, para realizarlos o crear condiciones para su vigencia.

. En mucha casuística, el propio derecho a vivienda adecuada también se lesiona con la que suele ser una de las únicas respuestas estatales de acciones del Estado en estas situaciones: la institucionalización de personas que están en situaciones de sinhogarismo que, resolviendo la protección inmediata, acaba lesionando los aspectos relevantes del desarrollo de la autonomía y libertades de las personas.

. La desinstitucionalización desde el enfoque de derechos humanos implica referirnos de manera crítica a la cultura institucional, que prioriza las lógicas institucionales sobre las necesidades de las personas.

. Para proteger efectivamente los derechos humanos en los procesos de desinstitucionalización de las personas sin hogar es necesario prestar atención a la situación de ciertos individuos o grupos, en particular los que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad o exclusiones, producto de diferentes discriminaciones e interseccionalidades diversas.

. Las políticas que satisfagan las situaciones de sinhogarismo y que sean alternativa adecuada a la desinstitucionalización desde el enfoque de derechos humanos, deben estar relacionadas con

la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios -tanto materiales, instalaciones e infraestructura-, asequibilidad, habitabilidad, ubicación, adecuación cultural, resguardo y protección frente a las condiciones climatológicas exteriores y a las diferentes amenazas externas, y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la vida personal, psicológica y social, y desde la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. También necesita adecuada disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura. Debe resultar asequible, debe tener habitabilidad, ser accesible y permitir el acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, respetando la expresión de la identidad cultural.

. Las personas que se encuentran en situación de sinhogarismo están atravesadas por interseccionalidades y desigualdades sociales que les discriminan en las particularidades coyunturas sociales, históricas y políticas que habitan, y que deberían ser valoradas, también, en los procesos de desinstitucionalización.

. Dentro de las interseccionalidades que más afectan al desarrollo de los derechos vinculados al sinhogarismo y a las personas que están institucionalizadas debido al sinhogarismo, podemos mencionar a los grandes grupos vinculados a características de sexo-género, etarias, de capacidades, de etnia-raza, culturales, estar en situación irregular, estar en condiciones de pobreza, tener una especial circunstancia social y personal, ser solicitante de asilo o refugio por diversas causas, pertenecer a pueblos originarios, entre otras. Aunque en las situaciones que son factores de riesgo estructurales, institucionales, relacionales y personales del sinhogarismo, la desigualdad económica, la pobreza y la exclusión económica y social tienen una mayor potencialidad lesiva y de condicionamiento sobre el resto de las desigualdades sociales que se manifiestan desde la pobreza y desigualdad económica que las personas habitan, condicionando sus planes de vida, sus niveles de autonomía y ejercicio de derechos y la calidad de vida.

. Es preciso visibilizar la íntima conexión empírico-conceptual con las desigualdades económicas y con los condicionamientos estructurales y coyunturales en los que se produce el sinhogarismo, y que no deben olvidarse a la hora de instrumentar estrategias de desinstitucionalización, si queremos que posibiliten a las personas desarrollar sus capacidades básicas, ejercitar su libertad real y ser genuinamente autónomas.

. El sistema de cuidados, en general, tanto en lo familiar y lo profesional, reproduce desigualdades de género que se manifiestan de manera perversa en una mayor carga de cuidado para las mujeres que son quienes mayormente ejercen las tareas y responsabilidades del cuidado y, a la vez, en una mayor desprotección cuando son las mujeres las que necesitan ser cuidadas. Es preciso visibilizar, para modificar, la *feminización de los cuidados*, en el sentido que quienes cuidan suelen ser en exclusiva las mujeres como parte de las atribuciones sociales vinculadas a las cargas de género en nuestras sociedades patriarcales. Y, también, la *masculinización de los modelos de atención y de cuidados* que suelen estar especialmente diseñados para atender las necesidades y particularidades de hombres que requieren ser cuidados.

. Es preciso fomentar la *co-responsabilidad* en el cuidado para que todas las personas seamos responsables y activas en cuidar, como sujetos individualmente situados e incluyendo nuestras responsabilidades sociales como miembros de comunidades sociales. Y, también, que todas las personas podamos ser cuidadas y protegidas en relación a nuestras necesidades y particularidades, y dentro de los planes de vida escogidos libremente, con respeto de la autonomía y el ejercicio de derechos y libertades.

. Es necesario analizar el sinhogarismo y los procesos de desinstitucionalización por sinhogarismo de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ de manera específica, comprendiendo y abordando sus situaciones y sus particularidades, y organizando las políticas públicas con genuina perspectiva de género.

. Hay ocultamiento, invisibilización y mayores agravantes de discriminación y estigmatización en las mujeres y en las personas LGBTIQ+ de las que ya sufren las personas (hombres) en condiciones de sinhogarismo. Mayores violencias, mayores exclusiones, invisibilización de sus particularidades e identidades, e incluso formas ocultas (o menos externas) de manifestarse el sinhogarismo y las inadecuadas satisfacciones del derecho a la vivienda, lesionando otros derechos, sin autonomía, sufriendo violencias y sin llegar a cubrir, en muchas situaciones, ni las básicas necesidades básicas de la protección de hábitat.

. Las personas que están en situaciones de sinhogarismo o las que están institucionalizadas por encontrarse en situaciones de sinhogarismo, presentan de manera clara distintas necesidades básicas insatisfechas, necesidades altamente relevantes que no están satisfechas o no lo están de manera adecuada. Necesidades que son comunes a cualquier otro ser humano, sólo que se encuentran en situaciones estructurales o coyunturales, sociales y personales que impiden u obstaculizan que las satisfagan o lo hagan de manera adecuada especialmente por encontrarse en condiciones de sinhogarismo.

. El sinhogarismo expresa directamente la insatisfacción de las necesidades básicas vinculadas al hábitat, pero impacta estrechamente con la posibilidad de satisfacción de todas las otras necesidades humanas. La propia situación de sinhogarismo se presenta como inadecuada como espacio de satisfactores o recursos, precisamente porque afecta al hábitat que es en sí mismo un satisfactor y, a la vez, el espacio social y físico donde se desenvuelve la satisfacción adecuada (o no) de las necesidades.

. Por la historia de exclusión que viven y en la que se encuentran, y por las causas y procesos causales que les han llevado a encontrarse en condiciones de sinhogarismo, pueden presentar insatisfacción en diversas necesidades que se presentan de manera personal o social y que junto a las otras necesidades insatisfechas producen mayores efectos lesivos en la vida y en la calidad de vida.

. Las personas que viven en situaciones de sinhogarismo se encuentran más vulnerables y están más expuestas a situaciones que aumentan las vulnerabilidades que la propia situación de sinhogarismo implica e, incluso, las vulneraciones que sufren y viven estando institucionalizadas por sinhogarismo. Aumentando y lesionando la vulnerabilidad natural de toda persona, vinculada a la satisfacción de las necesidades básicas debido a la vulnerabilidad socio-estructural en la que se encuentran, consecuencia de determinada organización jurídica, política y social que hace vulnerables a ciertos grupos sociales por encontrarse en determinadas circunstancias o por poseer determinados caracteres, provocándoles daño o discriminación en la salud, educación, trabajo, acceso a la justicia, disfrute de derechos y calidad de vida en general.

. La pobreza juega un rol crucial en las condiciones de sinhogarismo y de personas que están institucionalizadas por sinhogarismo; ya que define al grupo poblacional que se encuentran con mayores probabilidades y vulnerables frente al sinhogarismo. Pobreza vinculada a la precariedad laboral, a condicionamientos sociales, étnicos, administrativos (como personas migrantes y solicitantes de asilo) ya sea estructurales o coyunturales de desigualdades económicas con impacto en el resto de desigualdades.

. La pobreza es un fenómeno complejo de analizar y dimensionar, pero afecta de manera radical a las oportunidades de satisfacer de manera autónoma un hábitat adecuado y de mantener el nivel económicamente suficiente que permita calidad de vida y desarrollo de los planes de vida en libertad, igualdad y dignidad. La condición de estar en situaciones de sinhogarismo, estar en pobreza y estar en condiciones de vulnerabilidad no pueden ser analizadas como producto de una decisión individual directa, sino desde los análisis estructurales sociales, políticos, culturales y jurídicos que lo permiten y fortalecen, consecuencia de la situación socioeconómica

estructural en la que se encuentran las personas y que puede ser abordada mediante decisiones políticas, sociales, culturales, económicas y jurídicas desde los compromisos internacionales y nacionales de garantía y protección de derechos humanos que definen las obligaciones al respecto de los Estados.

. El principal problema que recorre los sistemas de atención europeos es que hacen un uso generalizado e institucionalizado de los alojamientos de emergencia y los sitúan como el principal modelo de respuesta. Los albergues permiten la supervivencia, pero no garantizan la recuperación de las personas. Satisfacer la estricta necesidad biológica de vivienda no es suficiente, y es preciso apuntar a fortalecer las necesidades de realización personal, autonomía y desarrollo de dimensiones de genuina libertad como elección y desarrollo de los planes de vida de todas las personas.

. Es preciso criticar la manera de realizar abordajes y políticas públicas desde patrones asistencialistas para resolver cuestiones puntuales de demanda social, y reclamar el fortalecimiento de los niveles de autonomía, democratización y participación de las personas y de las comunidades en la gestión y desarrollo de las políticas de Estado, sin olvidar la lucha por atacar las cuestiones estructurales de los problemas sociales que producen sinhogarismo o que gestan instituciones alejadas de los marcos y exigencias de los derechos humanos.

. Las nuevas exigencias de modelos de cuidados centrados en las personas que fomenten la autonomía y la vida independiente, y sobre los nuevos roles y competencias profesionales que exigen y demandan los nuevos modelos de cuidados.

. La “institucionalización” y la “desinstitucionalización” no son dos modelos estancos con prácticas y marcos de acción completamente diferenciados. Esta imprecisión también se ve reflejada en la configuración de los espacios que a priori podrían asociarse a la institucionalización y la desinstitucionalización. Los alojamientos colectivos como los albergues, serían el reflejo de un modelo clásico institucionalizador, mientras los pisos serían la forma más desinstitucionalizada de prestar la atención. No obstante, la plasticidad de la atención puede verse también reflejada en distintos modelos de alojamiento, siempre asegurando una atención centrada en la persona, que garantice los derechos y que esté inserta en una comunidad.

. Falta un marco normativo de alcance estatal, que homogenice o unifique unos criterios de atención y de gestión de la atención mínimos, que establezca los límites de lo legítimo, lo posible o lo reprochable. Actualmente las herramientas más operativas en este sentido normativo son, principalmente reglamentos internos de cada centro o protocolos y acuerdos de ámbito local. Este vacío deja espacio para intervenciones desiguales, arbitrarias y, en última instancia, injustas.

. Un sistema basado en la institucionalización y centrado en la emergencia fortalece posibilidades dentro de un movimiento cíclico que habitualmente acaba por volver a la institución. Esta “dependencia continuada” se garantiza con la inversión en la supervivencia a corto plazo en lugar de la independencia a largo plazo como circuito perverso que favorece el aumento continuado de la pobreza y la exclusión y del número de personas en situación de sinhogarismo o en riesgo de estarlo.

. Es obligado e imprescindible un cambio de modelo acompañado de inversiones, materiales y humanas, estratégicas y eficientes, que introduzca cambios participativos y respetuosos.

. La vivienda debe ser lo primero, aunque no lo único, un movimiento que definitivamente invierte el sentido en el que se venía trabajando, con lo que el modelo no puede sostenerse exclusivamente en ofrecer viviendas. De igual forma que sin asegurar el acceso a una vivienda, las intervenciones y apoyos tienen un alcance muy limitado y un impacto restringido a unas

condiciones materiales inadecuadas, consecuencia de la crisis estructural en materia de vivienda y empleo. Lo siguiente en la priorización de políticas es el derecho al trabajo y a las condiciones dignas, prestaciones económicas que consoliden condiciones materiales adecuadas, entre otras. El itinerario laboral y las posibilidades reales de una vida independiente económicamente, son imprescindibles si se quieren ofrecer apoyos exitosos que posibiliten a las personas imaginar y construir vidas con sentido, satisfactorias y estables.

. En este sentido, es imprescindible incidir especialmente en ciertos servicios que exceden las necesidades de manutención básicas, como son el de asesoramiento e información de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o inseguridad residencial, con una mirada amplia que trate de ofrecer alternativas y apoyos cuando éstos se necesitan. Apoyo en relación a la información de alternativas existentes, atención psicológica, acompañamientos que posibiliten procesos de recuperación, entre otros.

. Con el objetivo de construir un modelo de atención más humano y centrado en las personas, se hace imprescindible contar con intervenciones que tengan en cuenta la reparación del daño, y la restitución de la dignidad.

. Es importante poner en marcha estrategias de aprendizaje y socialización de la información, generando plataformas de participación donde poner en común prácticas, estrategias y saberes que funcionen en lo concreto, con formas de hacer y acompañar que ya estén funcionando y que sean útiles. Fomentar espacios de comunicación donde compartir y socializar experiencias positivas, creación de espacios de intercambio donde poner sobre la mesa inquietudes, estrategias, intervenciones y resultados.

. Se hacen necesarios programas de sensibilización que problematicen el sinhogarismo y traten de generar empatía y comprensión por parte del conjunto de la sociedad.

. Debe prestarse especial atención a la gran cantidad de personas que sobreviven al margen de los recursos ofrecidos por la red de atención normalizada, manifestando resistencia a usar recursos y ocupar espacios que supuestamente deberían estar adaptados a sus necesidades, pero que no se puede acceder por largas listas de espera o no se quiere acceder porque no se adapta a lo que se quiere o espera.

. La prevención se revela como un aspecto fundamental en las trayectorias de exclusión social y residencial, que exigen abordar el sinhogarismo desde su base estructural.

. El análisis profundo de las consecuencias de la institucionalización puede tener efectos muy positivos en el diseño de actuaciones y políticas dirigidas a personas en situación de sinhogarismo. Avanzando sobre la necesidad de generar instituciones similares a *Observatorio del sinhogarismo* o un *Observatorio de la institucionalización* para realizar valoraciones de impacto de las políticas de nuevos cuidados, del impacto de los apoyos y de los recursos movilizados.

. En el tránsito hacia otros modelos de atención es imprescindible contar con equipos de profesionales favorables al cambio. Se deben ir progresivamente involucrando a instituciones, profesionales y usuarios/as en esta transformación, fomentando el cambio de manera participativa entre profesionales, usuarios e instituciones.

. Son muchos los profesionales que han puesto el foco en la necesidad de ofrecer un gradiente de alternativas de alojamiento y de intensidades en los apoyos para fortalecer la atención centrada en las personas, desde políticas con más apoyos y supervisión modelos con fomento de mayor autonomía e independencia, siempre con especial atención al respeto de los derechos humanos y a libertad y autonomía en el ejercicio de los planes de vida y de las libertades.

. Es preciso formar profesionales en la detección e intervención temprana de situaciones de sinhogarismo a profesionales de los ámbitos judicial, penitenciario, sanitario, juvenil, de empleo y políticas laborales, y educativo, entre otros.

- . Los profesionales y competencias que exige el nuevo modelo de cuidados, obliga desarrollar las competencias de los/as profesionales del ámbito de sinhogarismo en relación con la prevención de la pérdida de vivienda, la Atención Centrada en la Persona, los procesos de *Housing First*, la Gestión de Casos, la Intervención Comunitaria Multidisciplinar, la perspectiva de género y el abordaje de la salud y la salud mental del colectivo.
- . Potenciar las competencias básicas de los/as profesionales del ámbito de sinhogarismo en relación al trabajo centrado en la persona, la capacidad de comunicación y relación, la resolución de problemas, la flexibilidad y adaptación, el manejo de la diversidad, el trabajo en la comunidad, la creatividad, la alta gestión emocional, el trabajo en equipo y la abogacía.
- . Incluir profesionales sanitarios/as en los servicios de abordaje del sinhogarismo.
- . Crear y potenciar los roles de técnico/a de vivienda, gestor de casos, técnico/a en empleo con apoyo y mediador/a comunitario/a dentro del ámbito del sinhogarismo.
- . Aumentar y mejorar la coordinación interdepartamental, en especial con el ámbito de salud, empleo, educación y vivienda.
- . Incrementar el número de profesionales en el ámbito del sinhogarismo en relación con otras figuras como el voluntariado o el personal en prácticas.
- . Contar con investigadores del ámbito social y/o sanitario, especializados en sinhogarismo, para llevar a cabo estudios de eficiencia, eficacia y coste-beneficio sobre los servicios ofertados para este colectivo.
- . Establecer una ratio de entre 6 y 10 personas atendidas por profesional dentro de los servicios de gestión de casos y/o intervención comunitaria multidisciplinar.
- . Actualizar las competencias profesionales y básicas, identificadas como relevantes y necesarias para establecer el modelo de apoyos personalizados y comunitarios, en los planes de estudio universitarios de las profesiones del ámbito social y sanitario, de ciclo formativo y de certificados de profesionalidad.
- . Identificar según los planes de estudios de las cualificaciones en los ámbitos social y sanitario, de las profesiones con las competencias más adecuadas para conformar el modelo de apoyos personalizados y comunitarios.
- . Crear un convenio laboral estatal sobre los cuidados y el acompañamiento en la vida en comunidad, que equipare dentro de un mismo sistema de clasificación a los distintos profesionales que requiere la cultura en derechos humanos para las personas con discapacidad, las personas mayores, los menores y las personas en situación de sinhogarismo.
- . Crear un sistema de niveles de competencias en práctica avanzada que permita facilitar el crecimiento profesional e identificar los profesionales más adecuados para los roles requeridos en los modelos basados en los apoyos familiares y comunitarios.
- . Fomentar que haya profesionales encargados de coordinar todas las políticas en materia de cuidados y redes de atención, favoreciendo la sincronización entre ellas para flexibilizar los apoyos y centrarlos en las necesidades particulares de cada caso, implementando acciones encaminadas a diagnosticar, que tengan en cuenta la oferta y la demanda existente, su localización, costos, beneficios y marcos normativos.
- . Establecer medidas de cuidado profesional a través de programas de promoción de la salud, revisión y posible reducción de las demandas laborales asesoramiento personalizado, y fomento del autocuidado en profesionales del ámbito del sinhogarismo.
- . Con ello, se deben afianzar consensos a largo plazo, que promuevan cambios culturales estables y favorezcan acciones progresivas en todos los niveles. Esta creación de consensos depende de acciones estratégicas de sensibilización e incidencia que pongan de relieve la necesidad de dar respuestas y apoyos adecuados a todas las personas, independientemente de su condición y situación.

. Sobre el marco jurídico del que abordar la situación de sinhogarismo y la desinstitucionalización: el sinhogarismo más allá del derecho a la vivienda.

. Es deseable realizar reformas en la Constitución española que permitan fortalecer el derecho a la vivienda y de todos los derechos sociales como derechos fundamentales.

. Es necesario introducir nuevas regulaciones tanto a nivel nacional como autonómico orientadas a la protección de la autonomía personal y la situación de dependencia y que incluya explícitamente a quienes se encuentran en situación de sinhogarismo.

. La nueva regulación, además de establecer un enfoque claro de desinstitucionalización, debería reconocer el derecho al cuidado como un derecho humano, considerar el impacto de género y garantizar derechos subjetivos a la asistencia personal, dada la relevancia que esto tiene para resguardar la autonomía de las personas en situación de dependencia y vulnerabilidad. Esta nueva regulación debería ser coherente con el marco normativo internacional y con la normativa de la Unión Europea.

. Tanto el marco internacional como el europeo permiten trazar itinerarios de desinstitucionalización para grupos especialmente vulnerables, persiguiendo una incorporación plena en la vida en comunidad y resguardando su autonomía para decidir sus proyectos de vida.

. Es preciso elaborar y fortalecer propuestas sobre estrategias integradas para la eliminación del sinhogarismo en la Unión Europea y exigir una Directiva europea sobre el derecho a la vivienda para todas las personas, garantizando el acceso a un alojamiento de emergencia seguro, protegido y adecuado, y a apoyos adecuados, garantizando el abordaje integral y sostenible para abordar las problemáticas de las personas que se encuentran en condiciones de sinhogarismo en las múltiples complejidades situadas en las que se encuentran y con las interseccionalidades que les atraviesan.

. Priorizar los enfoques preventivos, que reduzcan o eliminen la necesidad de cuidado institucional y segregado, y fortalecer la participación de las propias personas afectadas en el ejercicio de la autonomía, empleo y acceso al mercado laboral, acceso a la vivienda autónoma y transferencias económicas directas, fomentando la co-responsabilidad social y comunitaria en la calidad de vida de todas las personas que compartimos los espacios sociales y colectivos que habitamos (comunidades, pueblos, ciudades, países).

. Apostar por modelos de vivienda integrada en la comunidad, con diseño flexible de servicios libremente elegida por las personas, incrementando su capacidad de elección, nivel de autonomía e integración en la comunidad. Implementando para ello medidas de apoyo y promoviendo salidas autónomas del sistema de atención especializado, disminuyendo el número de personas institucionalizadas y el riesgo de estarlo, mediante propuestas sostenibles y eficaces que apuesten por la autonomía genuina.

. Hay diferentes vías para garantizar de manera plena el derecho a la vivienda, desde una ley estatal en materia de sinhogarismo; una nueva ley General sobre la Protección de la Autonomía Personal y Atención de la Situación de Dependencia que contenga una regulación adecuada del sinhogarismo; o una reforma de la Ley de Vivienda de mayo de 2023. Cualquiera sea la vía que se siga, es necesario respetar una serie de principios que buscan un enfoque integral para la erradicación del sinhogarismo y que están recogidos actualmente en el *Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo*, y que podría servir como guía para una nueva regulación española en materia de sinhogarismo.

. Un tema urgente es el caso, entre otros, de las personas solicitantes de asilo en Europa, para los cuales este acceso debe garantizarse en todas las etapas del proceso de asilo, de conformidad con la legislación de la UE y la Directiva sobre condiciones de acogida. Europa debe legislar

especialmente para garantizar que todos tienen derecho a la recepción y digno apoyo independientemente de su condición administrativa, y mejorar las facilidades de alojamiento, así como desarrollar soluciones de vivienda, vivienda asistida especialmente en el sector público.

. El reconocimiento de la complejidad y multicausalidad del sinhogarismo posibilita la búsqueda de estrategias para avanzar en su erradicación desde la coordinación entre la Administración General, las comunidades autónomas y entidades locales, la apuesta por la gobernanza multinivel y el trabajo intersectorial entre las distintas administraciones, sector privado y organizaciones de la sociedad civil para superar el enfoque predominante de gestión del sinhogarismo, hacia uno destinado a su erradicación, en el cual el marco jurídico debe jugar un rol determinante.

. España debe generar normativa específica y especializada en sinhogarismo desde la cual alimentar políticas públicas acertadas y eficaces que contribuyan a eliminar el sinhogarismo y fomentar las alternativas de vida independiente, de co-responsabilidad comunitaria en el cuidado de todas las personas, el fortalecimiento de la autonomía y desarrollo de los planes de vida y el ejercicio de derechos y libertades.

. No se debería olvidar ni subestimar las necesarias e imprescindibles reformas legales para generar procesos que permitan genuinamente el fortalecimiento de alternativas de vida independiente y de autonomía sostenible. Especialmente, en la población con mayores problemas sociales y donde aumenta la vulnerabilidad socio-estructural y, por ende, las posibilidades de encontrarse en situaciones de sinhogarismo.

. Desde los factores de riesgo y desencadenantes personales y contextuales que producen el sinhogarismo y que llevan a tomar la decisión de un itinerario de institucionalización, es exigible realizar reformas varias en diferentes normas que afectan de manera directa o indirecta a perpetuar el sinhogarismo y a dificultar los procesos de fortalecimiento de la autonomía y de la vida independiente, como la legislación sobre extranjería y sobre arrendamientos urbanos. Otras reformas normativas requieren ampliar las prestaciones y las políticas, mejorarlas y dotarlas de mayores presupuestos para políticas públicas más eficaces y sostenibles, como las referidas a la Renta mínima de inserción, las ayudas económicas destinadas a personas solicitantes de asilo y refugio, ayudas para mujeres víctimas de violencia de género, mujeres (y en general, a personas) víctimas de trata, a personas LGBTIQ+, prestaciones por desempleo, entre otras. Igualmente, establecer políticas de vivienda social, de alquileres de precio regulado, políticas destinadas al medio rural, entre otras.

. La Estrategia de desinstitucionalización tiene que venir acompañada de un marco normativo y presupuestario adecuado para hacer frente a las exigencias que el mismo implica.

. Es preciso realizar diversas medidas jurídicas, políticas, sociales y culturales, y desde toda la sociedad para abordar las diferentes problemáticas e interseccionalidades que atraviesan a las personas que viven en situaciones de sinhogarismo y que constituyen el complejo fenómeno del sinhogarismo, para contribuir de manera eficaz y sostenible a disminuir y acabar el sinhogarismo y permitir que todas las personas pueden vivir de manera autónoma ejerciendo en libertad e igualdad sus derechos y libertades.

. Sobre la necesidad de organizar auditorías éticas de los procesos de desinstitucionalización y de los nuevos modelos de cuidado.

. Es deseable crear sistemas de información, evaluación y diagnóstico del sinhogarismo en España como podría ser un *Observatorio del sinhogarismo* o un *Observatorio de la institucionalización*, desde los cuáles organizar auditorías éticas como procesos de valoración y evaluación de los procesos y los resultados de las políticas públicas que se organicen y

gestionen con el objetivo de transformar los modelos de instituciones tradicionales para avanzar en procesos que promuevan el desarrollo de servicios comunitarios para personas en situaciones de sinhogarismo o institucionalizadas por sinhogarismo.

. Auditorías que se organicen desde el enfoque de derechos humanos y el cumplimiento de normas y criterios jurídicos nacionales e internacionales, especialmente normas y recomendaciones de derechos humanos, de los estándares establecidos en las leyes, regulaciones y políticas aplicable, y el grado en que el comportamiento organizacional y de los profesionales y personas que trabajan en ellas satisfacen los requisitos establecidos por éstas.

. Desarrollar auditorías éticas desde el enfoque de derechos humanos, promoviendo la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, identificando las mejores prácticas, así como los problemas y obstáculos a la plena efectividad del derecho a una vivienda adecuada, y determinar las deficiencias de protección a este respecto; aplicando perspectiva de género y determinando los elementos de vulnerabilidad específicos del género en relación con el derecho a una vivienda adecuada y a la tierra; fortaleciendo los procesos de autonomía y participación de las personas en los propios procesos de desinstitucionalización, entre otros factores relevantes.

. Desarrollar auditorías éticas sobre las políticas públicas en relación a sinhogarismo y los procesos de vida en comunidad y fortalecimiento de la autonomía y las libertades, desde las 3 grandes obligaciones de los Estados en relación al sinhogarismo y a las obligaciones que se desprenden de garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de las vidas, que se pueden agrupar en obligaciones de respetar, proteger y realizar. Auditorías éticas que no descuiden la relevante responsabilidad del Estado en relación a la regulación del sector privado, para limitar las condiciones de mercado especulador y estableciendo claras responsabilidades en relación a la defensa y cumplimiento del marco de derechos, con medidas de rendición de cuentas y vigilancia en el plano nacional, mecanismos administrativos, normativos y políticos y reformas estructurales.

. Para organizar las auditorías es preciso establecer quiénes deberían hacerlas (qué profesionales y cuáles), cómo deberían hacerlas (cuales procedimientos y metodologías) y con qué periodicidad, entre otros aspectos. Y, a la vez, establecer los indicadores que se deben usar para poder evaluar este cumplimiento.

. Respecto a *quienes deberían hacerlas* es preciso contar con las y los profesionales que estimemos adecuados para los nuevos modelos de cuidados comunitarios y sobre cuál es la formación de éstos que requieren los nuevos procesos de cuidados comunitarios y el enfoque de derechos humanos formando un Grupo o Comisión que puede tener competencias territoriales más o menos amplias, que debería estar liderado por un representante del órgano de gobierno encargado de la política y que podría estar integrada por profesionales que trabajen en los nuevos modelos de políticas públicas que se adecuen a los procesos de desinstitucionalización, profesionales y expertos externos que pertenezcan a instituciones, fundaciones, agrupaciones, ONG diferentes de las responsables de la gestión de las políticas de sinhogarismo, representantes de la sociedad civil (participantes de la comunidad en la que se desarrollan los proyectos concretos que se evalúen), y que pueden ser escogidas de diversas maneras (participativamente) e incluso se puede establecer procedimientos de renovación y de mandatos.

. Respecto a *cómo deberían hacerlas*, con cuáles procedimientos y metodologías, éstas siempre deben estar vinculadas al enfoque de derechos humanos, que incluye metodologías participativas, con enfoque de género, e interdisciplinarias, reconociendo que el sinhogarismo en un fenómeno multicausal, multidimensional y que requiere una intervención inter y multidisciplinar. Respecto a la periodicidad con que deben ser realizadas las auditorías, es

posible tener registros diferentes según las diferentes políticas que haya que auditar y las competencias que se le otorguen al Grupo o Comisión.

. En todo proceso de evaluación y auditoría, tal como se ha explicado en el Informe Transversal, es preciso contar con criterios claros que permiten realizar las valoraciones de manera adecuada y transparente. Resulta de mucha utilidad la clasificación que sugiere Naciones Unidas que menciona un conjunto de indicadores para valorar y evaluar las medidas tomadas por un Estado para cumplir sus obligaciones, diferenciando entre *indicadores estructurales* (aceptación de las normas internacionales de derechos humanos), *indicadores de procesos* (las actividades para cumplir las obligaciones que dimanan de las normas) e *indicadores de resultados* (como los resultados de esas actividades desde la perspectiva de la población afectada).

. Los indicadores estructurales son los que se refieren a políticas y a normas que definen los procesos de desinstitucionalización y los servicios/resultados de estos procesos, y que están compuestos por el marco normativo que es el que va a definir y estructurar las políticas públicas al respecto; evaluando si adoptan el enfoque de derechos humanos respecto a las exigencias sobre los procesos de desinstitucionalización.

. Los indicadores de los procesos de desinstitucionalización se vinculan a cómo se están llevando a cabo los procesos a través de los cuales se realiza el cambio de modelo de instituciones con cultura institucional a los modelos comunitarios y de fortalecimiento de la autonomía.

. Los indicadores de resultados permiten valorar y evaluar el funcionamiento de la política en cuestión y también el resultado en la vida y en la calidad de vida de las personas, el desarrollo de sus niveles de autonomía, el ejercicio de los derechos, el empoderamiento, el arraigo y la vinculación con la comunidad, la inclusión laboral y autonomía económica, la inclusión educativa, la vinculación y comunicación con la familia.

. Es posible diferenciar indicadores vinculados al resultado de las políticas, indicadores relacionados en concreto a la vivienda, indicadores vinculados al hábitat entendido como vivienda adecuada, indicadores relativos a la satisfacción y fortalecimiento del derecho a una vivienda adecuada en relación a las libertades que permite.

. Es posible identificar indicadores para valorar las alternativas de transición desde un marco de Derechos humanos vinculados a los derechos y valores de derechos humanos o relativos a la vinculación con otros derechos.

. Es deseable establecer indicadores para realizar las valoraciones y evaluaciones desde el enfoque de derechos humanos en relación a la protección de los derechos involucrados, abordando las causas de las vulneraciones de los derechos, el fortalecimiento o desarrollo de las capacidades de los titulares de derechos, y asegurando la sostenibilidad de las intervenciones mediante acciones integrales que aborden el contenido del derecho que se encuentra vulnerado y los derechos interrelacionados. Indicadores vinculados a los derechos y valores de derechos humanos desde el marco ético de los valores en los que se fundamentan los derechos humanos, como la libertad, igualdad y garantía de no discriminación, dignidad humana y vida humana digna, solidaridad, necesidades básicas satisfechas, autonomía y ejercicio de derechos.

. Es preciso identificar indicadores específicos para los procesos de desinstitucionalización y para valorar las políticas de resultados, las instituciones y políticas públicas alternativas al modelo tradicional que impliquen atención comunitaria y perspectiva relacional, atención Centrada en la Persona, Enfoque Basado en Derechos, favorecer la autonomía, la capacidad de decisión y el control sobre el plan de vida y libertades, y favorecer la participación activa de la persona en los procesos.

. Es preciso atender a indicadores relacionados en concreto a la vivienda como hábitat entendido como espacio físico de vivienda teniendo en cuenta las condiciones de vivienda adecuada, como

seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, educación, seguridad, comodidad y alimentación, lo que incluye el acceso en calidad y cantidad a los servicios energéticos, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, protección efectiva respecto a las diferentes amenazas externas y que permita el desarrollo de la privacidad y el desarrollo de la vida personal, psicológica y social, ubicación, adecuación cultural y el fortalecimiento de políticas de participación.

. Es recomendable introducir en los indicadores medidas efectivas para favorecer el trato igualitario y sin discriminación ni violencia, que exige medidas legislativas, políticas o medidas antidiscriminatorias directas, desde medidas de ordenación territorial, desarrollo incluyente, acceso a crédito de viviendas personales o familiares, participación en la adopción de decisiones, protección contra las prácticas discriminatorias aplicadas por agentes privados. Buscar alianzas con distintos actores y mediante procesos participativos como en las propias instituciones surgidas de las políticas de cuidado comunitarios.

. Es posible identificar indicadores para valorar cuáles instituciones podemos considerar justificadas, siempre desde el enfoque de derechos humanos.

REFERENCIAS

Bibliografía general⁵⁰⁶

- AGE PLATFORM EUROPE – DAPHNE, *Carta europea de los derechos y de las responsabilidades de las personas mayores que necesitan atención y asistencia de larga duración*, AGE Platform Europe - DAPHNE, 2010, disponible en https://www.age-platform.eu/sites/default/files/22495_guide_accompagnement_EN_low.pdf
- AGULLES MARTOS, JUAN MANUEL., “Las personas sin hogar y la exclusión residencial ¿hacia un cambio de paradigma?”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 2019, pp. 265-275.
- AGULLES MARTOS, Juan Manuel, “La codificación institucional de las personas sin hogar. Un estudio de caso”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº180, 2022, pp. 3-18.
- AIRES, *La Morada Housing First*, disponible en <https://airesasociacion.org/proyectos/>
- AJUNTAMENT DE VALENCIA, *Estrategia De Intervención Social Con Personas Sin Hogar Ciutat De València 2022 – 2027*
- ALDRIDGE, ROBERT., MENEZES, DEE., LEWER, DAN., CORNES, MICHELLE., HAYWARD, ALZA BARCO, Carlos, “El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, BURGORGUE-LARSEN, Laurence, MAUÉS, Antonio y SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia, *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR Madrid, 2014, pp. 58-60.
- ALLEN, Mike, BENJAMINSEN, Lars, O’SULLIVAN, Eoin. y PLEACE Nicholas, *Ending Homelessness? The Contrasting Experiences of Denmark, Finland and Ireland*, Bristol: Policy Press, 2020.
- ALLNESS, Deborah J., “The program of assertive community treatment (PACT): The model and its replication”, *New Directions for Mental Health Services*, vol. 22, no. 74 (1997), pp. 17-26.
- AMORE, Kate, BAKER, Michael y HOWDEN-CHAPMAN, Philippa, “The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis”, *European Journal of Homelessness*, Nº2, Vol.5, 2011, pp. 19-37.
- AMUNARRIZ, Gerardo y ALCALDE-HERAS, Henar “Lecciones aprendidas sobre cambio cultural y competencias directivas para la generación de contextos socio-sanitarios favorables a la atención centrada en las personas (ACP)”. *Boletín de Estudios Económicos*, 2021, 76.232, pp. 51-67.
- ANDREW., “Causes of death among homeless people: a population-based cross-sectional study of linked hospitalisation and mortality data in England”, *Wellcome open research*, 4, 2019, pp. 1-17.
- ÁNGEL VERDUGO, Miguel y JENARO, Cristina, *ANED 2018-19. Task 1.2 Living independently and being included in the community. Country Spain*, ANED, 2019, disponible en https://sid-inico.usal.es/idocs/F8/FDO27487/ES_ANED%202018_19.pdf
- AÑÓN ROIG, María José, *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*, Fontamara, México, 2001.
- AÑÓN ROIG, María José, *Necesidades y Derechos. Un Ensayo de Fundamentación*, CEPC, Madrid, 1994.
- ASÍS ROIG, Rafael, BONDIA, David y MAZA, E., *Los desafíos de los derechos humanos hoy*, Madrid, Dykinson, 2007.
- APOYO+, ASOCIACIÓN ARCÓPILI, COGAM, FUNDACIÓN 26 DE DICIEMBRE,

⁵⁰⁶ Las referencias que han sido obtenidas en línea, han sido confirmadas con una última consulta el 12 de noviembre de 2023.

FUNDACIÓN EDDY-G, FUNDACIÓN SAN MARTÍN DE PORRES, IMAGINA MÁS, PROGRAMA MADRILEÑO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN LGTBI, *Informe ejecutivo: Mesa técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial en Madrid (MAPER LGTBIAQ+)*, 2023, disponible en <https://fundacion26d.org/wp-content/uploads/2023/05/Informe-MAPER-2022.pdf>

ARAPOGLOU, Vassilis, GOUNIS, Kostas y SIATITSA, Dimitra, “Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece”, *European Journal of Homelessness*, vol. 9, no. 2, 2015, pp. 137-157.

ÁREA DE FAMILIAS, IGUALDAD Y BIENESTAR SOCIAL. *Estrategia Municipal sobre Prevención y Atención a las personas en situación de Sinhogarismo (2022-2027)*, Ayuntamiento de Madrid, 2022, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/ENPSH2023-2030.pdf>

ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL E IGUALDAD. AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA IRUÑEKO UDALA, *Ordenanza reguladora del programa municipal de alta exclusión de la ciudad de Pamplona*, disponible en <https://www.pamplona.es/sites/default/files/2022-01/Ordenanza%20de%20alta%20exclusi%C3%B3n%20.pdf>

ASOCIACIÓN AMERICANA DE TERAPIA OCUPACIONAL, *Marco de Trabajo para la Práctica de Terapia Ocupacional: Dominio y Proceso* (4 edición), 2020, traducción de la Universidad San Sebastián de Chile.

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Políticas y programas inclusivos para abordar la falta de hogar, en particular después de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, A/RES/76/133, 5 enero 2022.

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, 2015, A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015.

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*, Catarina de Albuquerque. El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento, 2012, A/HRC/21/42, 2-7-2012.

ASAMBLEA GENERAL DE NNUU, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, 2016, A/71/310, 8 agosto 2016.

ASOCIACIÓN AIRES, *Mujeres invisibles. Una mirada a las violencias y la exclusión*, Madrid, 2019, disponible en <https://airesasociacion.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Final-Mujeres-Invisibles.pdf>

ASOCIACIÓN BIZITEGI, *Estudio sobre la realidad de las mujeres en situación de exclusión residencial*, País Vasco, 2019, disponible en https://www.bizitegi.org/wp-content/uploads/2019/07/Mujeres-situacion-exclusion-residencial_cas.pdf

ASSÍS, *La Llar Rosario Endrinal*, disponible en <https://www.donessensellar.org/llar-rosario-endrinal>

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA, *Plan de lucha contra el sinhogarismo de Barcelona 2016-2020*, Barcelona, 2017.

AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, *Plan Estratégico De Atención Integral A Personas Sin Hogar en Las Palmas de Gran Canaria 2017-2021*

AYUNTAMIENTO DE MURCIA, *Plan Estratégico Para Personas Sin Hogar del Municipio de Murcia 2022-2025*

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, *Plan Integral para las personas sin hogar en Zaragoza*, 2018.

- BACHILLER PORRO DE SOMENZI, SANTIAGO., “De la desafiliación a la reafiliación. Aportes de la antropología social para una mejor comprensión del sinhogarismo y los procesos de exclusión social”, *Zainak*, 32, 2009, pp. 833-853.
- BACHILLER, Santiago, *Exclusión Social, Desafiliación y Usos del Espacio. Una etnografía con Personas Sin Hogar en Madrid*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2008.
- BAPTISTA, Isabel, CULHANE Dennis, PLEACE, Nicholas, Y O’SULLIVAN, Eoin. *From Rebuilding Ireland to Housing for All: international and Irish lessons for tackling homelessness*. Dublin: COPE Galway, Focus Ireland, JCFJ, Mercy Law, Simon Communities of Ireland, and SVP, 2022
- BAPTISTA, Isabel, y MARLIER, Eric. (2019): Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe: A Study of National Policies, Bruselas, European Commission.
- BARKER, Stephanie y MAGUIRE, Nick, “Experts by Experience: Peer Support and its Use with the Homeless”, *Community Mental Health Journal*, no. 53, 2017, pp. 598-612.
- BATTERHAM, Deb, “Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk”, *Housing, Theory and Society*, 2019, Vol. 36, Nº 1, pp. 1–24.
- BATTERHAM, David, “Who is At-risk of Homelessness? Enumerating and Profiling the Population to Inform Prevention”, *European Journal of Homelessness* 15(1), 2021, pp.59-83.
- BAUMOHL, Jim. “Deinstitutionalization”, en David Levinson (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc, 2004, vol. 1, pp. 110-113.
- BENITO HERRÁEZ, Eva María, *La planificación centrada en la persona aplicada al colectivo de las personas sin hogar: el caso de la ciudad de Lleida*, tesis doctoral, UNED, 2017.
- BENITO HERRÁEZ, Eva María, ALSINET MORA, Carles y MACIÁ ANTÓN, Araceli, “La planificación centrada en la persona y su pertinencia práctica en los servicios sociales: opinión de los profesionales”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales*, 2016, 62: 115-126.
- BELCHÍ GARCÍA, Carmen y MATEOS GIL, Almudena, “Housing first y violencia de género: una asignatura pendiente”. En IZAOLA ARGÜESO, Amaia (coord.), *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS) REPS 2021 Bilbao. Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2021, pp. 455-469.
- BENJAMINSEN, Lars, “Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy”, *European Journal of Homelessness*, vol. 7, no. 2 (2013), pp. 109-131.
- BENJAMINSEN, Lars, *Experiences from an Act-Program in Copenhagen, Intermediary Report*, Working Paper, The Danish National Centre for Social Research, 2012.
- BERNAD, Roberto, YUNCAL, Rebeca y PANADERO, Sonia, “Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the Habitat Programme”, *European Journal of Homelessness*, vol. 10, no. 1 (2016), pp. 57-86.
- BILL, Edgar, DOHERTY, Joe y MINA-COULL, Amy, *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*, Bristol University Policy Press, Bristol, 2000.
- BLACKHART, GINETTE., NELSON, BRIAN., KNOWLES, MEGAN., y BAUMEISTER, ROY. (2010). “Rejection elicits emotional reactions but neither causes immediate distress nor lowers self-esteem: A meta-analytic review of 192 studies on social exclusion”, *Erratum. Personality and Social Psychology Review*, 14(2), 2010, pp.259.
- BOHANON, Cecil, “The Economic Correlates of Homelessness in Sixty Cities”, *Social Science Quarterly*, 72 (4), 1991, pp. 817–825.
- BRAYBROOKE, David, *Meeting Needs*, New Jersey-Princeton University Press, 1987
- BRETHERTON, Joanne y MAYOCK, Paula, *Women's homelessness: European evidence review. Research Report*. Brussels: FEANTSA, 2021.

- BRETHERTON, Joanne y PLEACE, Nicholas, “Women and Rough Sleeping A Critical Review of Current Research and Methodology”, *University of York*, 2018, pp.1-46.
- BUCCIERI, Kristy, WHITMORE, Nicole, DAVY, James Y GILMEL, Cyndi. *Ending Homelessness in Canada: Reflections from Researchers in the Field*, *International Journal on Homelessness*, vol.3, no. 2 (2023)
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker y SAHLIN, Ingrid, “The Role of Hostels and Temporary Accommodation”, *European Journal of Homelessness*, vol. 1, (2007), pp. 67-93.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker, “The Potential of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness*, vol. 6, no. 2, 2012, pp. 209-216.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker, EDGAR, William, O’SULLIVAN, Eoin y PLEACE, Nicholas, *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, *European Consensus Conference on Homelessness*. Brussels: European Commission-FEANTSA, 2010.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *Housing First Europe Final Report*. Bremen/Brussels: European Commission's DG for Employment, Social Affairs & Inclusion Programme, 2013.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker. *Normalisation of Housing and Living Conditions in the field of Homelessness*, 2012.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker, *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness - Discussion Paper*, 2010.
- BURGORGUE-LARSEN, Laurence, MAUÉS, Antonio y SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia, *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR, Madrid, 2014.
- BYRNE, Thomas y CULHANE, Dennis P., “Leveraging Public Healthcare Dollars to Fund Critical Time Intervention: A Proposal for a Scalable Solution to Crisis Homelessness in the United States”, *International Journal on Homelessness*, vol. 2, no. 2, 2022, pp. 210-222.
- BYRNE, Thomas, HUANG, Minda, NELSON, Richard E. y TSAI, Jack, “Rapid rehousing for persons experiencing homelessness: a systematic review of the evidence”, *Housing Studies*, vol. 38, no. 4, 2023, pp. 615-641.
- CABRERA, PEDRO JOSÉ., “La vida al raso. Intervención educativa con personas sin hogar”, *Educación Social*, nº27, 2004, pp. 11-20.
- CABRERA, Pedro, RUBIO, María José, BLASCO, Jaume, *¿Quién duerme en la calle? Una investigación social y ciudadana sobre las personas sin techo*, Fundación Caixa Catalunya, Barcelona, 2008.
- CABRERA CABRERA, Pedro José, “La acción social con personas sin hogar en la España del siglo XXI” en LAPARRA NAVARRO, Miguel. y PÉREZ ERANSUS, Begoña, *Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, FUNDACIÓN FOESSA y Cáritas Española Editores, España, 2008, pp. 173-219.
- CABRERA CABRERA, Pedro José, *Huéspedes del aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*”, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1998.
- CABRERA CABRERA, Pedro José y RUBIO, María José, “Las personas sin hogar hoy”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 2008, pp. 51-74.
- CABRERA, Pedro, MALGESINI, Graciela y LÓPEZ RUIZ, José Antonio, *Un techo y un Futuro. Buenas prácticas en la intervención social con personas sin hogar*, Barcelona, Icaria editorial, 2002.
- CAMPO FERREIRO, Inés, HARO ABAD, Josep Maria y RIGOL CUADRA, Maria Assumpta, “Loneliness in Homeless Participants of a Housing First Program Outcomes of a Randomized Controlled Trial”, *Journal of Psychosocial Nursing*, vol. 59, no. 3 (2021), pp. 44-51.
- CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION (CMHC). *Documentation of Best Practices Addressing Homelessness. Research Report*. Ottawa: CMHC, 1999.

CANADIAN HOMELESSNESS RESEARCH NETWORK. *What Works and For Whom? A Hierarchy of Evidence for Promises Practices Research*. Toronto: Canadian Homelessness Research Network Press, 2013.

CANADIAN OBSERVATORY ON HOMELESSNESS, *A New Direction: A Framework for Homelessness Prevention*, Canada, 2017, disponible en: <https://www.eenetconnect.ca/fileSendAction/fcType/0/fcOid/360050555503230772/filePointer/360050555503230803/fodoid/360050555503230797/COHPreventionFramework.pdf>

CATON, Carol, WILKIN, Carol y ANDERSON, Jacquelyn, "People who Experience Long Term Homelessness: Characteristics and Interventions". En DENNIS, Deborah, LOCKE, Gretchen y KHADDURI, Jill (Eds.) *Towards Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium on Homelessness Research*, Washington, DC.: Department of Health and Human Services / Department of Housing and Urban Research, 2007, pp. 4-1 - 4-44.

CLARK-FOULQUIER, Clotilde (coord.), *50 soluciones innovadoras de vivienda para el Sinhogarismo y la Exclusión Residencial*, FEANTSA, Fondation Abbé Pierre y Housing Europe, 2019.

CLAUSSEN, Caroline, ABOUD, Rida y HANSEN, Brian, *Study on Rapid Re-housing Program Models. Project Summary Report*, Calgary, Calgary Homeless Foundation, 2020.

COL.LEGI PROFESSIONAL DE TERAPEUTES OCUPACIONALES DE CATALUNYA, *Consultoria ocupacional y prescripción ocupacional*, marzo de 2020, disponible en https://www.cotoc.cat/wpcontent/uploads/2021/09/consultoriaprescripcionocupacional_dig.pdf

COMELLAS-OLIVA, Montserrat, "Developing the Advanced Practice Nurse in Catalonia". *Revista Brasileira de Enfermagem*, 2016, 69: 991-995.

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, *Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria*, Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = *Revista de servicios sociales*, no. 49 (2011), pp. 147-159.

COMISION EUROPEA, Commission Communication COM (2010)2020 final on *Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*.

COMISION EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final 2021

COMISIÓN EUROPEA, Declaración de Lisboa, Puesta en marcha de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo Bruselas, 2021.

COMISIÓN EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union* Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020, 2013, Brussels, 20.2.2013.

COMISION EUROPEA, *Confronting Homelessness in the European Union*, SWD. 2013, 42 final.

COMISIÓN EUROPEA, Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria, 2011, <http://riberdis.cedid.es/handle/11181/4136>

COMISIÓN EUROPEA, Directrices comunes europeas para la transición de la atención institucional a la atención comunitaria, 2012 disponible en [Guidelines-new.indd \(inclusion-europe.eu\)](https://ec.europa.eu/inclusion-europe.eu)

COMITÉ DESC, *Observación General n° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).*

COMITÉ DESC, *Observación General n° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, 1990.*

COMITÉ DESC, *Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes, 1991, (E/C.12/1991/1)*

COMITE DE LAS REGIONES, *Opinion of the Committee of the Regions on Combating homelessness. 2011/C 15/08.*

COMUNIDAD DE MADRID, *Plan de inclusión de personas sin hogar de la comunidad de Madrid, 2016-2021, Madrid,*

https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/302_387_guia_personas_sin_hogar_0.pdf

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Directrices sobre la desinstitucionalización, incluso en situaciones de emergencia, 10 de octubre de 2022, CRPD/C/5.*

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, *Observación general N° 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, de 27 de octubre de 2017.*

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General n° 7 (1997) El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): desalojos forzosos, (E/1998/22).*

CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES. I Plan de Acción para La Inclusión Social en Cantabria 2014-2017

CONSEJO DE DDHH, *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 2019, A/HRC/43/43, 26 diciembre 2019.*

CONSEJO DE DDHH, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto, 2018, A/HRC/RES/37/4, 9 abril 2018.*

CONSEJO DE DDHH. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 19 de junio de 2020, 43/14. *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto. A/HRC/RES/43/14, 6 julio 2020.*

CONSEJO DE DDHH. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Misión a Portugal, A/HRC/34/51/Add.2, 2017.*

CONSEJO DE DDHH. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. A/HRC/31/54, 30 diciembre 2015.*

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, 2020, E/RES/2020/7, 23 junio 2020*

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, 2019, E/CN.5/2020/3, 27 noviembre 2019.*

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL *Opinion of the European Economic and Social Committee on homelessness. CESE 1592/2011*

CORTINA, Adela, *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*, Paidós, Barcelona, 2017.

COSIMA RUGHINIS, Ana, *Social Housing and Roma Residents in Romania*, Center for Policy Studies, Central European University-Open Society Institute, 2003/2004, disponible en <http://pdc.ceu.hu/archiye/00001919/01/rughinis.pdf>,

CRESCER, *Proyecto É UMA MESA*, disponible en <https://crescer.org/project/e-uma-mesa/>

CORDERO-RAMOS, Núria, y MUÑOZ-BELLERIN, Manuel, “Los derechos humanos frente al espejo. Narrativas de mujeres sin hogar en el ejercicio de sus capacidades”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2021, 126, p. 47-68.

CORNES, Michelle et al. “Working together to address multiple exclusion homelessness”. *Social Policy and Society*, 2011, 10.4, pp. 513-522.

COSTA LOSA, MARIA., BAYLINA FERRÉ, MIREIA. (dir.), “El estudio de las personas sin hogar en geografía: un estado de la cuestión”, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Autónoma de Barcelona, 2009.

CRENSHAW, Kimberle, “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, *University of Chicago Legal Forum*: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8, 2002, pp. 139-167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8/>

DALY, Antoinette, CRAIG, Sarah y O’SULLIVAN, Eoin, “The Institutional Circuit: Single Homelessness in Ireland”. *European Journal of Homelessness*, vol. 12, Nº 2, 2018, pp. 79-94.

DAN, Adrian-Nicolae, Homelessness Prevention in the Context of Evictions in Romania. *Sociology and Social Work Review*, vol. 2, Nº 1, 2018, pp. 6-29.

DE BENITO-CASTANEDO, JESÚS., *Personas sin hogar. Investigación proyectiva en un encuentro de acogida*, 2014, disponible en <https://www.alipso.com/monografias4/personas-sin-hogar/personas-sin-hogar.pdf>

DE LA FUENTE-ROLDÁN, Iria Noa, “La realidad conceptual del sinhogarismo. Reflexiones para un abordaje comprensivo”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº1/Vol. 36, 2023, pp. 61-71.

DE LUCAS, Javier, “La igualdad ante la ley”, GARZÓN VALDÉS, Ernesto, LAPORTA, Francisco, *El Derecho y la justicia*, Trotta, Madrid, 1996, pp. 493-500.

DE LUIS ROMERO, Elena (coord.) en FERNÁNDEZ ALLER, Celia (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009.

DE LA FUENTE-ROLDÁN, Iria Noa, “La realidad conceptual del sinhogarismo. Reflexiones para un abordaje comprensivo”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº1, vol. 36, 2023, pp. 61-71.

DIRECCIÓN GENERAL DE DIVERSIDAD FAMILIAR Y SERVICIOS SOCIALES, MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, 2023, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/ENPSH2023-2030.pdf>

DEVEAU, Roy, LEITCH, Sarah, *Reducción de las prácticas restrictivas centradas en cada persona. Planificación y acciones. Desarrollo de planes individuales para la reducción de prácticas restrictivas: una guía para el liderazgo práctico*, traducido y adaptado por: DEPARTMENT OF HOUSING, LOCAL GOVERNMENT AND HERITAGE, *Monthly Homelessness Report, May 2023*, Dublin: Department of Housing, Local Government and Heritage, 2023.

DEPARTAMENT DE DRETS SOCIALS. *Marc d’acció per a l’abordatge del sensellarisme a Catalunya 2022-2025*, Generalitat de Catalunya, 2022, disponible en

https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/05plansactuacio/Inclusio_i_cohesio_social/Annex-Marc-accio-abordarge-sensellarisme-v.-15-3-22.pdf

DÍAZ VEIGA, Pura et al. “¿Estamos mejorando la atención? Efectos de intervenciones relativas al Modelo de Atención Centrado en la Persona en un grupo residencial”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales*, 2016, 61: 53-63.

DIHAL, Delegación Interministerial para la Vivienda y el Acceso a la Vivienda, Francia. Un chez soi d’abord: *Retour sur 6 années d’expérimentation [The Experimental Housing First – Programme Un chez soi d’abord – Main Results 2011-2015]*, Paris: DIHAL, 2017.

DIONNE, Marc-Antoine, LAPORTE, Christine, LOEPPKY, Jonathan Y MILLER Alexander. *A review of Canadian homelessness data, 2023*. Income Research Paper Series, Ottawa: Statistics Canada 2023,

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, Comisión Europea, "Informe del grupo de expertos ad hoc sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria", traducido por *Revista de Servicios Sociales Ekaina*, Zerbitzuan N° 49, Junio 2011

DOYAL, Len y GOUGH, Ian, *Teoría de las Necesidades Humanas*, trad. Moyano y Colás, Barcelona-Icaria-Fuhem, 1994.

DUARTE, Teresa. Y ALMAS, Inés. Casas Primeiro Program: Ten years of Housing First in Portugal, Homelessness as unfairness, 113-119

DUARTE Teresa, COSTA, Patricia, ORNELAS, José. Implementation of Housing First in Lisboa, Portugal: A Fidelity Study of the Casas Primeiro Programme, *European Journal of Homelessness* _ Volume 12, No. 3, pp. 199-227.

DUPUIS, Anne y THORNS, David, “Home, Home Ownership and the Search for Ontological Security”, *The Sociological Review*, vol. 46, no. 1 (1998), pp. 24-47.

EDGAR, Bill, DOHERTY, Joe y MINA-COULL, Amy, *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*, The Policy Press, Bristol, 2000.

EDGAR. Bill, *European Review of Statistics on Homelessness*, FEANTSA, Bruselas, 2009.

EJÉRCITO DE SALVACIÓN, *Asumispalvelu*, disponible en <https://www.pelastusarmeija.fi/paikkakunnat/espoo/asumispalvelu>

ELLIOTT, Marta, y KRIVO, Lauren J., “Structural Determinants of Homelessness in the United States”, *Social Problems*, 38 (1), 1991, pp. 113–131.

ERICKSON, Victoria L., “Hidden Homelessness”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 204-208.

ÉSTEBAN-ROMANÍ, LAURA y VÁZQUEZ-CAÑETE, ANA., “Exclusión residencial y salud” en BOTIJA YAGÜE, MERCEDES., CARAVANTES, GLORIA., GALÁN SANANTONIO., GALLÉN EVA., CARBONELL, ÁNGELA. (EDS.), *La inclusión residencial: lo importante no es contar personas, sino que las personas cuenten*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 66-69

EDGAR, Bill, DOHERTY, Joe Y MINA-COULL, Amy. *Support and Housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*. Bristol, The Policy Press, 2000.

ELBERS, Willem., KAMSTRA, Jelmer. Y DE VRIES, Jan. “Important but not Urgent: The Advocacy Role of Homelessness Organisations in the Netherlands”, *European Journal of Homelessness*, vol. 17, no. 1 (2023).

ESTACAHANDY, Pascale, AGHA, Ayda, ROEBUCK, Maryann. Fidelity Study of the “Un chez-soi d’abord” Housing First Programmes in France; *European Journal of Homelessness* _ Volume 12, No. 3, pp. 155-177.

EUROPEAN PLATFORM ON COMBATTING HOMELESSNESS, *Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030 A Discussion Paper*, 2022.

- EUROSTAT, *Vivienda en Europa: edición interactiva 2022*, disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digipub/housing/bloc-2a.html?lang=en>
- EVANS, Joshua y BAKER, Tom, “Breaking through the epistemic impasse: Ending homelessness with the invention of ‘functional zero’ in the Anglo-American world”, *Futures*, vol. 129, 2021, pp. 1-8.
- GARRIDO MARIJUAN, Laura, BILD, Plena Inclusión, Birmingham, 2018.
- GÜEZMES GARCÍA, Ana y VAEZA, María-Noel (Coord.), “Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe. Hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/175/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Santiago, 2023.
- EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK, *El estado de la pobreza 2023. Primer avance de resultados*, Madrid, 2023, disponible en <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/avance-resultados-abril-2023.pdf>
- EUROSTAT, *Living conditions in Europe - poverty and social exclusion*, 2023, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Poverty_and_social_exclusion
- FACIAM, *Exclusión social y COVID-19: el impacto de la pandemia en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar*, Madrid, 2021, disponible en https://faciam.org/wp-content/uploads/2021/11/informe-Covid19_Faciam-HR.pdf
- FACIAM, *Mujeres y sinhogarismo*, Madrid, 2022, disponible en https://informecovidpsh.faciam.org/wp-content/uploads/2023/03/1_informeMujeres-WEB-v04.pdf
- FACIAM, *Más allá de la vivienda. Relaciones sociales y sinhogarismo*, Septiembre, 2022 https://informecovidpsh.faciam.org/wp-content/uploads/2022/11/1_informeRelacionesSociales-WEB-v06.pdf
- FAJARDO-BULLÓN, FERNANDO., PÉREZ-MAYO, JESÚS., y ESNAOLA, IGOR., “The Association of Interpersonal Relationships and Social Services with the Self-Rated Health of Spanish Homelessness”, *International journal of environmental research and public health*, 18, 2021, pp. 1-17.
- FEANTSA, *Tipología Europa de sin hogar y exclusión residencial*, https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf
- FEANTSA, *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion* <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.
- FEANTSA, “Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness”, Junio 2013. https://www.feantsa.org/download/final_feantsa_policy_statement_di1367673173804598602_6.pdf
- FEANTSA, “Country profile: Spain. Last update November 2019”, https://www.feantsa.org/public/user/Resources/country_profiles/ES_-_Country_Profile_2019.pdf.
- FEANTSA, *El papel de la vivienda en el sinhogarismo*, 2008, disponible en https://www.feantsa.org/download/08_european_report_feantsa_housing_final_es7074115848578375806.pdf

- FEANTSA y FOUNDATION ABBÉ PIERRE, *Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe*: Brussels, FEANTSA-Foundation Abbé Pierre, 2020.
- FEANTSA y FOUNDATION ABBÉ PIERRE, *Filling Vacancies Vacant Real Estate: Seizing the opportunity to find affordable housing solutions in Europe*. Brussels, FEANTSA-Foundation Abbé Pierre, 2016.
- FEANTSA, *17 Practices to help end Youth Homelessness in Europe*, Brussels, FEANTSA, 2021.
- FEANTSA, *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*, 2010.
- FEANTSA, *Ending Homelessness Awards 2021. 3rd Edition A handbook on using EU funds to fight homelessness*. Brussels, FEANTSA, 2021.
- FEANTSA, *Guide for developing effective gender-responsive support and solutions for women experiencing homelessness*. Brussels, FEANTSA, 2021.
- FEANTSA, *Housing first & Women. Case studies from across Europe*, FEANTSA, 2022.
- FEANTSA, *Instruments for Advocacy and Strategic Litigation on Housing Rights in Europe. A handbook for practitioners and NGOs*, Brussels, FEANTSA-Housing Rights Watch, 2020.
- FEANTSA, *Time for Transition: From Institutional to Community-Based Services in the Fight against Homelessness*, Brussels, FEANTSA, 2013.
- FEANTSA, *Romania Country Profile*: Bruselas, FEANTSA, 2020
- FEANTSA, *Access to Employment for People Experiencing Homelessness –Recommendations for Member States and the European Union*, 2009.
- FERNÁNDEZ ALLER, Celia (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales” en *Democracia y garantismo*, edición a cargo de M. Carbonell, Trotta, Madrid, 2008, pp. 42-59.
- FLINDERS UNIVERSITY, *Finding Work: Homelessness and Employment*. National Institute of Labour Studies, April 2011.
- FORTEA, Carme Y HERRUZ, Lourdes. *Primer la Llar: aplicación del modelo Housing First en la ciudad de Barcelona. Primeras reflexiones*, Abendua Diciembre 2017
- FERNÁNDEZ ALLER, Celia (coord.), *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Madrid, Catarata, 2009.
- FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem, *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda social en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*, Madrid: Fundación Foessa, 2018.
- FUENTES, Clara, *H4Y FUTURO: una solución innovadora al sinhogarismo juvenil*, Provienda y HOGAR SÍ, disponible en <https://solucionesalsinhogarismo.org/h4y-futuro-una-solucion-innovadora-al-sinhogarismo-juvenil/>
- FITZPATRICK, Suzanne. “Explaining Homelessness: a Critical Realist Perspective”, *Housing, Theory, and Society*, Vol. 22, nº 1, 2005, pp. 1–17.
- FLORIDA, Richard, MELLANDER, Carlotta y WITTE, Peter, “The Geography of Homelessness”, *Working Paper Series*, Martin Prosperity Institute, Toronto, 2012, pp. 1-26.
- FÓRUMSD, *El derecho a ser empadronado y la buena administración; legalidad, políticas públicas y buenas prácticas*, 2023, disponible en https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2023/2023-06-12-MONOGRAFIA-EMPADRONAMIENTO-DEF_OPT.pdf
- FUNDACIÓN FOESSA, *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2019.

FUNDACIÓN FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España*, Madrid, 2022, disponible en <https://www.caritas.es/main-files/uploads/sites/31/2022/01/Informe-FOESSA-2022.pdf>

FUNDACIÓN FOESSA, *Exclusión Estructural e Integración Social*, Madrid, 2018, disponible en <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2018/09/Análisis-y-perspectiva-2018-digital-.pdf>

FUTURE POLICY LAB, *Vivienda para vivir: de mercancía a derecho*, 2023, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1mahm43vZrk4MsmgZwPDkqfJHZHzeU5wJ/view>

FONDATION ABBÉ PIERRE y FEANTSA, Chloé Serme-Morin y Orane Lamas (coordinadores), *FIFTH OVERVIEW OF HOUSING EXCLUSION IN EUROPE 2020*, julio 2020, p. 141-156.

https://www.feantsa.org/public/user/Resources/OHEE/2020/Fifth_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe.pdf

FUTURO&CO, *Futuro&Co, reconocido como 'best practice' en empleo inclusivo*, disponible en <https://futuroandco.org/premio-empleo-inclusivo/>

GALÁN SANANTONIO, ALBA., BOTIJA YAGÜE, MERCEDES., y GALLEN GRANELL, EVA., “Necesidades y propuestas en la intervención social con mujeres sin hogar”, *Cuadernos de trabajo social*, 35(2), 2022, pp. 149-159.

GALTUNG, Johan, “The Basic Needs Approach” en GALTUNG, Johan y otros, *Human Needs. A Contribution to the Current Debate*, Oelgeschlager, Gunn & Hain Publishers, Cambridge Mass, 1980.

GENERALITAT DE CATALUÑA, Departamento de Derechos Sociales. Acuerdo GOV/59/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025.

GERULL, Susanne, “Homelessness and Social Work: Current challenges and future opportunities” en BRETHERTON, J. y PEACE, N. (eds), *The Routledge Handbook of Homelessness*, Routledge, 2023. p. 96-107.

GOBIERNO DE ESPAÑA y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2023, GIDDENS, Anthony, *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza editorial, 2004.

GIMÉNEZ, Silvia, CARBONERO, Domingo, UGALDE, Juan Daniel, RODRÍGUEZ, Jose y BENLLOCH, Pablo, *Estudio sociológico de las personas LGTBI sin hogar en la Comunidad de Madrid*, FACIAM, Madrid, 2019 <https://faciam.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-LGTBI-sin-hogar-18-junio-ok.pdf>

GAETZ, Stephen et al. *The State of Homelessness in Canada 2016*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press.

GOBIERNO DE CANTABRIA, *Estrategia de inclusión para las personas sin hogar*, 2022, <https://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/documentos%20e%20informes/Estrategia%20de%20Inclusi%C3%B3n%20para%20las%20Personas%20Sin%20Hogar.pdf>

GOBIERNO DE CASTILLA LA MANCHA. *Estrategia para Personas Sin Hogar de Castilla-La Mancha*, 2022-2025, 2022.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e igualdad, *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, Madrid, 2016.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, Madrid, 2023.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, Madrid, 2023.

- GOBIERNO DE PORTUGAL, *Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015* (ENIPSSA).
- GOBIERNO DE PORTUGAL, *Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023* (ENIPSSA 2017-2023)
- GOBIERNO DE PORTUGAL, *Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018*,
- GOBIERNO VASCO, *Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estrategia Vasca para personas sin hogar*, 2018-2021
- GOVERNMENT OF CANADA, *Infrastructure Canada. Reaching Home: Canada's Homelessness Strategy Directives*. Ottawa, Government of Canada, 2019
- GOVERNMENT OF CANADA, *Advisory Committee on Homelessness – Final Report*, Ottawa, Employment and Social Development Canada, 2018
- GOVERNMENT OF CANADA, *Canada's National Housing Strategy: A place call home*. Ottawa, Government of Canada, 2017.
- GOVERNMENT OF CANADA. Minister of families, children and social development. *Let's Talk Housing. What We Heard Shaping Canada's National Housing Strategy*, Ottawa, Minister of Families, Children and Social Development, 2016.
- GOVERNMENT OF IRELAND, *Action Plan for Housing and Homelessness: Rebuilding Ireland*. Dublin: Government of Ireland, 2016
- GREENWOOD, Ronni Michelle, BERNAD, Roberto, AUBRY, Tim AND AGHA, Ayda (2018). *A Study of Programme Fidelity in European and North American Housing First Programmes: Findings, Adaptations, and Future Directions*. *European Journal of Homelessness*, 12(3), pp. 275-297
- GOFFMAN, Erving, *Internados. Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales*, segunda edición, traducido por: OYUELA DE GRANT, María Antonia, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 2019.
- GRADAILLE, Rita y CABALLO, María Belén, “Las buenas prácticas como recurso para la acción comunitaria: criterios de identificación y búsqueda”, *Revista Contextos Educativos*, no. 19, 2016, pp. 75-88.
- GREENBERG, Teya, *Pathways Into and Out of Homelessness in Small BC Communities*. Vancouver: Canadian Mental Health Association, 2007.
- GÓMEZ GÓMEZ, Patricia, “Exclusión y sinhogarismo, un fenómeno global” *Col.lección IMAS, Innovació i Metodologia en Afers Socials* n° 60 Enero 2019.
- GRUPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINAR DE EDUCACIÓN GERONTOLÓGICA (SEGG), *Documento de consenso sobre Competencias Comunes de los Profesionales de la Gerontología Clínica y Social*, 2013.
- GUBITS, Daniel, BISHOP, Korrin, DUNTON, Lauren, WOOD, Michelle, ALBANESE, Tom, SPELLMAN, Brooke y KHADDURI, Jill, *Understanding Rapid Re-housing Systematic Review of Rapid Re-housing Outcomes Literature*, Washington, D.C: U.S. Department of Housing and Urban Development - Office of Policy Development and Research, 2018.
- GUILERA ROCHE, Lluís, MAURICIO I JAREÑO, Maite y NORÓ CAMATS, Ramón, *Podrías ser tú. Guía de estilo sobre el sinhogarismo*, Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2017.
- GUINOT, CINTA., y FERRAN ZUBILLAGA, ANNE. (Eds.), *Trabajo Social: arte para generar vínculos*, Universidad de Deusto, San Sebastián, 2017.
- HANSEN LÖFSTRAND, Cecilia y JUHILA, Kirsi, “The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model”, *European Journal of Homelessness*, vol. 6, no. 2 (2012), pp. 47-68.

- HENWOOD, Benjamin F., STEFANCIC, Ana, PETERING, Robin, SCHREIBER, Sarah, ABRAMS, Courtney y PADGETT, Deborah K., “Social Relationships of Dually Diagnosed Homeless Adults Following Enrollment in Housing First or Traditional Treatment Services”, *Journal of the Society for Social Work and Research*, vol. 6, no. 3, 2015, pp. 385-406.
- HERMAN, Daniel y MANDIBERG, James, “Critical Time Intervention: Model Description and Implications for the Significance of Timing in Social Work Interventions”, *Research on Social Work Practice*, vol 20, no. 5, 2010, pp. 502-508.
- HERMAN, Daniel, CONOVER, Sarah, FELIX, Alan, NAKAGAWA, Aman y MILLS, Danika, “Critical Time Intervention: An Empirically Supported Model for Preventing Homelessness in High-Risk Groups”, *The Journal of Primary Prevent*, N° 28, 2007, pp. 295-312.
- HIBBS, JONATHAN. R., BENNER, LAWRENCE., KLUGMAN, LAWRENCE., SPENCER, ROBERT., MACCHIA, IRENE., MELLINGER, ANNE., y FIFE, DANIEL. K., “Mortality in a cohort of homeless adults in Philadelphia.” *The New England journal of medicine*, 331(5), 1994, pp. 304–309.
- HEALTH SERVICE EXECUTIVE (HSE), *Time to Move on from Congregated Settings A Strategy for Community Inclusion. Report of the Working Group on Congregated Settings Health Service Executive*, Dublin, HSE, 2011.
- HEARNE, Rory Y MURPHY, Mary. “An absence of rights: Homeless families and social housing marketisation in Ireland”, *Administration*, vol. 66, no. 2, 2018, pp. 9-31.
- HEARNE, Rory Y MURPHY, Mary, *Investing in the Rights to a Home: Housing, HAPs and Hubs*, Maynooth: Maynooth University Social Sciences Institute, 2017.
- HILDEGARD SÁNCHEZ, MARÍA ROSARIO., “En los límites de la exclusión social. Inmigración y sinhogarismo en España”, *Papers: revista de sociología*, 97(4), 2012, pp. 829-847.
- HOGAR SÍ y ASOCIMI, *Primero H SOCIMI*, disponible en <https://www.primerohsocimi.es/>
- HOGAR SÍ, *Denuncia y judicialización de los delitos de odio: un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo*, España, 2021, disponible en https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2021/04/Resumen_Ejecutivo_Delitos_aporofobia_HOGAR_SI.pdf
- HOGAR SÍ, *Las personas sin hogar y el Ingreso Mínimo Vital*, 2020, disponible en <https://hogarsi.org/personas-sin-hogar-ingreso-minimo-vital/>
- HOGAR SÍ, *Memoria 2021*, Madrid, 2021, disponible en <https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2022/09/Memoria2021.pdf>
- HOGAR SÍ, Informe 2021: Denuncia y judicialización de los delitos de odio: un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo. https://hogarsi.org/pdf/2021_HOGAR_SI_Denuncia_y_judicializaci%C3%B3n_delitos_de_odio.pdf
- HOGAR SÍ, *Personas en situación de sin hogar y discapacidad*, España, 2018, disponible en https://hogarsi.org/pdf/2018_personas_en_situacion_de_sin_hogar_y_discapacidad.pdf
- HOGARSÍ y MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Conocer para actuar, políticas públicas de sinhogarismo en Europa*, España, 2021, disponible en <https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2021/04/CONOCER-PARA-ACTUAR-2021.pdf>
- HOGARSÍ Y PROVIVIENDA, *Documento de posición ante la Estrategia de Personas sin Hogar 2023-2030 Buenas prácticas para resolver el sinhogarismo*, España, 2022, disponible en <https://hogarsi.org/wp-content/uploads/2022/12/Positionpaper-estrategia.sinhogarismo-HOGARSI.pdf>
- HONIG, Marjorie, FILER, Randall K., “Causes of Intercity Variations in Homelessness.” *The American Economic Review*, vol. 83, n° 1, 1993, pp. 248-255.

HOMELESSHUB, *Intensive Case Management (ICM) Teams*, Canadian Observatory on Homelessness, disponible en <https://www.homelesshub.ca/solutions/supports/intensive-case-management-icm-teams>

HOPPER, Kim, JOST, John, HAY, Terri, WELBER, Susan y HAUGLAND, Gary, "Homelessness, severe mental illness, and the institutional circuit", *Psychiatric Services*, vol. 48, no. 5 (1997), pp. 659-665.

HOUSING EUROPE, *State of Housing in Europe 2023*, 2023, disponible en <https://www.stateofhousing.eu/#p=6>

HOUARD, Noémie, The French Homelessness Strategy: Reforming Temporary Accommodation, and Access to Housing to deliver 'Housing First': Continuum or Clean Break? *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011, pp. 83-98.

HOUSING EUROPE OBSERVATORY, Supporting people through Housing First: the experience of social housing providers. Research briefing, vol 4, 2018.

IBWA, *Bauen Wohnen Arbeiten Arbeiter*, disponible en <http://www.bauenwohnenarbeiten.de/besonderheiten>

IBWA, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten (IBWA), disponible en <https://drive.google.com/file/d/1cCHdrjyXHm8rRjtGJ6a-zcDfMSwuB5uA/view>

INCLUSION IRELAND, *Deinstitutionalisation in Ireland; a failure to act*, Dublin: Inclusion Ireland, 2018.

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe ejecutivo*, Madrid, 2020.

IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION, *Human Rights and Equality Commission Challenges Normalisation of Family Homelessness*,

IRISH HUMAN RIGHTS AND EQUALITY COMMISSION, *The provision of emergency accommodation to families experiencing homelessness*, Dublin: Irish Human Rights and Equality Commission

INSTITUTE FOR CHILDREN AND POVERTY, *For Whom the Bell Tolls. The Institutionalization of Homeless Families in America. A Report of Homes for the Homeless*, 1997, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED414380.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta a las personas sin hogar*, 2022, disponible en https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar*, España, 2020, disponible en https://www.ine.es/prensa/ecapsh_2020.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Indicadores de calidad de vida*, 2021, disponible en https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944484459&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleFichaIndicador¶m3=1259937499084

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe ejecutivo*, Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública-Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Madrid, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, *Censos de Población y Viviendas 2021, Resultados sobre Hogares y Viviendas, Nota de prensa*, INE: 2023, disponible en https://www.ine.es/prensa/censo_2021_jun.pdf

- JOHNSEN, Sarah, FITZPATRICK, Suzanne., *Housing First Europe. Local evaluation Report Glasgow; PROGRESS (2007-2013)*, 2013
- JUNTA DE ANDALUCIA, Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, Borrador I Estrategia de atención a personas sin hogar en Andalucía 2023 – 2026, 2023
- KERBO, Harold R., *Social stratification and inequality: class conflict in historical, comparative, and global perspective*, McGraw-Hill, Boston, 2000.
- KUHN, Randall AND CULHANE, Dennis P. “Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data” *Departmental Papers (SPP)*, 1998.
- KOEGEL, Paul, “Causes of homelessness. An overview”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 224-233.
- LEGROS, Michel. European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion*, France, 2019.
- LEMA AÑÓN, Carlos, “La revolución de los determinantes sociales de la salud: derecho a la salud y desigualdad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 36, 2020, pp. 289-317.
- LEMOINE, C., et al. (2019): Cost-effectiveness analysis of the Un Chez Soi d’Abord randomized controlled trial: a Markov model. *European Journal of Public Health*, 29 (4), 2019, pp. 148-187
- LEWIS, Eddie, “Social Housing Policy in Ireland: New Directions”, Institute of Public Administration, Dublin, 2019, pp. 112-113, citado en BAPTISTA, Isabel; CULHANE, Dennis P.; PLEACE, Nicholas y O’SULLIVAN, Eoin, *From Rebuilding Ireland to Housing for All: international and Irish lessons for tackling homelessness*, COPE Galway, Focus Ireland, JCFJ, Mercy Law, Simon Communities of Ireland, and SVP, Dublin, 2022, pp. 26-27.
- LLOBET ESTANY, Marta y AGUILAR HENDRICKSÓN, Manuel, “El Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables”, *Barcelona Societat. Revista de Investigación y Análisis Social*, no. 20 (2016), pp. 1-14.
- LOISON, Marie. The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France, *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December 2007.
- LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo, *Problemas sociales. Desigualdad, pobreza, exclusión social*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.
- LOUBIÈRE, Sandrine et al., “Housing First for homeless people with severe mental illness: extended 4-year follow-up and analysis of recovery and housing stability from the randomized Un Chez Soi d’Abord trial”. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 2022, pp. 7-31.
- LYNCH, Philip y COLE, Jacqueline, "Homelessness and Human Rights: Regarding and Responding to Homelessness as a Human Rights Violation", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 4, no. 1, 2003, pp. 139-176.
- MANERO SALVADOR, Ana María, “El derecho a la vivienda desde la perspectiva del derecho internacional. Análisis del caso español” en RIBOTTA, Silvina y ROSSETTI, Andrés (eds.), *Los derechos sociales y su exigibilidad: libres de temor y miseria*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 333-364.
- MANSELL, Jimm AND KNAPP, Martin; BEADLE-BROWN, Julie AND BEECHAM, Jennifer, *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study*, Volume 2: main report. University of Kent, Canterbury, UK. 2007.
- MAPER LGTBIAQ+ - Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, *Informe 2022: Los derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+*, Madrid, abril 2023.

MARBÁN GALLEGO, Vicente y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, “Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades”. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria, Revista de servicios sociales*, 2020, 72, pp. 5-18.

MARSHALL, Carrie Anne et al, “Competencies for occupational therapy practice in homelessness: A Delphi study”, *Scandinavian Journal of Occupational Therapy*, 2021, pp. 1-15.

MARTÍNEZ, Teresa, et al. "Modelo de atención centrada en la persona. Cuadernos prácticos. Profesionales". Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, 2014.

MAPER LGTBIAQ+, *Mesa Técnica de atención a personas LGTBIAQ+ en riesgo de exclusión residencial de Madrid, Informe 2022: Los derechos de las personas LGTBIAQ+ son derechos humanos y los derechos humanos son derechos de las personas LGTBIAQ+*, Madrid, abril 2023.

MARBÁN GALLEGO, Vicente y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, “Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades”, en *Zerbitzuan*, nº72, 2020.

MARMOR, Andrei, “The Intrinsic Value of Economic Equality” en MEYER, L., PAULSON, S., POGGE, T. (eds.), *Rights, Culture, and Law. Themes from the Legal and Political Philosophy of Joseph Raz*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

MÁRQUEZ, Luis Javier y CALVO LEIRA, María Pilar, “Salud mental, personas sin hogar y necesidades en las ocupaciones diarias”, *Revista Tog*, 2012, Volumen 9, Nº 16, pp. 1-14. www.revistatog.com/num16/pdfs/original9.pdf

MARSHALL, Carrie Anne, BOLAND, Leonie, WESTOVER, Lee Ann, MARCELLUS, Blair y WICKETT, Sarah, “Effectiveness of interventions targeting community integration among individuals with lived experiences of homelessness: A systematic review”, *Health and Social Care in the Community*, vol. 28 (2020), pp. 1843-1862.

MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Desactivar el sinhogarismo*, PUV, Valencia, 2022.

MATAMALA ZAMARRO, Elena, *Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional*, Tesis doctoral, Universidad de Valencia, Valencia, 2019, pp. 1-628.

MATULIC DOMANDZIC, VIRGINIA., MUNTÉ PASCUAL, ARIADNA. y DE VICENTE ZUERAS, IRENE., “Sinhogarismo Femenino: Una aproximación a la intersección entre género, edad y procesos migratorios”, *Research on Ageing and Social Policy*, 8(1), 2020, pp. 57-85, p. 72.

MATULIC DOMANDZIC, María Virginia, “Los procesos de exclusión social de las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona”, *Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención Social*, vol. 3, nº 5, 2013, pp. 3-27.

MATULIC DOMANDZIC, María Virginia, DE VICENTE ZUERAS, Irene, BOIXADÓS PORQUET, Adela y CAÏS FONTANELLA, Jordi, “Las mujeres sin hogar: realidades ocultas de la exclusión social”, *Trabajo Social Global – Global Social Work*, vol. 9, nº 16, 2019, pp. 49-68.

. MECO TÉBAR, Fabiola, “La función social de la propiedad: reconocimiento, alcance y criterios. Especial referencia a la vivienda”, en MUÑOZ RODRIGO, Gonzalo, BUENO BIOT, Alvaro DE VERDA Y BEAMONTE, José Ramón (dir), *Derechos Reales (Tratado práctico interdisciplinar)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 409 a 423.

MERCY LAW RESOURCE CENTRE, *The Right to Housing in Ireland*, Mercy Law Resource Centre, Dublin, 2019, disponible en <https://mercylaw.ie/wp-content/uploads/2023/05/MLRC-Report-on-Right-to-Housing-in-Ireland-May-2016.pdf>

- METTE, Janika et al., “Engaged, burned out, or both? A structural equation model testing risk and protective factors for social workers in refugee and homeless aid”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020, 17.2: 583.
- MIGOYA MARTÍNEZ, Juan Carlos (Coordinador editorial), *CAP A LA METRÒPOLI 2030. REPTES EMERGENTS, CONEIXEMENTS INNOVADORS, ANUARI METROPOLITÀ DE BARCELONA 2021*, julio 2022.
- MILANEY, Katrina, “The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness, part 1: contextualizing case management for ending homelessness”, *Professional case management*, 2011, 16.6, pp. 281-287.
- MILANEY, Katrina, “The 6 dimensions of promising practice for case managed supports to end homelessness: part 2: the 6 dimensions of quality”, *Professional case management*, 2012, 17.1, pp. 4-12.
- MILLER, Daniel, *Social Justice*, Clarendon Press, Oxford, 2002.
- MORÁN CARRILLO, José María y FLORES SÁNCHEZ, Manuel, “El Trabajo Social como forma de control: un análisis desde la perspectiva de la Epistemología histórica”. *Cuadernos de trabajo social*, 2018, 30.2.
- MÉDICOS DEL MUNDO, *Memoria 2020*, 2020, disponible en https://www.medicosdelmundo.org/sites/default/files/mdm_memoria_2020_baja.pdf (última consulta 30 de marzo de 2023)
- MINISTERIO DE SANIDAD, *Equidad en Salud y COVID-19. Análisis y propuestas para abordar la vulnerabilidad epidemiológica vinculada a las desigualdades sociales*. Madrid, 2020.
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, España, 20 de enero del 2023, disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-3092 (última consulta 26 de julio de 2023).
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*, España, 30 de junio del 2023, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/ENPSH2023-2030.pdf>
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*, España, 6 de noviembre del 2015, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/EstrategiaPSH20152020.pdf>
- MUHIČ DIZDAREVIČ, S., SMITH, J., “Young Homeless People in the Czech Republic: A Comparative Perspective”, *European Journal of Homelessness*, V. 5, nº 1, 2011, pp. 67-83.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/31/54, Nueva York: Naciones Unidas, 2015.
- NACIONES UNIDAS, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en relación a España de 2020 en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1594019269_alston-spain-report-final-es.pdf

NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar*. E/RES/2020/7, 2020.

NACIONES UNIDAS, Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/HRC/31/54, Naciones Unidas, 2015, disponible en <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Relat%C3%B3rio-Leilani-spa.pdf>

NACIONES UNIDAS, *Recopilación sobre España, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 18 de noviembre de 2019, disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/3849175?ln=es>

NACIONES UNIDAS-UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York, 2022. https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf

NACIONES UNIDAS, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en relación a España de 2020 en https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1594019269_alston-spain-report-final-es.pdf

NACIONES UNIDAS, “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, HRI/MC/2008/3.

NACIONES UNIDAS, “La mujer y la vivienda adecuada: Estudio del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari”, E/CN.4/2005/43, párrafos 59-61.

NACIONES UNIDAS-UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York, 2022. https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf

NACIONES UNIDAS- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO, “La mujer y el derecho a una vivienda adecuada”, NY-Ginebra, 2012.

NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo N° 21/ Rev. 1, Suiza, 2010. Consultar en <http://www.ohchr.org>

NACIONES UNIDAS- OFICINA DE DERECHOS HUMANOS, *Breve guía de reflexión sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la salud*, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RGuide_NHRInsts_sp.pdf (última consulta 25 de octubre de 2023).

NAVARRO LASHAYAS, MIGUEL ÁNGEL., “El factor diferencial de la migración en personas sin hogar”, *Migraciones*, Num. 39, 2016, pp. 67-95

NINO, Carlos, “Autonomía y Necesidades Básicas”, *Doxa*, N° 7, 1990, pp. 21-34.

NINO, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2º edición ampliada y revisada, Astrea, Buenos Aires, 1989.

NINO, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

NISHIO, Akihiro et al. “Causes of homelessness prevalence: Relationship between homelessness and disability”, *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, 71, 2017, pp. 180-188.

NITA, Delia Luiza, *RAXEN Thematic Study - Housing Conditions of Roma and Travellers–Romania, 2009*, disponible en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/591-RAXEN-Roma%20Housing-Romania_en.pdf

NUSSBAUM, Martha, *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, trad. R. Bernet, Herder, Barcelona, 2002.

OMBUDSMAN FOR CHILDREN’S OFFICE, *No Place like Home Children’s views and experiences of living in Family Hubs*, Dublin: Ombudsman for Children’s Office, 2019.

OOSTVEEN, Adriaan, *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – The Netherlands*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019.

ORNELAS, José et al. Housing First: An Ecological Approach to Promoting Community Integration *European Journal of Homelessness*, Volume 8, No. 1, August 2014, pp. 29-56.

OCDE, “Cuál es el impacto de la pandemia de COVID-19 en los inmigrantes y sus hijos”, 19 de octubre 2020. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Naciones Unidas, NY, 2012.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, Conferencia Sanitaria Internacional, New York, 1946.

O’SULLIVAN, Eoin, *Reimagining Homelessness For Policy And Practice*, Bristol: University of Bristol Policy Press, 2020.

O’SULLIVAN, Eoin, “Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?”, *European Journal of Homelessness*, vol. 10, no. 2, 2016, pp. 11-39.

OSBURN, Joe, CARUSOB, Guy y WOLFENBERGER, Wolf, “The Concept of “Best Practice”: A brief overview of its meanings, scope, uses, and shortcomings”, *International Journal of Disability, Development and Education*, vol. 58, no. 3, 2011, pp. 213-222.

PADGETT, Deborah, HEMWOOD, Benjamin F Y TSEMBERIS Sam, *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York, Oxford University Press, 2016

PADGETT, Deborah, “There’s no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States”, *Social science & medicine*, 64(9), 1925-1936, 2007, p. 1934.

PALEO, Natalia y QUINTIÁ PASTRANA, Andrei, “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica”, en PALEO, Natalia (ed.) *Políticas y derecho a a vivienda Gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 309-349.

PANADERO, Sonia, MARTÍN FERNÁNDEZ, Juan y HENAR, Leticia, *Soluciones al Sinhogarismo. Evaluación de la metodología Housing First en España*. Madrid: Hogar Si-Providiendia, 2021.

PARADIS, Evelyne, “Why is the issue of LGBTI homelessness still invisible?” Homeless in Europe: Homelessness LGBTIQ, *The magazine of FEANTSA*, 2017, p. 3. https://www.feantsa.org/download/fea-008-17-magazine_v33480239002912617830.pdf

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution of the European Parliament on an EU Homelessness Strategy, 2011*, B7-0475/2011.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI))*.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre la lucha contra las tasas de personas sin hogar en la UE (2020/2802(RSP))*.

- PECES BARBA-MARTÍNEZ, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, con la colaboración de R. DE ASÍS, Dykinson, Madrid, 2004.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, BOE-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1995.
- PERISTA, Pedro, European Social Policy Network (ESPN). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion. Portugal*, 2019.
- PIEDRA CRISTÓBAL, Julio, “Aproximación a la Mediación Comunitaria. Retos y desafíos”. *Revista de Mediación*, 2017, 10.1: 2340-9754.
- PLATAFORMA VIDAS, TANGENTE y MEANS EVALUACIÓN, *Informe parcial de resultados intermedios de la fase de escucha: Imaginarios, Narrativas y marcos conceptuales de los procesos de desinstitucionalización de los proyectos piloto*, España, 2023.
- PLEACE, N. /FEANTSA, *Guía Housing First Europa*, junio de 2016, disponible en <https://www.feantsa.org/download/guia-housing-first-europa4017914098420651850.pdf>
- PLEACE, N. et al., MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, *The Finnish homelessness strategy—an international review*, Helsinki, 2015, disponible en https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/153258/YMra_3en_2015.pdf
- PLEACE, Nicholas. AND BRETHERTON, Joanne, “The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, *European Journal of Homelessness*, Volume 7, No. 2, December 2013, 21:41.
- PLEACE, Nicholas. Y QUILGARS, Deborah, *Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review Bruselas*: DIHAL, 2013.
- PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel Y KNUTAGÅRD, Marcus, *Housing First Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Housing First Europe Hub, 2019
- PLEACE, Nicholas, *Housing First. European Observatory of Homelessness*, 2012
- PLEACE, Nicholas. *Using Housing First in Integrated Homelessness Strategies: A Review of the Evidence*, University of York, 2018.
- PÉREZ-LOZAO GALLEGO, MIGUEL., “Las personas sin hogar y las adicciones”, *Revista de la Asociación Proyecto Hombre*, nº 83, 2013, pp. 4-13.
- PETER MCVERRY TRUST, *Empty Homes Initiatives*, disponible en <https://pmvtrust.ie/housing/empty-homes/>
- PINILLA, Ricardo, “Vivienda, casa, hogar: Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar”, *Documentación social*, no. 138, 2005, pp. 13-40.
- PLATAFORMA VIDAS, *Futuro&CO. Hogar, comunidad y futuro*, disponible en <https://plataformavidas.gob.es/proyectos/futuroandco/>
- PLEACE, Nicholas, “Neoreaction and Housing First: A Review Essay”, *European Journal of Homelessness*, vol. 15, no. 2 (2021), pp. 173-192.
- PLEACE, Nicholas, “The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness*, vol. 5, no. 2 (2011), pp. 113-127.
- PLEACE, Nicholas, BAPTISTA, Isabel y KNUTAGÅRD, Marcus, *Housing First in Europe. An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, Bruselas, Housing First Europe Hub, 2019.
- PLEACE, Nicholas, Baptista, Isabel, Benjaminsen, Lars y Busch-Geertsema, Volker, *Homelessness services in Europe*, Brussels, Comparative Studies of Homelessness, European Observatory of Homelessness, 2018.
- PLEACE, Nicholas, CULHANE, Dennis, GRANFELT, Riitta y KNUTAGÅRD, Marcus, *The Finnish Homelessness Strategy. An International Review*, Helsinki, Ministry of the Environment, 2015.
- PLEACE, Nicholas, *Housing First. A guide for Europe*, Brussels, FEANTSA, 2016.

- PLEACE, Nicholas, *Using Housing First in Integrated Homelessness Strategies. A review of the evidence*, York: Centre for Housing Policy, University of York, 2018.
- PLEACE, N., “The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping Rough”, *Housing studies*, Vol. 15, nº 4, 2000, pp. 581–594.
- PROVIVIENDA y HOGAR SÍ, *H4Y FUTURO*, disponible en <https://solucionesalsinhogarismo.org/h4y-futuro/>
- PROVIVIENDA Y HOGAR SÍ, *Evaluación de la metodología Housing First en España*, 2021, https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1622719658_housing_first_informecompleto.pdf
- PIQUERAS LAPUENTE, Susana, *Maternidad en situación de sin hogar: características de mujeres en situación sin hogar madres de hijos/as menores en Madrid*, Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2020.
- PIQUERAS LAPUENTE, Susana; PANADERO HERRERO, Sonia Y VÁZQUEZ CABRERA, José Juan, “Maternidad y situación sin hogar: Diferencias entre mujeres madres y no madres en situación sin hogar”, en *Revista de Investigaciones Feministas*, 11(1), 2020, pp. 113-124.
- PLENA INCLUSIÓN, *¿Qué son las prácticas restrictivas?* Madrid, 2022, disponible en <https://www.plenainclusion.org/wp-content/uploads/2022/11/Plena-inclusion.-Que-son-las-practicas-restrictivas.-Lectura-facil.pdf>
- POMEROY, S. y FOCUS CONSULTING, *The cost of homelessness: Analysis of alternate responses in four Canadian cities*, Ottawa, Marzo 2005, disponible en https://homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/Cost_of_Homelessness_Pomeroy_English.pdf
- POP, Luana. *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Romania*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission, 2019
- POP, Luana, *National Strategies to fight homelessness and housing exclusion: Romania*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission, 2019.
- PORTER, Bruce, *Implementing the Right to Adequate Housing Under the National Housing Strategy Act: The International Human Rights Framework*, Ottawa, Office of the Federal Housing Advocate, 2021, disponible en <https://www.socialrights.ca/2021/Porter%20-%20NHSA%20&%20IHRL.pdf>
- PROVIVIENDA, *Cuando la casa nos enferma. La vivienda como cuestión de salud pública*, Madrid, 2018, disponible en <https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/INFORME-CUANDO-LA-CASA-NOS-ENFERMA -1.pdf>
- PROVIVIENDA, *Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales*, Madrid, 2022, disponible en <https://www.provivienda.org/discriminacion-racial-vivienda-asentamientos/>
- PROVIVIENDA, *La discriminación residencial de la población migrante en el acceso a la vivienda pública*, España, 2022, disponible en <https://provivienda.org/nodiscriminacion/wp-content/uploads/2022/05/Informe-discriminacion-residencia-vivienda-publica.-Provivienda.-2022..pdf>
- PROVIVIENDA, *Una casa como refugio 2*, Madrid, 2021, disponible en <https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/Informe Una casa como refugio II.pdf>
- PROVIVIENDA Y HOGAR SÍ, *Evaluación de la metodología Housing First en España*, 2021, https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1622719658_housing_first_informecompleto.pdf

- QUILGARS, Deborah, PLEACE, Nicholas. “Housing First and Social Integration: A Realistic Aim”. *Social Inclusion*, Volume 4, Issue 4, 2016, pp. 5-15
- QUIGLEY, John M., RAPHAEL, Steven, “The Economics of Homelessness: The Evidence from North America”, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 1, nº 3, 2001, pp. 323-336.
- RAIS Fundación, Informe de investigación. Los delitos de odio contra las personas sin hogar, Madrid, 2015. http://hatento.org/wp-content/uploads/2015/06/informe-resultados-digital_DEF.pdf
- RAVENHILL, Megan, *The culture of homelessness: An ethnographic study*. PhD thesis, London, London School of Economics and Political Science, 2003.
- RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (EAPN), *11º Encuentro Europeo de Personas en Situación de Pobreza 10-11 mayo 2012 Egmont Palace, Bruselas. Sinhogarismo y derecho a la vivienda en tiempos de crisis ¿Tener un techo es suficiente para sentirse como en casa en la UE de 2012?* Bruselas, EAPN, 2012.
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Plan quinquennal pour le Logement d’abord et la lutte contre le sans-abrisme (Plan quinquenal para la vivienda primero y la lucha contra el sinhogarismo 2018-2022)
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. The experimental program «Un chez-soi d’abord» Housing first main results - 2011 / 2015, april 2016
- RIBOTTA, Silvina y ROSSETTI, Andrés (editores), *Los derechos sociales en el Siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Dykinson, Madrid, 2010.
- RIBOTTA, Silvina, “Necesidades, igualdad y justicia. Construyendo una propuesta igualitaria de necesidades básicas”, en *Derechos y Libertades*, 24, Época II, enero, 2011, pp. 259-299.
- RIBOTTA, Silvina, “Necesidades y derechos: un debate no zanjado sobre fundamentación de derechos (consideraciones para personas reales en un mundo real)”, *Revista Jurídicas*, 5 (1), 2008, pp. 29-56.
- RIBOTTA, Silvina, “Pobreza y desigualdad como problema de salud” en LEMA AÑÓN, Carlos (editor), *Los determinantes sociales de la salud: Más allá del derecho a la salud*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 261-294.
- RIBOTTA, Silvina, “Vulnerabilidad y pobreza: sobre el concepto de vulnerabilidad socio-estructural”, *Revista Tiempo de Paz*, Volumen Nº 138, 2020, pp. 36-46.
- RIBOTTA, Silvina, “Igualdad de oportunidades en sociedades desiguales”, *Revista Tiempo de Paz*, Nº 121, Verano 2016, pp. 33-40.
- RIBOTTA, Silvina, “Condiciones materiales para el ejercicio de la autonomía. El jaque de la desigualdad a la libertad”, *Revista Derecho del Estado-Universidad Externado de Colombia*, Volumen Nº 48, enero/abril 2021, pp. 149-182.
- ROCA, Pablo, PANADERO, Sonia, RODRÍGUEZ-MORENO, Sara, MARTÍN, Rosa María y VÁZQUEZ, José Juan, ““Puerta giratoria” a la situación sin hogar. Influencia de la salud, consumo de alcohol y padecimiento de sucesos vitales estresantes en el número de episodios en la situación sin hogar”, *Anales de Psicología / Annals of Psychology*, vol. 35, no. 2, 2019, pp. 175-180.
- ROCKET SCIENCE, *Literature Review: Tackling Homelessness in Scotland*, Edimburgo: Salvation Army & Rocket Science, 2020.
- RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *Claves para entender los nuevos derechos humanos*, La Catarata, Madrid, 2011.
- RODRÍGUEZ, Gregorio, MARBÁN, Vicente; ARRIBA, Ana; y MONTSERRAT Julia. *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Spain, European Social Policy Network (ESPN)*, Brussels: European Commission, 2019.

- RODILLA NAVARRO, JUAN MANUEL., PUCHOL ROS, GLORIA, y BOTIJA, MERCEDES., “Sinhogarismo y fuente de ingresos: estudio longitudinal sobre la influencia del apoyo formal y la renta del trabajo en la reducción del sinhogarismo”, *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 18(1), 2023, pp. 173-188.
- RODILLA, JUAN MANUEL. y PUCHOL, GLORIA. “La medición del impacto en servicios de atención a personas sin hogar: la herramienta LongHome”, en BOTIJA YAGÜE, MERCEDES., CARAVANTES, GLORIA., GALÁN SANANTONIO., GALLÉN EVA., y CARBONELL, ÁNGELA. (EDS.), *La inclusión residencial: lo importante no es contar personas, sino que las personas cuenten*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 105 - 113.
- SAHLIN, Ingrid, “The Staircase of Transition. Survival through failure”, *Innovation*, vol. 18, no. 2 (2005), pp. 115-136.
- SAHLIN, I., “Policies to Address Homelessness: 'Staircase' Models”, en Susan J. Smith (Ed.). *International Encyclopedia of Housing and Home*, Oxford: Elsevier, 2012, pp. 255-260.
- SALES, Albert, “How Many Homeless People Live in Spain? Incomplete Sources and Impossible Predictions”, *European Journal of Homelessness*, Vol. 9, Nº 2, 2015, pp. 215-231.
- SALES I CAMPOS, Albert, *Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar*, Dossier Catalunya Social. Propostes des del Tercer Sector, nº 34, 2014.
- SEVILLA, Javier et al. “Un concepto de Planificación Centrada en la Personas para el siglo XXI”. Fundación Adapta, 2009.
- SHAW, Mary, “Housing and Public Health.” *Annual Review of Public Health*, vol. 25, no. 1 (2004), pp. 397-418.
- SHINN, Maribeth y BAUMOHL, Jum, “Rethinking the Prevention of Homelessness”. En FOSBURG, Linda y DENNIS, Deborah, *Practical Lesson: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*, Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development / U.S. Department of Health and Human Services, 1999, pp. 13-1 – 13-36.
- ŠIŠKA, Jan y BEADLE-BROWN, Julie, *Report on the Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States, Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care*, 2020, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf>
- SÁNCHEZ MORENO, Esteban, DE LA FUENTE ROLDÁN, Iria-Noa, *Exclusión social y COVID-19: el impacto de la pandemia en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar*, Faciam, Madrid, 2021.
- SÁNCHEZ-SIERRA RAMOS, Marina, GALINDO PÉREZ, Sara, *Un trabajo, una habitación y un gato. Las mujeres en situación de sin hogar en España atendidas por Cáritas*, Cáritas Española Editores, Madrid, 2022.
- SERRANO GUZMÁN, Silvia, RODRÍGUEZ DEL PLIEGO, Fernanda, “Determinantes sociales de la salud e interdependencia de derechos en el contexto de Covid-19: reflexiones sobre salud, vivienda, alimentación, trabajo y seguridad social”, en LEMA AÑÓN, C. (ed.), *Los determinantes sociales de la salud: más allá del derecho a la salud*, Madrid, Dykinson, 2021, pp. 71-92.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*, trad. RABASCO Y TOHARIA, Planeta, Barcelona, 2000.
- SEN, Amartya, *La desigualdad económica. Edición ampliada*, trad. SUÁREZ GALINDO, FCE, México, 2001.
- SEN, Amartya, *Nuevo examen de la desigualdad*, trad. BRAVO, Alianza, Madrid, 1999.
- SHAY, Kilyssa, “Why Don't Homeless People Use Shelters?”, *Soapboxie*, 19 de octubre de 2022. https://soapboxie.com/social-issues/why_homeless_people_avoid_shelters

SHINN, Marybeth, “International Homelessness: Policy, Socio-cultural, and Individual Perspectives”, *Journal of Social Issues*, Vol. 63, nº 3, 2007, pp. 657–677.

SIIS-SERVICIO DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN SOCIAL, *Propuesta de una metodología común para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en España: Los recuentos nocturnos de personas sin hogar*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Madrid, 2021

SIMÓN MORENO, Héctor, “El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda”, *Revista Práctica de Derecho CEF Legal*, nº169, 2015, pp. 105-156.

SMUSZ-KULESZA, Monika, “The right to housing in the light of the European Social Charter”, *Nieruchomości@* vol. 1, no. 1, 2023, pp. 123-142.

SOCIEDAD CIENTÍFICA DE TERAPIA OCUPACIONAL, *Prescripción Ocupacional*, junio de 2020, disponible en <https://www.socinto.org/wp-content/uploads/2020/06/Prescripcio%CC%81n-ocupacional-socinto-web.pdf>

SOLANES CORELLA, Ángeles, “Movilidad humana, pandemia y crisis en Europa: Un análisis jurídico-político”, *TraHs Números especiales N°8*, 2022, pp. 15-34.

STARK, Louisa, “The Shelter as “Total Institution”: An Organizational Barrier to Remediating Homelessness”, *American Behavioral Scientist*, vol. 37, no. 4 (1994), pp. 553-562.

TAINIO, Hannele Y FREDRIKSSON, Peter, “The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness”, *European Journal of Homelessness*, vol. 3, 2009.

TAKAHASHI, Lois M., “The socio-spatial stigmatization of homelessness and hiv/aids: toward an explanation of the NIMBY síndrome”, *Social Science & Medicine* vol. 45, no. 6, 1997, pp. 903-914.

TEMKIN, Larry, *Inequality*, Oxford University Press, New York, 1996.

THE EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *EU Guidance on independent living and inclusion in the community*, 2022

THE EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU member states*, 2020.

THE EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY BASED CARE, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-Based Care*, 2012.

THE SOCIAL PROTECTION COMMITTEE. The secretariat, SPC Thematic Review Housing Led UE, 2019.

THE CENTER FOR THE ADVANCEMENT OF CRITICAL TIME INTERVENTION (CACTI), *Critical Time Intervention*, disponible en <https://www.criticaltime.org/>

THOMAS, BETHAN., *Homelessness: A silent killer. A research briefing on mortality amongst homeless people*, Londres, 2011, disponible en https://www.crisis.org.uk/media/237321/crisis_homelessness_a_silent_killer_2011.pdf

TECHO HOGAR SOCIMI, disponible en <https://tutecho.es/>

TIMÓN PÉREZ, JAVIER.. CAVERO CANO, GONZALO., y YUNCAL CUESTA, REBECA., “Sistematización de la experiencia de implementación del Programa Housing First en España”, *Revista Situación de Calle - CISCAL*, nº1, 2021, pp. 97-122.

TORO, Paul A, JANISSE, Heather C., “Patterns of Homelessness”, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Homelessness*, Sage Publications, Thousand Oaks-Londres, 2004, pp. 244-250.

- TSAI, Jack, MARES, Alvin S. y ROSENHECK, Robert A., “Does Housing Chronically Homeless Adults Lead to Social Integration?”, *Psychiatric Services*, vol. 63, no. 5 (2012), pp. 427-434.
- TSEMBERIS, Sam, *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minneapolis, 2010.
- TSEMBERIS, Sam, GULCUR, Leyla Y NAKAE, Maria, "Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with Dual Diagnosis". *American Journal of Public Health* 2004, 94:651
- TSEMBERIS, Sam y EISENBERG, Ronda F., “Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities”, *Psychiatric Services* vol. 51, no. 4 (2000), pp. 487-493.
- TSEMBERIS, Sam, *A Housing First Manual for Ireland*, Dublin: Dublin Region Homeless Executive, 2020.
- TSEMBERIS, Sam, *Housing First! And Systems Change for Housing & Mental Health Services*, Presentación en International Conference Housing First Ending Homelessness. Lisboa, 9 de diciembre 2013.
- TSEMBERIS, S. et PATHWAYS HOUSING FIRST INSTITUTE *A Housing First Manual for Ireland*, Irlanda, diciembre del 2020, disponible en https://www.housingagency.ie/sites/default/files/A_HOUSING_FIRST_MANUAL_Ireland.pdf
- TURNER, Alina, PAKEMAN, Kyle y ALBANESE, Tom, *Discerning Functional Zero. Considerations for Defining & measuring an End to Homelessness in Canada*, Toronto, The Homeless Hub, 2015.
- URIBE, Joan, *De la calle al hogar. Housing First como modelo de intervención y su aplicación en Barcelona. Modelos de actuación: abordaje, respuesta*, Ediciones San Juan de Dios, Barcelona, 2015.
- UNESCO, *Most Clearing House: Best Practices*, disponible en <https://www.citizenshandbook.org/unesco/most/bphome.html>
- VAN DEN BERG, Ryan. *A Primer on Housing Rights in Canada (Background Paper)*, Ottawa, Library of Parliament, 2019.
- VANDENBROUCK, Frank, GIL-ROBLES, Álvaro, BECKER, Ruth, DALY, Mary, SZABÓ, Máté, MIKKOLA, Matti y WOLFE-WICHE, Barbara, *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*, Brussels, European Community Programme for Employment and Social Solidarity, 2010.
- VARNEY, Darcy, VAN VLIET, Willem, “Homelessness, children, and youth: Research in the United States and Canada”. *American Behavioral Scientist*, 2008, 51.6: 715-720.
- VÁZQUEZ CABRERA, JOSÉ JUAN., PANADERO HERRERO, SONIA., y PASCUAL GÓMEZ, ISABEL., “The particularly vulnerable situation of women living homeless in Madrid (Spain)”, *The Spanish Journal of Psychology*, 22, E52, 2019, pp. 1-9.
- VÁZQUEZ CABRERA, JOSÉ JUAN, RODRÍGUEZ MORENO, SARA ISABEL, ROCA MORALES, PABLO, y PANADERO HERRERO, SONIA., “Sucesos vitales estresantes en mujeres en situación sin hogar”, en García Gil, C., Flecha García, Vázquez Bermúdez, I. (coords), *Mujeres e investigación. Aportaciones interdisciplinarias: VI Congreso Universitario Internacional Investigación y Género*, SIEMUS (Seminario Interdisciplinar de Estudios de las Mujeres de la Universidad de Sevilla), Sevilla, 2016, pp. 611-624.
- WATTS, Beth & BLENKINSOPP, Janice, “Valuing Control over One’s Immediate Living Environment: How Homelessness Responses Corrode Capabilities”, *Housing, Theory and Society*, vol. 39, nº1, 2022.

WIGGINS, David, *Needs, Values, Truth. Essays in the Philosophy of Value*, Vol.6, Oxford-Basil Blackwell, 1987.

WILLIAMS, D. R., “The Social Determinants of Health: Coming of Age”, *Annual Review of Public Health*, Vol. 32, nº 1, 2011, pp. 381-398.

WRIGHT, J. D., RUBIN, B. A., DEVINE, J. A., *Beside the golden door. Policy, politics and the homeless*, Aldine De Gruyter, Nueva York, 1998.

XUNTA DE GALICIA. Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023, 2019

YANG, Keyon. *Homeless Shelter and Reaching Home, Case Study Report*, Vancouver: School of Community and Regional Planning-University of British Columbia, 2020.

Y-FOUNDATION, *A Home of You Own, Housing first and ending homelessness in Finland*, Helsinki: Y-Foundation, 2017.

ZÓLYOMI, Eszter, Fuchs, Michael, SIMMONS, Cassandra, GEYER, Leonard, SANDU, Veronica, RODRIGUES, Ricardo y BIRTHA, Magdi. *Mapping trends and policies to tackle homelessness in Europe, a comparative analysis of ten EU countries*, Vienna, 2021, disponible en <https://www.euro.centre.org/publications/detail/4012>

Otros⁵⁰⁷

Arrels Fundació, *Objetivo 2030: lograr vivienda digna para todas las personas en la UE*, Barcelona, 2018, <https://www.arrelsfundacio.org/es/objetivo-2030-lograr-vivienda-digna-para-todas-las-personas-en-la-ue/>

ASSOCIAÇÃO PARA O ESTUDO E INTEGRAÇÃO PSICOSSOCIAL <https://www.aeips.pt/>, 6 de mayo del 2023

ATLAS DE MORTALIDAD DEL PROYECTO MEDEA3, <https://www.uv.es/medea/medeapp.html>

FACIAM, “Los sistemas de protección para l@s mas desprotegid@s. Las otras “pandemias” que afectan a las mujeres sin hogar”, Sesión webinar: 1 de diciembre 2020, disponible en <https://faciam.org/2020/12/22/las-otras-pandemias-que-afectan-a-las-mujeres-sin-hogar-contenidos-y-conclusiones/>

DUBLIN REGION HOMELESS EXECUTIVE http://www.homelessdublin.ie/sites/default/files/publications/HFirst_Evaluation2015.pdf, 6 de mayo del 2023

GENERALITAT DE CATALUNYA, https://drogues.gencat.cat/es/professionals/prevencio_de_trastorns_mentals/prsis/

GENERALITAT DE CATALUNYA <https://feinaactiva.gencat.cat/search/offers/detail/FA06020391> , 8 de julio del 2023

HOGARSÍ, <https://hogarsi.org/tecnico-de-vivienda/>, 8 de julio del 2023

HOGARSÍ, [Educador/a social - Técnico/a de vivienda Programa Housing First - HOGAR SÍ \(hogarsi.org\)](https://hogarsi.org/educador-a-social-tecnico-a-de-vivienda-programa-housing-first-hogar-si/), 8 de julio del 2023

HOGARSÍ <https://hogarsi.org/datos-transformacion-sistema-atencion-sinhogarismo/>, 6 de mayo del 2023

HVO QUERIDO <https://hvoquerido.nl/> a 6 de mayo del 2023

INTRESS, <https://www.intress.org/proyecto-acompanamiento-postpenitenciario-intress/>

⁵⁰⁷ Las referencias que han sido obtenidas en línea, han sido confirmadas con una última consulta el 12 de noviembre de 2023.

ANDALUCÍA ACOGE, <https://acoge.org/nueva-oferta-de-empleo-tecnico-a-de-vivienda/>, 8 de julio de 2023
TUSSEN DE VOORZIENING <https://tussenvoorziening.nl/> , 6 de mayo del 2023