



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO  
PARA LA EVALUACIÓN  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NIPO: 277200137



**Evaluación intermedia  
de la Estrategia Nacional Integral  
para Personas Sin Hogar (2015-2020)  
INFORME FINAL**

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2020

La **Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020** es el principal instrumento del Gobierno para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de las personas sin hogar y para crear un marco integral de actuación hacia este colectivo. La Secretaría de Estado de Servicios Sociales solicitó el 8 de julio de 2019, a través de una carta al Secretario de Estado de Función Pública, la colaboración del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) para la realización de la evaluación intermedia de la Estrategia, con el objetivo de aportar evidencias sobre el diseño, el despliegue y la implementación de la Estrategia que sirvan de base para el diseño de una nueva a la finalización del periodo de vigencia de la actual. Este documento trata de dar satisfacción a las necesidades planteadas.

---

#### **Equipo de Evaluación:**

*Celia Casillas Barral*

*Laura García García*

*Elena Lago Vilar*

*Mónica Macía González*

**Dirección: Celia Casillas y Mónica Macía**

**Directora del IEPP:** *María José Gómez García de Soria*

---



Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe final.

© Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, Madrid, junio de 2020. Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública.

Esta **Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020)** es propiedad del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Su contenido se puede reproducir, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite su procedencia, de forma completa y explícita.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<https://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 277200137



## Índice

Índice .....	3
Nota .....	4
Listado de unidades de análisis: AGE, CCAA y EELL .....	5
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN .....</b>	<b>10</b>
2.1. Contexto y génesis de la intervención.....	10
2.2. La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020 .....	16
<b>CAPÍTULO 3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>19</b>
3.1. Enfoque de la evaluación.....	19
3.2. Metodología y herramientas.....	21
3.3. Limitaciones de la evaluación .....	23
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS.....</b>	<b>24</b>
4.1. La ENI-PSH como intervención pública .....	24
4.2. Estructuras e instrumentos de la ENI-PSH .....	48
4.3. Resultados intermedios de la ENI-PSH .....	63
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>118</b>
CONCLUSIONES .....	118
RECOMENDACIONES .....	128
Bibliografía .....	132
Índice de ilustraciones.....	135
Índice de anexos .....	139
Glosario de siglas.....	140



## Nota

La estructura de los departamentos ministeriales se ha visto modificada en enero de 2020, tras el nombramiento de un nuevo Gobierno, respecto al momento en que se encargó esta evaluación. Como el marco temporal de la evaluación (entre 2015 y 2019) es anterior a dicho cambio de estructura, se ha considerado adecuado mantener el nombre de las unidades de análisis (el listado se incluye al final de esta nota) y la vinculación departamental que se correspondía con la estructura de aquel momento, si bien se ha actualizado el nombre de los departamentos y unidades para identificar los actuales responsables de las medidas cuando se ha considerado necesario para la comprensión del texto. Igualmente, se ha mantenido la redacción de los cuestionarios distribuidos para la obtención de información tal y como fue realizada.

A continuación se indican los cambios más relevantes de la estructura ministerial que han afectado a los principales actores de la evaluación a nivel de la Administración General del Estado.

- **El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP)** está adscrito a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública según el artículo 2.5. del Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Tiene asignadas entre sus funciones la realización de las evaluaciones que le sean encomendadas en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, así como el fomento de la evaluación de políticas públicas.
- En la actualidad, las funciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales han sido asumidas por la **Secretaría de Estado de Derechos Sociales** del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las de la Secretaría de Estado de Función Pública por la **Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública** del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- La Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (DGSFI), dependiente del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, era la unidad responsable de la política objeto de evaluación. En la actualidad sus funciones han sido asumidas por la **Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales** del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales). Para facilitar la lectura se ha utilizado en el informe la denominación DGSFI para la unidad responsable de la intervención, aunque su denominación actual es diferente.
- La Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, del Ministerio de Fomento, era la responsable del Plan Estatal de Vivienda. En la actualidad, esta competencia la ostenta el **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana** (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales). Las actuaciones en materia de vivienda son responsabilidad de la **Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda**, con rango de Subsecretaría, de la que dependen las direcciones generales de Agenda Urbana y Arquitectura y de Vivienda y Suelo.



## Listado de unidades de análisis: AGE, CCAA y EELL

### *Administración General del Estado*

<b>UNIDAD OBJETO DE ANÁLISIS / RESPUESTA AL CUESTIONARIO</b>	<b>SIGLA</b>
Centro de Investigaciones Sociológicas.	CIS
Consejo General del Poder Judicial.	CGPJ
Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.	DEGOVG
Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.	DGVIV
Dirección General de Cooperación Autonómica y Local.	DGCAL
Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social.	DGEPRS
Dirección General de la Guardia Civil	DGGC
Dirección General de la Policía.	DGPOL
Dirección General de Migraciones.	DGMIGR
Dirección General de Políticas de Discapacidad.	DGDISC
Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.	DGRAJUS
Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación.	DGSPCI
Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia.	DGSFI
Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.	DGTAESRSE
Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad.	DGIGUAL
Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación.	SEEDU
Instituto de la Juventud.	INJUVE
Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.	IMUJ
Instituto de Mayores y Servicios Sociales.	IMSERSO
Instituto Nacional de Estadística.	INE
Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio.	ONLCDO
Secretaría de Estado de Justicia.	SEJUS
Servicio Público de Empleo Estatal.	SEPE
Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales.	SUBDIRI
Subdirección General de Recursos Humanos. Subsecretaría de Justicia.	SDGRHJUS



## Comunidades Autónomas y Ciudades

## Ayuntamientos seleccionados

NOMBRE CA (INE)	COD. ISO
Andalucía	AN
Aragón	AR
Asturias, Principado de	AS
Balears, Illes	IB
Canarias	CN
Cantabria	CB
Castilla y León	CL
Castilla - La Mancha	CM
Cataluña	CT
Comunitat Valenciana	VC
Extremadura	EX
Galicia	GA
Madrid, Comunidad de	MD
Murcia, Región de	MC
Navarra, Comunidad Foral de	NC
País Vasco	PV
Rioja, La	RI
Ceuta	CE
Melilla	ML

Ayuntamientos seleccionados	
A Coruña	Lleida
Albacete	Logroño
Alcalá de Henares	Lugo
Alcobendas	Madrid
Alcorcón	Málaga
Algeciras	Marbella
Alicante	Mataró
Almería	Melilla
Ávila	Móstoles
Badajoz	Murcia
Badalona	Ourense
Barakaldo	Oviedo
Barcelona	Palencia
Bilbao	Palma
Burgos	Pamplona
Cáceres	Parla
Cádiz	Pontevedra
Cartagena	Reus
Castellón	Sabadell
Ceuta	Salamanca
Ciudad Real	San Cristóbal de la Laguna
Córdoba	Santa Coloma de Gramanet
Cuenca	Santa Cruz de Tenerife
Donostia / San Sebastián	Santander
Dos Hermanas	Segovia
Elche / Elx	Sevilla
Fuenlabrada	Soria
Getafe	Tarragona
Gijón	Telde
Girona	Terrassa
Granada	Teruel
Guadalajara	Toledo
Huelva	Torrejón de Ardoz
Huesca	València
Jaén	Valladolid
Jerez	Vigo
L'Hospitalet de Llobregat	Vitoria - Gasteiz
Las Palmas de Gran Canaria	Zamora
Leganés	Zaragoza
León	

Fuente: [https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod\\_ccaa.htm](https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_ccaa.htm), <https://www.iso.org/obp/ui/es/#iso:code:3166:ES>.



## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

### **Mandato de evaluación**

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales solicitó el 8 de julio de 2019 al Secretario de Estado de Función Pública la colaboración del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) para la realización de la evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020. El objetivo de la evaluación es aportar evidencias sobre su diseño, despliegue e implementación que sirvan de base para una nueva estrategia a la finalización del periodo de vigencia de la actual.

El plazo de presentación de este informe finaliza el 30 junio de 2020, según se acordó en su día con la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (DGSFI), designada como responsable de la intervención a efectos de la evaluación.

### **Objeto y alcance**

La ENI-PSH es el instrumento propuesto por el Gobierno para dar respuesta a la situación de extrema vulnerabilidad de las personas sin hogar y para crear un marco integral de actuación hacia este colectivo. Su finalidad está planteada como “la erradicación del sinhogarismo en nuestro país mediante el objetivo a medio plazo de reducción del número de personas que están sin hogar”<sup>1</sup>. El responsable de la Estrategia en el momento del encargo de la evaluación era el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (DGSFI).

La ENI-PSH tiene un ámbito temporal de cinco años, desde su aprobación por el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015 hasta el final de 2020.

El encargo efectuado se refiere a la realización de una evaluación intermedia, que, debido a la fase de despliegue en que se encuentra la intervención, se centra en su diseño e implementación. Asimismo se evalúan hasta donde ha sido posible los resultados primarios de la Estrategia, y se han analizado las previsiones de cumplimiento de los objetivos, en función de los datos disponibles y la actividad realizada.

En lo que se refiere al alcance territorial y competencial, la ENI-PSH 2015-2020 tiene ámbito nacional, con la intervención la Administración General del Estado (AGE), las Comunidades Autónomas (CCAA) y las entidades locales (EELL).

Por otro lado, el destacado papel en el despliegue de las organizaciones no gubernamentales (ONG) agrupadas en el denominado *tercer sector de acción social* como prestadoras de servicios a la población final beneficiaria de la Estrategia ha aconsejado, asimismo, tenerlas en cuenta como actores principales de la evaluación, si bien no se ha evaluado su actuación al no ser actores públicos. Respecto al contenido, el alcance de la evaluación abarca todas las líneas estratégicas de la ENI-PSH, en lo que hace a la actuación pública.

---

<sup>1</sup> ENI-PSH 2015-2020 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p.9).



El periodo objeto de evaluación abarca desde 2015 hasta 2019, si bien en algunos casos se ha podido obtener información sobre las previsiones para 2020<sup>2</sup>, que también se recogen en este informe.

## ***Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación***

El objetivo general de la evaluación es determinar cómo y hasta qué punto se han puesto en marcha las actuaciones de la ENI-PSH 2015-2020, aportar evidencias sobre el diseño, despliegue e implementación (incluyendo los resultados primarios hasta donde ha sido posible), así como identificar los posibles obstáculos que puedan incidir en el avance y ejecución de la Estrategia y, en su caso, buenas prácticas.

Esta evaluación encuentra su justificación en la propia ENI-PSH, que mandata la elaboración de un informe intermedio en 2019, al que seguirá un informe final en 2021. La Estrategia “prevé la necesidad de que se lleve a cabo una evaluación mediante la valoración del cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma y a través del seguimiento de los indicadores propuestos para cada uno de ellos”<sup>3</sup>.

La evaluación se plantea como objetivo ser útil como herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre la ENI-PSH y su rediseño, así como de aprendizaje sobre la propia intervención. Este informe de resultados de la evaluación realizada puede contribuir al informe final previsto para 2021 completando las necesidades de información de la unidad responsable de la Estrategia al respecto.

## ***Complejidad de la evaluación***

La intervención objeto de evaluación tiene vocación transversal, y, por ello, requiere de la participación de los diversos niveles de Gobierno, con la complejidad añadida de que la materia es competencia exclusiva de las CCAA y la prestación del servicio directo a los ciudadanos está a cargo mayoritariamente de los ayuntamientos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo que la relación que une a todos los actores institucionales referidos no es de jerarquía sino de cooperación, por lo que su voluntad de llevar a cabo las actuaciones de la ENI-PSH y su actitud ante la misma son factores que han sido decisivos en la implementación, así como en el grado de éxito de la Estrategia.

Además, la gestión de las medidas de la Estrategia, debido a la transversalidad mencionada, está a cargo de diferentes y variados departamentos, tanto de la AGE como de la Administración de las CCAA, los servicios municipales y la participación ya indicada del tercer sector y otros actores privados y públicos. Esta dispersión aumenta el nivel de complejidad de la implementación de la intervención, obliga a mayores esfuerzos en coordinación y participación y, en consecuencia, también aumenta la complejidad de la evaluación al ser mayor el número de actores con participación en la misma.

## ***Estructura del informe***

El informe se estructura en los siguientes apartados, además de esta introducción, que constituye el Capítulo 1.

En el capítulo siguiente, el Capítulo 2, se ofrece una descripción de la intervención y la reconstrucción de su lógica como intervención pública.

---

<sup>2</sup> Todas las previsiones pueden verse afectadas por la situación sobrevenida con la pandemia de la COVID-19.

<sup>3</sup> ENI-PSH (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 57).





El Capítulo 3 se centra en la metodología y herramientas empleadas para la evaluación.

El Capítulo 4, dedicado al análisis e interpretación de datos, se estructura en tres partes. La primera, centrada en el diseño de la ENI-PSH como intervención pública. La segunda analiza el despliegue, con especial atención a las estructuras e instrumentos de la ENI-PSH. Y la tercera, dedicada específicamente a la implementación de la ENI-PSH en los tres niveles de gobierno (AGE, CCAA y EELL). En esta última parte se incluye un análisis de los resultados intermedios que se han podido obtener con la información disponible.

Por último, el Capítulo 5 contiene las conclusiones y recomendaciones.

Al final del informe se encuentran la bibliografía y fuentes documentales, así como el listado de cuadros y gráficos y el glosario de siglas. Los anexos se recogen en un documento aparte.

## CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

### 2.1. Contexto y génesis de la intervención

#### Ámbito internacional

La crisis económica y financiera de 2008 marcó el inicio de una era en la que los niveles de desigualdad y pobreza aumentaron abruptamente en todo el mundo. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en septiembre de 2015 la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que conjura a los 193 países firmantes a la “erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema” que considera “el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible” (ONU, Asamblea General, 2015).

La Agenda 2030 contiene los conocidos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), todos muy interrelacionados entre sí, aunque el 1 (fin de la pobreza), el 10 (reducción de las desigualdades) y el 11 (ciudades y comunidades sostenibles) podrían ser los más cercanos a los objetivos de la ENI-PSH. Concretamente, el objetivo 11 recoge entre sus metas específicas “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”. También hay consenso en considerar muy importantes para el sinhogarismo el objetivo 3 (salud y bienestar) y el 17 (alianzas para lograr los objetivos), este último directamente relacionado con la cooperación y colaboración entre los distintos actores.

Gráfico 1. Los objetivos de desarrollo sostenible.



**Nota:** En los círculos se destacan los objetivos más relacionados con la ENI-PSH.

Fuente: ONU, 2015.

También bajo el paraguas de la ONU, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (conocido como Comité DESC), realiza evaluaciones periódicas para comprobar si los países cumplen sus obligaciones<sup>4</sup>. En su evaluación de marzo de 2018, el Comité DESC reconoce el esfuerzo del Gobierno español en la “adopción de medidas y políticas que muestran su compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales”, como es el caso de la ENI-PSH.

No obstante, se mostró preocupado porque “las medidas de austeridad (...) han perjudicado el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, particularmente de personas y grupos más desfavorecidos y marginados”. En concreto, preocupa al Comité “el número insuficiente de vivienda social; la creciente falta de asequibilidad de la vivienda, el número significativo de personas que no cuentan con vivienda en condiciones adecuadas y el **alto número de personas sin hogar**” (Comité DESC, 2018, p. 7, negrita del equipo evaluador). Sus recomendaciones al estado español sobre vivienda se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Recomendaciones del Comité DESC sobre vivienda a España. Informe de evaluación 2018.

RECOMENDACIONES COMITÉ DESC 2018
Adopción de todas las medidas necesarias, incluso mediante la asignación de recursos suficientes, para hacer frente al déficit de vivienda social, especialmente para las personas y grupos más desfavorecidos y marginados, como las personas y hogares de bajos ingresos, los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad.
Adopción de las medidas necesarias para reglamentar el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una vivienda adecuada para las personas de bajos ingresos.
Revisión de la legislación sobre arrendamientos y llevar a cabo las modificaciones necesarias a fin de garantizar una protección adecuada de la seguridad de la tenencia y establecer mecanismos judiciales efectivos que garanticen la protección del derecho a una vivienda adecuada.
Tomar medidas correctivas para solucionar la cuestión de la vivienda de mala calidad.
Tomar medidas inmediatas, incluyendo la asignación de fondos a las autoridades de las Comunidades Autónomas, para asegurar la provisión adecuada de centros de acogida, como refugios de emergencia y albergues.

Fuente: Comité DESC (2018).

## Ámbito comunitario

La Unión Europea (UE) abordó, si bien con dificultades, el problema de las personas sin hogar. El Comité de Protección Social (CPS)<sup>5</sup>, que se dedica a desarrollar indicadores y métodos para el monitoreo sobre inclusión social, ya consideraba en 2009 la falta de vivienda como un tema prioritario de trabajo. Las políticas de la UE contra la pobreza y la exclusión social en general, y para las personas sin hogar en particular, sufren un desarrollo muy diferente en los distintos estados miembros, muy condicionados a su vez por sus propios niveles de pobreza y la inestabilidad económica general, si bien casi una veintena de países habían tomado algún tipo de medida en relación a la falta de vivienda y la exclusión residencial (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p.24-26), como sucedió en España con la aprobación de la ENI-PSH. Algunas actuaciones comunitarias se resumen en el cuadro siguiente.

<sup>4</sup> España ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 27 de abril de 1977. Fuente: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en), consultada el 24 de febrero de 2020. La evaluación cuyas observaciones finales se incluyen en estos párrafos, aprobadas en marzo de 2018, comenzó en 2016.

<sup>5</sup> Órgano dependiente del Consejo de la UE, regulado en el artículo 160 del Tratado de Funcionamiento de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/social-protection-committee/>, consultado el 25 de febrero de 2020.



Cuadro 2. Actuaciones sobre sinhogarismo de la Unión Europea (2010-2017).

AÑO	RESOLUCIÓN / DECLARACIÓN / ESTRATEGIA / DOCUMENTO	PROPUESTAS / ACTUACIONES SOBRE PERSONAS SIN HOGAR
2010	Estrategia Europa 2020	Objetivo: reducción de al menos 20 millones de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social para 2020. Creación de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social.
	Declaración del Parlamento Europeo de 16 de diciembre	Se pide a la Comisión Europea que desarrolle una Estrategia para abordar la situación de las personas sin hogar. Se solicita a la Comisión Europea que ayude a los estados miembros a desarrollar estrategias nacionales.
2011	Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre	Se piden soluciones para abordar el problema de las personas en situación de calle. Se insta a la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de una estrategia que incorpore a todos los actores. Pide la creación de medidas para apoyar las estrategias nacionales.
2012	Carta de Derechos fundamentales de la UE	Compromiso de luchar contra la pobreza y la exclusión social. Garantiza el derecho a una existencia digna.
2013	Comunicación de la Comisión Europea "Enfrentando la falta de vivienda en la Unión Europea"	Paquete de inversión social. Presenta pautas para la elaboración por los estados miembros de las políticas para personas sin hogar. Método abierto de coordinación (MAC social).
	Resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio	Pide la aprobación de una política europea de vivienda social. Define un marco de acción europeo para la convergencia de distintos instrumentos y enfoques.
2014	Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero	Pide que la Comisión Europea elabore "sin demora" la estrategia para personas sin hogar. Presenta una serie de instrucciones para los planes y programas de los estados miembros.
2015	<b>APROBACIÓN DE LA ENI-PSH</b>	
2017	Pilar europeo de derechos sociales	Principio 19: Debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. Deben facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

Fuente: Elaboración propia.

No existe tampoco en el ámbito comunitario una definición oficial de sinhogarismo, pero, en general, se suele usar la categorización *Ethos* creada por la organización FEANTSA en 2005 (aunque ha sufrido revisiones a lo largo de los años, e incluso en 2017 se elaboró una categorización *Ethos light* debido a las dificultades para armonizar las diferentes concepciones existentes) para clasificar los diferentes tipos de personas sin hogar, considerando este concepto como aquellas personas que sufren la exclusión de una vivienda digna. Esta es la clasificación que también usa la ENI-PSH, como se verá.

Cuadro 3. Categorías según la clasificación *Ethos*.

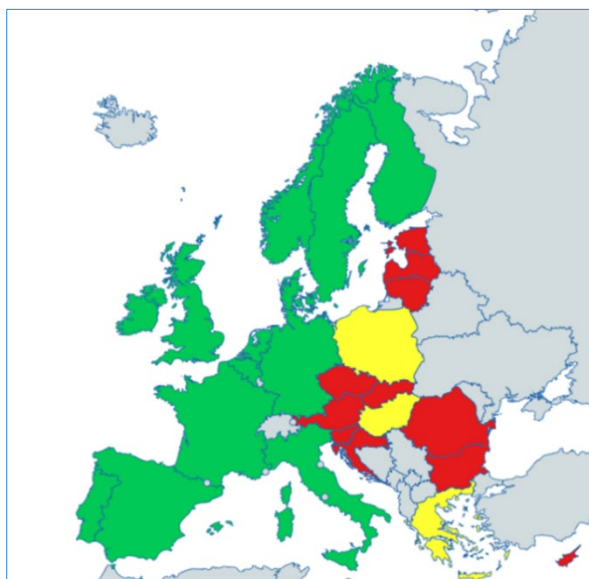
Tipología de personas sin hogar y exclusión residencial (ETHOS)		
A	SIN ALOJAMIENTO (Roofless: sin techo)	1. Personas que viven a la intemperie.
		2. Personas en alojamientos de emergencia (albergues).
B	SIN VIVIENDA (Houseless)	3. Personas en alojamientos para personas sin hogar.
		4. Mujeres alojadas en refugios por cortos intervalos de tiempo (víctimas de violencia de género o trata).
		5. Personas en alojamientos para inmigrantes.
		6. Personas dependientes de instituciones penitenciarias, sanitarias o tuteladas sin vivienda a la que ir. Incluye MENAS que pasan a mayoría de edad.
		7. Personas mayores en residencias para personas sin hogar.
C	VIVIENDAS INSEGURAS	8. Personas en alojamientos inseguros.
		9. Personas con requerimiento de abandono de vivienda (desahucios).
D	VIVIENDAS INADECUADAS	10. Personas bajo amenaza de violencia por parte de las personas con que convive.
		11. Personas que viven en alojamientos móviles, chabolas o cabañas.
		12. Personas que viven en alojamientos sin permiso de habitabilidad.
		13. Personas que viven en viviendas hacinadas o sobreocupadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de FEANTSA. <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>.

Fecha de consulta: 28 de mayo de 2020.

En la época de la aprobación de la ENI-PSH, la mayor parte de Europa occidental contaba con algún plan o estrategia sobre sinhogarismo, como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 2. Estrategias sobre sinhogarismo en Europa (2016).



En **verde** están coloreados los estados con una estrategia nacional implementada en 2016. Son: Reino Unido (2002), Noruega (2005), Holanda (2006), Francia (2007), Suecia (2007), Finlandia (2008), Irlanda (2008), Dinamarca (2009), Portugal (2009), Luxemburgo (2013), **España (2015)** e Italia (2015). Parcialmente, en Alemania (solo en un estado) Bélgica (solo la región de Flandes).

Coloreados de **amarillo** están los países que tienen una estrategia diseñada pero no se ha implementado: Hungría, Polonia y Grecia.

En **rojo** aparecen los países que no tenían en dicha fecha una estrategia específica: Austria, Eslovenia, Eslovaquia, República Checa, Croacia, Bulgaria, Rumanía, Letonia, Lituania, Estonia, Chipre y Malta.

Fuente: Elaboración propia a partir de Home\_UE. <http://www.home-eu.org/homelessness/>. Visitado el 18 mayo de 2020.

En los últimos años se ha registrado un avance y muchos países europeos (Petit, Loubiere, Tinland, Vargas-Moniz, Spinnewijn, et al., 2019) están dirigiéndose hacia modelos que priorizan la vivienda, con enfoques y programas que combinan apoyo médico y social para personas sin hogar con afecciones crónicas a largo plazo, en la línea de lo que se está desarrollando en España con la ENI-PSH.

Por otro lado, la mayoría de los ciudadanos europeos tienen actitudes positivas hacia las personas sin hogar (ya que reconocen, por ejemplo, que vivir en la calle limita las capacidades de la persona), pero con diferencias significativas entre los países y también dentro de ellos (Petit, Loubiere, Tinland, Vargas-Moniz, Spinnewijn, et al. 2019)<sup>6</sup>. Según estos autores, conviven en la sociedad europea el apoyo generalizado de la sociedad hacia una mayor actuación por parte de los gobiernos en la búsqueda de soluciones más efectivas para combatir el sinhogarismo (aunque, en general, sin querer pagar más impuestos para ello) con el mantenimiento arraigado de determinadas percepciones negativas.

## Contexto en España

Si, como se ha venido relatando, la crisis económica y financiera afectó a todo el mundo y en Europa<sup>7</sup>, en España, en el momento de la aprobación de la ENI-PSH, en 2015, se mantenían “niveles elevados de riesgo de pobreza y exclusión social”, y lo que era “más preocupante”, un aumento del “porcentaje de población que entra en la pobreza y se queda atrapada en ella, cayendo en situaciones de renta cada vez más bajas”. Todo ello ponía “de manifiesto la debilidad del sistema de bienestar español para hacer frente a las situaciones más extremas de vulnerabilidad

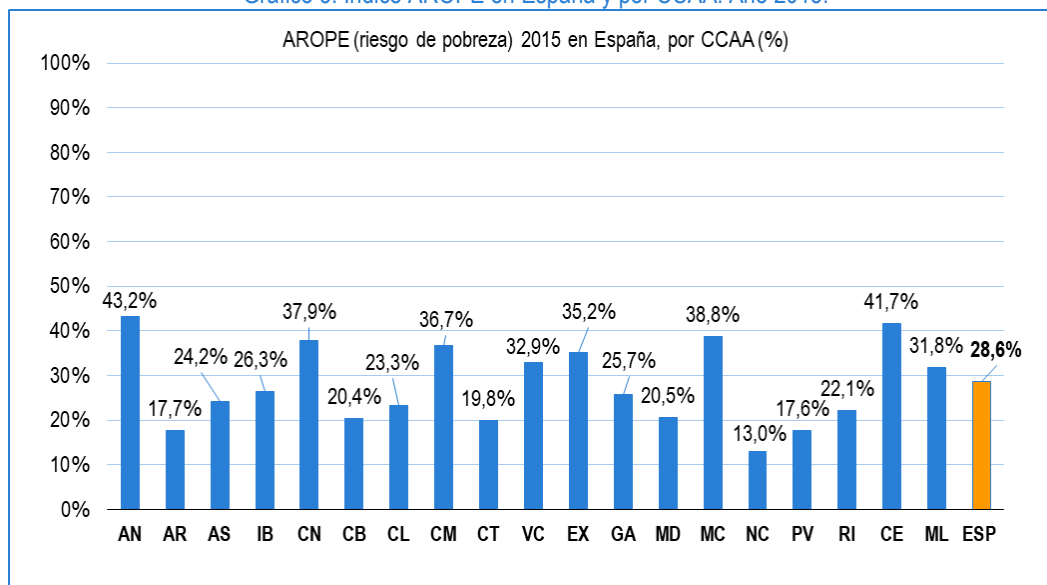
<sup>6</sup> Este artículo de investigación recoge los resultados de un estudio en ocho países (Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Polonia, Portugal, España y Suecia) con una muestra de 2.500 personas para cada país, de las cuales se esperaba una tasa de respuesta de aproximadamente 30% para alcanzar su objetivo de 700 personas encuestadas por país.

<sup>7</sup> La Comisión Europea calculaba en 2013 que una noche cualquiera unas 410.000 personas dormían en la calle en la Unión Europea, y más de cuatro millones estarían sin techo o sin hogar en algún momento de ese año. Citado en (Observatorio Hatento, 2015, p.12).

social (...) con especial atención a los grupos de población que la padecen con más intensidad y frecuencia” (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p. 42).

Esa situación era especialmente gravosa en el primer nivel de atención, los servicios sociales municipales, en el que la crisis hizo aumentar las necesidades sociales al tiempo que se redujeron el presupuesto y el personal, lo que agudizó la transferencia al tercer sector de acción social de “buena parte de los cometidos” (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p. 106). El indicador de riesgo de pobreza del Índice AROPE (siglas en inglés de *At Risk of Poverty and/or Exclusion*)<sup>8</sup>, permite valorar a simple vista la situación en el año de aprobación de la ENI-PSH, diferenciando por CCAA:

Gráfico 3. Índice AROPE en España y por CCAA. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos AROPE (AEPN, 2016).

De acuerdo con este indicador, y según la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 del INE, el 28,5% de las familias con hijos a cargo se encontraban en riesgo de pobreza o exclusión social, porcentaje que ascendía al 50,1% en el caso de las familias monoparentales. La tasa de pobreza infantil era del 34,4%, el nivel más alto de la Unión Europea<sup>9</sup>. Estos eran los efectos de la crisis en España, donde se mantenían unos niveles de desempleo muy altos (entre el 23,8% del primer trimestre de 2015 y el 20,9% del cuarto trimestre de dicho año, según los datos del INE<sup>10</sup>).

<sup>8</sup> Término con el que se conoce “al grupo de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social según la Estrategia Europa 2020”, según la definición recogida por el INE. El concepto incluye tres sub-indicadores: 1) tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, 2) carencia material severa de bienes, y 3) hogares que presentan muy baja intensidad laboral. Disponible en [https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout](https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout). Consultado el 25 de febrero de 2020.

<sup>9</sup> La pobreza infantil es una de las prioridades del Gobierno actual. Para abordar este problema se ha creado un Alto Comisionado que depende directamente del presidente del Gobierno, y no forma parte de esta evaluación.

<sup>10</sup> <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4247>. Consultado el 25 de febrero de 2020.





## El marco normativo y el marco competencial

### El sistema público de Servicios Sociales

El sistema español de protección social combina tanto elementos contributivos como no contributivos y asistenciales que comprenden ayudas económicas y prestación de los servicios públicos. Además, algunas de las políticas públicas que se ponen en marcha tienen carácter universalista como la asistencia sanitaria, la educación o la atención a la dependencia, que suponen los grandes pilares del Estado de Bienestar en España (Consejo Económico y Social (CES), 2017). La ENI-PSH forma parte de esas actuaciones públicas situadas en el ámbito no contributivo y asistencial.

El tercer sector de acción social y los voluntarios se han convertido en un actor indispensable en la prestación de los servicios. De ahí la necesidad de regular estas actuaciones en la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del tercer sector de acción social, y en la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado -ambas leyes forman parte de los compromisos del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIN) 2013-2016-. Entre 2011 y 2015, un 2% de las entidades del tercer sector se dedicaban expresamente a las personas sin hogar (Plataforma de ONG de Acción Social, 2015).

### El catálogo de servicios sociales

Los servicios sociales constituyen el ámbito institucional en el que se gestiona el problema de la pobreza y la exclusión social, cuya cara más extrema es el sinhogarismo. El primer nivel de atención (la atención primaria) suele ser la puerta de acceso al resto de dispositivos de naturaleza asistencial. Los servicios especializados se encargan de situaciones más concretas o colectivos más específicos, como mujeres víctimas de violencia de género, centros de menores, acogida de refugiados, etc. (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p.100).

Aunque hay mucha heterogeneidad en la prestación de los servicios, en general el primer contacto se produce en los servicios sociales municipales –incluidas las diputaciones provinciales-<sup>11</sup> (regidos por el principio de proximidad, que pretende garantizar la rapidez) mientras que la atención especializada a colectivos específicos se suele producir a nivel autonómico.

### La vivienda

En España, el parque de vivienda social se limitaba a las conocidas como “viviendas protegidas” destinadas casi en su totalidad a la propiedad. De esta forma, los colectivos más vulnerables, como las personas sin hogar, quedaban *de facto* excluidas porque carecían de los recursos necesarios para pagar el precio requerido. Solo muy recientemente se ha empezado a considerar la “vivienda social” como aquella que se alquila o vende a unos precios que no se rigen por el mercado, sino por la capacidad económica de los inquilinos interesados, aunque no está muy desarrollada a nivel estatal.

El presupuesto anual del Estado y de las CCAA dedicado a vivienda fue disminuyendo a consecuencia de la crisis. En 2015, se dedicaron a la “función vivienda” 1.310 millones de euros, de los que el 69% correspondió a las CCAA, según los datos del CES (2017). Buena parte de este presupuesto estaba recogido en el Plan Estatal de Vivienda (2013-2016) que por primera vez excluía de las ayudas la promoción y construcción de viviendas destinadas a la venta, y contemplaba a cambio mecanismos para promover el alquiler y la rehabilitación.

---

<sup>11</sup> La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración modificó el artículo 25 LBRL que afectó a los servicios sociales municipales, que dejaron de ejercer como competencia propia la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social, limitándola a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.



Las CCAA<sup>12</sup> también empezaron a legislar en el momento de la redacción de la ENI-PSH en materia de vivienda, cuando se empezaron a registrar las consecuencias de la crisis. El País Vasco, Murcia, Castilla y León, Cantabria, Navarra, Canarias, Galicia y Andalucía lo hicieron entre 2010 y 2015, aunque de manera heterogénea (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p. 149). Las actuaciones abarcan desde las cuestiones relativas a la pobreza energética hasta la orientación en el proceso de pérdida de vivienda. Los ayuntamientos también iniciaron actuaciones, como la regulación de un régimen municipal de viviendas protegidas, o el derecho de tanteo y retracto sobre los suelos destinados a vivienda protegida. Lo mismo sucedía con el tercer sector: en 2015, el 10,7% de estas organizaciones tenían entre sus actividades la de proporcionar alternativas de residencia (Plataforma de ONG de Acción Social, 2015).

Los indicadores más relacionados con la exclusión residencial, que puede terminar convirtiendo a quien la sufre en persona sin hogar, se resumen en cuatro categorías: accesibilidad, habitabilidad, adecuación y entorno. Se recogen en el siguiente cuadro, tomado del informe del CES ya citado (2017), que destaca no obstante la falta de un sistema de indicadores apropiado para caracterizar y medir correctamente la exclusión residencial.

Cuadro 4. Indicadores de exclusión residencial entre la población bajo el umbral de la pobreza en España (2015).

INDICADOR	%
<b>Accesibilidad</b>	
Sobrecarga en los gastos de alojamiento	38,1
Retraso en el pago del alquiler o la hipoteca	15,9
<b>Habitabilidad</b>	
Retraso en el pago de facturas de suministros básicos	22,1
Personas que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada	23,3
Población en alojamientos con humedades en techo, suelo y/o ventanas	21,3
<b>Adecuación</b>	
Hacinamiento	11,4
Sobredimensionamiento	40,9
Privación severa	3,4
<b>Entorno</b>	
Ruidos producidos por los vecinos o el exterior	16,5
Contaminación y otros problemas ambientales	11,7
Delincuencia o vandalismo	10,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Económico y Social (CES), 2017.

## 2.2. La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020

La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020 es una estrategia aprobada por el Consejo de Ministros en 2015, tras su paso por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia (CTSS y SAAD, en adelante)<sup>13</sup>, para dar respuesta al problema del sinhogarismo a

<sup>12</sup> Algunas CCAA de “última generación” han recogido en sus Estatutos el derecho a la vivienda digna y adecuada que proclama la Constitución en su artículo 47: Cataluña, Comunitat Valenciana, Illes Balears... y otras lo incluyen como principio rector: Andalucía, Aragón, Castilla y León...

<sup>13</sup> El CTSS y SAAD, como órgano de cooperación entre el Estado y las CCAA en la materia, es donde se coordinan las intervenciones públicas que tienen relación con la ENI-PSH en esos niveles de gobierno.





nivel nacional y de forma integral, que pretende ser un marco de acción para reducir el número de personas que viven en la calle y restaurar su papel en la sociedad.

Los principios que rigen la ENI-PSH van desde la unidad de acción hasta la mejora del conocimiento y la formación, pasando por la prevención y atención temprana, y los enfoques orientados a las personas y la vivienda, así como hacia la perspectiva de género, partiendo de los derechos que tienen todas las personas, incluidas por tanto las personas sin hogar, y el compromiso de los poderes públicos para ejercerlos con efectividad.

La ENI-PSH parte de cinco objetivos generales que tratan la prevención, la sensibilización, la seguridad, la restauración del proyecto de vida y la mejora de la información, para desplegarse en 13 líneas estratégicas que a su vez se implementan a través de 67 actuaciones más concretas. Dichas actuaciones se han desagregado en 111 medidas. De ellas, 80 son responsabilidad de la AGE, 94 de las CCAA y 89 de las administraciones locales, aunque varias de ellas son comunes a los tres niveles de gobierno y, dentro de la AGE, compartidas entre diferentes departamentos. Los datos se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 5. Objetivos, líneas estratégicas, actuaciones y medidas de la ENI-PSH.

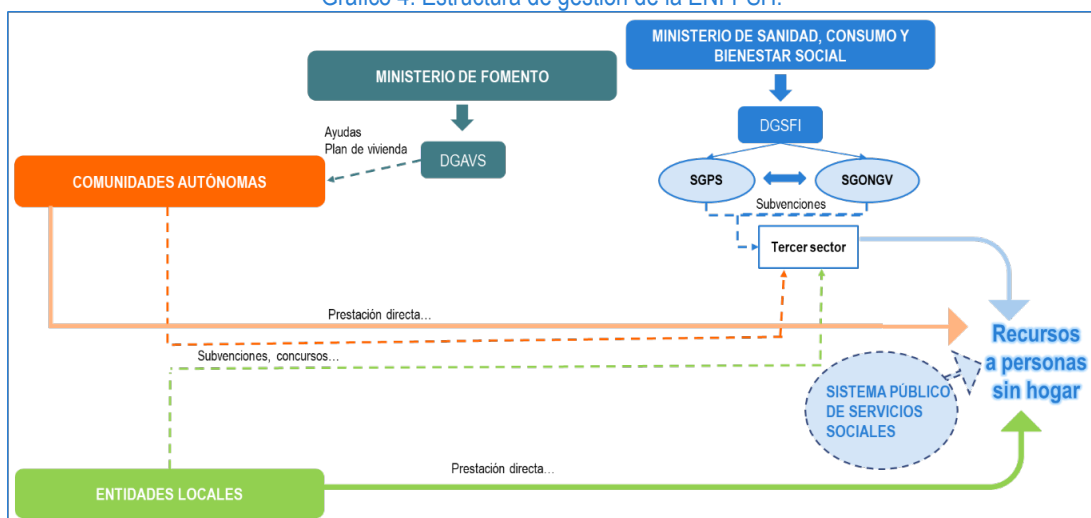
Objetivo		Línea estratégica		Actuaciones	Medidas
Objetivo 1	Prevención del sinhogarismo	L1	Prevención de las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo.	3	8
		L2	Establecimiento de protocolos de detección temprana e intervención temprana del sinhogarismo.	8	17
Objetivo 2	Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar	L3	Promoción del derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar.	4	5
		L4	Eliminación de barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales.	6	14
		L5	Combate a la violencia ejercida contra las personas sin hogar.	5	11
Objetivo 3	Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar	L6	Oferta de un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad.	8	12
		L7	Aplicación del método <i>housing first</i> ("la vivienda primero").	3	5
		L8	Mejora de los recursos distintos a los alojamientos dirigidos a las personas sin hogar	8	8
Objetivo 4	Restaurar el proyecto de vida	L9	Aplicación del método de gestión de caso.	2	2
		L10	Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar.	3	7
		L11	Establecer medidas de arraigo en la comunidad.	3	4
Objetivo 5	Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y evaluación	L12	Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar.	6	6
		L13	Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.	8	12
5		13		67	111

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENI-PSH (2016).

La ENI-PSH establece una responsabilidad compartida acerca de las actuaciones que contiene, que se otorga a la AGE "en colaboración con todos los agentes implicados"; esto es, con las CCAA y las EELL, con un enfoque desde la unidad de acción. En especial, las administraciones locales, ya que son "quienes ostentan y ejercen la responsabilidad más directa en la atención a las personas sin hogar". Por último, la ENI-PSH reconoce al tercer sector como actor relevante, tanto en el diseño como en la implementación de la estrategia (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 9, 14 y 54).

No hay una estructura de gestión especialmente diseñada para la implementación de la ENI-PSH. De lo recogido en el documento aprobado, únicamente cabe deducir que el liderazgo corresponde al ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través de la DGSFI.

Gráfico 4. Estructura de gestión de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

Los recursos humanos puestos a disposición de la ENI-PSH por parte de la AGE se ciñen a los disponibles en cada unidad departamental responsable según la actividad de que trate. Es decir, no hay aportación específica ni añadida para la gestión de las medidas de la ENI-PSH en ninguna unidad.

Por su parte, respecto a los recursos económicos, en el apartado 6 de la ENI-PSH, donde se recogen las previsiones para su financiación, se indica que “se ha de tener en consideración la distribución territorial de competencias de los distintos niveles de las administraciones públicas en España”. Por lo tanto, continúa la ENI-PSH, “el establecimiento de las diferentes partidas presupuestarias que financiarán las actuaciones derivadas de las líneas contenidas esta Estrategia” debería provenir de los tres niveles de gobierno. La ENI-PSH considera que una vez que estén aprobados los “Planes de Atención Integral a Personas Sin Hogar en los distintos niveles de la Administración, se podrá concebir la escala de inversión necesaria en cada una de las Comunidades Autónomas y administraciones locales”. Por último, indica que “la AGE orientará el gasto que tiene comprometido en las diferentes partidas para priorizar el impulso de la esta Estrategia y aquellas medidas que dependan de sus competencias” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 57).

Cuadro 6. Objetivos generales de la ENI-PSH e indicadores asociados.

OBJETIVO GENERAL	Cuantificación a 2015	Objetivo 2018	Objetivo 2020	Fuente
1 Reducir el número total de personas sin hogar.	22.938	20.000	18.000	Encuesta INE-Personas
2 Reducir el número de mujeres sin hogar.	4.513	3.044	2.044	Encuesta INE-Personas
3 Reducir el número de hombres sin hogar.	18.425	16.956	15.956	Encuesta INE-Personas
4 Reducir el porcentaje de jóvenes (entre 18 y 28 años) sin hogar.	19,3%	13,0%	8,0%	Encuesta INE-Personas
5 Reducir el porcentaje de mayores de 64 años sin hogar.	3,8%	2,5%	1,5%	Encuesta INE-Personas
6 Reducir el porcentaje de personas que pernoctan en espacios públicos, alojamientos de fortuna y pisos ocupados.	35,3%	25,0%	15,0%	Encuesta INE-Personas
7 Reducir el porcentaje de personas sin hogar con enfermedades graves.	30,7%	20,0%	15,0%	Encuesta INE-Personas
8 Reducir el porcentaje de personas sin hogar con adicciones.	37,3%	32,0%	25,0%	Encuesta INE-Personas

Fuente: ENI-PSH, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2016).

En cuanto al sistema de seguimiento, en la ENI-PSH se indica que la responsabilidad de la recogida de datos para el seguimiento de los indicadores propuestos es del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (actualmente Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), para lo que define una batería de 42 indicadores de seguimiento relacionados con los objetivos estratégicos de la Estrategia.



## CAPÍTULO 3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

### 3.1. Enfoque de la evaluación

El **enfoque de evaluación** del IEPP se basa en la aproximación integral a las intervenciones objeto de evaluación a través del análisis del ciclo completo, ofreciendo evidencias sobre sus logros<sup>14</sup>. Esta perspectiva tiene en consideración tanto el binomio problema-actores como el de los objetivos-medios. En el caso de la evaluación de la ENI-PSH, aunque se mantiene este enfoque integral, el grado de despliegue de la intervención y el propio encargo han dirigido a la realización de una evaluación intermedia centrada principalmente en el diseño y la implementación.

Así, en cuanto al diseño, se han valorado aspectos relacionados con la relevancia, cobertura, coherencia del diseño y la complementariedad con otras intervenciones. Respecto a la implementación, se ha analizado el grado de despliegue de los instrumentos y las actuaciones que contempla la Estrategia, con el fin de examinar su puesta en marcha, desarrollo y posibles resultados intermedios.

A petición de los responsables de la intervención, se ha puesto el foco en la valoración de la participación de los distintos actores y su alcance, y en especial en la cooperación entre los distintos niveles de Administración Pública (en particular, entre AGE y las CCAA) y con el *tercer sector*. Por último, se ha trabajado en aportar evidencias sobre el despliegue e implementación (incluyendo los resultados primarios hasta donde ha sido posible), y la identificación de los posibles obstáculos que hayan podido o puedan incidir en el avance y ejecución de la Estrategia y, en su caso, la puesta en valor de buenas prácticas.

La **pregunta general de evaluación** respecto a la ENI\_PSH es:

***“¿En qué medida la ENI-PSH tiene un diseño coherente, está siendo implementada, y, en su caso, logrando resultados primarios que permitan alcanzar los objetivos definidos al finalizar la intervención?”***

Para responder la pregunta general de evaluación se ha construido una matriz de evaluación<sup>15</sup> donde esta pregunta general se descompone en las siguientes preguntas:

- ¿En qué grado las medidas/ líneas de actuación de la intervención resultan coherentes en relación con los objetivos que se pretende conseguir? Criterio de coherencia.

---

<sup>14</sup> Para profundizar en este enfoque del Instituto, que se basa en la metodología de evaluación de la AEVAL, se puede ver la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL (AEVAL, 2015). Disponible en <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf#page=1>. Consultado el 22 de mayo de 2020.

<sup>15</sup> Véase el Anexo 1, donde se recoge la matriz de evaluación.



- ¿En qué medida la intervención está promoviendo la generación de sinergias, tanto entre sus medidas como con otras intervenciones públicas? Criterio de complementariedad.
- ¿Cuál es el grado de implementación de la intervención como instrumento de acción pública y de cada una de sus medidas? Criterio de implementación.
- ¿Cuál es el grado de utilización de las herramientas de coordinación? Criterio de coordinación.
- ¿Cuál es el grado de conocimiento de la intervención y la implicación de los actores interesados? Criterio de participación.
- ¿En qué medida las acciones de la intervención están obteniendo resultados orientados a conseguir los objetivos programados? Criterio de eficacia.
- ¿Cuál es el grado de conocimiento de la intervención por los actores. Criterio de transparencia.
- ¿En qué grado existe un consenso sobre el desarrollo de la intervención en cuanto a instrumentos de coordinación y participación? Criterio de apropiación.

Los diferentes **criterios** que permitirán la valoración de la ENI-PSH son los siguientes:

**Coherencia:** Con este criterio se pretende valorar la relación que debe existir entre las medidas diseñadas e implementadas y los productos que se vayan produciendo, dentro de un esquema lógico, formal y racional, con una relación causa-efecto, referidas tanto a la Estrategia como a las medidas en que se despliega.

**Complementariedad:** Permite evaluar la alineación e interacciones, tanto *ad intra*, entre las medidas de la ENI-PSH (sinergias y antagonismos) como, *ad extra*, entre las medidas de la Estrategia con otras medidas o políticas, contribuyendo a la mejor resolución del problema al que hace frente.

**Implementación:** Siguiendo la definición de AEVAL (2015), se valora aquí la forma en que se ha implementado o puesto en práctica la Estrategia. Se centra en el análisis de las estructuras, procesos, actividades y lógicas desarrolladas para obtener los productos.

**Coordinación:** Afecta tanto las estructuras puestas en marcha para optimizar las necesarias relaciones entre gestores, unidades e instituciones -contribuyendo positivamente al mejor desempeño de las medidas-, como a las acciones llevadas a cabo en el marco de dicha coordinación.

**Participación:** Con este criterio se evalúa el papel los actores durante la implementación de la Estrategia. Incluye el análisis de los mecanismos contemplados para esta participación, el grado y la forma de participación.

**Eficacia:** Se valora con este criterio la medida en que las acciones de despliegue de la ENI-PSH están obteniendo productos o resultados intermedios orientados a los objetivos programados, en los plazos fijados.

**Transparencia:** Se puede definir como el grado de conocimiento y la percepción que tienen los actores sobre las medidas adoptadas, así como sobre el proceso de toma de decisiones. Se valora en este criterio no sólo la difusión, sino también la visibilidad y conocimiento de las medidas de la ENI-PSH.

**Apropiación:** Con este criterio se valora el consenso de los actores acerca del desarrollo de la Estrategia y sus instrumentos de coordinación y participación.



## 3.2. Metodología y herramientas

El diseño metodológico de la evaluación está condicionado por la propia naturaleza de la ENI-PSH, el grado de implementación de las medidas en los distintos niveles de gobierno y el fomento de la participación de los actores clave. Por eso ha sido necesario combinar diferentes herramientas que permitieran la recogida de información de todas estas vertientes con implicaciones en la evaluación. Así, las principales herramientas utilizadas han sido las siguientes:

- **Revisión y análisis documental:** normativa (internacional, europea, nacional, y de los niveles de gobierno autonómico y local); informes de seguimiento; informes técnicos y sectoriales de expertos; evaluaciones anteriores sobre la temática objeto de la ENI-PSH, análisis de los datos del Instituto Nacional de Estadística sobre las personas sin hogar (fundamentalmente, las encuestas *a centros* y *a personas*); informes de resultados de las estrategias autonómicas y locales e informes y estudios realizados por el tercer sector.
- **Análisis estadístico de los datos de implementación disponibles.** Es bastante escasa la información oficial disponible sobre las medidas puestas en marcha de la ENI-PSH, ya que no se ha llevado a cabo ninguna actividad de seguimiento.

Sobre la situación de las personas sin hogar y su atención son tres, principalmente, las fuentes de datos existentes:

- ✓ La Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar del INE (Encuesta-Centros en la ENI-PSH). Su principal objetivo es el estudio de diferentes características de los centros de atención a las personas sin hogar, tanto de tipo general como pueden ser las prestaciones ofrecidas, la población atendida y su orientación, como otras características relacionadas con aspectos económicos y de funcionamiento, como las fuentes de financiación, los recursos humanos y financieros, los períodos de actividad habitual, así como la capacidad y ocupación. Se realiza en colaboración con el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) en el ámbito de la comunidad autónoma de País Vasco. Se han publicado encuestas desde 2003, y tiene carácter bienal. En este informe se utilizan las que contienen datos de 2014, 2016 y 2018<sup>16</sup>.
- ✓ La Encuesta a las personas sin hogar (INE-Personas en la ENI-PSH). Se ha realizado únicamente en 2012 y ofrece información sobre las condiciones de vida de las personas sin hogar de 18 o más años que han sido usuarias de los centros asistenciales de alojamiento y/o restauración ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes. No tiene periodicidad fija<sup>17</sup>.
- ✓ Los datos que ofrecen los Informes sobre los delitos de odio<sup>18</sup> que realiza el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior. El informe indica que la información “sirve para proporcionar una mayor difusión a la necesidad de que cualquier hecho que pueda tener una motivación de odio sea denunciado ante las

---

<sup>16</sup> Disponible en

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica\\_C&cid=1254736176925&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176925&menu=ultiDatos&idp=1254735976608).

<sup>17</sup> Disponible en

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608).

<sup>18</sup> Ministerio del Interior. Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad, 2015, 2016, 2017 y 2018. Disponibles en <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>.



autoridades competentes y, de esta forma, no quede en el olvido en una sociedad diversa y multicultural como es la española". Añade que "la mayor justificación se halla en que son hechos producidos contra personas, colectivos o sus representantes, y que afectan generalmente la dignidad de las personas o lo que las mismas representan". Para esta evaluación se han utilizado los informes de los años 2015 a 2018.

- **Entrevistas semiestructuradas** a los actores clave. Se han realizado nueve entrevistas, entre representantes de las unidades gestoras, expertos y el tercer sector. Además, se han realizado tres visitas a recursos utilizados por las personas sin hogar en la ciudad de Madrid. Las entrevistas tuvieron lugar entre los meses de septiembre de 2019 y enero de 2020. El anexo 2 recoge el guion básico de entrevista utilizado, así como el listado de entrevistas realizadas.
- **Cuestionarios a gestores y responsables de las administraciones públicas.** Se han enviado 123 cuestionarios<sup>19</sup>, con preguntas detalladas sobre la gestión e implementación de la ENI-PSH a responsables y gestores de los tres niveles de gobierno, de los que se han recibido 106. Es importante tener en cuenta que la información solicitada a las unidades de la AGE, las CCAA y las EELL se refiere únicamente a las actividades que realizan en el marco de la Estrategia, no a los planes o estrategias autonómicas o locales, y siempre sobre recursos de titularidad pública, por lo que no se refleja la dotación de recursos de las entidades del tercer sector en los distintos territorios.
  - ✓ A las unidades de la AGE que gestionan alguna de las medidas de la Estrategia (la unidad básica de análisis ha sido la Dirección General, aunque se han respetado las indicaciones de las unidades a este respecto, y hay algunas respuestas de subdirecciones generales). Se enviado 24 cuestionarios a otras tantas unidades. Han respondido 23, lo que supone una tasa de respuesta del 95,8%. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) declinó responder al cuestionario por considerar que no es competente en la materia por la que se preguntaba. Además, la unidad responsable de la intervención, la DGSFI, ha contestado un cuestionario elaborado específicamente para ella.
  - ✓ A las CCAA. Todas las CCAA (incluidas las ciudades de Ceuta y Melilla) han respondido al cuestionario.
  - ✓ A las EELL. Para ello se ha seleccionado una muestra con los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes y las capitales de provincia. En total, se han enviado cuestionarios a 79 municipios. Esta selección se realizó de acuerdo con la DGSFI<sup>20</sup>. De los 79 municipios, han contestado al cuestionario 63, lo que supone una tasa de respuesta del 79,7%.
- **Grupo de Discusión Estructurado (GDE).** Esta técnica cualitativa se ha realizado en dos sesiones, con dos grupos de actores<sup>21</sup>:
  - ✓ El tercer sector de acción social. Han participado en la técnica 10 representantes de ONG que trabajan con las personas sin hogar, ya sea junto a otros colectivos o específicamente (21 de enero de 2020).
  - ✓ Las administraciones públicas. Han participado en la técnica 15 representantes de la AGE y de la administración de las CCAA y las EELL (28 de enero de 2020) con competencias relacionadas con las materias objeto de actuaciones de la ENI-PSH.

<sup>19</sup> Los modelos de cuestionarios, así como las entidades a las que se han enviado, se pueden ver de forma íntegra en el Anexo 3. En el capítulo 4 de este informe se recogen algunos de los principales hallazgos obtenidos a partir de la explotación de la información obtenida en los cuestionarios, cuyo detalle se puede leer en los anexos 4, 5 y 6.

<sup>20</sup> Al inicio de este informe se recoge la lista de los ayuntamientos seleccionados a los que se envió el cuestionario.

<sup>21</sup> El Anexo 3 recoge los informes de las dos sesiones llevadas a cabo en enero de 2020 para esta evaluación.





### 3.3. Limitaciones de la evaluación

La realización de esta evaluación se ha visto dificultada por los siguientes factores:

- Una de las **limitaciones más importantes ha sido la falta de datos**. No se ha puesto en marcha el necesario sistema de información y seguimiento de la ENI-PSH, por lo que no habían sido recopilados de forma sistemática los datos sobre los avances de los distintos actores con responsabilidades en la ENI-PSH. Ello ha obligado a plantear un cuestionario muy exhaustivo a las unidades gestoras y responsables, lo que ha dificultado la validación de los datos y el análisis.
- Los **indicadores** propuestos para medir los objetivos generales de la ENI-PSH **se basan en una encuesta del INE (encuesta a personas sin hogar) que no se ha llevado a cabo desde 2012**. Ello ha hecho imposible valorar los avances a partir de los datos de la línea de base, incluso sin entrar a debatir la idoneidad de dichos indicadores. No ha habido mucha mayor fortuna con el resto de indicadores. Incluso sin tener en cuenta los derivados de dicha encuesta del INE, también se preveía en la ENI-PSH la definición de una buena parte de indicadores por parte de la DGSFI en colaboración con el resto de unidades implicadas y el Consejo de ONG, lo cual no se ha llevado a cabo. Por lo tanto, se han tenido que utilizar los datos primarios obtenidos mediante los cuestionarios distribuidos para la evaluación con el fin de acercarse a estos indicadores.
- Otra dificultad ha venido dada por la **dispersión de la implementación de las medidas en diferentes niveles de gobierno (AGE, CCAA, EELL) y centros de gestión**, así como por la inexistencia de mecanismos de coordinación suficientes por parte de la AGE para obtener conocimiento sobre la implementación, sobre todo porque en gran medida la Estrategia hace descansar esa gestión en unidades ajenas al ministerio promotor e incluso fuera de la AGE. La coexistencia de los distintos niveles de gobierno y, también el que la AGE no tenga competencias en la materia ha hecho más dificultoso el aglutinar información homogénea, y ha sido muy complejo obtener información que permita elaborar un mapa de las actuaciones en todo el territorio. Hay que tener en cuenta que estas relaciones se rigen por el principio de coordinación y no de jerarquía, por lo que puede haberse visto afectado no solo el intercambio de información sino también la implementación misma de la ENI-PSH.
- Por último, el **grado de implementación de la Estrategia** ha limitado la información y documentación sobre las actuaciones llevadas a cabo.



## CAPÍTULO 4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

En este capítulo se aborda el análisis de la información obtenida con las diferentes técnicas y herramientas de investigación, ordenado según la siguiente estructura:

4.1. La ENI-PSH como intervención pública. En esta parte se aborda el diseño de la intervención con el análisis de la definición del problema y su reflejo en la ENI-PSH; la coherencia de la ENI-PSH y la valoración del diseño por parte de las administraciones que colaboran en su implementación.

4.2. Estructuras e instrumentos de la ENI-PSH. En este segundo apartado se valora el despliegue sobre el análisis del liderazgo y el modelo de gestión de la estrategia; los mecanismos de coordinación, colaboración y participación; los mecanismos de seguimiento, el sistema de información y evaluación y, por último, los recursos destinados a la estrategia.

4.3. Resultados intermedios de la ENI-PSH. La tercera parte está dedicada a la implementación de la ENI-PSH partiendo del marco de acción definido, tanto en la AGE como en las CCAA y EELL, recogiendo asimismo un análisis transversal. Por último, se ofrece un primer avance de resultados primarios a partir de los indicadores de la ENI-PSH.

### 4.1. La ENI-PSH como intervención pública

#### 4.1.1. Definición del problema. Las personas sin hogar en la ENI-PSH

El problema al que quiere hacer frente la ENI-PSH es la prevalencia del sinhogarismo en España pese a las actuaciones que se han llevado a cabo desde las administraciones públicas. El diagnóstico de la situación de las personas sin hogar que dibuja la ENI-PSH en su apartado tercero, a pesar de reconocer una importante carencia de datos, es el siguiente:

- Se da un aumento del número total de personas sin hogar en España, así como el número de personas que pernocta en espacios públicos, agudizado por la crisis: un total aproximado de entre 30.000 y 36.300 personas (el aumento en los últimos años se cifra en casi un 5%, aunque el porcentaje es mucho mayor en los grandes núcleos de población).
- El perfil también está cambiando: hay más jóvenes y más mayores, así como más mujeres (sobre todo jóvenes). Asimismo, hay más personas extranjeras no europeas.
- Los impagos, la pérdida de vivienda y el desempleo se citan más a menudo que antes entre las causas de estar sin hogar. Junto a ellas, las separaciones, la falta de dinero, la violencia en el hogar...
- Se da una mayor cronificación. Las personas sin hogar lo están más tiempo y en peor situación.





- Si bien hay más personas sin hogar con tarjeta sanitaria, el estado de salud de las personas sin hogar es muy delicado, aunque habían descendido los porcentajes de consumo de alcohol y drogas. Permanece muy alta la tasa de mortalidad y muy baja la esperanza de vida (30 años menos que la población general).
- Se localizaron más personas sin hogar con pareja y también incluso con hijos.
- Se registra una tendencia a más agresiones y delitos contra las personas sin hogar (aporofobia) y agresiones sexuales, sobre todo a los más jóvenes y las mujeres.
- Por último, la ENI-PSH llama la atención sobre un perfil cada vez más parecido a cualquier persona “integrada”.

La Estrategia destaca, desde el lado de la prestación de los recursos, dos cuestiones principales: 1) la constatación del aumento de dichos recursos para atender a las personas sin hogar que lleva aparejada, no obstante, la disminución del porcentaje de personas sin hogar al que se logra atender; y 2) la mejora en las dotaciones de los municipios más grandes (más de 50.000 habitantes) pero el empeoramiento de los más pequeños.

Los **participantes en la técnica grupal**<sup>22</sup> realizada para la evaluación consideraron el diagnóstico contenido en la ENI-PSH deficiente, que ya “no dimensionaba el problema real debido a la escasez y calidad de los datos, apuntando a un problema general de desconocimiento del sinhogarismo” (grupo de representantes del tercer sector).

Los representantes de las administraciones públicas, por su parte, coincidieron en destacar la falta de datos de la ENI-PSH, tanto para conocer la realidad de las personas sin hogar como para realizar un buen diagnóstico de situación. Sin embargo, no registraron el diagnóstico como un problema relevante a la hora de lograr una implementación exitosa de la ENI-PSH, centrando más esas dificultades en cuestiones como la financiación y la gobernanza de la intervención (falta de coordinación, temas de reparto de competencias, liderazgo o despliegue).

Sobre las causas del sinhogarismo, parece haber acuerdo entre los actores en que son multifactoriales y muy influidas por la definición que se utilice para designar el problema. Por ejemplo, las que describe el Ayuntamiento de Albacete:

“Las causas por las que los individuos o grupos familiares llegan a procesos de exclusión tan graves tiene que ver con factores sociales (no acceso a vivienda, aislamiento, estigmatización y rechazo...), personales (relacionados con el estado emocional, conflictividad familiar...), económicos (sin empleo, sin recursos económicos...), incluso sanitarios (adicciones y enfermedades crónicas sin tratamiento o no diagnosticadas...). La prevención e intervención directamente sobre estos factores resulta imprescindible para **evitar la conformación del perfil de persona sin hogar, en los colectivos en situación de riesgo de exclusión**” (Ayuntamiento de Albacete, 2012, p.67, negrita del equipo evaluador).

La **definición del sinhogarismo** varía en función de la propia concepción del fenómeno, que va (según el punto de vista teórico y el momento histórico que se observe) desde considerarlo una circunstancia individual basada en una patología concreta, hasta contemplarlo a partir de explicaciones de carácter político, social y económico, que se aproximan a razones estructurales. Esta última visión modula de forma flexible qué categorías (por ejemplo, las *Ethos* mencionadas en el capítulo 2) se recogen en cada país para priorizar u ordenar sus actuaciones, que “pueden ser más o menos extensas y recoger más o menos categorías” (Busch-Geertsema, 2010), partiendo del concepto de “hogar” que en cada lugar se considere (y teniendo en cuenta elementos culturales, religiosos, de

<sup>22</sup> Grupo de Discusión Estructurado (GDE). Los párrafos sobre los resultados de esta técnica estarán generalmente señalizados con este formato. Véase Anexo 3.



desarrollo, etc.), aunque en general se suele relacionar con un *espacio físico concreto donde uno está protegido del exterior y que es un refugio personal* (y, en ocasiones, familiar) (Fernández Evangelista, 2018).

A partir de una situación de desigualdad, si se da un proceso relacionado con la pobreza en que la persona empeora progresivamente, se pueden dar situaciones de exclusión social que pueden llevar a una exclusión residencial de diversos tipos<sup>23</sup> que puede desembocar en la pérdida de la vivienda y, en su cara más extrema y vulnerable, obligarla a vivir en la calle o en alojamientos de emergencia y temporales.

Esta secuencia no es unidireccional ni los pasos se dan siempre progresivamente, ni son categorías estancas. Según destacan los expertos, una persona, a lo largo de su vida, puede pasar varias veces por diferentes situaciones de las descritas aunque en algunos casos se puede dar una cronificación en una de ellas<sup>24</sup>. Algunos expertos y ONG lo denominan “modelo ascensor”. Es decir, se trata de “una situación vivencial, compleja y multicausal, que lleva consigo una ruptura relacional, laboral, cultural o económica” (Observatorio Hatento, 2015, p. 7). El límite más extremo y de máxima exclusión social derivado de la falta de vivienda se refleja en las personas sin hogar y aquellas que residen en infraviviendas y en ocupaciones ilegales. Estas son situaciones en las que, de un modo especial, se encuentran las personas inmigrantes.

También hay consenso en que **la atención debe ser lo más personalizada** posible. Por ejemplo,

“cuando un centro de acogida de personas sin hogar deba atender situaciones de emergencia social que afecten a personas que no se consideren ‘sin hogar’ deberán limitar su acogida el tiempo estrictamente necesario para gestionar una respuesta normalizada de alojamiento y atención social, para evitar saturar los dispositivos específicos de atención a personas sin hogar y, sobre todo, **para que no se obligue a personas y familias a utilizar espacios y servicios no adecuados a sus circunstancias que puedan suponer un riesgo añadido** a la situación de emergencia que les afecta” (punto 40, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011, p. 35-36, negrita del equipo evaluador).

En todo caso, conviene tener en cuenta la protección de aquellos grupos especialmente vulnerables, como es el caso de las mujeres, tal y como lo considera Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN):

“una Estrategia dirigida a luchar contra la pobreza y la exclusión social no puede obviar la realidad de determinados grupos más vulnerables, y para llevar a cabo medidas específicas es necesario mencionar esas especificidades. (...) Se debería utilizar el mismo enfoque que aplica la propia Comisión Europea con los grupos más excluidos: ‘*explicit, but not exclusive*’” (EAPN, 2019, p.5).

No es objeto de este informe, ni tampoco lo pretende, realizar aportación alguna a este debate académico, ni sobre el concepto, ni sobre sus dimensiones, ni sobre cómo debe ser la aproximación a la realidad del sinhogarismo, pues sobrepasa con mucho el alcance del encargo. En este sentido, el equipo de evaluación se ha servido de las definiciones más aceptadas en el contexto de la ENI-PSH.

No obstante lo anterior, se debe hacer constar que el debate existente sobre la definición del sinhogarismo y, por tanto, sobre el alcance de las intervenciones dirigidas a las personas sin hogar, se reproduce en la redacción de la ENI-PSH. Análogamente a lo que sucede en el resto del mundo, **en España no existe una definición consensuada** sobre qué es el sinhogarismo y cuál debería ser el alcance de una estrategia nacional para personas

<sup>23</sup> En algunos estudios se considera un concepto más amplio la exclusión residencial que la pobreza. Por ejemplo, en el informe 1/2017 del CES (Consejo Económico y Social (CES), 2017).

<sup>24</sup> Estos procesos de tránsito entre diferentes situaciones se relatan, por ejemplo, en “El hogar es la llave” (Cáritas Diocesana de Barcelona, diciembre de 2018).



sin hogar<sup>25</sup>. El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad consideró en 2011 que en España se debería aplicar para dicha estrategia un sentido restrictivo de la conceptualización del sinhogarismo, contemplando solo las personas sin cobijo de ningún tipo, que duermen en la calle y a quienes se alojan de forma temporal en instituciones o albergues, así como en centros e instituciones para personas sin hogar (categorías A y B de *Ethos*) ya que se consideraba que las situaciones de vivienda insegura o inadecuada deben ser abordadas desde una política integral de prevención y como parte de un proceso más amplio de exclusión social (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011, p. 14-15). De hecho, al presentar la ENI-PSH en el CTSS y SAAD, el 7 de octubre de 2015, los responsables de la DGSFI acotaron “el alcance y el ámbito que abarca (situaciones de calle y en alojamientos alternativos)”<sup>26</sup>.

Dicho debate sobre la definición del problema se reprodujo asimismo en los dos **grupos de discusión estructurados (GDE)** organizados para esta evaluación, si bien con diferente presencia. En la sesión realizada con representantes de las administraciones públicas (que incluía a la AGE, las CCAA y EELL) no se otorgó demasiada relevancia a la definición del problema como riesgo o barrera a la hora de desarrollar la ENI-PSH aunque sí se pusieron de manifiesto durante la sesión las dificultades de centrar el problema a resolver a consecuencia de la falta de consenso sobre la definición del sinhogarismo, lo que acarrea en definitiva diferentes puntos de vista sobre el enfoque de lo que debe tratarse en la ENI-PSH o en otras intervenciones públicas (alcance de la ENI-PSH).

Sí se produjo un debate más intenso sobre este asunto en el grupo de representantes de las ONG. De hecho, ni siquiera se pudo lograr un acuerdo entre ellas, ya que no hay consenso a este respecto. Se plantearon diferentes posturas:

- Algunos asistentes opinaron que la ENI-PSH debería ocuparse de las categorías *Ethos* A y B (los grupos más críticos), y no de las categorías C y D (más centradas en la prevención, que deberían estar coordinadas con otras estrategias y actuaciones, como la Estrategia de Pobreza, las redes de mujeres víctimas de violencia de género, etc. Consideraron que la falta de políticas en otras áreas hace que “todo” recaiga sobre la ENI-PSH y no se centre al final en nada.
- Otros, sin embargo, opinaron que si solo se contemplan en la ENI-PSH las categorías *Ethos* A y B dejaría a muchos colectivos especialmente vulnerables fuera. Por ejemplo, las mujeres víctimas de explotación sexual, pero también las mujeres víctimas de violencia de género que conviven con su agresor a falta de otro lugar donde ir<sup>27</sup>. Los defensores de esta postura creían que la ENI-PSH tiene que trascender el tema de la vivienda y hablar de exclusión social para recoger a más personas.

<sup>25</sup> Incluso, el experto entrevistado para esta evaluación (véase Anexo 2) cuestionó la idoneidad de la existencia de una estrategia nacional, dado el reparto competencial español, por el que los servicios sociales son responsabilidad de las CCAA.

<sup>26</sup> Acta 2/2015, de la reunión del Pleno del CTSS y SAAD, celebrada el 7 octubre de 2015 p. 21.

<sup>27</sup> Las víctimas de violencia de género y de trata sin hogar están incluidas en la categoría B de *Ethos*, en la subcategoría 4.



El *informe encargado por la Comisión Europea<sup>28</sup> a varios expertos* publicado en 2019, recoge también una acotación, limitando el alcance de la ENI-PSH a las “personas sin casa o sin techo<sup>29</sup>”, cifrándolas entre 33.000 y 40.000<sup>30</sup>. El informe especifica que las otras carencias en materia de vivienda recogidas en las categorías *Ethos*, como son las viviendas inseguras e inadecuadas, son abordadas en políticas y programas más amplios relacionados con la lucha contra la exclusión social y la exclusión de la vivienda, como fue el PNAIN entre 2013 y 2016, y en la actualidad Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2019-2023).

El informe destaca que, no obstante esta orientación, la competencia es de las CCAA en lo que hace a la política general contra la exclusión residencial, y de los municipios en la lucha contra la falta de vivienda, por lo que la categorización y el alcance les corresponde a ellas.

Muy vinculado a la definición del problema está, igualmente, el *enfoque de la intervención* puesta en marcha para solventarlo. Aquí de nuevo surgen dificultades para consensuar ese enfoque de la ENI-PSH, partiendo de un diagnóstico concreto que tampoco es siempre compartido al cien por cien, como se ha visto.

Precisamente el debate generado en el *GDE del tercer sector* sobre el problema y el enfoque de la ENI-PSH evidenció que no hay una línea clara entre lo que se considera sinhogarismo y los procesos de exclusión que pueden desembocar en que una persona acabe en situación de calle, y también las dificultades de diferenciar las actuaciones públicas al respecto en un marco u otro. Así que esta cuestión tuvo mucha mayor importancia para el tercer sector, que consideró el enfoque de la ENI-PSH el tercer problema más relevante, después de la gobernanza y el presupuesto.

Se indicó que faltaba en la ENI-PSH “un enfoque de derechos de manera global”, de “mirada integral”, que tuviera en cuenta “las políticas enfocadas a la reintegración, concretamente de vivienda y empleo” bajo un prisma de prevención y en especial a las personas en mayor riesgo de exclusión residencial, como jóvenes, mujeres y familias, y de ahí surgieron recomendaciones para solventar estas deficiencias. De hecho, la clarificación del enfoque (en cuanto a su alcance); el centrar este nuevo enfoque en tratar de erradicar el sinhogarismo; y que este se base en derechos fueron tres líneas de propuestas que registraron un mayor consenso en el grupo del tercer sector.

### Principios transversales

Respecto al reflejo de los *principios transversales* en el diseño de las medidas de la ENI-PSH, si bien se recogen menciones específicas en algunas medidas, lo cierto es que, finalmente, en la práctica, no se ha podido obtener evidencias de su despliegue efectivo más que en algunos casos. Por ejemplo, la *unidad de acción* se ha producido en la colaboración entre la DGSFI y el Ministerio de Justicia para la elaboración de un protocolo

<sup>28</sup> Los párrafos enmarcados con este tipo de recuadro azul se basan en el documento “Informe temático de ESPN sobre estrategias nacionales para combatir la falta de vivienda y la exclusión de la vivienda - España, Red Europea de Política Social (ESPN)” elaborado por Rodríguez Cabrero, Marbán, Arriba, y Montserrat (2019). Este formato se mantiene en todo el informe, cuando se haga referencia a dicho documento.

<sup>29</sup> “People without a house or roof over their heads”, en el original en inglés.

<sup>30</sup> El informe de expertos cita como sus fuentes para el cálculo las encuestas del INE de 2005 y 2012, las propias estimaciones de la ENI-PSH y los planes autonómicos y locales, los datos facilitados por las ONG y los recuentos municipales (Rodríguez Cabrero, Marbán, Arriba, y Montserrat, 2019, p. 5).



preventivo de sinhogarismo en procesos que impliquen pérdida de vivienda (2019). Otro ejemplo en el que parece que sí se ha dado un cierto avance es el del **enfoque orientado a la vivienda**, con el desarrollo de las medidas que tienen que ver con la metodología *housing first* y *housing led*, incluyéndose en los planes autonómicos y locales.

Sin embargo, otros principios de la ENI-PSH han quedado un poco diluidos en la práctica, como sucede con el de **perspectiva de género**. Hay bastante acuerdo entre los actores en que las mujeres sin hogar son uno de los puntos más críticos en este colectivo extremadamente vulnerable, y que, en muchos casos, quedan invisibilizadas, sin medidas que cubran sus necesidades específicas. Y ello a pesar de que en la línea estratégica 5 se recoge la propuesta de “la creación de un protocolo y la creación de servicios especializados para la asistencia integral y multidisciplinar que garantice su protección y atención especializada” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 48), referido a las mujeres.

Así, la ENI-PSH contemplaba algunas medidas específicas para determinadas **mujeres sin hogar** (básicamente, víctimas de violencia de género y trata alojadas en albergues y otros recursos temporales) pero, quizás por la falta de datos concretos sobre ellas y sus problemas y necesidades, la perspectiva de género recogida en los principios transversales no se ha materializado finalmente en acciones que permitan una mejora en sus condiciones de vida.

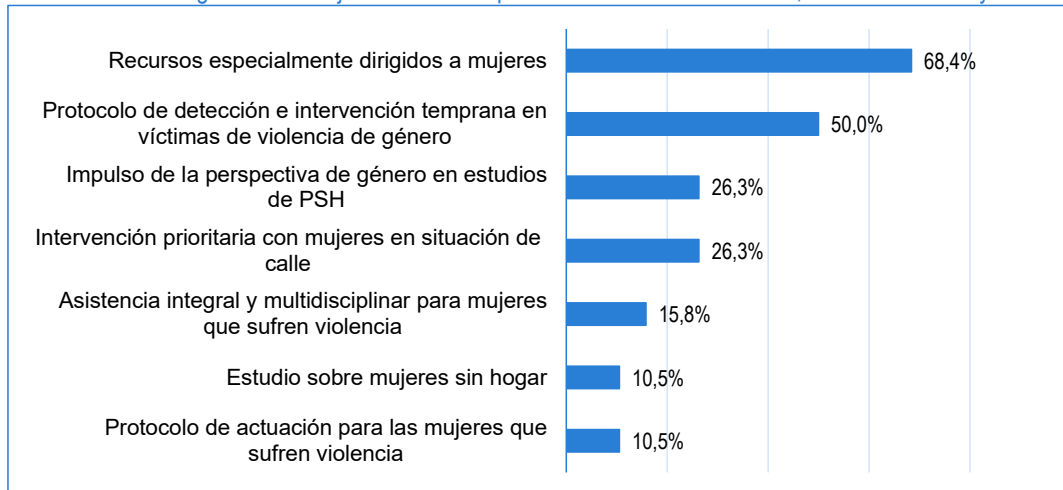
Principalmente, porque las características de los recursos habilitados para las personas sin hogar no son adecuados para las mujeres. Los más mencionados a lo largo del proceso evaluador por parte de los actores y expertos son los albergues, en los que las mujeres carecen casi siempre de espacios propios e intimidad y seguridad suficientes. Pero también se señala la invisibilidad de muchas circunstancias que las mujeres viven en mayor proporción que los hombres: mujeres víctimas de explotación sexual que pernoctan en los lugares donde ejercen la prostitución o mujeres víctimas de violencia de género que no pueden abandonar a su maltratador, por carecer de un lugar donde ir y por miedo a la inseguridad de las calles, por poner solo dos ejemplos. La perspectiva transversal supera estas cuestiones, precisando actuaciones más específicas.

En el GDE celebrado el día 21 de enero de 2020 con participantes de ONG del tercer sector de acción social, se evidenció la **carencia de un enfoque con perspectiva de género** como uno de los principales problemas de la ENI-PSH para erradicar el sinhogarismo ya que la Estrategia, “pese a incorporar en su definición la perspectiva de género, no la contempla en su desarrollo ni en los indicadores”. Igualmente, los participantes indicaron que faltaron en la estrategia medidas preventivas para las mujeres, como colectivo más vulnerable, junto con los jóvenes y las familias.

También en las **entrevistas** realizadas hubo coincidencia en que no se han abordado de forma convincente en la ENI-PSH las medidas para las mujeres, especialmente las víctimas de violencia de género o trata y las que tienen menores a cargo, por lo que hay un gran consenso en esta apreciación.

Con respecto a las medidas implementadas sobre perspectiva de género en las **Comunidades Autónomas**, la medida con mayor calado es la existencia de recursos especialmente dirigidos a mujeres, que todas las CCAA han realizado en el periodo 2015-2019 salvo Cantabria, Canarias, la Comunitat Valenciana, la Comunidad de Madrid y La Rioja. De hecho, entre las medidas con menor realización de la ENI-PSH está la confección de un estudio sobre mujeres sin hogar, que solo ha sido realizado por Galicia y el País Vasco. No obstante, Illes Balears tiene previsto llevarlo a cabo durante 2020. Otra de las medidas con escaso desarrollo ha sido la creación de un protocolo de actuación para mujeres que sufren violencia, realizado únicamente por Castilla y León y el País Vasco.

Gráfico 5. Medidas dirigidas a las mujeres realizadas por las CCAA entre 2015-2019, ordenadas de mayor a menor.

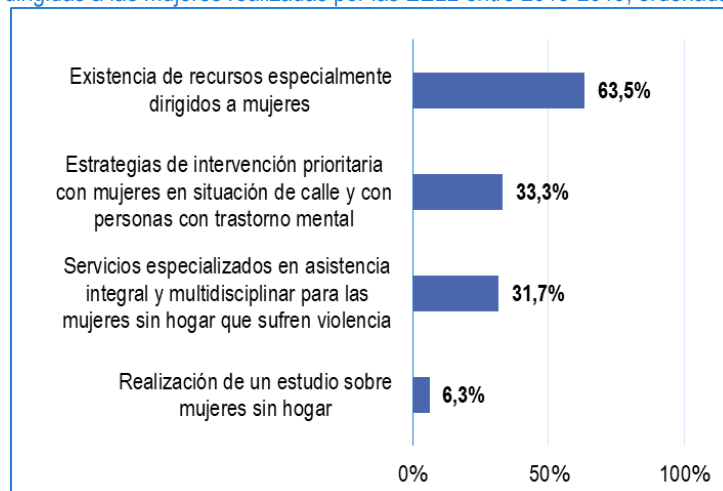


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las medidas implementadas sobre perspectiva de género destinadas en la ENI-PSH a las **Entidades Locales**, la medida con mayor calado es la existencia de recursos especialmente dirigidos a mujeres, ya que 40 de las 63 EELL que respondieron al cuestionario afirmaron tenerlos.

Los servicios especializados en asistencia integral y multidisciplinar para las mujeres sin hogar que sufren violencia han sido establecidos en 20 ayuntamientos, y la medida de poseer estrategias de intervención prioritaria con mujeres en situación de calle y con personas con trastorno mental fue declarada en uno más; es decir, en 21 EELL. La medida con menor realización es la confección de un estudio sobre mujeres sin hogar que sólo ha sido realizado por cuatro municipios (Barakaldo, Barcelona, Madrid y Pamplona) aunque siete más tienen previsto hacerlo durante el año 2020. Solo ha habido dos municipios que hayan implementado las cuatro medidas dirigidas a mujeres, Barakaldo y Madrid, mientras que ocho localidades han realizado tres de las cuatro posibles.

Gráfico 6. Medidas dirigidas a las mujeres realizadas por las EELL entre 2015-2019, ordenadas de mayor a menor.



Fuente: Elaboración propia.





## 4.1.2. Coherencia de la ENI-PSH

### **Teoría e hipótesis de la intervención. Lógica de la intervención**

La ENI-PSH plantea como horizonte final la erradicación del sinhogarismo en España desde un enfoque integral mediante la reducción paulatina de las personas que están sin hogar, y actuando en las personas que sufren estas situaciones de extrema necesidad, exclusión social y pobreza severa.

La **hipótesis** que maneja la ENI-PSH se basa en la teoría del cambio, en la que a partir de una determinada actuación se esperan unos resultados. Así, “una acción concertada con un mejor enfoque y medidas cooperativas e innovadoras contribuirán a que una proporción significativa de personas sin hogar superen los graves problemas que les conducen a carecer de vivienda” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 9).

A partir de la hipótesis planteada, la ENI-PSH presenta dos grandes objetivos estratégicos:

- Aportar **soluciones concretas** eficaces para que las personas que están en las **situaciones A y B** (que se encuentran en situación de calle o en alojamientos alternativos por carecer de vivienda) superen dichas condiciones de exclusión social y pobreza extrema. Este objetivo se centra en atajar las condiciones que sufren las personas sin hogar, que “constituyen probablemente el peor rostro de la exclusión social en nuestro país y, además, el más visible. No obstante dicha visibilidad, el sinhogarismo es uno de los fenómenos peor conocidos y que ha adolecido de falta de políticas integrales en su intervención”<sup>31</sup>.
- Establecer líneas de **acción preventiva** para el resto de la población en **riesgo social**. Este objetivo se acerca más al ámbito de actuación del Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN), del que depende, como se verá en el apartado siguiente.

Así planteados los objetivos estratégicos de la ENI-PSH, el primero se alinea correctamente con el objetivo general, pues se trata de poner en marcha medidas concretas para la erradicación del sinhogarismo en su vertiente más extrema. Sin embargo, el segundo, más centrado en la prevención, pierde esa alineación al dirigirse a la totalidad de la población en riesgo social, sobrepasando el objetivo general (erradicación del sinhogarismo) en su población objetivo (las personas sin hogar) y en alcance.

Este problema de alineación se reproduce en los objetivos específicos que, si bien no están en el texto de la ENI-PSH relacionadas directamente con ninguno de los dos objetivos estratégicos, sí presentan características que las hace acercarse más a uno u otro.

Los objetivos específicos 3, 4 y 5 se centran en la erradicación del sinhogarismo como problema concreto, por lo que sí guardan la orientación correcta hacia el objetivo general. Como se verá en los apartados que detallan las medidas puestas en marcha, son actuaciones operativas, pero directamente enfocadas a tratar de mejorar la situación de las personas sin hogar.

Por el contrario, en el objetivo específico 1 (y algo también en el objetivo específico 2) queda desdibujada esa contribución al objetivo general debido a que la prevención dirigida, no a las personas o colectivos con mayor riesgo de caer en el sinhogarismo, sino a toda la población en riesgo social, causa bastante confusión sobre el alcance de la estrategia y le resta potencia, al abarcar a un grupo objetivo mucho mayor que el que le corresponde en su alineación directa con el objetivo general.

Este desenfoque en la lógica desde el objetivo estratégico 2 desencadena distintos problemas en el momento del despliegue y la implementación, que van desde el insuficiente presupuesto para poder atajar todo lo que se quiere

<sup>31</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2016, p. 9).



abordar hasta la falta de apropiación por parte de determinadas unidades, que no sitúan sus políticas en el centro del problema del sinhogarismo, sino más bien en el de la pobreza y la exclusión social; pasando por la confusión acerca del alcance final de las medidas que se pretenden poner en marcha y del papel que cada administración tiene o ha de tener en la puesta en marcha de la ENI-PSH.

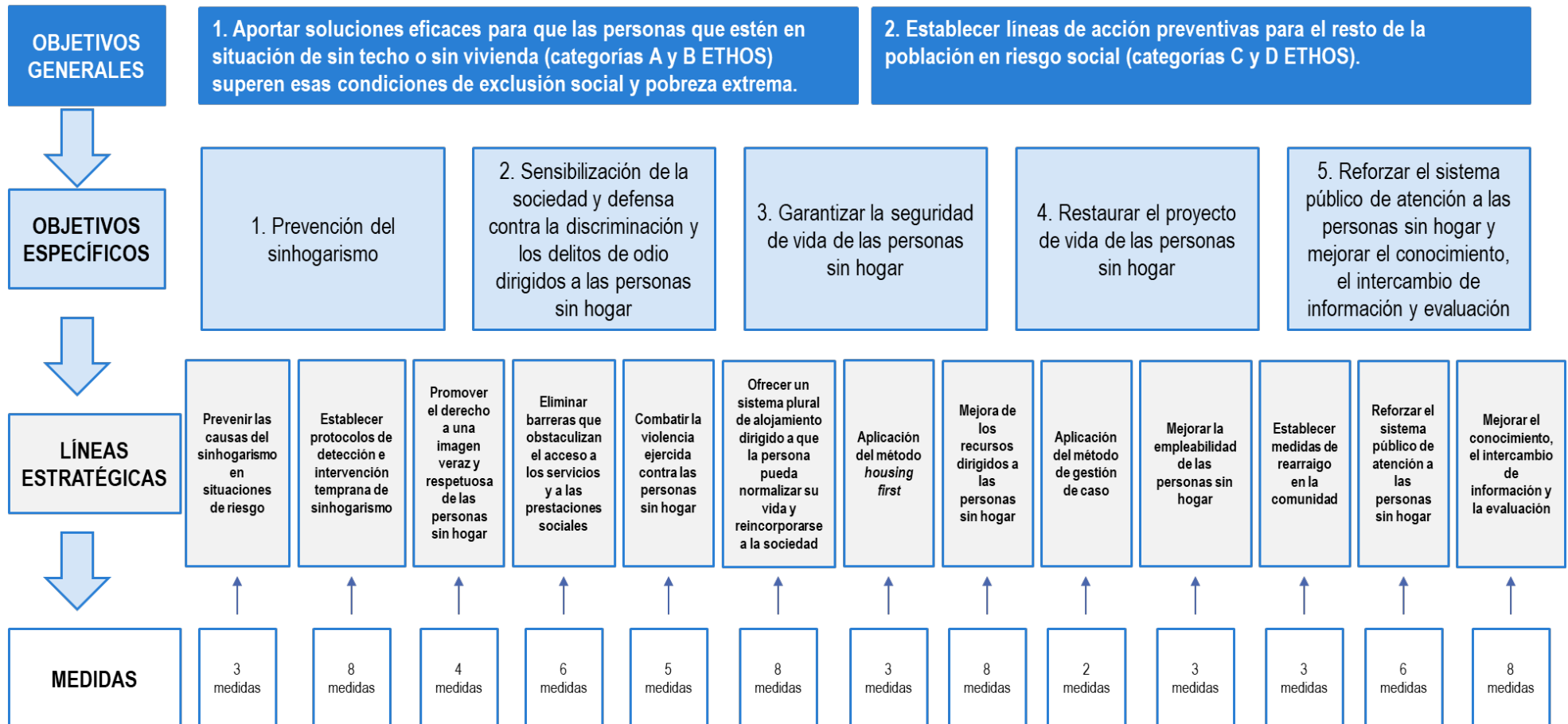
La representación gráfica de la lógica de la ENI-PSH como intervención pública puede ser como sigue:





Gráfico 7. Lógica de la ENI-PSH como intervención pública.

**OBJETIVO PRINCIPAL ENI-PSH: Erradicación del sinhogarismo. Meta a medio plazo: reducción del número de personas que están sin hogar y que superen los graves problemas que les conducen a carecer de vivienda**

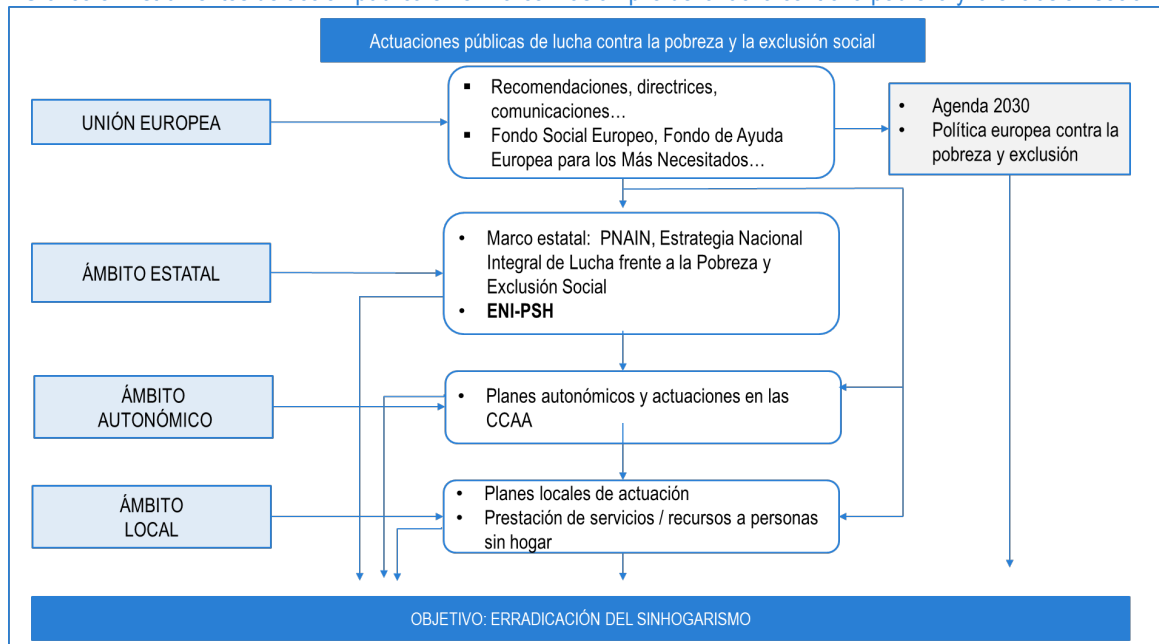


Fuente: Elaboración propia.

## La ENI-PSH en el marco general de las luchas contra la pobreza y exclusión social de España

El alineamiento de la ENI-PSH respecto de los instrumentos de acción pública para resolver el problema, vienen relacionados con los que se emplean en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, desde la órbita europea hasta el ámbito local. A continuación se resumen gráficamente.

Gráfico 8. Instrumentos de acción pública en el marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social.



Fuente: Elaboración propia siguiendo un esquema de AEVAL (2015).

La ENI-PSH es una intervención desarrollada dentro de las políticas de España para hacer frente a la pobreza y la exclusión social. El marco de actuación que integra todas estas políticas es el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN) que se han venido aprobando desde el año 2001 y que en 2019 pasó a denominarse Estrategia Nacional Integral de Lucha frente a la Pobreza y Exclusión Social.

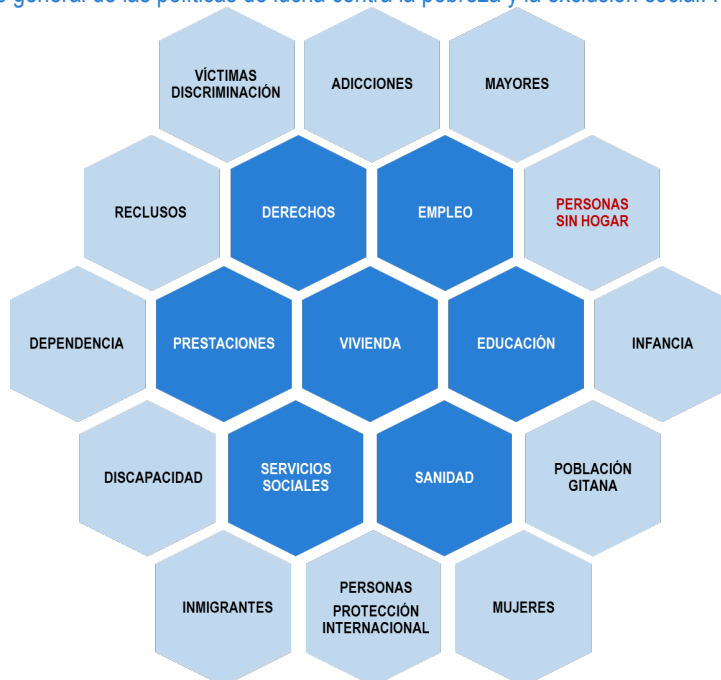
El PNAIN aborda en su parte general las acciones en diferentes ámbitos para dar respuesta a los factores que inciden en la pobreza y la exclusión social. Son intervenciones en el ámbito del empleo, del sistema de prestaciones, de la educación, de la sanidad o de la política de la vivienda, para los que define sus objetivos estratégicos, operativos y actuaciones.

De forma complementaria, en su capítulo de atención de los grupos más vulnerables<sup>32</sup>, se orienta a la necesidad de establecer intervenciones diferenciadas para colectivos específicos con actuaciones / medidas específicas y concretas, que no tienen cabida en los objetivos prioritarios de inclusión activa de la parte general del plan.

Es en este caso de intervenciones específicas en las que se encuadra y está justificada la ENI-PSH dentro del esquema del PNAIN, concretamente en *la actuación 172*: Diseñar y poner en marcha la Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar, atendiendo a las recomendaciones europeas, en colaboración con las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y el tercer sector de acción social.

<sup>32</sup> Dentro de estos grupos más vulnerables están, además de las personas sin hogar, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas en situación de dependencia, la población gitana, las personas inmigrantes y los solicitantes y beneficiarias de protección internacional, las personas reclusas y ex reclusas, las personas con problemas de adicción, las personas con discriminación o las mujeres víctimas de violencia de género.

Gráfico 9. Marco general de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. PNAIN 2013-2016.



**Nota para la interpretación del gráfico:** En el color azul más claro se representan los grupos más vulnerables, y en el color azul más oscuro se reflejan los ámbitos de políticas públicas donde actuar para adoptar medidas de lucha contra la pobreza en el marco del PNAIN. Fuente: Elaboración propia.

Este marco que plantea el PNAIN de ámbitos de actuación para abordar el problema general de pobreza y exclusión social se centra en la complementariedad de actuaciones frente a la acción singular de una intervención sectorial o concreta de un colectivo específico, como es la ENI-PSH. Al realizar el análisis de alineación de la ENI-PSH se observa que, si bien en su enunciado se focaliza a las personas sin hogar, define algunas medidas, principalmente las preventivas, dirigidas a población general que son más propias de las actuaciones en ámbitos de política pública para el problema general de lucha contra la pobreza.

Si se hace una correlación, se aprecia que la ENI-PSH está alineada en general en todos sus objetivos con los estratégicos del PNAIN para grupos vulnerables, sin perder a su principal, que son las personas sin hogar a excepción del objetivo 1 “Prevención del sinhogarismo”, que se alinea principalmente con los objetivos estratégicos dirigidos a la población general, más que con actuaciones centradas en el grupo vulnerable “personas sin hogar”, a excepción de la medida referida al mantenimiento de redes diferenciadas de emergencia social y de atención a las personas sin hogar que, en sí misma, es una actuación recogida expresamente en el PNAIN, en la actuación 175.

La línea estratégica 1 “Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo”, se amplía a causas de exclusión social como la pérdida de vivienda y posteriormente la pérdida de hogar (si se recoge el concepto “hogar” como “vivienda más determinados factores afectivos y sociales”). Esto hace que su alcance no sea el colectivo vulnerable “personas sin hogar” al que se refiere la medida 172 del PNAIN bajo el que se define la ENI-PSH, sino más bien la prevención de causas de exclusión social relacionadas con la vivienda, cuestión que es más propia del ámbito de actuación del PNAIN en su apartado de Vivienda que de la ENI-PSH.

Las acciones preventivas referidas a la mediación familiar se encuadrarían de forma más coherente dentro del objetivo OE3 de PNAIN de garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población con la mejora de los servicios sociales, más que del colectivo vulnerable “personas sin hogar”. Sí se justificaría si esas acciones de mediación se circunscriben a colectivos vulnerables frontera que pueden con mayor facilidad derivar en personas sin hogar y que son contemplados en actuaciones de la ENI-PSH como son los reclusos o ex reclusos, por ejemplo. Estos colectivos se encuentran definidos en la parte 2 del PNAIN “Atención a grupos más vulnerables”.



Las actuaciones de prevención referidas al fortalecimiento de las ayudas económicas puntuales para el pago del alquiler y consumos domésticos, es una medida del ámbito de exclusión social por pérdida de vivienda con un alcance de población general que se encuadraría en actuaciones en el ámbito de la vivienda que eviten situaciones de exclusión por pérdida de vivienda. Esta medida afecta a la población general, que no se ha considerado tampoco en el diagnóstico del problema en la formulación de la ENI-PSH.

En la línea estratégica 2 “Establecer protocolos detección e intervención temprana de sinhogarismo”, se contemplan actuaciones dirigidas a prevenir la exclusión social por pérdida de vivienda y destinadas a la población general. Son propuestas de elaboración de protocolos de diversos ámbitos (judicial, sanitario, servicios sociales,) y dirigidos a diversos colectivos vulnerables distintos a las personas sin hogar y, por tanto, con otros perfiles más asociados a la pobreza y la exclusión social como menores, inmigrantes, reclusos, etc. Una excepción es el protocolo de intervención desde la primera noche en calle enfocada a las personas sin hogar y el protocolo en el ámbito sanitario para las personas sin hogar que se encuentra dentro de las actuaciones recogidas para este colectivo vulnerable en el PNAIN.

Atender desde la ENI-PSH todos los ámbitos de políticas públicas de lucha contra la pobreza y exclusión social en general desborda y desenfoca a la propia estrategia y la aleja de su objetivo de atender el problema de las personas sin hogar. Estas actuaciones, aun siendo preventivas, serían objeto de acciones a desarrollar en el ámbito del PNAIN con los necesarios mecanismos de coordinación en el desarrollo de estrategias para que sean complementarias y tengan en cuenta en su planificación al colectivo de personas sin hogar, a sus perfiles y problemática concreta para garantizar la igualdad en sus derechos.

En **las entrevistas** realizadas se ha puesto de manifiesto este desenfoco de la estrategia. Los actores consideran que las medidas de la ENI-PSH no se enfocan a erradicar el sinhogarismo, o no abordan el sinhogarismo. Entienden que en la intervención se mezcla la exclusión residencial y el sinhogarismo, cuando las medidas preventivas y recursos para su atención y erradicación no son los mismos.

El sinhogarismo como último nivel de exclusión social requiere un tratamiento diferenciado a este colectivo vulnerable porque sus perfiles y necesidades son concretos y distintos a otros colectivos más favorables, y con menor riesgo de exclusión.

Considera el **informe encargado por la Comisión Europea** que el marco está formado por el Plan Nacional de Vivienda 2018-2021, en lo que hace a la exclusión residencial, y la ENI-PSH 2015-2020, que se dirige a aquellas personas sin casa o sin techo (categorías A y B de *Ethos*). Utilizando de base la clasificación *Ethos Light*<sup>33</sup>, el informe insiste en que la ENI-PSH no incluye todas las categorías (“son categorías operativas: (...) es decir, personas que viven en las calles o en centros alternativos debido a su falta de vivienda” (p. 6), y no tiene en cuenta los criterios de viviendas inseguras o inadecuadas, pero estos aspectos “se abordan dentro de políticas más amplias relacionadas con la lucha contra la exclusión social y la exclusión residencial” (p.6). Los datos se resumen en el cuadro siguiente.

<sup>33</sup> Versión de la categorización ETHOS desarrollada para intentar llegar a una definición armonizada a efectos estadísticos en el documento de la Comisión Europea “Measurement of Homelessness at European Union Level” (2007). (Edgar, Harrison, Watson, y Busch-Geertsema, 2007).

Cuadro 7. Categorías de *Ethos Light* incluidas en la ENI-PSH y en otras políticas según el informe de expertos a la Comisión Europea.

Cat. <i>Ethos Light</i>	Categoría operacional	Situación de vida	Definición	Incluido en ENIPSH
1	Personas que viven sin techo o a la intemperie	Espacio público / exterior	Vivir en las calles o espacios públicos sin un refugio que se pueda definir como vivienda	Sí
2	Personas que viven en alojamientos de emergencia	Refugios durante la noche	Personas sin lugar de residencia habitual que se trasladan con frecuencia entre varios tipos de alojamiento	Sí
3	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar.	Plazas de hostales para personas sin hogar	Cuando el periodo de estadia es de tiempo limitado y no se proporciona alojamiento a largo plazo	Sí
		Alojamiento temporal		Sí
		Alojamiento transitorio		Sí
		Refugios para mujeres o alojamiento en refugios para mujeres		Sí
4	Personas que viven en instituciones	Instituciones de salud	Permanencia más tiempo del necesario debido a la falta de vivienda	Sí
		Instituciones penales	No hay viviendas disponibles antes de la salida de la prisión	Sí
5	Personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda	Caravanas	Cuando el alojamiento se utiliza debido a la falta de vivienda y no es el lugar de residencia habitual de la persona	NO. Estas categorías no están incluidas en la definición utilizada en la ENIPSH, pero las situaciones de inseguridad y vivienda inadecuada se consideran en políticas más amplias relacionadas con la lucha contra la exclusión social y la exclusión residencial
		Edificio no convencional / infraviviendas		
		Estructuras temporales		
6	Personas sin hogar que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (debido a la falta de vivienda)	Vivienda convencional, pero no el lugar de residencia habitual de la persona		

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez Cabrero, Marbán, Arriba, y Montserrat, 2019, p.21, anexo.

### 4.1.3. Valoración del diseño por parte de las administraciones que colaboran en su implementación

Esta valoración se realiza en función del grado y adecuación de integración de las actividades que realizan las administraciones públicas en las líneas estratégicas de la ENI-PSH. Los datos de este apartado se basan en los cuestionarios que se han remitido a las unidades y responsables.

#### **Administración General del Estado**

Un total de 23 unidades de la AGE tienen algún cometido en la ENI-PSH. De ellas, solo nueve indicaron que ya venían llevando a cabo actividades sobre sinhogarismo con anterioridad a la aprobación de la ENI-PSH. Otras nueve unidades señalaron que no realizaban ninguna actividad anteriormente: el Consejo General del Poder Judicial, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, el Centro de Investigaciones Sociológicas, el Instituto de la Mujer, el Instituto de la Juventud, el Imserso, la Dirección General de Migraciones y la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas. Otras cinco aseguraron desconocer la cuestión: la Secretaría de Estado de Justicia, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la Subdirección General de Recursos Humanos de la Subsecretaría de Justicia, y las direcciones generales de Políticas de Discapacidad y de Salud Pública, Calidad e Innovación, ambas del MSCBS.

A las que respondieron afirmativamente hay que sumar la propia DGSFI que indicó, además, que, en su totalidad, las medidas que venían realizando fueron encuadradas en la ENI-PSH en el momento del diseño, no dejando fuera ninguna actividad, actuación o programa. Así que, en total, son una decena de unidades las que realizaban actividades de atención a personas sin hogar, que han quedado recogidas en 13 líneas estratégicas de la ENI-PSH, especialmente en las líneas 13 (mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación, con seis actividades) y 5 (combate a la violencia ejercida contra las personas sin hogar, con cuatro). Las respuestas obtenidas en el cuestionario se resumen en el cuadro siguiente.

**Cuadro 8. Actividades realizadas por la unidad en materia de sinhogarismo previamente a la aprobación de la ENI-PSH, líneas en las que han quedado encuadradas, y valoración de dicha integración. Se han ordenado según el número de la línea estratégica.**

Unidad	Actividad realizada previamente por la unidad	Línea estratégica de la ENI-PSH en que ha quedado encuadrada la actividad	Valoración de la integración de la actividad en la línea (1-4)*
SUBDIRI	Dispositivos acogida	1	3
DGSFI	Guía para medios de comunicación y personas sin hogar (financiada por IRPF).	3	N/A
SEEDU	Eliminación de barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales	4	2
DGGC	Formación de profesionales en el ámbito de la Guardia Civil	5	4
ONLCDO	Formación de profesionales en el ámbito de los cuerpos y fuerzas de seguridad	5	4
ONLCDO	Reconocimiento de la Aporofobia como agravante en delitos de odio	5	4
DGPOL	Formación profesionales del Cuerpo nacional de Policía	5	4
DGSFI	IRPF. Subvención a ONG para la realización de diferentes programas dirigidos a ofrecer un sistema plural de alojamiento a las personas sin hogar.	6	N/A
DGSFI	IRPF y Housing First. Subvención.	7	N/A
DGSFI	IRPF. Subvención a ONG para la realización de programas fundamentalmente dirigidos a la mejora de los recursos para las personas sin hogar.	8	N/A
DGEPRS	Búsqueda de recursos a criterio del profesional del centro penitenciario a la salida en libertad.	11	1
DGSFI	Grupo de trabajo con CCAA y FEMP de Cooperación Técnica sobre personas sin hogar. Entre otras acciones se llevaron a cabo varios seminarios y cursos de formación y se elaboró el documento "Configuración de una red local de atención a personas sin hogar".	12	N/A
DGCAL	Establecer un cauce de cooperación y coordinación entre los órganos del Estado y las CCAA	13	1
DGSFI	INE y Encuestas de Personas y de Centros y Servicios. Organización de seminarios sobre sinhogarismo.	13	N/A
DGIGUAL	Encuentro de CIUDADANÍA (25 septiembre 2015), en el que se presentó el Observatorio HAT ENT O y se difundieron los resultados del Informe de Investigación de dicho Observatorio.	13	4
INE	Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar	13	4
INE	Encuesta sobre las personas sin hogar	13	4
ONLCDO	Mejora en la recogida de datos sobre crímenes de odio contra PSH	13	2

(\*): Siendo 1 que la actividad no está bien integrada en esta línea estratégica, 2 que la actividad se integra poco, 3 que la actividad se integra bastante y 4 que la actividad está perfectamente integrada en dicha línea estratégica. Esta valoración no se aplica (N/A) a las medidas de la DGSFI, por ser la unidad que ha elaborado la Estrategia.

Fuente: Elaboración propia.





*Un caso particularmente relevante es el del Ministerio de Fomento (DGVIV), que, hasta el Plan Estatal de Vivienda (PEV) de 2018, vigente hasta 2021, no mencionaba de forma expresa al colectivo de personas sin hogar<sup>34</sup> entre los beneficiarios preferentes de las ayudas de dicho Plan. Según la información facilitada por la Subdirección General de Política y Ayudas a la Vivienda<sup>35</sup>, en las mismas no se definen las particularidades de los destinatarios, sino que se marcan las líneas generales de cómo y a dónde debe ir gestionado el dinero del PEV y es cada comunidad autónoma la que decide en qué colectivos se centran concretamente las líneas de ayudas y los criterios de concesión, siempre dentro de las bases aprobadas en el PEV. La cantidad adjudicada en 2019 fue de 400 millones de euros, de los cuales 350 millones de euros los aportó la AGE y otros 50 las CCAA. Para 2020 y 2021 está previsto destinar, por parte del Estado, unos 330 millones de euros anuales.*

El hecho de que algunas unidades con protagonismo destacado en la ENI-PSH no llevaran a cabo actuaciones para las personas sin hogar anteriormente, puede deberse al cambio de foco de la propia estrategia, que amplía e incorpora nuevas perspectivas respecto a la orientación anterior en la materia. Es el caso de las unidades que tienen que ver con colectivos vulnerables en el marco más amplio de la inclusión / exclusión social, como la perspectiva de género, las personas mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes... y también las que llevan a cabo políticas sectoriales con conexión con el posible recorrido vital de las personas que acaban en situación de sinhogarismo, o para salir de ella, como Vivienda o Empleo.

Las unidades de la AGE se muestran en general satisfechas por cómo se han integrado en la ENI-PSH las actividades realizadas (véase la columna de valoración del cuadro anterior), aunque dos de ellas consideran que sus actividades no están bien integradas (las direcciones generales de Cooperación Autonómica y Local, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de Ejecución Penal y Reinserción Social del Ministerio del Interior).

Sin embargo, las actividades que no han encontrado acomodo en la ENI-PSH, han sufrido diferente fortuna. Si bien en algunas unidades no han tenido continuación o esta ha sido escasa (así lo han indicado el INE y el Gabinete de la Secretaría de Estado de Educación), en otras sí se han mantenido en un grado alto, como es el caso declarado por las direcciones generales de Ejecución Penal y Reinserción Social (Ministerio del Interior) y para la Igualdad de Trato y Diversidad (Ministerio de la Presidencia). Otras unidades han indicado desconocerlo.

Según lo expuesto anteriormente, la ENI-PSH presenta un desequilibrio en la agrupación de las actividades realizadas por la AGE en las líneas estratégicas, ya que una línea (la 13) aglutina hasta media docena de actuaciones de diversos departamentos, mientras que otras tres (la 2, la 9 y la 10) no recogen ninguna, ni siquiera de la DGSFI, responsable de la intervención.

---

<sup>34</sup> Artículo 7. Beneficiarios. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, BOE del 10 de marzo de 2018. <https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/10/pdfs/BOE-A-2018-3358.pdf>. Visitado el 4 de junio de 2020. El Ministerio de Fomento considera en esta concepción de persona sin hogar a todas aquellas que no disponen de vivienda propia (sea de alquiler o en propiedad), lo que incluye, por ejemplo, a jóvenes que viven con sus familias y que no pueden emanciparse porque no pueden pagar el coste del alquiler o la compra, o a las mujeres víctimas de violencia de género, entre otros.

<sup>35</sup> Entrevista para la evaluación. Enero de 2020. Véase Anexo 2.



Cuadro 9. Distribución de las actividades realizadas por la AGE encuadradas en las líneas estratégicas de la ENI-PSH.

Objetivo ENIPSH	Literal línea	Línea estratégica	Medidas encuadradas en la línea
Objetivo 1	Prevención de las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo.	L1	1
	Establecimiento de protocolos de detección temprana e intervención temprana del sinhogarismo.	L2	0
Objetivo 2	Promoción del derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar.	L3	1
	Eliminación de barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales.	L4	1
	Combate a la violencia ejercida contra las personas sin hogar.	L5	4
Objetivo 3	Oferta de un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad.	L6	1
	Aplicación del método <i>housing first</i> ("la vivienda primero").	L7	1
	Mejora de los recursos distintos a los alojamientos dirigidos a las personas sin hogar	L8	1
Objetivo 4	Aplicación del método de gestión de caso.	L9	0
	Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar.	L10	0
	Establecer medidas de arraigo en la comunidad.	L11	1
Objetivo 5	Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar.	L12	1
	Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.	L13	6

Fuente: Elaboración propia.

### Comunidades Autónomas

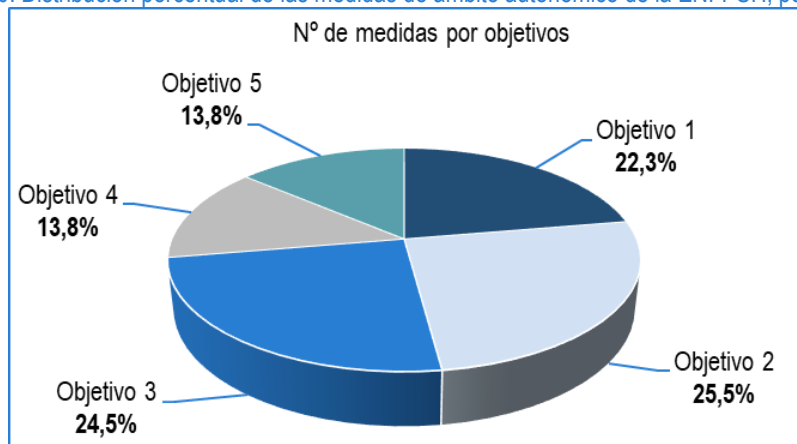
Dado que la competencia en servicios sociales recae en las CCAA y no en el nivel de la administración central, es importante valorar si el diseño de la ENI-PSH se adecúa no solo al diagnóstico "general" sobre la situación de las personas sin hogar y las necesidades que plantean, sino también al concreto de cada una de las administraciones autonómicas y locales, que pueden legislar en sus territorios y niveles de gobierno basándose en su potestad de autoorganización y siguiendo el principio de "autonomía para la gestión de sus intereses" recogido en el artículo 137 de la Constitución Española. A través del cuestionario se ha podido recoger la valoración de estas acerca del diseño de la ENI-PSH, concretamente, sobre las medidas de la ENI-PSH de competencia autonómica<sup>36</sup>.

Como se ha descrito con anterioridad en el informe, la ENI-PSH adopta medidas de competencia autonómica para el cumplimiento de sus cinco objetivos estratégicos, con la distribución que se muestra en el gráfico siguiente. El número mayor de medidas que se proponen pertenecen al objetivo dos (24), mientras que en los objetivos cuatro y cinco son los que menos tienen, con un total de 13.

<sup>36</sup> Si bien la competencia en servicios sociales es competencia exclusiva de las CCAA, como se indicado reiteradamente a lo largo del informe, esta pregunta se refiere a las medidas de la ENI-PSH que la DGSFI, como responsable de la estrategia, ha considerado que deben ser realizadas por las CCAA, aunque a veces sea en coparticipación con otros actores.



Gráfico 10. Distribución porcentual de las medidas de ámbito autonómico de la ENI-PSH, por objetivos.



Fuente: Elaboración propia.

Las medidas están **correctamente diseñadas para lograr los objetivos de la estrategia**, en opinión de 13 de las 19 CCAA, incluidas Ceuta y Melilla (68,4%). Han respondido negativamente Navarra y Castilla-La Mancha, y otras cuatro CCAA (Canarias, Asturias, La Rioja y la Comunitat Valenciana) han indicado no conocer la respuesta.

A la hora de concretar los aspectos positivos del diseño, hay diversidad de opiniones entre las 13 CCAA que respondieron afirmativamente a la cuestión anterior. Para Andalucía, Illes Balears y Extremadura, dichas medidas cumplen las tres calificaciones propuestas y consideran las medidas **viables, factibles y adecuadas** a las necesidades de su respectiva CA en materia de sinhogarismo.

Cuadro 10. Apreciaciones de las CCAA sobre el diseño de las medidas de la ENI-PSH aplicadas a su territorio.

	VIABLES	FACTIBLES	ADECUADAS
Andalucía	Sí	Sí	Sí
Aragón	No	No	Sí
Balears, Illes	Sí	Sí	Sí
Cantabria	No	Sí	No
Castilla y León	Sí	Sí	No
Cataluña	No	Sí	Sí
Extremadura	Sí	Sí	Sí
Galicia	Sí	No	Sí
Madrid, Comunidad de	No	Sí	No
Murcia, Región de	Sí	No	No
País Vasco	No	Sí	No
Ceuta	Sí	No	No
Melilla	No	Sí	No

**Nota:** La pregunta se dirige solo a aquellas CCAA que han respondido que el diseño de la ENI-PSH están correctamente diseñadas para lograr los objetivos de la Estrategia al final de su vigencia. Fuente: Elaboración propia.

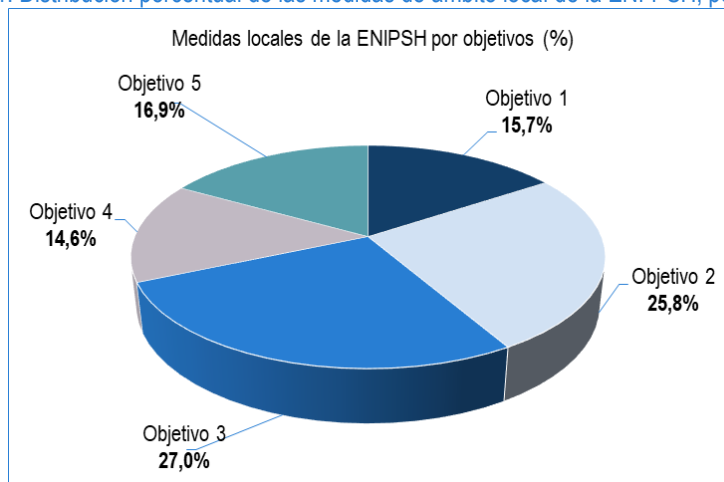
Como se observa en el cuadro anterior, la factibilidad es la cualidad más mencionada en las respuestas, seguida de la viabilidad. La adecuación a las necesidades autonómicas es la característica con menor número de respuestas positivas.

### **Entidades locales**

En el ámbito local la ENI-PSH propone 89 medidas de competencia de las entidades locales, para el cumplimiento de sus cinco objetivos estratégicos. El número mayor de medidas que se proponen pertenecen al objetivo 3 (24)

y objetivo 2 (22), mientras que para el objetivo 4 se propone el menor número de medidas (13). La distribución porcentual se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 11. Distribución porcentual de las medidas de ámbito local de la ENI-PSH, por objetivos.



Fuente: Elaboración propia.

Casi la mitad (44,4%) de las *EELL* que han respondido el cuestionario (63) han indicado que las medidas de la ENI-PSH de su competencia están “correctamente diseñadas para lograr sus objetivos”. Un 26,9% ha asegurado que no y otro 28,6% que no lo sabe. No se puede extraer un patrón común sobre las respuestas de los municipios. Entre las que sí consideran adecuado el diseño destacan grandes ciudades como Madrid, Murcia, Sevilla, o Zaragoza: Entre los que no, Barcelona, Bilbao, Valladolid o Vigo. Han contestado que no lo saben ciudades como Málaga, Palma o Valencia.

Si se analizan las contestaciones de los que sí consideran las medidas bien diseñadas, preguntados por la viabilidad, factibilidad y adecuación de las medidas de su competencia en la ENI-PSH, vuelve a darse una gran variedad entre los ayuntamientos, que se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 11. Apreciación sobre el diseño de la ENI-PSH por parte de las *EELL*.

Ayuntamiento	VIABLES	FACTIBLES	ADECUADAS	Ayuntamiento	VIABLES	FACTIBLES	ADECUADAS
<b>Albacete</b>	Sí	No	Sí	Móstoles	No	No	Sí
<b>Alicante</b>	No	No	Sí	<b>Murcia</b>	Sí	Sí	No
Badalona	No	No	Sí	Ourense	Sí	No	No
<b>Castellón</b>	No	Sí	No	<b>Oviedo</b>	Sí	Sí	Sí
<b>Ciudad Real</b>	No	Sí	No	Palencia	No	Sí	No
Dos Hermanas	Sí	No	No	<b>Pamplona</b>	No	No	Sí
Gijón	Sí	No	No	Parla	No	Sí	No
<b>Huesca</b>	No	Sí	No	<b>Sta. Cruz de Tenerife</b>	Sí	Sí	Sí
<b>Jaén</b>	No	No	Sí	Segovia	No	Sí	No
<b>Las Palmas de G.C.</b>	No	No	Sí	<b>Sevilla</b>	Sí	No	Sí
<b>León</b>	No	Sí	No	Soria	No	Sí	No
<b>Madrid</b>	Sí	No	No	Terrassa	No	Sí	No
Mataró	No	Sí	No	<b>Teruel</b>	No	No	Sí
<b>Melilla</b>	No	Sí	No	<b>Zaragoza</b>	Sí	Sí	Sí

**Notas:** En negrita, las capitales de provincia. El marco azul a la izquierda señala las ciudades con más de 200.000 habitantes. Fuente: Elaboración propia.

Oviedo, Santa Cruz de Tenerife y Zaragoza son las únicas ciudades que han señalado las tres características. Albacete, Murcia y Sevilla han señalado dos, pero solo coinciden en la viabilidad. El resto solo ha marcado una de las características. Como se ha podido ver en el cuadro anterior, la más mencionada es la factibilidad (15), seguida de la adecuación (12). La que menos, la viabilidad, con 10 respuestas.



Las respuestas facilitadas por las CCAA y las EELL apuntan a algún fallo en un diagnóstico compartido en el momento de la planificación de la ENI-PSH, ya que casi la mitad (tanto de CCAA como de EELL) consideran que las medidas de la ENI-PSH o no están bien diseñadas o no son adecuadas para las necesidades en los respectivos territorios, incluso aunque consideren que, en general, el diseño está correcto para lograr los objetivos de la Estrategia. Por otro lado, la falta de adecuación puede estar afectando a la implementación de las medidas en CCAA y EELL que la han hecho notar en sus respuestas al cuestionario.

Los participantes en los dos **grupos de discusión estructurados** destacaron problemas de diseño en la ENI-PSH, proponiendo diferentes tipos de medidas para mejorar. La única que logró unanimidad apareció en el grupo formado por representantes de las administraciones públicas y consistía en sustituir la estrategia por un *plan integral de erradicación del sinhogarismo*. Con este cambio se pretendía dar mayor concreción a la planificación a esta materia (que no sea una mera declaración de intenciones, indicaron), al considerar que un plan integral llevaría aparejado unos planes anuales, un presupuesto, etc. Ambos grupos coincidieron en la necesidad de que el diseño lleve aparejado un presupuesto y también un co-liderazgo entre el departamento que lleva los servicios sociales y el competente en vivienda. También detectaron diversos problemas relacionados con el reparto competencial entre niveles de gobierno y la aparente falta de comunicación entre ellos, para lo que también consideraron necesario clarificar estas cuestiones.

### **Participación en el diseño de las administraciones competentes**

En el documento de formalización de la ENI-PSH se asegura que, debido a su naturaleza de “marco de enfoque, método y acción compartido” se ha buscado la cooperación con las CCAA, las EELL y las entidades del tercer sector, añadiendo que en su elaboración “se ha consultado también a las personas sin hogar” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 9). Sin embargo hay **pocas evidencias de esa participación en el diseño** de la ENI-PSH de todos los actores implicados, que se produjo, en todo caso, previamente a la aprobación de la Estrategia, y principalmente durante el año 2014. Estas actuaciones se centraron en reuniones y, en algún caso, la creación de grupos de trabajo, en las que se presentó el proyecto por parte de la DGSFI y el responsable de la asistencia técnica a distintos actores (tanto de la AGE como de las ONG). En general, de las intervenciones de los participantes recogidas en las actas se desprende que se trataba de reuniones muy preliminares, sin que se llegaran a acordar contenidos ni compromisos concretos por parte de los asistentes, así como que el proyecto original no sufrió prácticamente variaciones hasta el documento final<sup>37</sup>.

Como trámite preceptivo antes de elevar el texto al Consejo de Ministros, la ENI-PSH fue presentada “a modo informativo” en el quinto punto del orden del día del CTSS y SAAD celebrado el 7 de octubre de 2015, previa presentación a la Comisión Delegada (22 de septiembre de 2015). Desde la DGSFI se ha asegurado que en aquel momento hubo bastante consenso sobre el contenido de la estrategia, y que en estas reuniones no se produjo prácticamente debate. En cualquier caso, al no someterse a aprobación, no se recabó el apoyo expreso a la iniciativa por parte de los consejeros autonómicos.

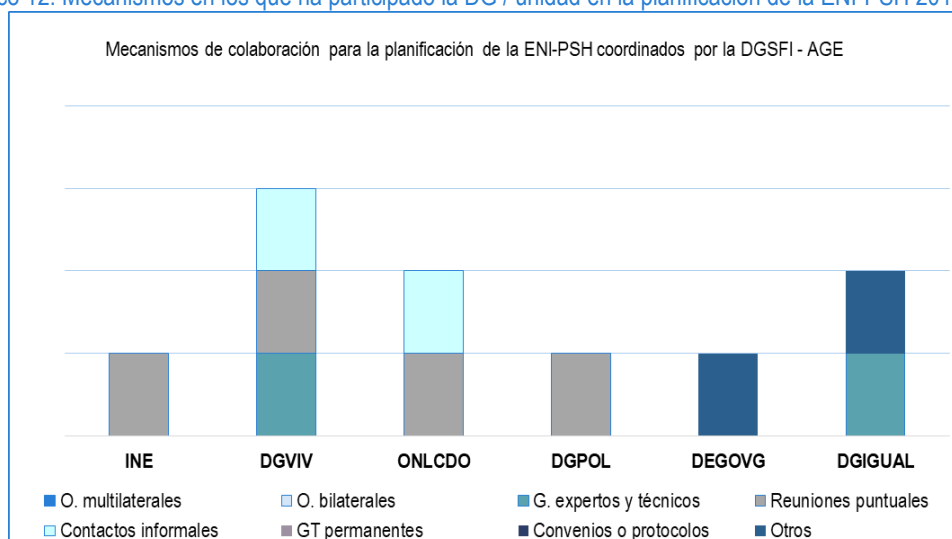
No se han facilitado actas de otras reuniones posteriores. En las entrevistas realizadas hay coincidencia en señalar que, además, desde la aprobación de la ENI-PSH se abandonaron casi por completo este tipo de trabajos de cooperación hasta mediados de 2018, cuando se retomó el interés por impulsar la Estrategia y se volvió a contactar con los ministerios.

<sup>37</sup> Según se ha sabido a través de las entrevistas realizadas, se produjeron tres reuniones del grupo de cooperación técnica existente en el seno del CTSS y SAAD en el que participaron algunas CCAA y representantes de las entidades locales. Y también alguna reunión del subgrupo dedicado a mejorar las estadísticas del INE. Esos contactos se limitaron a un periodo inmediatamente anterior a la aprobación de la estrategia.

## Administración General del Estado

De las unidades de la AGE que cuentan con medidas en la ENI-PSH solo seis han declarado haber participado en el proceso de elaboración de la estrategia coordinadas por la DGSFI (INE, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, Dirección General de Policía, Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad), mientras que 12 han indicado que no lo han hecho y otras cinco que no lo saben. Respecto a los mecanismos de colaboración, la mayoría han señalado únicamente la existencia de reuniones puntuales y contactos informales.

Gráfico 12. Mecanismos en los que ha participado la DG / unidad en la planificación de la ENI-PSH 2015-2020,



Fuente: Elaboración propia.

En varias unidades se desconoce la razón respecto a la ausencia de participación en la planificación de la estrategia (Consejo General del Poder Judicial, Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, Centro de Investigaciones Sociológicas e Imserso). Otras indican que No le ofrecieron en su momento la posibilidad de participar (las tres unidades del Ministerio de Justicia y el Instituto de la Juventud) y el Instituto de la Mujer respondió que la ENI-PSH “hasta el momento era desconocida para este Servicio<sup>38</sup>”.

Las diferencias en las respuestas de las unidades de la AGE invitan a concluir que no se llevó a cabo un proceso claramente definido en el que todos los actores tenían claro su papel. Por otra parte, no hay evidencias de que haya existido una actividad organizada por la unidad responsable de la intervención, la DGSFI, para recoger las ideas de los actores en el momento de la planificación sino que más bien se limitó a informar del diseño realizado, aunque sí se organizaron algunas reuniones preparatorias que parece que dieron poco resultado.

## Comunidades Autónomas

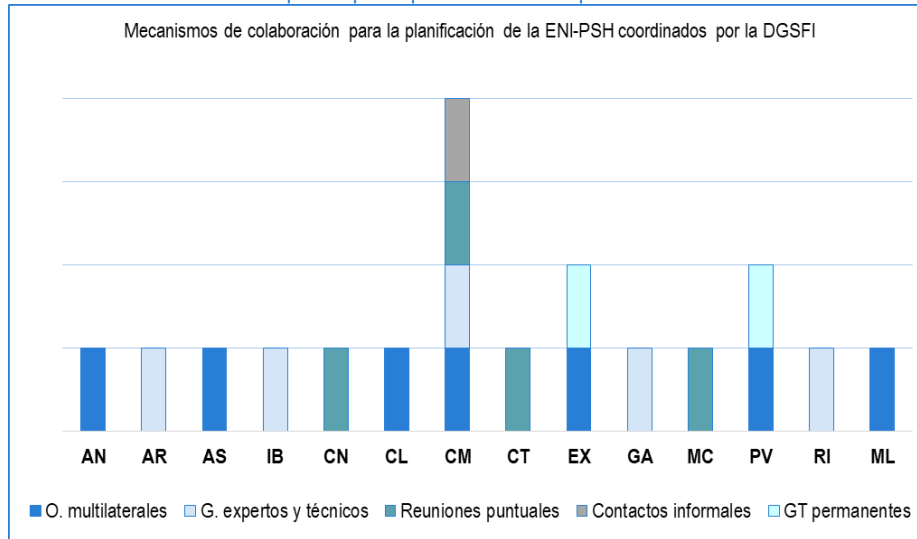
La elaboración de la ENI-PSH tampoco parece haber contado con la participación masiva y frecuente de las CCAA pese a la existencia de grupos *ad hoc* y órganos para ello (aunque sí se ha dado más y mejor, en ocasiones, que con la AGE). Catorce CCAA han descrito mecanismos de participación habilitados en la fase de planificación de la ENI-PSH bajo la coordinación de la DGSFI, siendo los órganos de cooperación multilaterales (el más importante, como ya se ha dicho, es el CTSS y SAAD) los más citados seguidos de los grupos de expertos y técnicos y las reuniones puntuales. En alguna ocasión, las CCAA han indicado que la participación se ha articulado en grupos de trabajo permanentes o en reuniones, y Castilla y León ha querido mencionar el envío de “alegaciones a los documentos enviados por el MSCBS cuando la Estrategia estaba elaborándose”. En ningún caso se han utilizado

<sup>38</sup> De hecho, como se verá en el apartado de difusión de la ENI-PSH esta unidad indicó que no conocía la Estrategia.



otros mecanismos de participación como los órganos de colaboración bilaterales o los convenios o protocolos de colaboración escritos. Los datos resumidos se recogen en el gráfico siguiente.

Gráfico 13. Mecanismos en los que ha participado la CA en la planificación de la ENI-PSH 2015-2020.



Fuente: Elaboración propia.

Cantabria, Comunidad de Madrid, Navarra y Ceuta han señalado que no han participado en ninguno de los mecanismos sugeridos durante la planificación de la ENI-PSH. Preguntadas por los motivos, la Comunidad de Madrid ha respondido que “no le han ofrecido la posibilidad de participar”, y las otras tres han indicado desconocerlos. Ninguna ha manifestado su falta de interés para participar.

Quizás la falta de continuidad de las reuniones preparatorias de la ENI-PSH mencionadas en los párrafos anteriores puede haber influido en el *olvido* de la participación autonómica en las reuniones convocadas por los responsables de la estrategia para su elaboración. Aunque es cierto que fueron pocas, sí se produjeron dichas reuniones, y en ellas participaron toda las CCAA. A esta razón pueden añadirse los cambios de equipos y responsables en los años transcurridos.

### Entidades locales

La gran mayoría de los ayuntamientos encuestados (71,4%) no ha participado en la planificación de la ENI-PSH y un 19% más no sabe si lo ha hecho. Estos datos evidencian que no han funcionado, cuando menos, los sistemas de transmisión de la información sobre las posibilidades de participación desde la FEMP (asociación de entidades locales que ha participado en las reuniones mencionadas por la DGSFI) hacia los ayuntamientos, ni tampoco los de la propia unidad responsable de la intervención haciendo partícipes de la elaboración de la Estrategia a los municipios, cuestión muy relevante en cuanto que la ENI-PSH pone el acento en el “liderazgo del sector público y, en especial, de las administraciones locales que (...) llevan a cabo las principales actuaciones”<sup>39</sup>.

De hecho, la principal motivación por la que no han participado los ayuntamientos es que “no le han ofrecido la posibilidad de participar”. Esta respuesta ha sido marcada por el 75,6% de los ayuntamientos<sup>40</sup>, y ninguno ha señalado la opción “no estaba interesado en participar”, lo que descarta en principio la falta de interés, aunque tampoco lo han intentado<sup>41</sup>. El resto de respuestas se reducen al desconocimiento de la razón de esa falta de

<sup>39</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2016) p. 9.

<sup>40</sup> Téngase en cuenta que esta pregunta estaba solamente dirigida a los ayuntamientos que habían respondido que no han participado en el proceso de elaboración de la Estrategia.

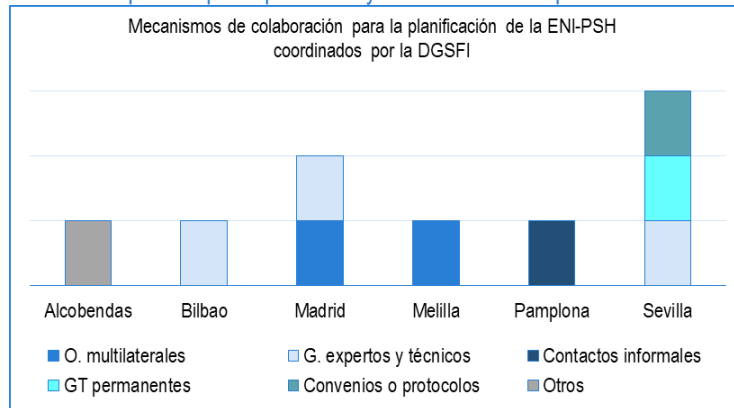
<sup>41</sup> No se ha registrado ninguna respuesta en esta opción.



participación (10 respuestas, 22,2%) por diferentes motivos, incluida la reciente incorporación al puesto. En un caso se ha mencionado la falta de competencia para ello (Palma).

Seis ayuntamientos han detallado los mecanismos de cooperación utilizados. Sevilla ha sido el municipio que ha participado en más mecanismos, ya que ha reportado tres (los grupos de trabajo permanentes, los convenios o protocolos y grupos de expertos). Melilla ha marcado la participación a través de los órganos multilaterales: puede tratarse del CTSS y SAAD al que asiste como Ciudad con Estatuto de Autonomía y sus grupos de trabajo dependientes. Los datos se resumen en el gráfico siguiente.

Gráfico 14. Mecanismos en los que han participado los ayuntamientos en la planificación de la ENI-PSH 2015-2020.



Fuente: Elaboración propia.

### Complementariedad de la intervención

Según la información recogida de las entrevistas con los responsables y actores relevantes, no se examinó la **complementariedad** de la ENI-PSH en el momento de su elaboración con otras actuaciones o programas vigentes en aquel momento ni tampoco se planteó un análisis de la arquitectura institucional de la Estrategia desde el sistema público de servicios sociales, por ejemplo con la Estrategia de lucha contra la pobreza, el Plan de acción de inclusión social, el Plan estatal de vivienda, el Plan de acción de la implementación de la agenda 2030, el Plan estratégico de Igualdad de oportunidades, o el Plan de lucha contra los delitos de odio, entre otros. Esta cuestión de la complementariedad y la búsqueda de sinergias es especialmente relevante en las medidas de la ENI-PSH dirigidas a los colectivos vulnerables que pueden tener más riesgo de finalizar en situación de sinhogarismo. En la ENI-PSH se han contabilizado las siguientes actuaciones para estos colectivos:

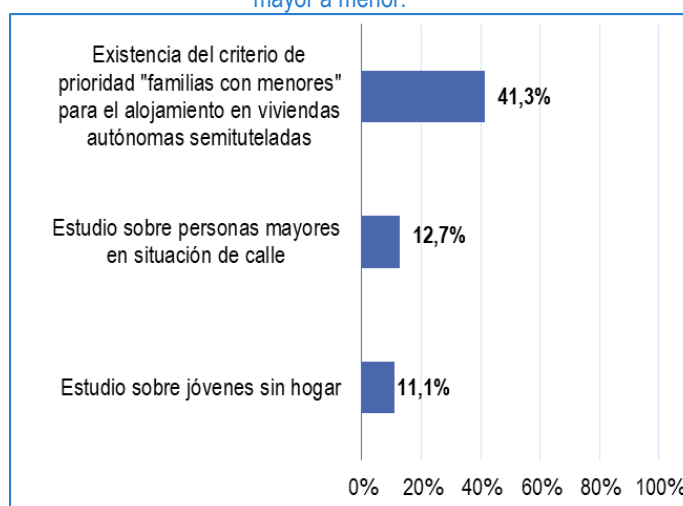
- **Población reclusa.**- En la ENI-PSH hay contempladas dos medidas para este colectivo que han sido realizadas en torno a un 18% por las Comunidades y Ciudades de Ceuta y Melilla. La realización de programas dirigidos a la reconciliación y reintegración familiar de personas en última etapa de condena fue implantada en Illes Balears, Galicia y Comunidad Foral de Navarra. El País Vasco tiene intención de ponerla en marcha durante el 2020. La existencia de un protocolo preventivo de sinhogarismo en los procesos de salida de las instituciones penitenciarias fue realizada en Castilla y León, Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y en Melilla y está previsto su realización en 2020 por la Comunitat Valenciana.
- **Mayores.**- La elaboración de un estudio sobre personas mayores en situación de calle solo ha sido llevado a cabo por el País Vasco, y, entre las EELL, en ocho municipios: Almería, Barakaldo, Bilbao, Guadalajara, Jaén, Madrid, Pamplona y València. Además, tienen prevista su realización durante el 2020 las localidades de Albacete, Alcalá de Henares, Alcorcón, Elche / Elx y Murcia.
- **Refugiados.**- Aragón, Castilla - La Mancha, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco poseen un protocolo preventivo de sinhogarismo en los procesos de salida de centros de acogida a refugiados.



- **Inmigrantes.**- Aragón, Castilla - La Mancha, Extremadura, País Vasco y Melilla poseen un protocolo preventivo de sinhogarismo en los procesos de salida de centros de acogida a inmigrantes vulnerables. La Comunitat Valenciana tiene previsto su elaboración en este año 2020.
- **Menores.**- La existencia del criterio de prioridad a familias con menores para el alojamiento en viviendas autónomas *semituteladas* no se da en ninguna de las Ciudades Autónomas pero sí en la mitad de las Comunidades Autónomas, es decir, en Aragón, Castilla - La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco. En cambio, existencia de un protocolo preventivo de sinhogarismo en centros educativos cuando haya situaciones de convivencia insostenible en el hogar únicamente ha sido realizada por Castilla-La Mancha y está prevista por el País Vasco su realización en 2020. En las EELL; la existencia del criterio de Prioridad "familias con menores" para el alojamiento en viviendas autónomas *semituteladas* se da en 26 ayuntamientos de los 63 encuestados. Además, otros dos (Albacete y Guadalajara) tienen planeada su realización en 2020.
- **Jóvenes.**- Dentro de este ámbito, la medida que ha tenido menos acogida ha sido la de realizar un estudio sobre jóvenes sin hogar, ya que sólo ha sido implementada por el País Vasco, y en siete municipios (Barakaldo, Bilbao, Cartagena, Madrid, Málaga, Pamplona y Valencia) aunque está también previsto para el año 2020 en Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Badalona, Barcelona, Elche / Elix y Murcia. Por otro lado, la elaboración de un protocolo preventivo de sinhogarismo en servicios a jóvenes cuando haya situaciones de convivencia insostenible en el hogar también ha tenido baja incidencia, tan sólo realizado por el Aragón y Comunitat Valenciana aunque está también prevista para el 2020 por el País Vasco.

Sin embargo, la medida realización de programas de apoyo a la vida independiente de **menores tutelados** por la Administración a partir de 18 años ha sido implementada por un 63% de las CCAA encuestadas. De hecho, este colectivo en concreto y su gestión es una preocupación importante que apuntaron los gestores de las administraciones públicas que participaron en el Grupo de Discusión Estructurado realizado para esta evaluación. Los participantes señalaron esta cuestión como una de las principales medidas que han de llevarse a cabo para solventar los riesgos o barreras detectados en la implementación de la ENI- PSH.

Gráfico 15. Medidas dirigidas a los colectivos más vulnerables y realizadas por las EELL entre 2015-2019, ordenadas de mayor a menor.



Fuente: Elaboración propia.

La utilización generalizada de los recursos para estos colectivos, sin considerar si se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, en riesgo de terminar en calle, está provocando el desbordamiento de los recursos de la red de personas sin hogar para atender a estas situaciones de emergencia que son más propias de la exclusión social que de las personas sin hogar por las características de los colectivos.





A ello hay que añadir que las características de estos recursos no son los adecuados para cubrir las necesidades de esos colectivos. Hay un consenso entre los actores implicados en que la utilización de los recursos de la red para personas sin hogar para estos colectivos no es la más adecuada, sobre todo en el caso de los jóvenes extutelados.

## 4.2. Estructuras e instrumentos de la ENI-PSH

Para que una intervención pública tenga el éxito esperado debe proveerse para su despliegue de mecanismos e instrumentos de implementación así como de los recursos necesarios que garanticen el desarrollo adecuado que permitan la ejecución de la intervención en los plazos establecidos para la consecución de sus objetivos.

Se analiza en este apartado la gobernanza entendida como la existencia de un liderazgo y modelo de gestión de la estrategia, los mecanismos de coordinación, el sistema de seguimiento, los sistemas de información y la evaluación y los recursos destinados a la implementación.

### 4.2.1. Liderazgo y modelo de gestión

El despliegue de la ENI-PSH requiere la necesaria gobernanza que promueva y lidere su impulso, que desarrolle un modelo de gestión operativo concretando en el tiempo las acciones a desarrollar y que resuelva los posibles conflictos durante la implementación de la intervención para avanzar en la consecución de los resultados y objetivos definidos. Para ello la existencia de un **liderazgo claro que impulse el despliegue** e implementación de la ENI-PSH es una cuestión relevante que no está bien definida en el texto aprobado de la estrategia.

A pesar de que las materias para abordar el sinhogarismo son de competencia de los tres niveles de gobierno y de diversa naturaleza, el liderazgo de esta política corresponde al Ministerio responsable de los servicios sociales, en este caso el MSCBS; en sus competencias a nivel de la AGE, a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales y dentro de ella a la Dirección General de Servicios para la Familia e Infancia (DGSFI). Son tres las subdirecciones generales que tienen asignadas funciones relacionadas con la ENI-PSH: la de Programas Sociales, la de Organizaciones No Gubernamentales y Voluntariado y la de las Familias, según se ha indicado en el cuestionario distribuido. Esta arquitectura ha permanecido bastante estable en el tiempo y ya venía realizando las actividades que la ENI-PSH encarga a la DGSFI.

Si bien en la elaboración de la estrategia el liderazgo fue de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, para su despliegue el texto aprobado por el Consejo de Ministros no deja claras las responsabilidades de la gobernanza. De hecho, aunque, para el seguimiento, sí indica que es el MSCBS el responsable de realizar dichos informes, no señala otras responsabilidades en esta materia. En opinión del experto en sinhogarismo Pedro Cabrera deberían ser las CCAA y las grandes ciudades las que tendrían que aprobar una estrategia en su territorio, reservándose el Estado el control de la calidad asistencial y el sistema de información que permitiera el seguimiento de las acciones y la corrección en el caso de que las medidas que no funcionaran.

En los trabajos de evaluación se ha constatado que *de facto* es la DGSFI la unidad que lidera el despliegue y es reconocida por los actores clave de la intervención como unidad responsable, principalmente la SGPS. Tanto los departamentos ministeriales como las administraciones autonómica y local, así como las entidades del tercer sector, ven a la DGSFI como el interlocutor para todo lo referente a la ENI-PSH. No obstante, el carácter transversal de muchas de las acciones de la ENI-PSH hace que exista un consenso bastante amplio entre los actores clave de la necesidad de que *coparticipen en el liderazgo* los departamentos de vivienda y salud como unidades especialmente involucradas en la ENI-PSH y su enfoque de *housing first* (vivienda primero).



El despliegue de la ENI-PSH se ha visto condicionado por varios factores. Uno es la **falta de impulso institucional** desde su aprobación por parte del Consejo de Ministros. De hecho, se ha puesto de manifiesto en las entrevistas realizadas que ha sido a partir de junio de 2018, un año antes de la finalización de la estrategia, cuando se ha retomado el interés por impulsar la ENI-PSH. Durante este periodo de inactividad tanto la DGSFI como el resto de actores clave (departamentos ministeriales, administración autonómica y local, y tercer sector) reconocen la falta de interacción entre ellos. La DGSFI desconoce en el momento de la evaluación el nivel de implementación de la ENI-PSH en todos los niveles de gobierno, la existencia o no de dificultades o barreras a la implementación de las medidas, y no se tiene información exhaustiva de la existencia de planes o estrategias regionales. Tampoco en la elaboración de las estrategias regionales de personas sin hogar se observa una participación o seguimiento por parte de la DGSFI. Así, las CCAA y las EELL no consultan al ministerio sobre el diseño de sus actividades en este sentido, ni este pide información, siquiera a nivel de seguimiento de la Estrategia.

La situación de crisis económica y sus consecuencias en cuestión de déficit presupuestario han incidido en esta falta de impulso de las administraciones públicas, pero, como considera el CES, “si bien la crisis económica ha propiciado el impulso de la solidaridad general y un cambio en las formas de provisión de las necesidades sociales, la colaboración complementaria del tercer sector no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las administraciones públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro” (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p. 183).

Otro factor es la ausencia de un **modelo de gestión** que haga operativas en el tiempo las actividades y acciones para la implementación de las medidas y en el que se requiere, por la naturaleza de la intervención, una implicación y compromiso de las administraciones involucradas y, por tanto, donde debieran primar los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación. En el texto de la ENI-PSH no se aborda esta cuestión, ni contempla la realización de planes de acción que articulen un despliegue e implementación progresiva y que fijen el compromiso de las distintas administraciones en presupuesto y consecución de metas intermedias concretas. Tampoco en los trabajos de evaluación se han encontrado evidencias de la existencia de una gestión estructurada para el despliegue operativo de la ENI-PSH. La implementación de las medidas se realiza por parte de cada unidad responsable en función de sus propias prioridades y sin una programación conjunta ni fijación de objetivos intermedios.

Los aspectos relacionados con la gobernanza, en concreto la falta de liderazgo, la escasa implicación y coordinación por parte de todos los niveles de la Administración, ha sido considerada como el principal problema de la ENI-PSH por los participantes en la técnica grupal. Una cuestión que destacaron los dos **grupos de discusión estructurados** fue la necesidad de aclarar el liderazgo de la ENI-PSH, profundizando en él para lograr mayores resultados.

En algunos casos se concretaron las dificultades que las entidades locales, últimas gestoras de las medidas de la estrategia, podían sufrir, sobre todo de falta de financiación para llevar a cabo las actividades relacionadas, sobre todo, con el acceso a la vivienda de las personas sin hogar. De hecho, para el grupo compuesto por representantes de ONG la gobernanza fue el problema más importante de la ENI-PSH, junto con la falta de presupuesto y los problemas de enfoque.

#### 4.2.2. Mecanismos de coordinación, colaboración y participación

La coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones competentes (sobre todo la AGE y las CCAA) en materia de servicios sociales se realizan principalmente en el CTSS y SAAD. En el pleno se aprueba anualmente el reparto del 0,7% del IRPF a las CCAA (80%) y el Estado (20%) para la financiación del sistema público de servicios sociales y otras acciones en esta materia entre las que se encuentran algunas acciones de la estrategia. Dependiendo del CTSS y SAAD se constituyeron los grupos de trabajo de apoyo a la ENI-PSH. Pero posteriormente a la aprobación de la Estrategia no se ha realizado ningún seguimiento en el seno del citado órgano de cooperación multilateral.



Por su parte la DGSFI, en lo referente a la implementación de la estrategia, ha indicado en el cuestionario haber utilizado de forma puntual diversos mecanismos de coordinación (la mayoría ya existentes). En primer lugar, el **Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica**<sup>42</sup> con CCAA y FEMP ya venía trabajando en esta materia desde 2009, y que fue ampliado para el despliegue de la ENI-PSH. Y en segundo lugar, el **Grupo de Trabajo con ONG** para la ENI-PSH dependiente del Consejo Estatal de ONG de Acción Social.

Cuadro 12. Mecanismos formales de coordinación.

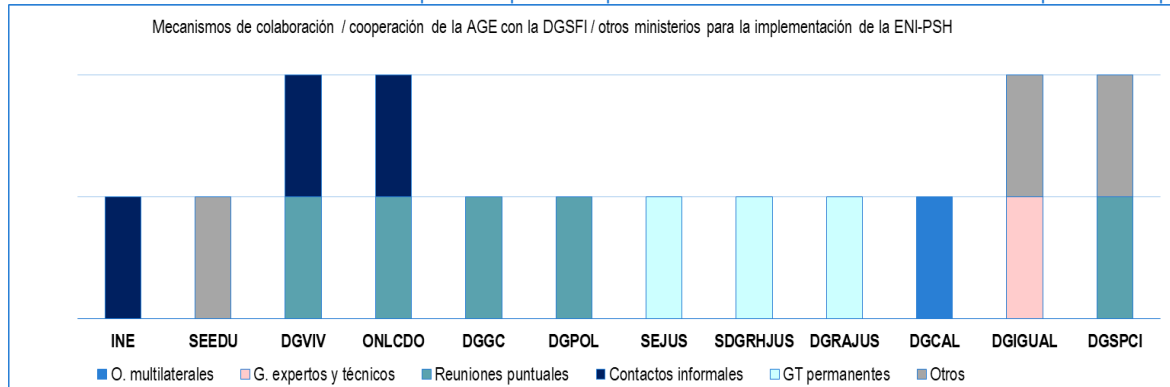
Mecanismo	Objetivo	Miembros	Últimas reuniones
Grupo de trabajo de Cooperación Técnica con CCAA y FEMP de Personas sin Hogar y la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020	Desarrollo de la Estrategia	AGE, CCAA, FEMP y Ayuntamientos de Barcelona, Bilbao, Madrid y Zaragoza	8-5-2018
Grupo de Trabajo con ONG para la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020. Dependiente del Consejo Estatal de ONG de Acción Social	Propuestas de ONG y Estrategia	AGE y Tercer Sector	15-1-2018 24-5-2018 12-9-2019

Fuente: Elaboración propia.

Además de estos mecanismos formales, la DGSFI ha indicado que, de forma permanente, se suelen celebrar reuniones informales, de grupos de expertos o grupos técnicos; foros de debate y participación; contactos telefónicos y presenciales. Este tipo de mecanismos informales se han utilizado con el tercer sector y con otras unidades ministeriales (si bien en este último caso de forma puntual), pero no tanto, salvo excepciones, con las CCAA y EELL.

Sin embargo, casi la mitad de las **unidades de la AGE** encuestadas (47,8%) indicaron que no participan en ningún mecanismo de colaboración o cooperación para la implementación de las medidas de la ENI-PSH con la DGSFI o con otros ministerios. Las 12 restantes (52,2%) sí participan, siendo el mecanismo más utilizado las reuniones puntuales (Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, Dirección General de la Guardia Civil y Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación), seguidas de los contactos informales y de los grupos de trabajo permanentes. Solamente la Dirección General de Cooperación Autónoma y Local relaciona convocatorias de los órganos multilaterales, lo que se debe con toda seguridad a su asistencia a todas las reuniones (comisiones interministeriales, comisiones delegadas, conferencias sectoriales...), que realiza en cumplimiento de sus funciones de coordinación dentro de la AGE de las relaciones entre las distintas unidades.

Gráfico 16. Fórmulas de colaboración o cooperación para la implementación de la ENI-PSH en la AGE. Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>42</sup>Entre los trabajos previos de este grupo destaca el documento Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales: 100 argumentos y propuestas (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011)



Se detectan algunas incoherencias en las respuestas de las unidades en cuanto a la concreción de la actividad de los mecanismos de colaboración: Sobre la **frecuencia** de estos grupos, las fechas aportadas son bastante dispares, si bien todas ellas (excepto una, en 2018) se han producido en el último trimestre de 2019, lo que evidencia la falta de actividad desde la aprobación de la estrategia y apoyaría la intención de la DGSFI de retomar los contactos para la implementación de la ENI-PSH en el último año. Tampoco han podido concretar el número convocatorias, reuniones, ni documentos relacionados con las fórmulas de cooperación y colaboración utilizadas. Se destaca con asterisco en el cuadro siguiente.

Cuadro 13. Actividad de las unidades de la AGE en los mecanismos de cooperación / colaboración con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH.

(Núm.)	Órganos. multilaterales	Grupos de expertos y técnicos	Reuniones puntuales	Contactos informales	Grupos de trabajo permanentes	Otros
INE				5		
SEEDU						1 (**)
DGVIV			5	3		
ONLCDO			1	5		
DGGC			2			
DGPOL			2			
SEJUS					(*)	
SDGRHJUS					(*)	
DGRAJUS					(*)	
DGCAL	17					
DGIGUAL		(*)				
DGSPCI			2			

Notas: (\*): Se han señalado como fórmulas de cooperación y colaboración pero no se han indicado ni número de reuniones ni fechas. (\*\*): No se ha especificado.

Fuente: Elaboración propia.

La **valoración de la colaboración** (gráfico siguiente) en la implementación de la Estrategia es en general positiva y de las respuestas recibidas se desprende la consideración del buen funcionamiento y resultado de los mecanismos más informales de colaboración y cooperación en la implementación de la ENI-PSH. Aunque un 39,1% no sabe o no contesta, lo cierto es que las valoraciones más positivas (colaboración totalmente adecuada o suficiente y buena colaboración) son el 43,4% de las valoraciones, mientras que las más negativas (colaboración escasa o nula) suman el 17,3%.

Gráfico 17. Valoración de los mecanismos de colaboración / cooperación con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH en la AGE. Ordenadas de mayor a menor valoración.



Fuente: Elaboración propia.



Las **razones de no participar en la implementación de la estrategia** ofrecidas por las unidades son diversas. Cinco unidades han indicado que no saben dichas razones (Consejo General del Poder Judicial, Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, Centro de Investigaciones Sociológicas, Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, Imserso). El Consejo General del Poder Judicial indicó no “tener constancia de ningún ofrecimiento de colaboración” y el Imserso señaló que “por nuestra parte no hemos colaborado de manera activa en el desarrollo de esta Estrategia, ni hemos llevado a cabo ninguna acción o proyecto específico en la materia”.

### Comunidades Autónomas

En la visión de las **CCAA**, esta colaboración / cooperación para la implementación de la ENI-PSH está siendo algo escasa. Únicamente nueve CCAA han respondido que participan en dichos mecanismos y el cauce de participación mayoritario se ha consignado en los grupos de expertos y técnicos (6 respuestas) manteniendo el segundo lugar los órganos de cooperación multilaterales (5 respuestas). En pocas ocasiones se utilizan otros mecanismos, como se refleja en el cuadro siguiente.

Cuadro 14. Participación de las CCAA en mecanismos de colaboración / cooperación para la implementación de las medidas de la ENI-PSH con la DGSFI. Número de convocatorias, reuniones, documentos... Respuesta múltiple.

(Núm.)	AN	AR	CM	EX	GA	MC	PV	RI	ML
<b>Órganos. multilaterales</b>	5		2	1			1		1
<b>Grupos de expertos y técnicos</b>	2	1	4		1	2			
<b>Reuniones puntuales</b>			3						
<b>Contactos informales</b>			20						
<b>Grupos de trabajo permanentes</b>				1					

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la **frecuencia** de estos mecanismos, los datos recogidos no permiten establecer un calendario exhaustivo ni un número exacto de reuniones convocadas o celebradas, ni de documentos presentados desde 2015. Unas CCAA describen una participación más intensa que otras, siendo Castilla - La Mancha la que más contactos ha indicado, especialmente informales (20).

Tampoco se ha podido obtener información de calidad respecto a las fechas de las convocatorias. La mayoría de las CCAA desconoce cuándo se produjeron las reuniones y en ningún caso se ha referido ningún contacto anterior a 2017, periodo de inactividad de la ENI-PSH según la DGSFI, aunque también puede deberse a la falta de información sobre periodos anteriores. Otra razón puede ser que los temas relacionados con la ENI-PSH se hayan tratado entre otras cuestiones de servicios sociales, sin identificarse expresamente en el orden del día o en el objeto de la reunión o contacto, en el seno del CTSS y SAAD.

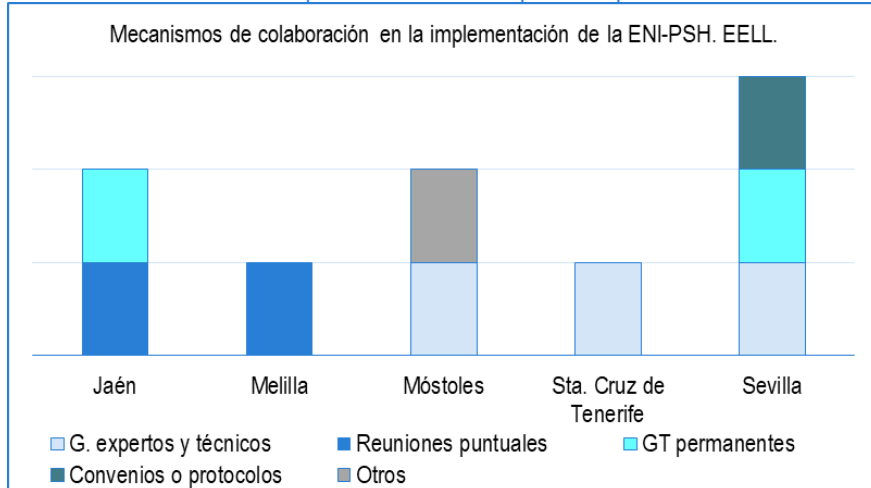
Hasta cuatro CCAA (Canarias, Cataluña, la Comunidad de Madrid y Navarra) han indicado que el principal **motivo por el que no participan** en ningún mecanismo de colaboración con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH es que “no le han ofrecido la posibilidad de participar”. Otras tres (Cantabria, Castilla y León y Ceuta) desconocen el motivo y Asturias explica que si bien se le ha ofrecido la posibilidad de participar, “no ha sido posible por circunstancias propias”.

A la inversa, ninguna CA ha confirmado haber puesto en marcha mecanismos de cooperación o colaboración sobre sinhogarismo con los departamentos ministeriales, lo que parece refrendar la afirmación de la DGSFI, que en la entrevista realizada para esta evaluación indicó que, según sus datos, tampoco la AGE fue consultada por parte de las CCAA a la hora de la elaboración de sus planes estratégicos sobre personas sin hogar.

### Entidades locales

Al igual que durante el proceso de planificación, la gran mayoría de **ayuntamientos** (71,4%) no han participado en ningún mecanismo de colaboración o cooperación en la fase de implementación de la ENI-PSH. Sólo cinco municipios (Jaén, Melilla, Móstoles, Santa Cruz de Tenerife y Sevilla) han contestado que sí participan, sobre todo a través de grupos de trabajo y reuniones puntuales, como se refleja en el gráfico a continuación.

Gráfico 18. Mecanismos de colaboración o cooperación de las EELL para la implementación de la ENI-PSH con la DGSFI.



Fuente: Elaboración propia.

La **frecuencia** de celebración de estos contactos es, de nuevo, muy variable (véase cuadro siguiente). Y, al igual que pasaba con las CCAA, no es posible determinar una periodicidad clara a partir de los datos facilitados por los Ayuntamientos que, en varios casos, han referido únicamente el año (2019 o 2020), o aseguraron desconocer las fechas (Sevilla).

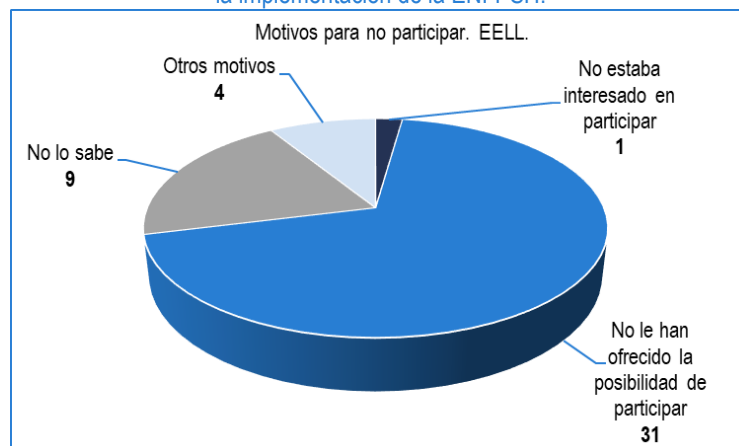
Cuadro 15. Participación de los municipios en mecanismos de colaboración / cooperación para la implementación de las medidas de la ENI-PSH con la DGSFI. Número de convocatorias, reuniones, documentos...

	G. expertos y técnicos	Reuniones puntuales	Grupos de trabajo permanentes	Convenios o protocolos	Otros
Jaén		8	4		
Melilla		3			
Móstoles	20				1
Santa Cruz de Tenerife	5				
Sevilla	4		4	1	

Fuente: Elaboración propia.

En general, parecen funcionar mejor los instrumentos técnicos (grupos de expertos, grupos de trabajo) que los más políticos o formales. Esto es común para todas las políticas públicas, también quizás por la mayor facilidad de reunir a las personas en el nivel técnico.

Gráfico 19. Principal motivo por el que no ha participado en mecanismos de cooperación / colaboración con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.





Excepto el caso del Ayuntamiento de Reus, que indicó que no estaba interesado en participar en mecanismos de colaboración o cooperación con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH, una gran mayoría de municipios (68,9%) han justificado esa **falta de participación en que no se les ha ofrecido esa posibilidad**. La falta de competencia e incluso el desconocimiento de que se pudiera colaborar han sido las respuestas más citadas en el apartado de “Otros motivos”. Y un 20% aseguró desconocer los motivos. A la inversa, solo tres municipios han indicado poner en funcionamiento mecanismos de cooperación o colaboración en materia de sinhogarismo con departamentos ministeriales.

Para el Consejo Económico y Social, “una de las manifestaciones de la ausencia de mecanismos de coordinación (competencia que permanece en manos del Estado) viene dada por las carencias que se detectan en el ámbito de la información sobre las medidas que se están desarrollando en todos los niveles sectoriales y territoriales” lo que dificulta la aproximación a la realidad y la evaluación (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p. 168), y destaca especialmente el desconocimiento sobre las actuaciones más innovadoras están llevando a cabo las entidades locales.

La existencia de **sugerencias** por parte de los actores es un elemento a considerar en el nivel de colaboración. A lo largo de la implementación se han formulado sugerencias, la mayor parte relativas a la propia implementación de la ENI-PSH y a sus mecanismos de coordinación. Lo han hecho los ministerios de Fomento (implementación de medidas), Justicia (mecanismos de coordinación), Sanidad, Consumo y Bienestar Social (mecanismos de coordinación e implementación de medidas) y el tercer sector (implementación de medidas). Salvo las realizadas por el Ministerio de Fomento, todas las demás han tenido algún efecto en el desarrollo actual de la ENI-PSH, según los resultados del análisis de los cuestionarios.

Cuadro 16. Presentación de sugerencias y efectos. DGSFI.

Actores que han presentado sugerencias	Tipo de sugerencia	Efectos SÍ / NO
Mº FOM	Implementación de medidas de la ENI-PSH	NO
Mº JUS	Mecanismos de coordinación	SÍ
Mº SCBS	Mecanismos de coordinación Implementación de medidas de la ENI-PSH	SÍ
TERCER SECTOR	Implementación de medidas de la ENI-PSH	SÍ

Fuente: Elaboración propia.

La información facilitada por la DGSFI no recoge la totalidad de sugerencias emitidas a nivel autonómico y local. En el caso de las **CCAA**, Castilla - La Mancha ha contestado que ha enviado sugerencias, aunque desconoce si la DGSFI ha enviado retroalimentación al respecto, ni tampoco si la sugerencia ha sido tenida en cuenta. En **EELL**, cinco ayuntamientos (Albacete, Alcobendas, Barcelona, Móstoles y Sevilla) han presentado sugerencias para la mejora de la ENI-PSH aunque no han recibido retroalimentación por parte de la unidad responsable de la intervención (salvo Sevilla, que indica que no lo sabe). Otros 13 municipios (Alcalá de Henares, Ciudad Real, Fuenlabrada, Getafe, Guadalajara, Huelva, Huesca, Málaga, Mataró, Pamplona, Salamanca, Telde y Zamora) desconocen si se han enviado sugerencias y los restantes 27 han respondido que no se han remitido.

## Difusión de la ENI-PSH

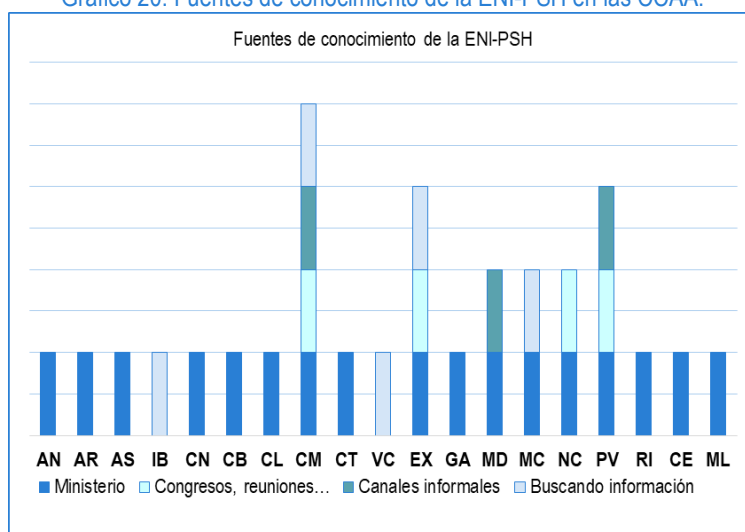
Para la difusión de la ENI-PSH entre los actores institucionales, la **DGSFI** ha enviado “el documento en castellano e inglés de la ENI-PSH 2015-2020 a la Comisión Europea, la AGE, las CCAA y EELL y Tercer Sector”, incluido FEANTSA, y lo ha publicado en la página web del Ministerio. La difusión del documento de la ENI-PSH hacía la ciudadanía también se ha realizado a través de la prensa escrita, la celebración de seminarios divulgativos, las páginas web oficiales y las redes sociales.



No obstante a esa labor de difusión, no todas las unidades de la **AGE** participantes en las medidas de la ENI-PSH dicen conocerla. Hasta siete de ellas (Consejo General del Poder Judicial, Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, Instituto de la Mujer<sup>43</sup>, Instituto de la Juventud, Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales, Dirección General de Migraciones, Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas) indicaron que no la conocían en el cuestionario remitido para esta evaluación. El Centro de Investigaciones Sociológicas explica que la conoce “por ser la directora una académica especializada en personas “sin hogar”. El resto sí la han conocido a través del Ministerio competente.

Esta labor de difusión de la ENI-PHS sí ha surtido efecto en las **CCAA**, ya que todas las consejerías responsables en sinhogarismo han asegurado conocer la estrategia y aunque las fuentes de conocimiento han sido variadas, la respuesta mayoritaria ha sido por la DGSFI, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales o por otras unidades del Ministerio.

Gráfico 20. Fuentes de conocimiento de la ENI-PSH en las CCAA.



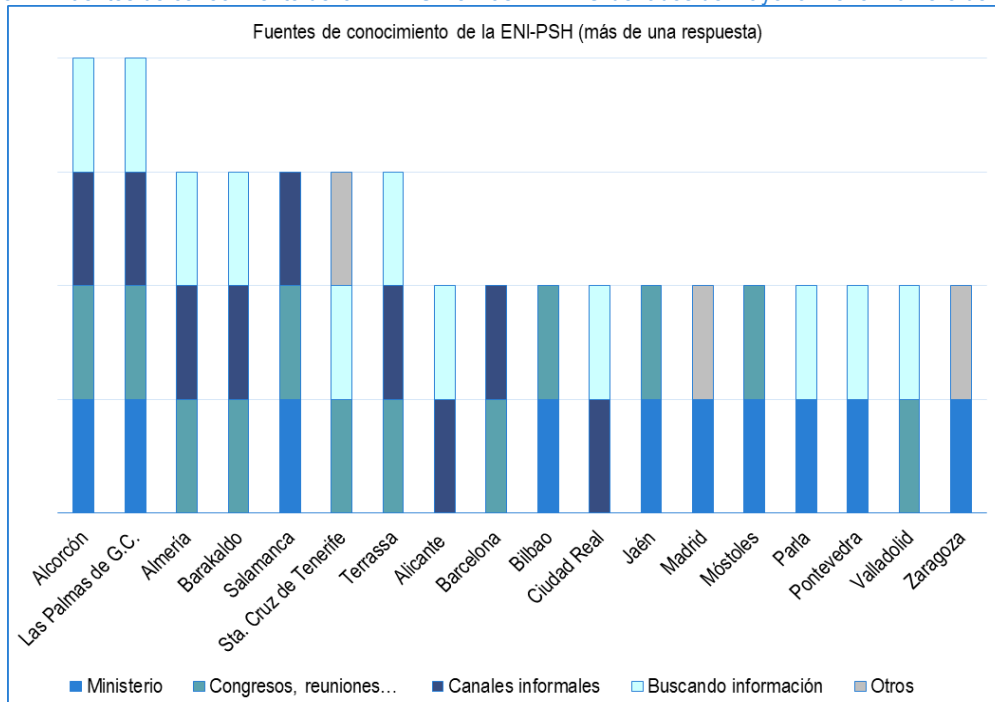
Fuente: Elaboración propia.

A nivel de EELL, 77,8% (49) de los ayuntamientos que completaron el cuestionario conocen la ENI-PSH. La mayor parte de los ayuntamientos de más de 200.000 habitantes han contestado positivamente: Alicante, Badalona, Barcelona, Bilbao, Cartagena, Elche / Elx, Gijón, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Móstoles, Murcia, Oviedo, Palma, Sabadell, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Terrassa, Valencia, Valladolid, Vigo y Zaragoza (22 de los 28 seleccionados, de ese tamaño de población).

Las fuentes de conocimiento son diversas, siendo la más mencionada por los ayuntamientos la opción de “buscando información” (23) seguida de la del MSCBS o sus unidades (19). Casi 20 ayuntamientos han marcado más de una vía por la que les ha llegado información sobre la Estrategia, aunque solamente dos han mencionado las cuatro opciones disponibles en el cuestionario (Alcorcón y las Palmas de Gran Canaria).

<sup>43</sup> Más específicamente, el Instituto de la Mujer (IMUJ) respondió en la pregunta 7 del cuestionario de la AGE sobre los mecanismos de colaboración en la planificación de la Estrategia que “hasta el momento era desconocida para este Servicio”.

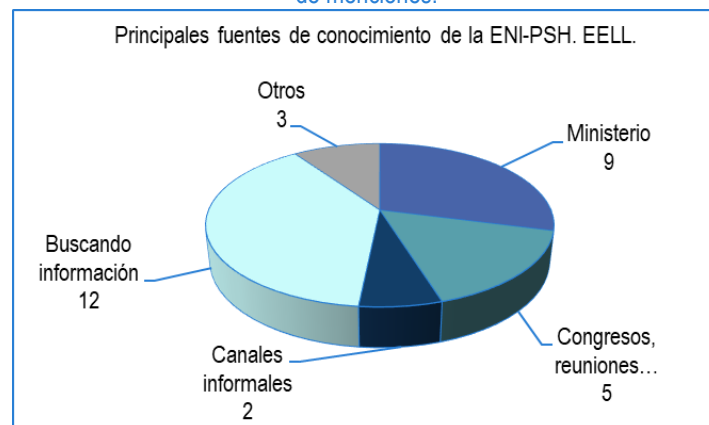
Gráfico 21. Fuentes de conocimiento de la ENI-PSH en las EELL. Ordenados de mayor a menor número de fuentes.



Fuente: Elaboración propia.

Casi la mitad (49,2%, 31 municipios) han señalado únicamente un medio de conocimiento de la ENI-PHS, aunque manteniéndose la elección mayoritaria por la opción “buscando información”, seguida del Ministerio.

Gráfico 22. Respuestas de los 31 ayuntamientos que solo han indicado un medio de conocimiento de la ENI-PSH. Número de menciones.



Fuente: Elaboración propia.

De los datos de las respuestas recogidas se desprende que no ha habido un envío sistemático de información ni por parte de la DGSFI ni por parte de las CCAA, porque no se puede observar ningún patrón común en las vías indicadas por los ayuntamientos por las que les ha llegado información sobre la Estrategia. Además, el hecho de que la fórmula de conocimiento más mencionada sea “buscando información” indica un cierto grado de aleatoriedad en que se haya localizado información relevante sobre la ENI-PSH. Asimismo, que hayan encontrado la información no quiere decir en absoluto que las EELL hayan recibido indicaciones *ad hoc* sobre lo que se espera de ellas en esta materia.



### 4.2.3. Mecanismos de seguimiento, sistema de información y evaluación

La estrategia ENPSH, en su apartado 6 de Evaluación y financiación de la estrategia, define un **mecanismo básico de seguimiento** (la estrategia lo considera evaluación pero, por tal como está descrito, se adapta más a un mecanismo de seguimiento que a una evaluación) a través de la realización de un informe intermedio en 2019 y otro final en 2021 y centrado en el seguimiento de los indicadores propuestos para cada objetivo en la propia estrategia.

El MSCBS es el responsable de la realización del seguimiento de la ENI-PSH y únicamente la **DGSFI** ha señalado como actividad de seguimiento y evaluación el encargo de este informe, fechado el 30 de julio de 2019. Pero, con esa salvedad, según la información disponible, no se ha realizado ninguna de las actividades más comunes para el seguimiento de una intervención pública como la creación de un comité o comisión de seguimiento, la elaboración de instrucciones o guías para ayudar a la implementación o la existencia de un sistema de información que recoja de forma estructurada la información sobre los indicadores de la ENI-PSH.

A pesar de que no existe un sistema de información establecido, sí se envía información sobre la ejecución de las medidas a la DGSFI aunque esta es escasa, y varía según la administración consultada<sup>44</sup>. Tampoco está establecida la forma, la frecuencia ni el contenido de dicha información. Sin embargo la propia DGSFI ha indicado, en las entrevistas celebradas para esta evaluación, que no se han realizado actividades de seguimiento, por lo que no parece que haya habido utilización de esos escasos envíos de información.

A nivel de la AGE, el 60,8% de las unidades de la **AGE** con actividades en la ENI-PSH han indicado que no envían información a la DGSFI para el seguimiento. Cuatro unidades (Instituto Nacional de Estadística, las direcciones generales de Arquitectura, Vivienda y Suelo; para la Igualdad de Trato y Diversidad, y del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas) han asegurado que sí lo hacen. Y tres de ellas con una frecuencia superior a la anual. La Dirección General de Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas ha indicado, por su parte, que lo hace mensualmente.

Por parte de las **CCAA**, solamente Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja (5 CCAA) envían anualmente información para el seguimiento de la ENI-PSH, además de Andalucía, que ha señalado hacerlo en una frecuencia superior a la anual). Canarias, Cantabria, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Navarra y Ceuta y Melilla no envían información con ese objetivo (9 CCAA). Por último Aragón, Illes Balears, Cataluña y el País Vasco indicaron desconocer la respuesta.

En lo que hace a las **EELL**, casi el 70% de los ayuntamientos encuestados (63) no envía información para el seguimiento de la ENI-PSH. Únicamente ocho municipios (12,7%) -Jaén, Mataró, Móstoles, Sabadell, San Cristóbal de la Laguna, Segovia, Sevilla y Zamora- han asegurado que lo hacen, anualmente o, en dos casos, en una frecuencia superior a la anual.

La información que se recoge sobre las actuaciones en la materia se deriva más bien de las obligaciones informativas de la financiación de actividades previstas por la Ley de Subvenciones que por vincular dicha actuación a la ENI-PSH. Por otra parte, la DGSFI ha reconocido que tampoco por su parte se ha pedido información para rendir cuentas a las CCAA sobre la ejecución de las estrategias autonómicas, sino únicamente en lo que refiere a la financiación de las medidas mediante subvenciones financiadas por el Estado. De la misma forma, las **EELL** no consultan sobre su planificación en sinhogarismo ni la AGE pide información al respecto, siquiera a nivel de seguimiento de la Estrategia.

La existencia de un sistema de información para la ENI-PSH es fundamental para garantizar el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos, máxime en intervenciones en las que están involucrados diferentes niveles de gobierno, estatal, autonómico y local, aunque esta deficiencia no se da solo en la ENI-PSH. El informe

<sup>44</sup> Véanse los anexos de explotación de los cuestionarios (4, 5 y 6).



de 2017 del CES, ya mencionado, hace especial hincapié en la complejidad de la realidad institucional relacionada con los servicios sociales, ya que “coexisten actuaciones en los distintos niveles de la Administración, (y está) necesitada de un sistema de información homogéneo que facilite su conocimiento y evaluación a la luz de la situación y los objetivos” (Consejo Económico y Social (CES), 2017, p.50).

Respecto a los **objetivos generales**, la ENI-PSH diseñó ocho indicadores con tres mediciones previstas (una de base en 2015, otra con su objetivo para 2018 y otra con el objetivo final en 2020). No hay en el apartado explicación alguna de cómo se han establecido las metas parciales ni el objetivo final. Sirva como ejemplo el primer objetivo, reducir el número total de personas sin hogar. Se “cuantifica” en 22.938 personas en 2015, poniéndose como meta en 2018 las 20.000 y en 2020 las 18.000.

La fuente para alimentar todos estos indicadores sobre objetivos generales es la encuesta del INE a personas sin hogar y ello constituye una de las principales carencias de la ENI-PSH, ya que solo fue realizada en 2012. Ello trae como consecuencia que esos mismos datos hayan sido utilizados para establecer la línea de base en el año 2015 (no hay evidencias de que se haya realizado una actualización) y que haya sido imposible cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos marcados para 2018.

En lo que hace a estos **indicadores de seguimiento**, tienen diferente naturaleza y composición, pero en este caso no se especifica, como en los generales anteriormente expuestos, ningún punto de partida o *baseline* ni tampoco hitos ni metas finales. Algunos únicamente recogen como fuente datos de encuestas del INE (tanto de personas como de centros) y otros posponen su definición a una elaboración posterior por parte de la DGSFI con diferentes unidades y actores interesados, desde los departamentos ministeriales a la FEMP, pasando por órganos consultivos como el Consejo de ONG de acción social. No se ofrece ninguna información sobre las razones de esa indefinición, ni tampoco de la falta de información sobre el momento inicial de la ENI-PSH.

En los **grupos de discusión estructurados**, los indicadores fueron apuntados como uno de los problemas de la ENI-PSH, aunque con menor relevancia que otros (5 votos de los 54 expresados). Los dos grupos consideraron un defecto de la ENI-PSH la inexistencia de indicadores de proceso, resultados, impacto, o participación, así como no incluir en los mismos de forma especial la perspectiva de género. Asimismo, algunos participantes vieron una cierta incoherencia entre los indicadores y los objetivos a los que están asociados. También se echó en falta un sistema de seguimiento.

Mucho más crítico se mostró el experto en la entrevista realizada para la evaluación, ya que en su opinión falta evidencia empírica de las afirmaciones sobre los objetivos con indicadores y dudó de que sean adecuados para valorar las actividades realizadas en el marco de la Estrategia. Consideró asimismo que la reducción que se ha previsto no se ha justificado, además de no haberse conseguido el objetivo. Por último, lamentó la inexistencia de un sistema de seguimiento que proporcione información de los usuarios de los servicios sociales de manera casi automática para poder ofrecer una información veraz del sinhogarismo.

Existe una opinión bastante generalizada (incluida la DGSFI) de que es necesario trabajar más el sistema de seguimiento y, más concretamente, el sistema de indicadores para poder facilitar la detección de desviaciones sobre lo previsto a tiempo de que sean corregidos.

#### 4.2.4. Recursos de la ENI-PSH

La ENI-PSH contempla su financiación de forma genérica sin establecer ninguna previsión ni compromiso financiero por parte de las administraciones del estado, autonómica y local. Se indica que serán las administraciones competentes, AGE, CCAA y EELL las que a través de sus presupuestos financien las medidas.



Respecto de la AGE si incide en que “orientará el gasto que tiene comprometido en las diferentes partidas para priorizar el impulso de esta Estrategia y aquellas medidas que dependan de sus competencias”.

La inexistencia de una previsión de financiación fue una cuestión que ya llamó la atención desde el inicio: en la propia reunión de octubre de 2015 del CTSS y SAAD en la cual se presentó la ENI-PSH, antes de ser aprobada por el Consejo de Ministros, los representantes autonómicos reclamaron referencias concretas a tal efecto<sup>45</sup>.

La falta de presupuesto y financiación específica como una de las causas principales de la falta de implementación de la estrategia ENIPSH, se manifiesta también en el momento de elaboración de la evaluación intermedia, en las entrevistas realizadas a actores clave y en el desarrollo de los Grupos de Discusión –**GDE**- realizados a administraciones públicas y al Tercer Sector. En el grupo formado por representantes de la administración pública, existió un consenso generalizado en torno al problema de la financiación (con un 37,6% de votos, seguido por la vivienda con el 14,4% de los votos), entendiendo la financiación como un gasto que debe concretarse para una finalidad y un periodo determinados. En el grupo formado por representantes del tercer sector, los problemas más relevantes de la ENI-PSH fueron los relacionados con la gobernanza, el presupuesto y el enfoque (29,6%, 25,9% y 24,1% de los votos respectivamente). Por tanto, la falta de financiación en el desarrollo de la Estrategia ha sido contemplada como un problema de manera generalizada.

En el informe de los **expertos a la Comisión Europea** también se incide en la financiación, manifestando que la ENI-PSH cubre de forma “muy genérica” la financiación de la misma, y que “los detalles concretos reales de la financiación y su distribución se especificarán sobre la base de futuros planes de atención integral para personas sin hogar. Se afirma que “cuando se diseñan planes de atención integral en cada territorio, será posible concebir la escala de inversión necesaria en cada una de las Comunidades Autónomas y las administraciones locales”.

Añadiendo que tras cuatro años, “el gasto público en políticas para combatir la falta de vivienda todavía no sigue ninguna lógica estratégica, sino más bien la ruta de gasto tradicional de las diferentes administraciones involucradas, especialmente los gobiernos locales”.

Otro **experto**, Guillem Fernández (2018, p. 176) hace mención a que “en toda la Estrategia se hace una vaga referencia a su financiación, la cual será compartida entre Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos” lo cual puede causar “importantes dificultades” para la consecución de los objetivos.

De hecho, en septiembre de 2017, se aprobó una Proposición no de Ley sobre el Plan de Atención Integral a las Personas sin Hogar<sup>46</sup>, para su debate en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. Sin embargo, dado el contexto político en el que se encuadraba no llegó a ninguna materialización.

<sup>45</sup> Asturias, Madrid, Canarias, Castilla-La Mancha, Ceuta... Algunas de ellas explicaron que ya se están dedicando fondos autonómicos y locales para la atención a los colectivos más vulnerables. En dicha reunión se aclaró asimismo por parte del Ministerio que el 20% del Fondo Social Europeo se tenía que dedicar a inclusión social en los programas operativos regionales y también en los nacionales, y también parte de los fondos FEDER, por lo que se animó a las CCAA a emprender acciones referidas a vivienda y la inclusión social de las personas más vulnerables, entre los que se encuentran las personas sin hogar (Acta de la reunión del Pleno del Consejo Territorial de SS y SAAD, 7 de octubre de 2015, p. 23).

<sup>46</sup> El Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición no de Ley sobre el Plan de Atención Integral a las Personas sin Hogar: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a elaborar, de acuerdo con las Comunidades Autónomas y las entidades locales y con la participación del tercer sector, un Plan de Atención Integral a las Personas sin Hogar, que cuente con dotación presupuestaria y desarrolle las propuestas contenidas en la Estrategia Nacional Integral para las Personas sin



A pesar de la indefinición presupuestaria, las medidas y acciones de la ENIPSH que se han implementado se han financiado a través de los presupuestos de la AGE, CCAA y EELL en función de sus propias prioridades y la coyuntura económica. Después de la aprobación de la ENI-PSH en 2015 y hasta el año 2019, el gasto público en políticas sociales para combatir el sinhogarismo no sigue ningún protocolo determinado por un programa operativo, sino que lo que se viene desarrollando es una política de gasto ya preexistente de las diferentes administraciones involucradas y donde la coyuntura política y económica de los últimos años (tres años consecutivos con presupuestos prorrogados) ha tenido su repercusión en las distintas partidas presupuestarias. Si bien si se han incentivado las diferentes vías de financiación para favorecer a las personas sin hogar, sobre todo a través de los diferentes despliegues autonómicos y locales.

En el caso de las medidas de ámbito social la fuente de financiación proviene de la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales, esto es, la asignación del 0,7% del IRPF, del Plan Concertado y asignaciones de los presupuestos de las CCAA y EELL en función de sus propias prioridades. En el ámbito de la AGE la utilización de los fondos para los que se tiene información es la siguiente:

### **La asignación del 0,7% del IRPF**

En el pleno del CTSS y SAAD es donde se realiza el reparto anual del 0,7% del IRPF<sup>47</sup>. Por un lado, la parte estatal (20% para las medidas competentes de la AGE<sup>48</sup>), y por otro la parte correspondiente a las CCAA (80%), que serán éstas, las que determinarán cómo se utilizan estos recursos. Las CCAA desempeñan un papel bastante importante en la planificación y financiación de programas para combatir la exclusión. Sin embargo, son los gobiernos de las EELL, especialmente de las grandes ciudades y municipios con más de 20,000 habitantes, los que juegan el papel más importante en la implementación de los programas y que asumen la mayor parte del gasto social.

Desde 2016 a 2019 (último presupuesto disponible) la cantidad<sup>49</sup> destinada de la AGE a realizar actividades y programas para personas sin hogar ha disminuido un 93,8% (pasa de 16,0 a 1,0 millones de euros). Este descenso se debe al impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional del año 2017<sup>50</sup>, que fijaba de forma definitiva la imposibilidad de la AGE en la realización de acciones directas de prestación de servicios públicos de servicios sociales, ya que la competencia corresponde a las CCAA. Los proyectos sociales financiados a través de los fondos del 0,7% del IRPF por parte de la AGE están actualmente destinados a actividades sociales innovadoras en el campo de la lucha contra la exclusión.

---

Hogar 2015-2020, para concretar medidas y actuaciones que contribuyan a alcanzar los objetivos previstos en la misma". Fue aprobada por unanimidad.

<sup>47</sup> Según el Real Decreto 729/2017, de 21 de julio, donde se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la realización de las actividades de interés general consideradas de interés social y sus convocatorias anuales. La partida presupuestaria donde se recogen estas ayudas es la 26.16.231F, que se subdivide en la parte que gestionan las CCAA y la que gestiona la AGE.

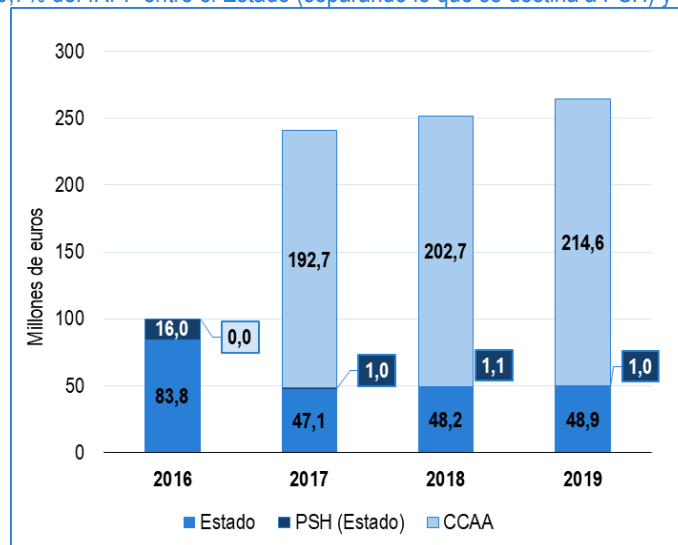
<sup>48</sup> A través del programa 26.16.231F.484 de los PGE.

<sup>49</sup> La información de este apartado se ha recogido de la Subdirección General de ONG y Voluntariado y de la Subdirección General de Programas Sociales (DGSFI), así como de los Presupuestos Generales del Estado, los acuerdos del CTSS y SAAD.

<sup>50</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2017, de 19 de enero (BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2017). Recuperado de <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25229>, 14 de febrero de 2020.



Gráfico 23. Reparto del 0,7% del IRPF entre el Estado (separando lo que se destina a PSH) y CCAA (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior se observa cómo se reparte, en millones de euros, el 0,7% del IRPF en tres partes; la parte recibida por las CCAA (80%, en azul claro), la parte estatal (algo menos del 20% porque se ha excluido lo destinado a personas sin hogar, en azul oscuro) y la parte del Estado que se destina específicamente a programas para las personas sin hogar (prácticamente imperceptible). Como se observa, en los tres últimos años se mantiene estable la cifra destinada por parte del Estado a las personas sin hogar, alrededor de un millón de euros (aproximadamente un 2% del 0,7% del IRPF estatal) debido a la referida Sentencia del Tribunal Constitucional de 2017.

### El Plan Concertado

El Plan Concertado<sup>51</sup> es una vía de colaboración que establece el Estado para garantizar cierta coherencia y consenso en todo el territorio, apuntando hacia la garantía de unos mínimos en el Sistema de Servicios Sociales. Se concibió para reforzar el papel de las Corporaciones Locales en cuanto a la prestación de servicios sociales. El crédito<sup>52</sup> para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales tiene la finalidad de cofinanciar los proyectos y prestaciones que se incluyen en el mismo. El Plan Concertado hace referencia al *Catálogo de referencia de Servicios Sociales* que es el conjunto de prestaciones que se configuran como la puerta de entrada al Sistema Público de Servicios Sociales. Constituye una puesta al día de los Servicios Sociales existentes, se trata de una referencia no vinculante donde se encuentra la cartera de servicios comunes. El plan concertado contiene la financiación estatal, autonómica y la local para garantizar la prestación básica social por las entidades locales.

La partida destinada por la AGE al Plan Concertado es una pequeña proporción del montante total que supone el Plan Concertado. En los últimos tres años, desde 2017 prorrogando los mismos presupuestos, se ha mantenido en 40.000.000 euros. Dicha cantidad está en torno al 2% de toda la financiación que necesita. La mayor aportación la otorgan las CCAA con más del 50%, las corporaciones locales con alrededor del 45% y el resto está constituido por remanentes incorporados.

<sup>51</sup> Asociado a las siguientes partidas presupuestarias: 26.16.231F.453.00 hasta el año 2017 y a partir de ese año a la partida presupuestaria: 26.16.231F.453.07.

<sup>52</sup> Se recoge en los PGE en el capítulo 4, como prestaciones básicas de servicios sociales en el MSCBS, en concreto como "Protección a la familia y pobreza infantil". De esta partida se destinan el 60% a familia y pobreza infantil y el 40% es realmente el Plan Concertado en el que se incluyen las prestaciones básicas de servicios sociales.





Las personas sin hogar no están financiadas directamente a través del Plan Concertado, sino a través las prestaciones básicas de servicios sociales que se recogen en el Catálogo de Servicios Sociales (en los servicios sociales especializados (1.1.A.2), en la atención diurna y/o nocturna para personas sin hogar (1.2.D) y en el particular para personas sin hogar (1.5.B.)). Por lo tanto, tendrían cubiertas ciertas necesidades a través del Plan Concertado. Sin embargo, el Plan no es un instrumento útil para saber cómo desde la AGE se financian los recursos para las personas sin hogar ya que, si se tiene en cuenta solo ese presupuesto, no se pueden separar las partidas que financia particularmente la AGE a ese colectivo.

### **Otras fuentes de financiación: el Fondo de ayuda europea para los más necesitados (FEAD)**

El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD)<sup>53</sup> financia medidas de los países de la UE para proporcionar alimentos o asistencia material básica a los más necesitados, así como para sacar a las personas de la pobreza y la exclusión social, y para guiarlas hacia otros regímenes de ayuda nacionales o de la UE cuando fuera posible. Tiene carácter plurianual (2014-2020), de manera similar a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Los planes operativos nacionales para la ejecución del fondo, deben ser aprobados por la Comisión y las autoridades nacionales deben cofinanciar su programa nacional en al menos un 15%. La autoridad de gestión del Programa Operativo depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y como organismos intermedios de gestión se han designado el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (a través del FEAGA) y el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (a través de la DGSFI).

El presupuesto total disponible destinado a España, para el periodo 2014-2020, asciende a 662,8 millones de euros (591,1 millones de euros para la compra de alimentos, 29,3 millones de euros para la distribución de los mismos, 29,3 millones de euros para las medidas de acompañamiento y el resto para la asistencia técnica). El 85% del total, son las aportaciones de los fondos FEAD (563,4 millones) y el 15% restante a cargo del presupuesto nacional (99,4 millones de euros). El MSCBS se encarga de gestionar los 29,3 millones de euros para las medidas de acompañamiento y 6,6 millones de euros de asistencia técnica; en total, 36,3 millones de euros. Según el Tribunal de Cuentas Europeo<sup>54</sup>, si los fondos FEAD fueran la única fuente de financiación destinada a la pobreza en la UE, los recursos serían muy limitados; de hecho, para las personas sin hogar de la UE (aproximadamente 4 millones), el importe con cargo a la UE sería de 160 euros por año y por persona. Por tanto, lo que se espera de los fondos FEAD no es que eliminen la pobreza en la UE por sí solos, sino que constituyan un instrumento que complemente a los regímenes de ayuda, nacionales y regionales, a las iniciativas privadas y a otros fondos de la UE.

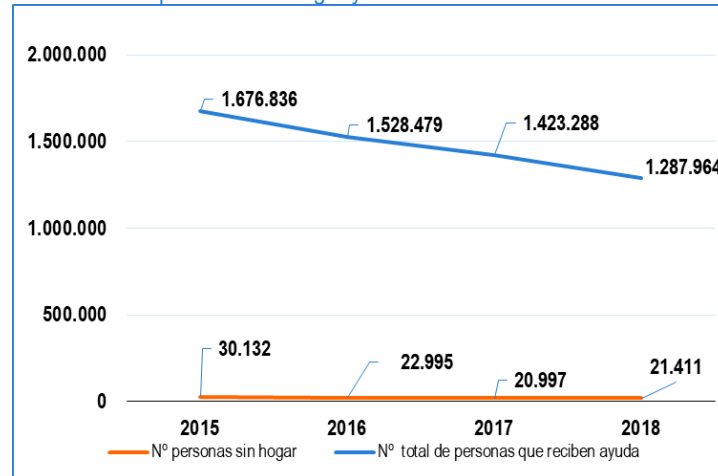
---

<sup>53</sup> Cada país, basándose en los programas, toma las decisiones que permitirán a las organizaciones asociadas, por lo general no gubernamentales, suministrar la ayuda. Para la ejecución del FEAD los países pueden elegir entre dos tipos distintos de programa operativo u optar por ambos. España ha optado por el Programa Operativo de tipo I, que ofrece ayuda alimentaria y asistencia material, tal como el reparto de paquetes de comida; prestar apoyo a organizaciones que ofrecen comidas para personas sin hogar, reparto de sacos de dormir y kits de higiene personal; u ofrecer ayudas para almuerzos escolares para niños que viven en la pobreza o prestar ayuda a sus familias. Además, estos programas deben ofrecer medidas de acompañamiento (un 5% de los fondos) encaminadas a paliar la exclusión social de las personas más desfavorecidas tales como asesoramiento sobre higiene personal o cursos de cocina, pero también información sobre los regímenes nacionales de ayuda social que estén disponibles.

<sup>54</sup> Informe Especial: Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD): Una ayuda valiosa, pero aún no se ha determinado cuál ha sido su contribución a la reducción de la pobreza



Gráfico 24. Número de personas sin hogar y beneficiarias de los fondos FEAD en España.



Fuente: Elaboración propia.

El número de personas beneficiarias de estas ayudas en España ha descendido un 23,2% entre 2015 y 2018 y, dentro de este total, se encuentra el **colectivo de personas sin hogar** que también desciende en el mismo periodo un 28,9%, según se muestra en el gráfico anterior.

Para concluir, hay que resaltar que, aunque parte de estos fondos van destinados a cubrir ciertas necesidades de las personas sin hogar, no se desglosa por separado la partida económica destinada a las mismas.

### 4.3. Resultados intermedios de la ENI-PSH

Los resultados de la ENI-PSH que se presentan se refieren a la situación a enero del año 2020, cuando todavía no ha finalizado el periodo de vigencia del plan y, por tanto, no se pueden considerar resultados finales de la estrategia. No obstante, los datos obtenidos proporcionan información sobre el posible éxito de la ENI-PSH en la consecución de sus objetivos, general y estratégicos, al final de 2020.

En primer lugar se analiza el marco de acción a nivel de la administración autonómica y local. En segundo lugar se presenta el nivel de implementación de las medidas propuestas por la estrategia nacional y en tercer lugar el estado de situación de los resultados de los indicadores establecidos en la ENI-PSH 2015-2019.

Por razones de espacio y para facilitar la lectura de este informe, se presentan a continuación únicamente los principales hallazgos de los análisis efectuados, así como los resultados primarios intermedios que se puedan establecer. En los Anexos 4 (Administración General del Estado), 5 (Comunidades Autónomas) y 6 (Entidades Locales) se puede leer el análisis pormenorizado y completo sobre la implementación de las medidas de la ENI-PSH.

#### 4.3.1. Marco de acción territorial frente al sinhogarismo

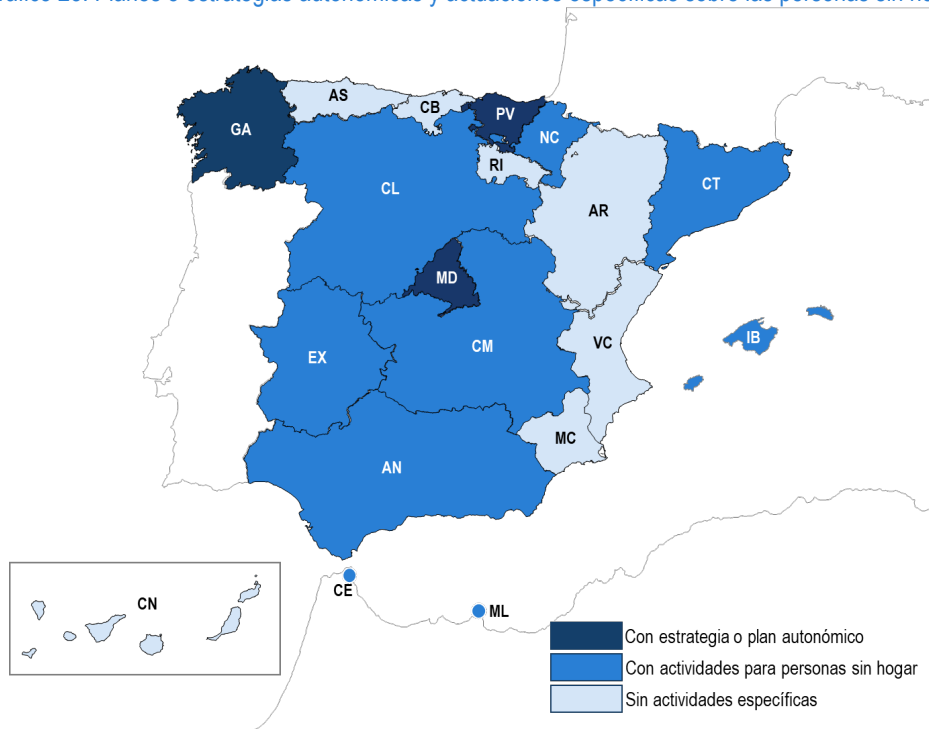
La ENI-PSH pretende ser un marco de referencia para que las CCAA y EELL elaboren sus estrategias frente al sinhogarismo con una orientación común. Para analizar en qué grado la ENI-PSH ha contribuido a conseguir este objetivo, se realiza un análisis del marco de acción territorial que incluye la existencia o no de un plan/estrategia para las personas sin hogar, de actuaciones específicas para su atención y la existencia de un plan de inclusión

social como intervención estratégica donde encuadrar las intervenciones anteriores. Se finaliza con la presentación de una visión general de cada marco de acción.

### Marco de acción a nivel de la administración autonómica

En enero de 2020, solo tres comunidades autónomas (Madrid, Galicia y País Vasco) poseen un **Plan o Estrategia para las Personas sin Hogar**; el 84,2% de las CCAA no han aprobado ningún plan, si bien la mitad de ellas sí tienen actuaciones específicas para las personas sin hogar: Andalucía, Illes Balears, Extremadura, Comunidad Foral de Navarra, Castilla - La Mancha, Castilla y León, Ceuta y Melilla. Por último, siete CCAA han respondido en el cuestionario distribuido que no llevan a cabo iniciativas o actuaciones o que no cuentan con un protocolo que organice los servicios o recursos para las personas sin hogar. Algunas CCAA sin plan para personas sin hogar están en proceso de elaboración de una estrategia o pendientes de su aprobación. Es el caso de Cataluña, donde está elaborada y pendiente de aprobación la Estrategia Integral para el Abordaje del Sinhogarismo en Cataluña<sup>55</sup> desde el año 2017.

Gráfico 25. Planes o estrategias autonómicas y actuaciones específicas sobre las personas sin hogar.



Fuente: Elaboración propia.

Las tres CCAA que disponen de planes o estrategias autonómicos aprobados han seguido generalmente la orientación de la ENI-PSH y se puede decir que se encuentran alineados en sus objetivos y principios transversales. Galicia incluye, además, como objetivos adicionales la “innovación, cooperación y adaptación de los recursos” y, en cambio, no recoge dentro de los principios transversales la *unidad de acción*. El grado de formalización varía, siendo los planes de Galicia y la Comunidad de Madrid planes aprobados por el Consejo de Gobierno mientras que en el País Vasco se formalizó por un acuerdo interinstitucional.

<sup>55</sup> La estrategia Integral para el abordaje del Sinhogarismo en Cataluña es el resultado del Acuerdo Gov/161/2016, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la elaboración de la Estrategia Integral del Sinhogarismo en Cataluña. Todas las iniciativas previstas en la Estrategia se iniciarán cuando esta se apruebe.



Cuadro 17. Denominación, marco temporal y fórmula de aprobación del plan autonómico de sinhogarismo.

CCAA	Plan / Estrategia autonómica	Marco temporal	Fórmula de aprobación
GA	Plan de atención a las personas sin hogar en Galicia	2019-2023	Aprobado por el Consejo de la Xunta de Galicia el 26 de julio de 2019.
MD	Plan de Inclusión de Personas Sin Hogar de la Comunidad de Madrid	2016-2021	Acuerdo de Consejo de Gobierno adoptado el 11 de octubre de 2016.
PV	Estrategia vasca para personas sin hogar	2018-2021	Acuerdo Interinstitucional del 16 de abril de 2018 instado por la Proposición no de Ley aprobada por el Parlamento Vasco el 19 de febrero de 2016.

Fuente: Elaboración propia.

El alcance de los planes o estrategias de Galicia y del País Vasco, según la tipología *Ethos*, coincide con el de la ENI-PSH recogiendo las cuatro categorías principales de la clasificación (sin alojamiento, sin vivienda, viviendas inseguras y viviendas inadecuadas, si bien la ENI-PSH dice centrarse en las dos primeras). El plan de la Comunidad de Madrid centra el alcance en los destinatarios sin techo y sin vivienda, pero establece asimismo medidas de prevención para otras personas en riesgo social.

Los colectivos que tienen viviendas inseguras e inadecuadas se recogen de forma más amplia en la *Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid 2016-2021*. En relación con las líneas estratégicas, existe un elevado grado de coincidencia (más del 84%) con la ENI-PSH. Sólo existen tres líneas que no han sido seleccionadas por alguna CA, siendo dos de ellas apuestas significativas de la ENI-PSH. Así, el País Vasco no contempla la aplicación del método “*housing first*” (vivienda primero) como modelo de intervención distinguido, y Galicia no apuesta por la aplicación del método de gestión de caso (“*case management*”) como metodología de trabajo estratégico.

Cuadro 18. Líneas Estratégicas compartidas con la ENI-PSH.

Líneas Estratégicas		CCAA		
		GA	MD	PV
1	Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo	X	X	X
2	Establecer protocolos de detección e intervención temprana de sinhogarismo		X	X
3	Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar	X	X	X
4	Eliminar barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales	X	X	X
5	Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar	X	X	X
6	Ofrecer un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad (Housing Led)	X	X	X
7	Aplicación del método Housing First (la vivienda primero)	X	X	
8	Mejora de los recursos dirigidos a las personas sin hogar	X	X	X
9	Aplicación del método de gestión de caso (case management)		X	X
10	Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar	X	X	X
11	Establecer medidas de arraigo en la comunidad	X	X	X
12	Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar	X	X	X
13	Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación	X	X	X
% de integración de las Líneas Estratégicas		84,6%	100%	92,3%

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores definidos en la ENI-PSH están integrados de forma desigual en las CCAA que tienen plan o estrategia. Galicia ha utilizado el 73% de los indicadores frente a la Comunidad de Madrid, que lo ha hecho en un 38,1%, y del País Vasco (33,3%). Si se analizan estos indicadores a través de los objetivos a los que están asociados, los indicadores del Objetivo Estratégico 2 (Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar) son los que más se eligen (70,4%), seguidos



de los indicadores del Objetivo Estratégico 3 (Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar), con un 52,9% y los indicadores del Objetivo 4 (Restaurar el proyecto de vida), con un 16,7%.

La baja integración de los indicadores en los planes refleja que su definición no es compartida a nivel territorial, cuestión que las CCAA expresaron como una deficiencia de la propia ENI-PSH en las técnicas grupales realizadas para esta evaluación.



Cuadro 19. Tabla de indicadores de la ENI-PSH en las estrategias autonómicas.

Indicadores de seguimiento		CCAA		
		GA	MD	PV
1	Número de localidades (capitales de provincia y otros municipios con más de 200.000 habitantes) con servicios de asesoramiento para evitar la pérdida de vivienda habitual y renegociación de deudas.	X		X
2	Número de protocolos establecidos para la detección e intervención temprana del sinhogarismo.			X
3	Número de personas sin hogar que han estado en prisión.			
4	Número de programas de tratamiento e intervención específicos para personas reclusas para facilitar su integración social.	X		
5	Número de personas sin hogar que han estado en centros de menores.			X
6	Número de programas de atención dirigidos a jóvenes extutelados.		X	X
7	Número de campañas de sensibilización realizadas para hacer más comprensible el fenómeno del sinhogarismo.	X	X	
8	Número de acciones formativas dirigidas a los distintos profesionales que trabajan con personas sin hogar.	X	X	
9	Número de guías de sensibilización sobre los crímenes de odio.		X	
10	Número de denuncias por aporofobia.			
11	Número de personas sin hogar que han sido víctima de agresiones.	X	X	X
12	Número de personas sin hogar con tarjeta sanitaria.	X	X	X
13	Número de personas sin hogar con discapacidad reconocida.	X	X	X
14	Número de personas sin hogar empadronadas.	X	X	X
15	Número de personas sin hogar que cuentan con una prestación económica no contributiva (incluida la RMI).		X	X
16	Número de personas sin hogar que llevan más de tres años sin alojamiento propio.	X	X	X
17	Número de personas sin hogar que llevan menos de un año sin alojamiento propio.	X	X	X
18	Número de localidades que cuentan con equipo de atención en calle.	X		X
19	Número de personas, profesionales o voluntarias, que participan en los equipos de atención directa en calle.	X		X
20	Número de localidades que cuentan con recursos de baja exigencia.	X		X
21	Número de plazas en recursos de baja exigencia.	X		
22	Número de plazas en centros de día.	X		
23	Número de localidades que cuentan con un centro de día para personas sin hogar.	X		
24	Número de instalaciones ropero para proporcionar prendas de vestir.	X		
25	Número de comedores sociales.	X		
26	Número de plazas en comedores sociales.	X		
27	Número de viviendas para personas sin hogar.	X	X	
28	Número de personas alojadas en viviendas para personas sin hogar.	X	X	
29	Número de plazas en pensiones.			
30	Número de viviendas para personas sin hogar basadas en la metodología <i>housing first</i> .	X	X	
31	Número de acciones dirigidas a la difusión y promoción del conocimiento sobre la metodología <i>housing first</i> .	X	X	
32	Número de localidades (capitales de provincia y otros municipios con más de 200.000 habitantes) que cuentan con una guía de recursos.	X		
33	Número de acciones formativas en la metodología de <i>gestión de caso</i> .			
34	Número de personas sin hogar con empleo.	X		
35	Número de personas sin hogar en paro.	X		
36	Tiempo de búsqueda de empleo de las personas sin hogar en paro.			
37	Número de personas sin hogar en búsqueda de empleo.	X		
38	Número de plazas dirigidas a la formación laboral y prelaboral para personas sin hogar.			
39	Número de planes específicos para la atención a las personas sin hogar, elaborados por los distintos niveles de la administración.	X		
40	Número mesas interdepartamentales de cooperación creadas.	X	X	
41	Número de localidades en las que se realizan recuentos nocturnos de personas sin hogar.	X		
42	Número de seminarios dirigidos a mejorar el conocimiento sobre las personas sin hogar.	X		
% de indicadores que comparte la Estrategia Autonómica con la ENI-PSH 2015-2020		73,8%	38,1%	33,3%

Fuente: Elaboración propia.





En ausencia de un plan o estrategia de atención para las personas sin hogar nueve comunidades autónomas han respondido que disponen de iniciativas, **actuaciones específicas para las personas sin hogar** sin un soporte formal que las encuadre. En su mayor parte estas actuaciones se refieren al sistema de alojamiento.

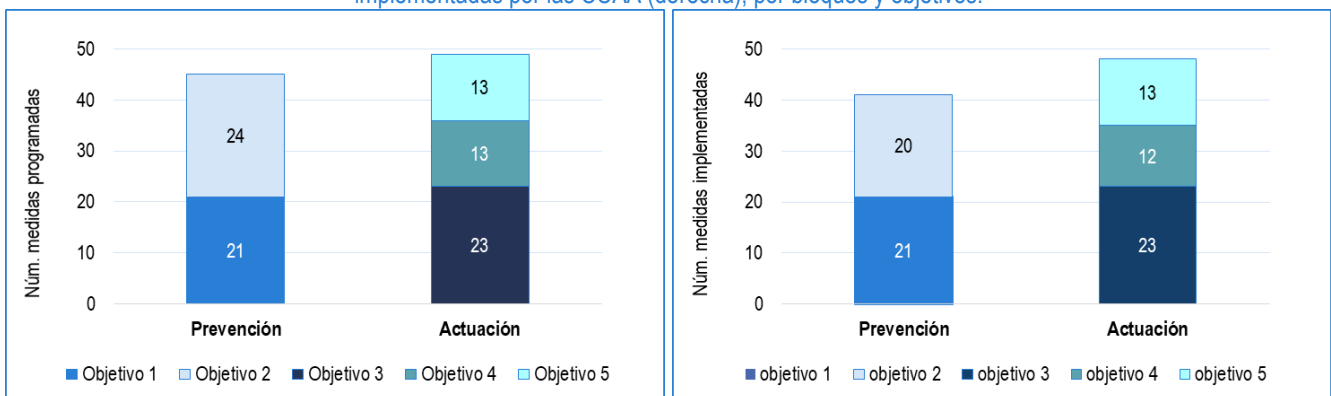
Cuadro 20. Acciones para personas sin hogar en CCAA autónomas sin plan de sinhogarismo.

Actuaciones en autonómicas sin plan específico para personas sin hogar		
	Iniciativa, actuación o protocolo	Ámbito o alcance
AN	Estudio del sinhogarismo	Ocho municipios más poblados de Andalucía
	Prestación de alojamiento	Centros de acogida, <i>housing first</i> , recursos sociosanitarios
	Elaboración de Estrategia regional	Prevención y alojamiento
IB	Implantación <i>housing first</i>	Personas sin hogar
	Implantación <i>housing led</i>	Personas sin hogar
CL	Información alojamientos de urgencia y prestaciones económicas para alojamiento	Información
	Información y asesoramiento en casos de insolvencia hipotecaria	Prevención
	Ayudas de emergencia	Alojamiento
CM	Actuaciones de inclusión social para personas sin hogar	Regional, provincial y local
CT	Financiación a entidades sociales para la atención a personas sin hogar a través de subvenciones bianual	Entidades sociales de Cataluña
	Financiación entidades sociales convocatoria anual ordinaria de subvenciones del IRPF	Entidades sociales de Cataluña
	Financiación actividades Consorcio La Sopa de Girona	Actividades de Girona
EX	Reuniones coordinación - Concesión subvenciones	Regional
NV	Medidas concretas del Plan de Inclusión Social	<i>Housing first</i>
	Medida concreta del Plan de Inclusión Social	Ampliación cobertura en albergues para personas sin hogar
CE	Alojamiento alternativo para familias en situación de vulnerabilidad	Alojamiento a familias
	Alojamiento a mujeres en situación de dificultad	Alojamiento a mujeres y/o con hijos menores
ML	Alojamiento alternativo	Población vulnerable en general
	Ayudas al alquiler	Población sin recursos económicos
	Subvenciones IRPF	Inmigrantes, mujeres, atención integral a personas sin hogar

Fuente: Elaboración propia.

La ENI-PSH orienta sus propuestas de actuaciones tanto a la prevención como a la erradicación o acción directa del sinhogarismo, en una proporción en las medidas de ámbito autonómico de 47,1% y 52,1%, respectivamente, y con la distribución por objetivos estratégicos que se muestra en el siguiente gráfico.

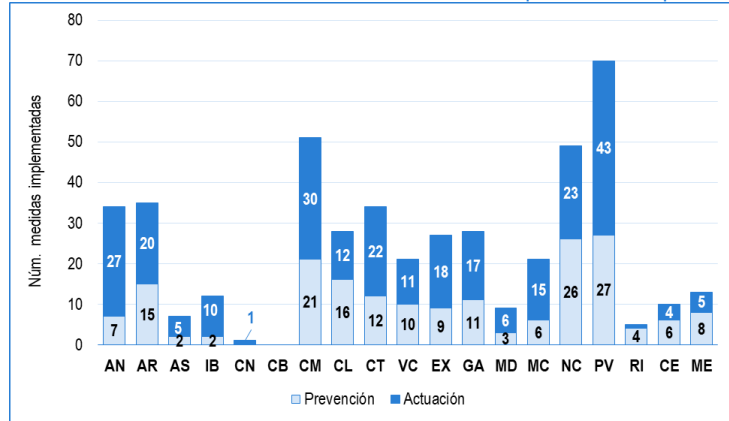
Gráfico 26. Distribución de medidas de ámbito autonómico programadas en la ENI-PSH (izquierda) y posteriormente implementadas por las CCAA (derecha), por bloques y objetivos.



Fuente: Elaboración propia.

En general, la acción de *las CCAA ha seguido la misma orientación que la ENI-PSH*, más centrada en la realización de medidas de actuación que en las de prevención. No obstante, se observan diferencias en cuanto a la relación entre ambos bloques entre CCAA. La mayor diferencia se encuentra en Andalucía (donde se han implementado 20 medidas más en actuación que en prevención) seguida por el País Vasco (16 más) y por Cataluña (9 más). Como excepción a esta orientación de *actuación* frente a *prevención*, en Ceuta, Melilla y La Rioja las medidas de prevención son mayoritarias.

Gráfico 27. Orientación de las acciones autonómicas implementadas, por CCAA.

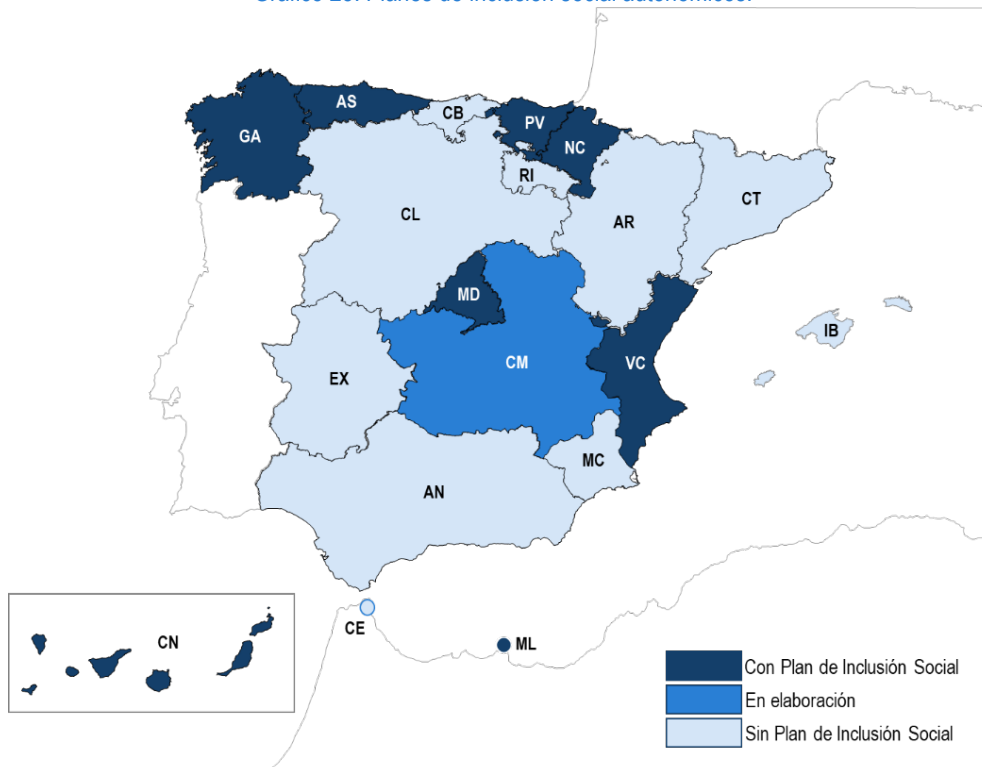


Fuente: Elaboración propia.

### Los planes de inclusión social autonómicos

Al igual que a nivel estatal la ENI-PSH se enmarca dentro de una acción más estratégica para abordar los problemas de pobreza y exclusión social que constituyen los planes de inclusión social, en la administración autonómica las acciones para la atención a las personas sin hogar se encuadran dentro planes de inclusión social, leyes o estrategias de servicios sociales, etc. Sin embargo, no todas las CCAA que han respondido al cuestionario cuentan con planes de inclusión social, como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 28. Planes de inclusión social autonómicos.



Fuente: Elaboración propia.



Las CCAA que tienen plan de inclusión social representan el 31,6% del total, y son Canarias, la Comunitat Valenciana, Galicia, la Comunidad de Madrid, la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco. Estos planes incluyen el compromiso de elaborar un plan / estrategia / programa específico para la atención a las personas sin hogar y medidas concretas especialmente dirigidas al sinhogarismo.

Algunas CCAA han hecho realidad este compromiso con la aprobación de un plan o estrategia para la atención de las personas sin hogar, como es el caso ya citado de *Galicia*, la *Comunidad de Madrid* y el *País Vasco*, configurándose con ello como las autonomías que reflejan un compromiso mayor desde el nivel estratégico de la política de sinhogarismo. Canarias, Navarra y la Comunitat Valenciana han desarrollado acciones concebidas para este colectivo en mayor o menor medida. Esta última, por ejemplo, contempla 15 actuaciones específicas para las personas sin hogar para las que se definen objetivos operativos dentro de las líneas estratégicas del Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2020.

En la Ciudad de Melilla la atención a las personas sin hogar se rige por el plan anterior, aunque su ámbito temporal se haya agotado. El Principado de Asturias tiene también pendiente de la actualización del plan de inclusión social 2015-2017. Por su parte, Castilla - La Mancha está en proceso de elaboración del Plan Regional de Inclusión Social, mientras que el resto de CCAA ha indicado que no tienen plan de inclusión.

### Visión general del marco de acción autonómico frente al sinhogarismo

Tomando los tres niveles de acción desde el plano más estratégico (plan de inclusión social) al más operativo (acciones específicas sin un documento formal que las encuadre), se puede decir que *el marco de acción del sinhogarismo a nivel autonómico presenta un bajo desarrollo y distintas velocidades*.

Solo tres CCAA han aprobado planes de atención a las personas sin hogar, lo que representa el 15,8%. Otras nueve CCAA disponen de acciones específicas aunque no se encuentran recogidas en un documento formal que las aglutine (57,9%) y, finalmente, siete CCAA no han indicado que tengan acciones específicas para la atención a las personas sin hogar.

Cuadro 21. Existencia de planes y medidas específicas para personas sin hogar. Respuesta múltiple.

Intervención	CCAA que Sí tienen		CCAA que NO tienen
	% sobre total	Núm.	% sobre total
Plan de Inclusión Social	42,1%	8	57,9%
Plan de Sinhogarismo - PSH	15,80%	3	84,2%
Sin plan pero con acciones para PSH	47,4%	9	
Sin plan y sin acciones para PSH	36,8%	7	

Fuente: Elaboración propia.

En el 57,9% de las CCAA no existe un documento estratégico para atender la inclusión social en el que se enmarque los planes para la atención al sinhogarismo y de las ocho CCAA que cuentan con este plan de inclusión social, dos ha vencido su periodo de vigencia y está en prórroga o en proceso de renovación, como Castilla-La Mancha. Destaca el nivel de compromiso de tres CCAA (Galicia, Madrid y País Vasco), que cuentan con plan de inclusión social y plan de atención al sinhogarismo.

Cuadro 22. Planes autonómicos para atender la inclusión social.

Marco de acción de la Administración Autonómica	Núm.	%
CA con Plan de Inclusión Social y Plan local de PSH	3	15,8%
CA con Plan de Inclusión Social y Acciones específicas PSH	2	10,5%
CA con Plan de Inclusión Social y sin Plan ni Acciones específicas PSH	3	15,8%
CA sin Plan de Inclusión Social y con Plan Local de PSH	0	0,0%
CA sin Plan de Inclusión Social y con Acciones específicas PSH	7	36,8%
CA sin ningún plan ni acción PSH	4	21,1%

Fuente: Elaboración propia.

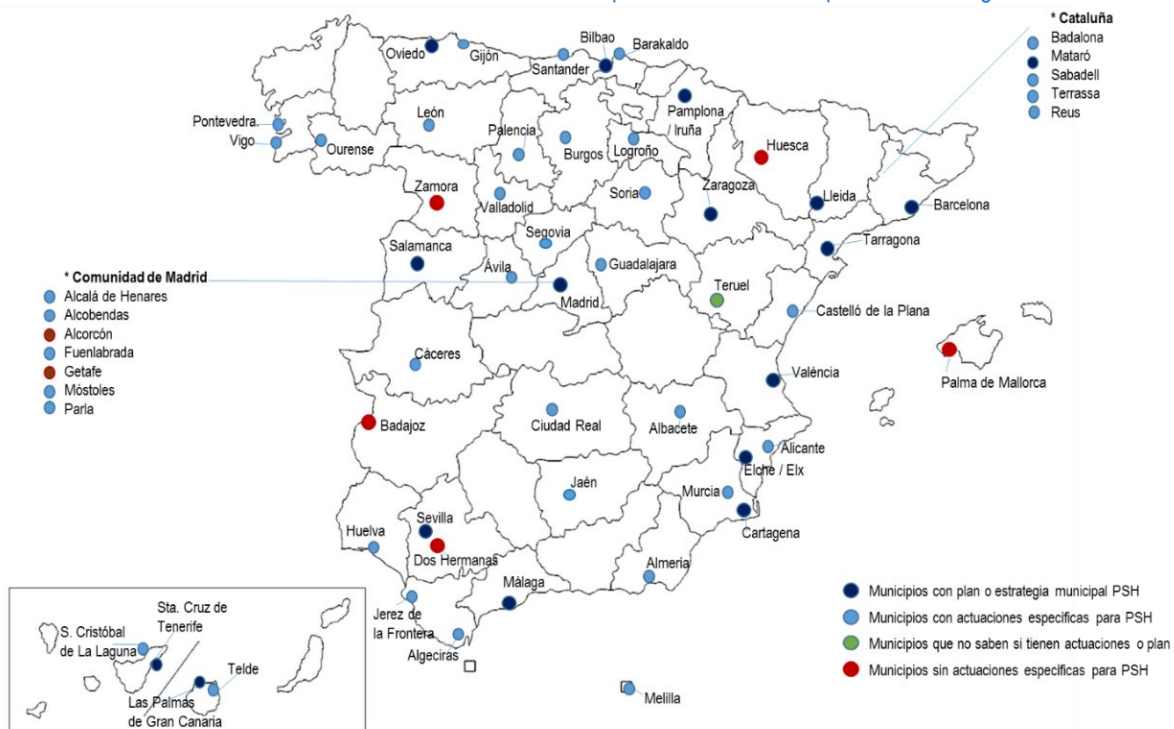
Algunas CCAA han indicado la complementariedad con otros planes o estrategias distintas a los de inclusión social que contemplan de forma específicas actuaciones para las personas sin hogar. Cantabria ha reseñado que cuenta con actuaciones en su Estrategia Social Horizonte 2030 y lo mismo en las estrategias de Servicios Sociales que se están elaborando en Andalucía y Castilla - La Mancha. Sólo Asturias y Navarra han referido que tienen planes de vivienda con medidas para este grupo vulnerable.

### ***Marco de acción a nivel de la administración local***

La acción de la administración local para la atención a las personas sin hogar es dispar entre municipios que tienen un plan / estrategia / ordenanza específico para personas sin hogar, municipios que tienen acciones sin un documento formal que las encuadre y municipios que han indicado que no realizan ninguna acción específica para las personas sin hogar.

A enero de 2020, de los 63 municipios (municipios capitales de provincias y municipios de más de 200.000 habitantes) que han respondido a la encuesta, el 73,0% no disponían de un plan de atención para las personas sin hogar si bien más del 80% de ellos si realizan acciones específicas de atención a este colectivo vulnerable; y siete municipios han indicado que no llevan a cabo iniciativas o actuaciones o cuentan con un protocolo que organice los servicios o recursos para las personas sin hogar.

Gráfico 29. Acción de la Administración Local para la atención a las personas sin hogar.



**Nota:** No hay datos de siete provincias ni de Ceuta por no haber contestado al cuestionario ningún municipio situado en esos territorios.

Fuente: Elaboración propia.

Los 17 municipios que disponen de un documento formal de **plan o estrategia para la atención a las personas sin hogar** representan el 26,9% del total de municipios encuestados. Estos documentos planificadores tienen denominaciones diferentes (desde planes a protocolos o incluso proyectos de intervención) y un nivel de formalización variable en función del municipio. En algunos es un documento aprobado por el consejo de gobierno o el pleno del ayuntamiento y en los casos de menor formalización son acuerdos en el marco de una mesa de sinhogarismo.

El alcance de los planes o estrategias, según las *categorías Ethos*, se corresponde a las categorías A (sin techo) y B (sin vivienda) en la mayoría de los planes locales. Los municipios de Pamplona y Mataró tienen planes aún más acotados y solo contemplan la categoría más severa del sinhogarismo, categoría sin techo o A de Ethos. Solo tres municipios, Cartagena, Lleida y Elche / Elx, indican un alcance coincidente con el de la ENI-PSH 2015-2020 recogiendo las cuatro categorías principales de la clasificación (sin alojamiento, sin vivienda, viviendas inseguras y viviendas inadecuadas).

Cuadro 23. Alcance de los planes locales sobre sinhogarismo según las categorías *Ethos*.

MUNICIPIO	Destinatarios finales (categoría Ethos)				MUNICIPIO	Destinatarios finales (categoría Ethos)			
	A. Sin techo	B. Sin vivienda	C. Viviendas inseguras	D. Viviendas inadecuadas		A. Sin techo	B. Sin vivienda	C. Viviendas inseguras	D. Viviendas inadecuadas
Barcelona	X	X			Oviedo	X	X		
Bilbao	X	X			Pamplona	X			
Cartagena	X	X	X	X	Salamanca	X	X		
Elche / Elx	X	X	X	X	Santa Cruz de Tenerife	X	X		
Las Palmas de G.Canaria	X	X			Sevilla	X	X		
Lleida	X	X	X	X	Tarragona	X	X		
Madrid	X	X			Valencia	X	X		
Málaga	X	X			Zaragoza	X	X		
Mataró	X								

Fuente: Elaboración propia.



Los principios transversales de la ENI-PSH se recogen en un promedio del 74,8% en los planes locales. Salamanca, Málaga y Mataró son los que más alejados están, con niveles de integración bajos, a diferencia de Barcelona, Las Palmas de Gran Canarias, Lleida y Madrid, todos ellos con un 100% de integración en sus planes locales.

Cuadro 24. Principios transversales en los planes municipales.

	1	2	3	4	5	6	7	% Integración
	Efectividad de derechos PSH	Unidad de Acción	Prevención y atención temprana	Enfoque orientado a la vivienda	Enfoque centrado en las personas	Perspectiva de género	Mejora del conocimiento y la formación	
Barcelona	X	X	X	X	X	X	X	100%
Bilbao	X		X	X	X	X	X	85,7%
Cartagena	X	X	X	X	X	X	X	100%
Elche / Elx	X	X			X			42,9%
Las Palmas de Gran Canaria	X	X	X	X	X	X	X	100%
Lleida	X	X	X	X	X	X	X	100%
Madrid	X	X	X	X	X	X	X	100%
Málaga		X			X		X	42,9%
Mataró			X	X	X			42,9%
Oviedo			X		X	X	X	57,1%
Pamplona	X	X		X	X	X		71,4%
Salamanca		X			X			28,6%
Santa Cruz de Tenerife	X	X	X	X	X		X	85,7%
Sevilla	X	X	X	X	X	X		85,7%
Tarragona	X				X	X	X	57,1%
Valencia	X	X	X		X	X	X	85,7%
Zaragoza	X		X	X	X	X	X	85,7%
<b>% Integración</b>	<b>76,5%</b>	<b>70,6%</b>	<b>70,6%</b>	<b>64,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>70,6%</b>	<b>70,6%</b>	

Fuente: Elaboración propia.

La estructura de los planes indica que la mayoría de los municipios siguen la orientación de la ENI-PSH en cuanto a sus objetivos, a excepción de Málaga, cuyo plan solo contempla el objetivo 5 (reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar de la ENI-PSH); Pamplona, que se centra en el objetivo 3 (garantizar la seguridad de vida de las PSH) y 4 (restaurar el proyecto de vida) y el Ayuntamiento de Salamanca, que no contempla los objetivos de prevención del sinhogarismo y sensibilización social.

Cuadro 25. Objetivos de los 17 planes o estrategias sobre sinhogarismo de los municipios encuestados.

Objetivos de la ENI-PSH	Barcelona	Bilbao	Cartagena	Elche / Elx	Las Palmas de Gran Canaria	Lleida	Madrid	Málaga	Mataró	Oviedo	Pamplona	Salamanca	Santa Cruz de Tenerife	Sevilla	Tarragona	Valencia	Zaragoza
O1.Prevenición del sinhogarismo.	X	X	X		X	X	X		X	X			X	X	X	X	X
O2.Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar.	X	X	X	X	X	X	X			X			X	X	X	X	X
O3. Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar.	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X		X	
O4. Restaurar el proyecto de vida.	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X
O5. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y evaluación.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

En relación a las líneas estratégicas de la ENI-PSH los planes locales también las incorporan en su estructura con un nivel de integración promedio del 67,9% y con variaciones entre las distintas líneas como entre municipios. De las 13 líneas estratégicas de la ENI-PSH, nueve tienen un nivel de integración superior al 70% y otras dos tienen un nivel de integración inferior al 50%: la línea estratégica 5, centrada en combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar, es la que menos nivel de integración registra, con un 29,4% de planes que la tienen en su estructura, y la línea 11, con un 47,1%.



La apuesta de la ENI-PSH respecto a la aplicación del método *housing first* (vivienda primero), que se corresponde con la línea estratégica 7, está integrada en el 52,9% de los planes locales (alejada del promedio de integración de las líneas estratégicas), si bien se encuentra en los planes locales de los municipios donde la incidencia del sinhogarismo es mayor, como Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia o Zaragoza. Las otras apuestas estratégicas de la ENI-PSH tienen una integración mayor.

El sistema plural de alojamiento (línea estratégica 6) un 88,2% y la aplicación del método de gestión de caso (*case management*) como metodología de trabajo estratégico (línea estratégica 9) un 70,6%. Respecto a esta medida hay que resaltar que es una de las más costosas de la ENI-PSH, lo que puede haber influido en su implementación.

En cuanto a la diferencia entre municipios, destacan Lleida y Madrid, con una integración total (el 100% de sus líneas estratégicas coinciden con la ENI-PSH), seguido de la ciudad de Valencia (92,3%). Los municipios con una estructura más alejada son las ciudades de Málaga, que sólo contempla las dos líneas estratégicas (LE12 y LE13) correspondientes al único objetivo OE5 de su plan local de atención a las personas sin hogar, y Salamanca y Mataró, con un bajo nivel de integración (38,5%).

Cuadro 26. Líneas estratégicas en planes municipales.

	LE01	LE02	LE03	LE04	LE05	LE06	LE07	LE08	LE09	LE10	LE11	LE12	LE13	% Integración
Barcelona	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	84,6%
Bilbao	X	X	X	X	X	X		X	X			X	X	76,9%
Cartagena	X	X	X	X		X		X	X	X				61,5%
Elche / Elx			X	X		X		X	X		X	X	X	61,5%
Las Palmas G.Canaria	X		X	X		X	X	X	X	X		X	X	76,9%
Lleida	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100%
Madrid	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100%
Málaga												X	X	15,4%
Mataró	X			X		X		X				X		38,5%
Oviedo	X	X	X			X	X	X		X	X		X	69,2%
Pamplona		X				X		X	X		X	X		46,2%
Salamanca						X		X	X			X	X	38,5%
S.Cruz de Tenerife	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	84,6%
Sevilla	X	X	X	X		X	X	X		X				61,5%
Tarragona		X	X	X		X		X	X			X	X	61,5%
Valencia	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	92,3%
Zaragoza	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	84,6%
% Integración	70,6%	70,6%	76,5%	76,5%	29,4%	88,2%	52,9%	94,1%	70,6%	52,9%	47,1%	76,5%	76,5%	

Fuente: Elaboración propia.

El informe realizado por Rodríguez Cabrero, Marbán, Arriba, y Montserrat (2019) para la Comisión Europea, ya citado, considera que, respecto a la ENI-PSH, “el único efecto positivo (...) ha sido la aprobación de planes regionales y locales para combatir la falta de vivienda”.

Referente a las políticas locales, destaca el informe la **orientación creciente hacia el enfoque housing first**, algo a lo que está contribuyendo la difusión realizada por el tercer sector. Pese a ello, reconoce que no hay datos aun sobre su efectividad, por su escaso desarrollo en España.

Los indicadores de seguimiento definidos en la ENI-PSH no están incorporados mayoritariamente en los planes locales, en promedio tienen un nivel de integración de un 43,4% si bien existen diferencias significativas a nivel de municipio. El plan de la ciudad de Madrid recoge íntegramente el 100% de los indicadores, Las Palmas de Gran Canaria el 81,0% y Barcelona el 76,2%. En el lado opuesto, Málaga (2,4%), Bilbao (14,3%), Pamplona y Salamanca (16,7%) son los municipios que contemplan menos indicadores en sus planes locales de atención a las personas sin hogar.

Por otra parte, ninguno de los indicadores definidos en la ENI-PSH se encuentra en todos los planes locales identificados. El que más se ha utilizado es el indicador “número de comedores sociales”, que aparece en el 88,2%





de los planes. Once indicadores se han integrado en menos del 25% de los planes locales, y corresponden principalmente a indicadores relacionados con la violencia contra las personas sin hogar y delitos de odio (aporofobia).

Cuadro 27. Tabla de indicadores de seguimiento de la ENI-PSH.

Indicadores de seguimiento	Barcelona	Bilbao	Cartagena	Elche / Elx	Las Palmas de Gran Canaria	Lleida	Madrid	Málaga	Mataró	Oviedo	Pamplona	Salamanca	Santa Cruz de Tenerife	Sevilla	Tarragona	Valencia	Zaragoza
1 Nº Localidades con servicios de asesoramiento pérdida de vivienda habitual y renegociación de deudas.			X			X		X	X						X		X
2 Nº Protocolos detección e intervención temprana sinhogarismo.	X		X			X	X		X					X		X	
3 Nº PSH que han estado en prisión.			X		X		X								X		
4 Nº Programas tratamiento e intervención para reclusos.			X		X		X								X		
5 Nº PSH que han estado en centros de menores.					X	X	X		X						X		
6 Nº Programas de atención para jóvenes extutelados.				X	X	X	X		X						X		
7 Nº Campañas de sensibilización realizadas.	X		X	X	X	X	X			X			X		X	X	X
8 Nº Acciones formativas dirigidas a los distintos profesionales.	X		X		X	X	X			X			X		X	X	X
9 Nº Guías de sensibilización sobre los crímenes de odio.							X										
10 Nº Denuncias por aporofobia.	X						X				X						
11 Nº PSH que han sido víctima de agresiones.	X						X								X	X	
12 Nº PSH con tarjeta sanitaria.				X	X		X			X			X		X	X	
13 Nº PSH con discapacidad reconocida.	X				X	X	X			X					X	X	
14 Nº PSH empadronadas.	X		X	X	X	X	X		X	X	X		X		X	X	X
15 Nº PSH con una prestación económica no contributiva.	X	X	X		X	X	X		X	X	X		X		X	X	X
16 Nº PSH que llevan más de tres años sin alojamiento propio.	X		X		X	X	X						X		X	X	
17 Nº PSH que llevan menos de un año sin alojamiento propio.	X		X		X	X	X				X		X		X	X	
18 Nº Localidades con equipos de atención en la calle.	X		X				X										
19 Nº Personas, profesionales o voluntarias en los equipos de calle.	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X		
20 Nº Localidades que cuentan con recursos de baja exigencia.	X		X				X										X
21 Nº Plazas en recursos de baja exigencia.	X	X	X		X	X	X			X	X	X	X	X		X	X
22 Nº Plazas en centros de día.	X	X	X	X	X	X	X			X		X			X		
23 Nº Localidades que cuentan con un centro de día para PSH.	X		X				X								X		
24 Nº Instalaciones ropero para proporcionar prendas de vestir.	X		X	X	X	X	X		X	X		X	X		X		X
25 Nº Comedores sociales.	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X
26 Nº Plazas en comedores sociales.	X	X	X		X	X	X		X	X		X			X	X	X
27 Nº Viviendas para PSH.	X			X	X	X	X			X				X	X	X	X
28 Nº Personas alojadas en viviendas para PSH.	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
29 Nº Plazas en pensiones.	X			X	X	X	X				X			X	X		
30 Nº Viviendas para PSH metodología Housing First.	X				X	X	X			X			X	X			X
31 Nº Acciones difusión y promoción metodología Housing First.	X			X	X	X	X			X				X			X
32 Nº Localidades con una guía de recursos.	X		X		X		X					X			X		
33 Nº Acciones formativas metodología de gestión de caso.				X	X		X								X		X
34 Nº PSH con empleo.	X				X		X			X						X	
35 Nº PSH en desempleo.	X		X		X	X	X		X	X					X	X	
36 Tiempo de búsqueda de empleo de las PSH en paro.			X		X		X										
37 Nº PSH en búsqueda de empleo .			X		X		X									X	
38 Nº Plazas dirigidas a la formación laboral y prelaboral de PSH.	X		X		X		X									X	
39 Nº Planes PSH de distintos niveles de administración.	X				X		X										
40 Nº Mesas interdepartamentales de cooperación creadas.	X			X	X		X							X	X		
41 Nº Localidades que realizan recuentos nocturnos de PSH.	X		X		X		X		X						X		X
42 Nº Seminarios dirigidos a mejorar el conocimiento sobre PSH.	X		X		X	X	X			X					X	X	
Nivel integración en planes locales (%):	76,2%	14,3%	61,9%	33,3%	81,0%	52,4%	100%	2,4%	28,6%	47,6%	16,7%	16,7%	28,6%	23,8%	69,0%	47,6%	38,1%

Fuente: Elaboración propia.

En ausencia de un plan o estrategia local de atención para las personas sin hogar la mayor parte de los municipios (el 80% de los municipios que no tienen plan) han respondido que disponen de iniciativas, **actuaciones específicas para las personas sin hogar** sin un soporte formal que las encuadre. En el cuadro siguiente en el que se recogen las iniciativas y su ámbito o alcance se observa que en su mayor parte estas actuaciones son en materia de alojamiento, comedores sociales y en actuaciones para paliar situaciones concretas como las campañas de frío.



Cuadro 28. Acciones para personas sin hogar en Entidades Locales sin plan de sinhogarismo.

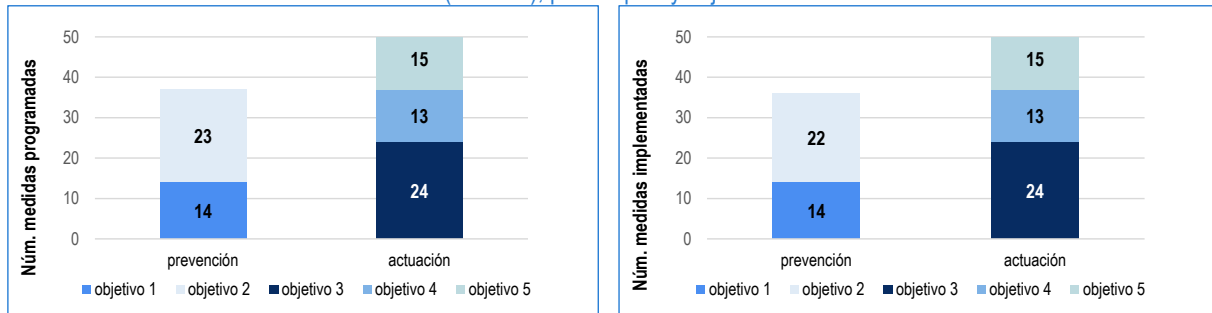
EELL	Actuaciones municipales sin Plan específico para personas sin hogar	
	Iniciativa, actuación o protocolo	Ámbito o alcance
Albacete	Coordinación con entidades	Local
Alcalá de Henares	Coordinación interinstitucional para la atención de personas en situación de grave exclusión social. Estrategia de trabajo en red	Situación de grave exclusión social.
Alcobendas	Equipo de intervención social Inclusión social	Alcobendas
	Centro de Día	Alcobendas
	Housing First y Alojamiento alternativo	Alcobendas
Algeciras	Mesa de trabajo con entidades y asociaciones PSH	Alojamiento, temas sanitarios, documentación
Alicante	Gestión integral del Centro Acogida e Inserción para PSH	Alojamiento ya atención bisopsicosocial a personas sin hogar
	Red de Viviendas Semituteladas	Alojamiento y acompañamiento socio-educativo a personas y familias
	Programa de Acercamiento a personas drogodependientes sin techo	Atención de calle a personas drogodependientes sin techo
Almería	Centro municipal de acogida	Alojamiento mantenimiento e higiene
	Convalecencia	Sanitario
	Unidad de calle	Intervención
Ávila	Programa de alojamiento alternativo	Prevención, detección y alojamiento
	Campaña municipal anual del frío	Detección y alojamiento
	Pisos alquiler colectivos exclusión	Prevención y alojamiento
Badalona	Project pilot " per a la LLuita contra la situació de sense llar a Badalona "	Detección y Atención a Personas sen techo
	Creación de Equipo de Detección y Atención a PSH	
Barakaldo	Servicio de Acogida Nocturna; un Servicio de Atención Diurna; Refuerzo invernal para PSH, viviendas de propiedad municipal incluso vivienda tutelada	Atención y alojamiento PSH
Burgos	Conciertos para la atención a personas sin hogar	Atención integral al transeúnte y atención integral al indomiciliado
Cáceres	Área de Atención PSH; Protocolo Ola de Frío; Consejo Sectorial de PSH	Prevención y atención
	Protocolo Empadronamiento PSH, Convenio Mantenimiento Centro Vida.	Prevención y atención
Castellón	Albergue municipal de transeúntes y personas sin hogar	Alojamiento y alimentación
	Proyecto housing first	Housing first
	Mesa técnica de personas sin hogar	Municipal
Ciudad Real	Campaña Municipal contra el frío	Prevención
Fuenlabrada	Unidad de intervención de Trabajo Social en cada Centro de SS se interviene en colaboración con el tercer sector PSH	
Gijón	Acuerdo Marco de colaboración entre la Fundación Municipal de Servicios Sociales Municipales y entidades sociales	
Guadalajara	Subvención nominativa Cáritas	Alojamiento de urgencia a personas sin hogar
Huelva	Acogida en meses de intenso frío	Muy limitado
	Comedores sociales	Limitado
	Unidad móvil nocturna	Limitado
Jaén	Centro Municipal de Acogida al transeúnte.	Local
Jerez	Programa de intervención con personas sin hogar	Anual
León	Hogar Municipal de Transeúntes	Alojamiento y centro de día
Logroño	Proyecto Alasca de Atención a Personas sin Hogar	Atención en calle, Centro de Día y alojamiento
	Centro Municipal de Acogida	Alojamiento y atención social
	Alojamiento de emergencia para mujeres	Alojamiento para mujeres víctimas de violencia
Melilla	Normativa	Housing first
Móstoles	Mesa de coordinación	gestión de casos; coordinación interinstitucional
	Centro de Emergencia social (Centro Día y Noche-Campaña frío)	Atención a la emergencia
	Housing First	Housing First
Murcia	Red para la Inclusión Social	Desarrollar grupos de trabajo/debate/diseño acciones de PSH
	Protocolo de Coordinación Sociosanitaria	Trabajo de casos conjunto
	Atención especializada a Transeúntes/Sin Techo	Prestaciones Básicas en función del Plan Concertado
Ourense	Albergue de transeúntes	Alojamiento a personas sin techo
Palencia	Convenios de colaboración	Prevención y Alojamiento
Parla	Detección situaciones de riesgo	Prevención
	Acceso a recursos y prestaciones	Prestaciones
	Mediación pérdida de vivienda	Vivienda
Pontevedra	Convenio para o mantenimiento do albergue de San Vicente de Paul	Pontevedra
Reus	Xarsa d'atenció a les persones sense llar	Personas sin hogar
Sabadell	Mesa de "sensellarisme"; estrategia piloto housing first Generalitat de Catalunya	Personas sin hogar
San Cristóbal de la Laguna	Recursos alojativos municipales	Alojamiento (mujeres solas, con cargas familiares y hombres solos)
	Recursos alojativos "Orden Religiosa Filipenses"	Alojamiento mujeres solas
	Recursos alojativos "Orden Religiosa Hermanos de Belén"	Alojamiento hombres solas
Santander	Protocolo municipal de actuación para la prevención de desalojos	Prevención
	Atención integral en centro de acogida	Prevención y atención
	Programa ola de frío	Prevención y búsqueda activa
Segovia	Convenio atención a transeúntes	Acogida y alojamiento
	Piso Tutelado para indomiciliados	Housing Led
Soria	Alojamiento y Mantenimiento en una pensión	PSH o en situación de emergencia social
Telde	Protocolo derivación a entidades ONG, Caritas	Insular
Terrassa	Taula del Sensellarisme de Terrassa	Mesa municipal PSH
Valladolid	Servicio de primera acogida para personas sin hogar y transeúntes	Servicio de información y orientación
	Servicio de alojamiento alternativo para personas sin hogar	Alojamiento en albergue municipal
	Comedor Social municipal	Servicio de manutención (comida y cena 365 días al año)
Vigo	Albergue Municipal	Alojamiento temporal
	Programa de acogida e inclusión básico	Residencial
	Piso de Transición a la vida autónoma	Residencial

Fuente: Elaboración propia.



La acción de las entidades locales frente al sinhogarismo en general se orienta como en la ENI PSH a la prevención y a la actuación en una proporción del 41,6% y el 58,4% respectivamente, si bien se encuentran diferencias en cuanto a esta norma general y a la intensidad en función del municipio que se considere.

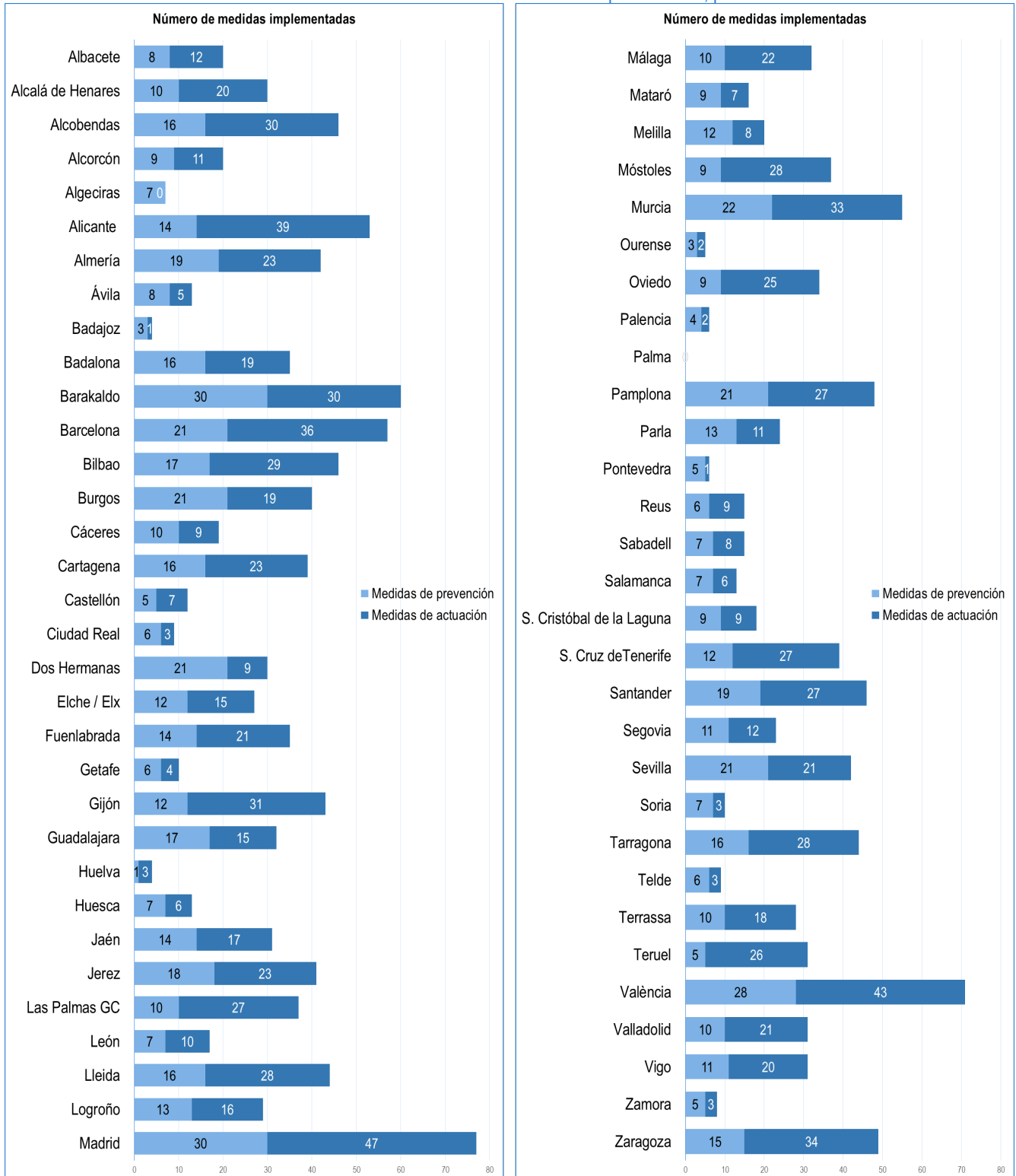
Gráfico 30. Distribución de medidas de ámbito local programadas en la ENI-PSH (izquierda) e implementadas por las EELL (derecha), por bloques y objetivos.



Fuente: Elaboración propia.

De las entidades locales encuestadas, 14 tienen más medidas de prevención que de actuación, destacando por su orientación preferente a la prevención Dos Hermanas, Melilla, Pontevedra y Soria. En cuanto a la intensidad de acción, medida como la diferencia entre medidas implementadas de actuación frente a las de prevención en el municipio, destacan Alicante (25), Teruel (21) y Zaragoza, Móstoles y Gijón (todas con 19).

Gráfico 31. Orientación de las acciones de ámbito local implementadas, por orden alfabético.

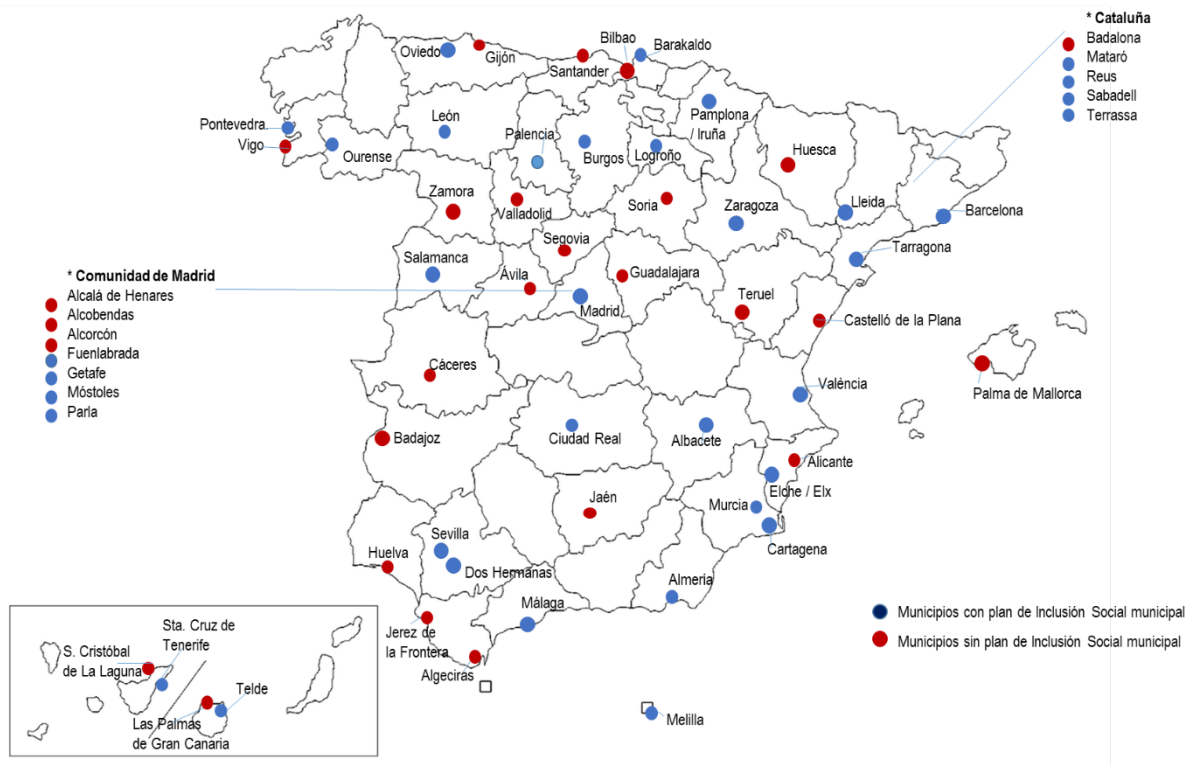


Fuente: Elaboración propia.

Plan de Inclusión Social en la Administración Local

El 55,6% de los municipios encuestados indican que tienen un plan/estrategia de inclusión social, intervención de carácter más estratégico para afrontar los problemas de pobreza y exclusión social a nivel local, en el que se incluyen las acciones para prevenir y erradicar el sinhogarismo que desarrolla el municipio, tenga o no el municipio un plan de atención específico para este grupo vulnerable. Este porcentaje disminuye al 46,0% si se excluyen aquellos municipios con incertidumbres respecto a la efectiva existencia del plan de inclusión social como los que cuyo plan de inclusión ha terminado su vigencia y están en proceso de renovación del anterior. Otros, como la ciudad de Madrid, indican que el plan se encuentra actualmente en "vía muerta" y no se está aplicando y que, de momento, no se ha planteado ningún tipo de activación de dicho Plan. Existen municipios como Almería, Barakaldo o Dos Hermanas que, aunque indican que sí tienen plan de inclusión social local, no han referenciado un documento, sino que describen actuaciones concretas, protocolos o planes sectoriales sobre alguna dimensión de la inclusión social (empleo, rentas mínimas, etc.) o Elche / Elx, que indica que sí tiene plan de inclusión pero se encuentra en proceso de elaboración.

Gráfico 32. Planes de inclusión social a nivel local.



**Nota:** No hay datos de siete provincias ni de Ceuta por no haber contestado a la encuesta ningún municipio situado en esos territorios.

Fuente: Elaboración propia.

**Visión general del marco de acción frente al sinhogarismo**

Tomado los tres niveles de acción desde el más estratégico, plan de inclusión social a lo más operativo de acciones específicas sin un documento formal que las encuadre, la administración local se caracteriza por la atención a las persona sin hogar con acciones operativas para dar respuesta a las situaciones existentes en cada momento pero sin una planificación para abordar el problema del sinhogarismo. Si bien el 87,3% de los municipios tienen un marco de acción para las PSH, bien con planes locales o con acciones específicas, sólo el 26,8% de los municipios encuestados disponen de un plan local de atención a las personas sin hogar frente al 60,3% que realizan acciones específicas de atención a las PSH. Finalmente siete municipios no han referenciado la existencia de ningún tipo de intervención para las PSH.



Cuadro 29. Intervenciones municipales para las personas sin hogar.

Intervención	Municipios que Sí tienen		Municipios que NO tienen
	%	num	%
Plan Inclusión Social	55,6%	35	44,4%
Plan Sinhogarismo- PSH	27,0%	17	73,0%
Sin plan PSH pero con acciones PSH	60,3%	38	
Sin plan PSH y sin acciones PSH	11,1%	7	

Fuente: Elaboración propia.

El compromiso de lucha frente al sinhogarismo, medido por la existencia de la intervención municipal en forma de planes, estrategias, ordenanzas o protocolos formales, es variable en los municipios encuestados. Quince municipios presentan un nivel de compromiso más elevado con la existencia de planes de inclusión social y planes de atención a las personas sin hogar a nivel local. Otros 18 municipios tienen plan de inclusión y acciones específicas para personas sin hogar pero carecen de un plan de atención local para este colectivo vulnerable. Por último, 20 municipios presentan una acción más operativa, con acciones específicas pero sin plan de inclusión social ni plan de atención a las personas sin hogar.

Cuadro 30. Marco de acción local en materia de sinhogarismo.

Marco de acción de la Administración Local	Núm.	%
Municipios con Plan de Inclusión Social y Plan local de PSH.	15	23,8%
Municipios con Plan de Inclusión Social y Acciones específicas PSH.	18	28,6%
Municipios con Plan de Inclusión Social y sin Plan ni Acciones específicas PSH.	2	3,2%
Municipios sin Plan de Inclusión Social y con Plan local de PSH.	2	3,2%
Municipios sin Plan de Inclusión Social y con Acciones específicas PSH.	20	31,7%
Municipios sin ningún plan ni acción PSH.	6	9,5%

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.3.2. Nivel de implementación de la ENI-PSH

La implementación de la ENI-PSH se analiza tomando como base la información obtenida del cuestionario distribuido a las unidades responsables de la AGE, las CCAA y a las EELL sobre las medidas incluidas en la Estrategia. Se valora principalmente si las administraciones tienen, disponen o realizan las medidas propuestas por la ENI-PSH y, en los casos en que ha sido posible, la intensidad de implementación en relación al número de actuaciones o recursos realizados de cada medida.

Se ha optado por establecer los siguientes tramos: nivel bajo de implementación (menos del 25%); nivel moderado de implementación (entre el 25% y el 50%); nivel medio de implementación (entre el 50% y el 75%) y nivel alto de implementación (más del 75%).

En este apartado se muestran los datos principales y agregados del nivel de implementación de la ENI-PSH en los tres niveles de la administración pública, estatal, autonómica y local. Los análisis más detallados de cada medida se incluyen en los anexos de este informe.

## Nivel de implementación de la ENI-PSH en la Administración General del Estado

La Administración General del Estado (AGE) tenía encomendadas 80 medidas de la ENI-PSH repartidas en 25 unidades de una decena de ministerios, algunas de ellas con gestión compartida entre varias unidades<sup>56</sup>. Dado que el objetivo de este análisis es valorar las actuaciones realizadas en las distintas unidades, se ha optado por dar valor a todas esas actividades. Por lo tanto, algunas medidas se “cuentan” varias veces, en función del número de unidades que las tengan asignadas. Con esta perspectiva, más cercano al punto de vista de las unidades gestoras, el cómputo total asciende a 121 medidas, de las que se han implementado entre 2015 y 2019 **un total de 46**, lo que le da a la ENI-PSH un **nivel de implementación agregado moderado de un 38,0% a nivel de la AGE**.

El nivel de implementación varía en función del **Ministerio**. En el cuadro siguiente, refleja el porcentaje de implementación global de cada ministerio y el Consejo General del Poder Judicial. Como se puede comprobar, hay dos ministerios (Economía y Empresa –ECO- y Fomento –FOM-) que han implementado la totalidad de las medidas encomendadas. Por el contrario, otros tres no han realizado en el periodo de evaluación (2015-2019) ninguna. Son los ministerios de Educación y Formación Profesional (EFP), Política Territorial y Función Pública (PTFP) y Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (PRE). El ministerio responsable de la intervención, el de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (SCBS) ha logrado una implementación del 49,3% del total de sus medidas encomendadas (nivel moderado).

Cuadro 31. Implementación de las medidas por objetivos en los ministerios (Nº y % sobre las encomendadas a cada ministerio) entre 2015 y 2019.

M <sup>os</sup>	OE1		OE2		OE3		OE4		OE5		Nivel de implementación (%) por unidades
	Medidas encomendadas Nº	Nivel de implementación (%)	Medidas encomendadas Nº	Nivel de implementación (%)	Medidas encomendadas Nº	Nivel de implementación (%)	Medidas encomendadas Nº	Nivel de implementación (%)	Medidas encomendadas Nº	Nivel de implementación (%)	
CGPJ*	3	33,3%	1	0%	1	0%					20,0%
ECO									1	100%	100%
EFP			2	0%							0%
FOM					2	100%					100%
INT	6	16,7%	13	23,1%							21,1%
JUS	1	0%	3	100%	1	0%					60,0%
PTFP			1	0%							0%
PRE	4	0%	5	0%					2	0,0%	0%
SCBS	8	50,0%	20	30,0%	17	88,2%	7	42,9%	17	35,3%	49,3%
TMSS	2	25,0%			1	0,0%	3	0,0%			16,7%
Nivel de implementación (Nº y %) por objetivos	24	29,2%	45	26,7%	22	77,3%	10	30,0%	20	35,0%	NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN ENI-PSH (%) 38,0%

No tiene encomendada ninguna medida en el objetivo.

\* El CGPJ, al ser un órgano constitucional, se analiza separadamente.

Fuente: Elaboración propia.

El nivel de implementación es diferente también en función de los **objetivos estratégicos**, ya que se ha dado bastante diferencia entre unos y otros, como se observa en la fila final del cuadro anterior, en azul más oscuro. A nivel agregado, tiene un mayor nivel de implementación de medidas el **objetivo 3, con un 77,3%** de las medidas de la ENI-PSH distribuidas en el ámbito estatal (nivel alto de implementación), y el que menos ha logrado, el

<sup>56</sup> Dado que el alcance temporal de esta evaluación es de 2015 a 2019, se ha mantenido la estructura ministerial existente en aquel momento para no distorsionar el análisis. Por otra parte, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), al ser un órgano constitucional, no tiene dependencia de ningún ministerio, por lo que se ha analizado de forma separada.

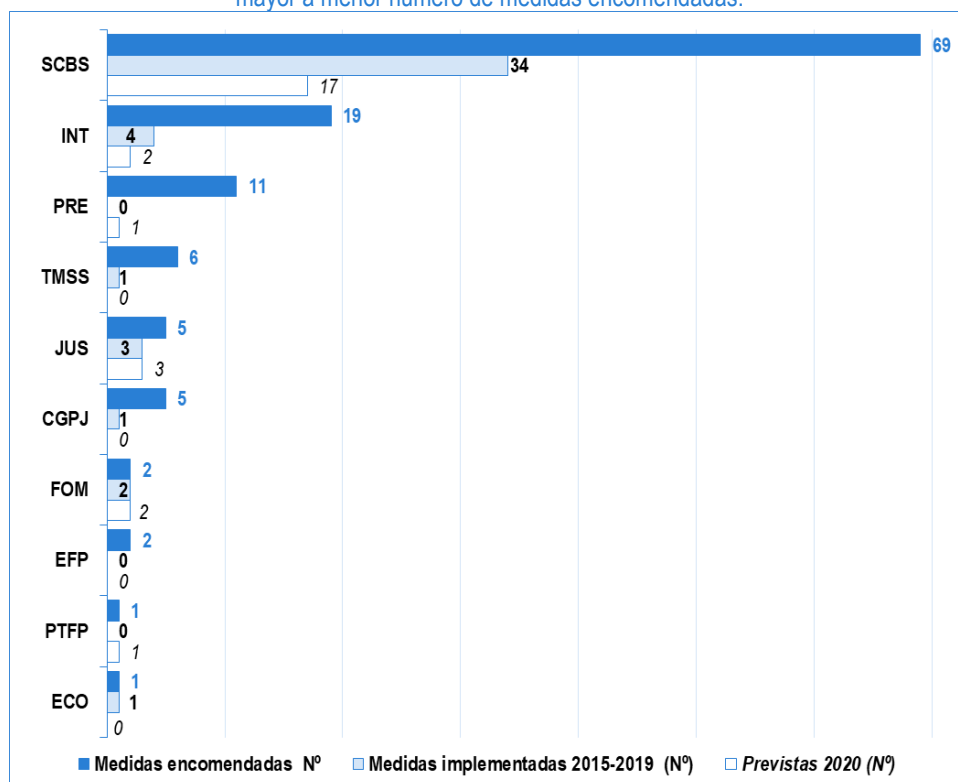


objetivo 2, con un 26,7% (nivel moderado). Los objetivos 1 (29,2%), 4 (30,0) y 5 (35,0%) se sitúan en un nivel moderado de implementación.

La implementación está fuertemente influenciada por el peso que la unidad responsable de la intervención, la DGSFI, dependiente del MSCBS, se auto-adjudica en la implementación de la estrategia y por la mayor o menor facilidad para su ejecución por el tipo de acción que realiza. El MSCBS tenía encomendadas 69 medidas, de las cuales 59 debían ser desarrolladas, total o parcialmente, por la DGSFI. En el periodo objeto de evaluación, de las 34 que ha puesto en marcha el conjunto del Ministerio de Sanidad, la DGSFI había implementado 32. En cuanto al tipo de acción todas las medidas de la DGSFI, salvo dos, han sido implementadas de manera indirecta por la vía de subvenciones de proyectos financiados por el 0,7% del IRPF. Si no se tuvieran en cuenta estas medidas, el nivel de implementación sería inferior, especialmente en los objetivos 3 y 4. Asimismo, otras unidades que aglutinan un mayor número de medidas sin realizar (destacan sobre todas las del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y algunas del de Interior) podrían lastrar la implementación en su conjunto.

De otra parte, el peso especial de la DGSFI, como responsable de la intervención, tanto en la planificación como en la implementación de la ENI-PSH, trae como consecuencia que dicha implementación se vea lastrada o impulsada en el periodo de referencia y en el futuro, en función de la implicación de esta unidad, ya que suponen el 57,7% del total de medidas previstas por toda la AGE para 2020.

Gráfico 33. Medidas encomendadas, implementadas (2015-2019) y previstas para 2020 en los ministerios, ordenadas de mayor a menor número de medidas encomendadas.



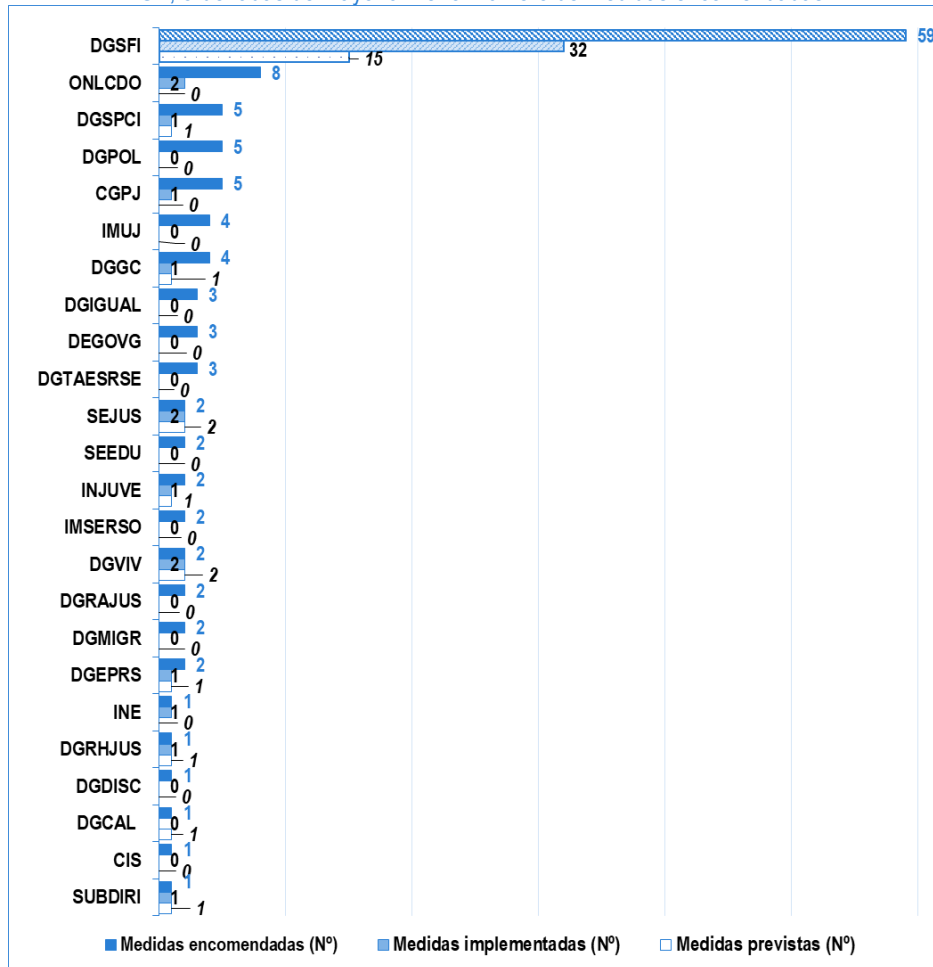
**Nota:** Los datos del Ministerio de SCBS incluyen la DGSFI, unidad responsable de la ENI-PSH.  
Fuente: Elaboración propia.

Esta dependencia se da especialmente a nivel interno dentro de su ministerio de adscripción, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social- MSCBS, ya que de sus unidades depende la realización del 85,5% de las medidas, y casi la totalidad (93,7%) de las previstas para 2020. En el gráfico que se muestra a continuación se resumen las medidas encomendadas, implementadas y previstas en todos los ministerios. Como cuestión previa hay que aclarar que las previsiones recogidas en el gráfico pueden referirse tanto a la implementación de nuevas medidas como a la continuación de otras que ya se venían realizando a lo largo del periodo de vigencia de la ENI-

PSH. Además, no se han incluido en las previsiones aquellas medidas sin fecha de las que sus responsables no han realizado explícitamente mención a la previsión de su realización durante el ejercicio de 2020.

En coherencia con lo anterior, la **implementación por unidades**, más desagregada, reproduce algunas cuestiones ya destacadas. En primer lugar, el mencionado protagonismo de la unidad responsable de la ENI-PSH, la DGSFI, tanto en la programación de medidas (48,8% del total) como en su implementación (69,6% del total), como en las previstas para 2020 (57,7%). En segundo lugar, el escaso número medidas encomendadas a las unidades, hecha la excepción anterior.

Gráfico 34. Medidas encomendadas, implementadas (2015-2019) y previstas para 2020 en las distintas unidades de la AGE, ordenadas de mayor a menor número de medidas encomendadas.



Fuente: Elaboración propia.

**Respecto a las medidas**, las que mayor número de acciones se han llevado a cabo se recogen en el cuadro siguiente. Las medidas de la DGSFI ya estaban siendo implementadas al aprobarse la ENI-PSH, por sus competencias en la materia mediante la convocatoria de subvenciones a proyectos de ONG a cargo del 0,7% del IRPF. Por último, 75 medidas no habían sido puestas en marcha por ninguna unidad en el periodo de referencia.

Como la naturaleza de las medidas varía, es necesario tenerla en cuenta para valorar la acción, ya que un número pequeño en actuaciones muy complejas puede suponer una realización más avanzada que en acciones menos complejas que se realizan en gran número. Así, por ejemplo, se han contemplado medidas como la realización de un “protocolo preventivo de sinhogarismo en procesos que impliquen pérdida de vivienda en el ámbito judicial” que, si bien no está completada, ha sido abordado ya por dos de las tres unidades implicadas en su elaboración; o la “realización de un estudio sobre mujeres sin hogar”, de la que la DGSFI ha realizado ya su parte, aunque el Instituto de la Mujer no lo ha abordado aún ni lo ha previsto para 2020. Sí se ha terminado ya la guía de

sensibilización sobre aporofobia destinada a las fuerzas de seguridad” (2015) y desarrollada la existencia de un “servicio de asesoramiento y apoyo para el acceso a alternativas de alojamiento” (2017).

Cuadro 32. Medidas más implementadas por las unidades de la AGE (número de actuaciones).

CÓDIGO	Medidas con mayor número de actuaciones (2015-2019)	Actuación
1 1 1 1	Acciones de fomento para la mediación familiar en situaciones de riesgo de sinhogarismo.	11
1 1 1 2	Programas dirigidos a la reconciliación y reintegración familiar de personas en última etapa de condena.	50
1 2 1 1	Ámbito judicial. Protocolo preventivo de sinhogarismo en procesos que impliquen pérdida de vivienda.	2
1 1 2 3	Servicio de asesoramiento y apoyo para el acceso a alternativas de alojamiento.	1
2 4 1 2	Programas de formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito de los cuerpos y fuerzas de seguridad.	14
2 4 4 1	Acciones para facilitar el empadronamiento de personas sin hogar.	49
2 5 2 5	Guía de sensibilización sobre aporofobia destinada a las fuerzas de seguridad.	1
3 6 1 1	Existencia de un sistema de alojamiento <i>housing led</i> que cuenta con viviendas unipersonales para pequeños grupos o familias.	70
3 6 1 2	Existencia de un sistema de alojamiento <i>housing led</i> que cuenta con centros residenciales de diversos tamaños.	49
3 6 3 1	El modelo de alojamiento cuenta con habitaciones individuales que garanticen el derecho a la intimidad.	30
3 6 5 1	El sistema de alojamiento permite su adaptación a diferentes necesidades y perfiles de las personas sin hogar (incluidas las de carácter cultural y religioso).	70
3 8 1 1	Acciones de fomento para el establecimiento de centros activos de día.	86
3 8 4 1	Acciones para favorecer la participación de personas voluntarias.	38
4 10 2 2	Acciones de colaboración con las empresas para la implementación de programas de mentoring orientados a la empleabilidad de las personas sin hogar.	6
4 10 3 1	Acciones para favorecer la contratación de personas sin hogar en empresas de inserción.	6
4 10 3 2	Acciones para favorecer la contratación de personas sin hogar en mercado normalizado de trabajo.	10
5 13 6 1	Organización de seminarios dirigidos a la difusión, estudio e intercambio de buenas prácticas.	23
5 13 7 2	Realización de un estudio sobre mujeres sin hogar	1

Fuente: Elaboración propia.

También se aprecian *diferencias en la implementación de medidas concretas en función del objetivo al que esté asociado*.

### **Objetivo 1. Prevención del sinhogarismo**

Con las actuaciones incluidas en este objetivo, la ENI-PSH pretende trabajar preventivamente sobre los múltiples factores que conducen al sinhogarismo, actuando incluso antes de que las personas lleguen a carecer de un alojamiento. De este objetivo había programadas 24 medidas, de las que se han implementado siete (dos unidades han trabajado en la medida “Ámbito judicial. Protocolo preventivo de sinhogarismo en procesos que impliquen pérdida de vivienda”). El nivel de implementación en este objetivo del **29,2% se considera un nivel de implementación moderado**.

Dos de las medidas (fomento para la *mediación familiar en situaciones de riesgo* y programas para la *reconciliación y reintegración familiar* en personas en *última etapa de condena*) han venido implementándose durante todo el periodo de vigencia de la ENI-PSH con regularidad.

### **Objetivo 2. Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar.**

Para las tres líneas de acción que se incluyen en este objetivo específico, la Estrategia encomienda a las unidades 45 medidas, de las que se han implementado hasta 2019 un total de 12, una de ellas con gestión por parte de dos unidades. Además, otras dos medidas se han recogido sin fecha (centros financiados por la AGE, a través de las ayudas de la DGSFI). El **nivel de implementación de este objetivo es del 26,7%** de las medidas encomendadas.

La medida que más actuaciones ha tenido es la que busca *facilitar el empadronamiento de las personas sin hogar*, con una veintena de acciones en los primeros años de vigencia de la ENI-PSH y una continuación mucho menos intensa, con tres acciones anuales en los tres años siguientes. En 2020, además, se ha sumado a la implementación de esta medida el MPTFP con una acción ya realizada en febrero de este año 2020.



Otras dos medidas implementadas desde el inicio de la ENI-PSH son la *promoción y apoyo de campañas de sensibilización pública* y los programas de *formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito de los cuerpos y fuerzas de seguridad* que, además, ha ido aumentando paulatinamente la frecuencia. No se ha desarrollado tanto la formación a otros colectivos, si bien sí se ha realizado uno en el ámbito de la Justicia.

### **Objetivo 3. Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar.**

El objetivo 3 recogía 22 medidas diferentes en sus tres líneas estratégicas: Ofrecer un sistema plural de alojamiento; aplicar el método “*housing first*” y mejorar los recursos dirigidos a las personas sin hogar. Este es el objetivo del que más medidas se han implementado en el periodo de evaluación (2015-2019), con un total de 17, lo que le da una **implementación alta (77,3%)**. Aquí, como se ha indicado, el comportamiento de la DGSFI (a cargo de 17 de las 22 medidas) condiciona mucho el grado de implementación agregado del objetivo. Así, si no se tiene en cuenta lo realizado por la DGSFI, el grado de implementación resulta bastante menor, un 40,0%. Por otro lado, todas las medidas que ha realizado la DGSFI en este objetivo han sido realizadas de manera indirecta, por la vía de subvenciones de proyectos financiados por el 0,7% del IRPF.

En este objetivo cobran especial importancia las medidas que la DGSFI impulsa a través de **programas de ayudas mediante financiación al tercer sector**, que se concreta en la concesión y gestión de subvenciones a ONG financiadas por el 0,7% del IRPF, además de las medidas relacionadas con adaptación a determinados perfiles o la garantía de determinados derechos (familias con menores, garantizar la intimidad, respetar las cuestiones religiosas y culturales, etc.

Destaca la regularidad con la que se han venido llevando a cabo las **acciones para la implicación de las administraciones públicas competentes en vivienda para favorecer el acceso a la vivienda** a las personas sin hogar (entre tres y cinco actuaciones anuales desde 2015 a 2019, con continuación prevista en 2020 de cinco actuaciones), así como las acciones de fomento para el establecimiento de **centros activos de día** y las acciones para favorecer la participación de **personas voluntarias**, si bien se ha ralentizado de forma importante su intensidad en los últimos años. Seguramente este descenso en la actividad se debe a los cambios producidos en la financiación de actividades de atención directa derivados de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2017, ya citada.

Sobre las intervenciones públicas más destacadas en materia de vivienda y la exclusión residencial, menciona el **informe de los expertos a la Comisión Europea** las siguientes: El Fondo de Vivienda Social; la Ley 1/2013 para proteger a los contribuyentes, la reestructuración de la deuda y el alquiler social \_moratoria hasta marzo de 2020 en desalojos de ejecución hipotecaria); y, el Real decreto 897/2017 para pobreza energética.

El informe destaca, entre los **defectos** de las políticas puestas en marcha por España para combatir la exclusión residencial y la falta de vivienda, algunos factores que considera que dificultan su efectividad: la ausencia de una metodología común para el diagnóstico; la limitada interrelación entre el Plan Nacional de Vivienda 2018-2021 y la ENI-PSH 2015-2020; la baja participación de los departamentos con competencias en vivienda y salud; la falta de adecuación de las estrategias para la inclusión social y laboral a las características y necesidades de las personas sin hogar, y, por último, el hecho de que los centros para personas sin hogar siguen siendo el recurso más importancia, frente a un enfoque de búsqueda concurrente de vivienda y empleo.

Se detiene también el informe en los **desafíos** futuros, entre los que destaca mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y, especialmente, entre los departamentos competentes en vivienda, salud y servicios sociales.



### *Housing led: sistema plural de alojamiento*

Las medidas relacionadas con el sistema de alojamiento *housing led* en sus diferentes vertientes (viviendas unipersonales para pequeños grupos o familias, centros residenciales diversos, o alojamientos de baja exigencia), son las que mayor intensidad de implementación han registrado a lo largo del periodo en este objetivo, a través de tres medidas: Como se ha indicado anteriormente, esta actividad se lleva a cabo a través de la financiación a través de las líneas de subvenciones que la DGSFI concede anualmente, si bien se han visto fuertemente afectadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2017, como se ha dicho ya.

### *Viviendas con el método housing first*

También han tenido una **implementación temprana y sostenida** las cuatro medidas relacionadas con la implantación del método *housing first*, consistentes principalmente por la convocatoria de ayudas para financiar proyectos relacionados con estos objetivos.

Si bien la mayor parte de la actividad la ha llevado a cabo la DGSFI, en estas medidas asociadas al método *housing first* también ha participado la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento.

#### **Objetivo 4. Restaurar el proyecto de vida.**

En este objetivo se han programado para la AGE diez medidas, siete a cargo de la DGSFI y otras tres para la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas. La DGSFI ha implementado tres de ellas, pero desde 2016 no se ha llevado a cabo ninguna actuación. La Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas no ha realizado ninguna ni previsto tampoco ninguna actividad para 2020. En el periodo de evaluación (2015-2019) ha alcanzado un **nivel de implementación es medio con un 30,0% de medidas encomendadas ejecutadas**. Al igual que en el anterior, todas las medidas que se han realizado en este objetivo han sido implementadas únicamente por la DGSFI de manera indirecta, mediante la concesión y gestión de subvenciones de proyectos financiados por el 0,7% del IRPF.

La acción prevista para la AGE sobre la metodología de **gestión de caso**, consistente en la formación de los profesionales en metodología de gestión de caso, se ha quedado sin implementar hasta el momento, y tampoco se prevé para el año 2020.

#### **Objetivo 5. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.**

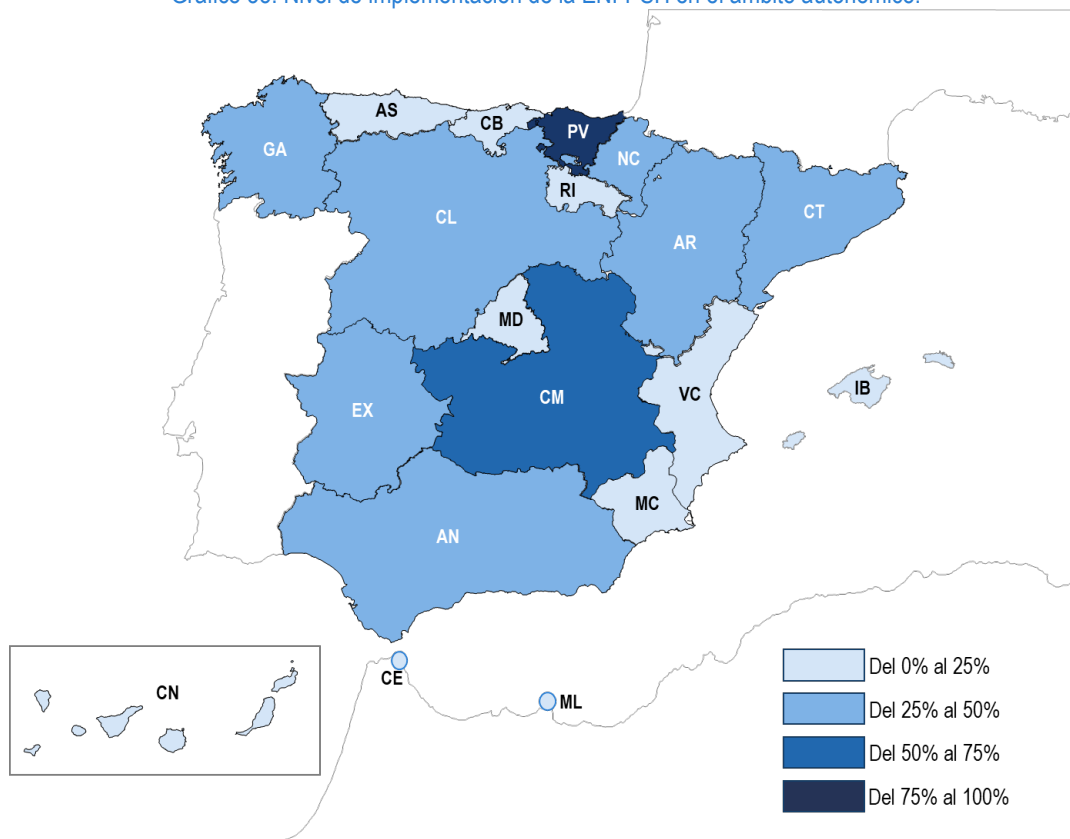
Este objetivo se posiciona en torno a dos ámbitos claramente diferenciados. La ENI-PSH, por un lado, pretende ordenar y mejorar el fragmentario y desigual Sistema Público de Servicios Sociales para que dé respuestas a las necesidades actuales de las personas sin hogar y, por otro, mejorar la información disponible en este sector de la población, así como su evaluación. Se programaron 20 medidas para diferentes unidades de la AGE aunque, como en el resto, con mayor protagonismo de la DGSFI. De ellas, se han implementado solo siete, **un 35%, por lo que su nivel de implementación es moderado**.

Solo una medida, la que tiene que ver con la organización de **seminarios de difusión, estudio e intercambio de buenas prácticas**, se ha llevado a cabo con regularidad durante todo el periodo. El resto de actuaciones ha tenido un **desarrollo esporádico**, si bien en los dos últimos ejercicios (2018 y 2019) parece registrarse un cierto impulso, que se debería potenciar en 2020, según las previsiones de las unidades.

## Nivel de implementación de la ENI-PSH en las Comunidades Autónomas

Las CCAA tienen, realizan o disponen de acciones dirigidas a las personas sin hogar de responsabilidad total o parcial autonómica, que se corresponden con las propuestas por la ENI-PSH, con independencia de la existencia o no de una estrategia específica de sinhogarismo en su ámbito territorial. Sin entrar a valorar la intensidad de las acciones sino solo su mera existencia, realización o disposición, **el nivel de implementación<sup>57</sup> agregado de la ENI-PSH de ámbito autonómico es un 25,3%** a 1 de enero de 2020.

Gráfico 35. Nivel de implementación de la ENI-PSH en el ámbito autonómico.



Fuente: Elaboración propia.

El País Vasco es la comunidad autónoma que tiene la mayor implementación general, con el 77,3%, seguido de Castilla-La Mancha, con un 56,0%, y Navarra, con el 48,6%. El resto de CCAA tienen niveles de implementación menores y bastante alejados, siendo las CCAA de La Rioja, el Principado de Asturias, la Comunidad Autónoma de Madrid y Canarias las que presentan niveles más bajos de implementación, dejando al margen de este análisis Cantabria, que ha indicado que no realiza ninguna medida.

**El nivel de implementación difiere en función de los objetivos estratégicos.** El cuadro a continuación, que refleja el nivel de implementación, muestra que, a nivel agregado, el que tiene mayor nivel de implementación es el objetivo estratégico 3, relacionado con los sistemas y recursos de alojamiento, con un 35,0%, si bien se considera que es un nivel que presenta dificultades para alcanzar su total implementación al finalizar el periodo de vigencia de la estrategia.

<sup>57</sup> El nivel de implementación se calcula en base a las respuestas obtenidas de la pregunta 36 del cuestionario.



## Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar 2015-2020

Cuadro 33. Nivel de implementación de los objetivos estratégicos de la ENI-PSH y de las medidas, a nivel de las CCAA.

CCAA	OE1		OE2		OE3		OE4		OE5		TOTAL
	Medidas implementadas N°	Implementación %	Medidas implementadas N°	Implementación %	Medidas implementadas N°	Implementación %	Medidas implementadas N°	Implementación %	Medidas implementadas N°	Implementación %	
AN	2	9,5%	5	20,8%	18	78,3%	2	15,4%	7	53,8%	35,6%
AR	11	52,4%	4	16,7%	11	47,8%	5	38,5%	4	30,8%	37,2%
AS	1	4,8%	1	4,2%	4	17,4%	0	0,0%	1	7,7%	6,8%
IB	1	4,8%	1	4,2%	5	21,7%	3	23,1%	2	15,4%	13,8%
CN	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	7,7%	1,5%
CB	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
CL	10	47,6%	6	25,0%	6	26,1%	2	15,4%	4	30,8%	29,0%
CM	14	66,7%	7	29,2%	14	60,9%	10	76,9%	6	46,2%	56,0%
CT	6	28,6%	6	25,0%	18	78,3%	0	0,0%	4	30,8%	32,5%
VC	4	19,0%	6	25,0%	2	8,7%	6	46,2%	3	23,1%	24,4%
EX	7	33,3%	2	8,3%	10	43,5%	5	38,5%	3	23,1%	29,3%
GA	7	33,3%	4	16,7%	7	30,4%	1	7,7%	9	69,2%	31,5%
MD	0	0,0%	3	12,5%	5	21,7%	0	0,0%	1	7,7%	8,4%
MC	3	14,3%	3	12,5%	8	34,8%	3	23,1%	4	30,8%	23,1%
NC	13	61,9%	13	54,2%	15	65,2%	2	15,4%	6	46,2%	48,6%
PV	17	81,0%	10	41,7%	20	87,0%	11	84,6%	12	92,3%	77,3%
RI	4	19,0%	0	0,0%	1	4,3%	0	0,0%	0	0,0%	4,7%
CE	3	14,3%	3	12,5%	4	17,4%	0	0,0%	0	0,0%	8,8%
ML	8	38,1%	0	0,0%	5	21,7%	0	0,0%	0	0,0%	12,0%
<b>TOTAL</b>	111	27,8%	74	16,2%	153	35,0%	50	20,2%	67	27,1%	25,3%

Fuente: Elaboración propia.



Dentro de este objetivo 3 existen excepciones, como el País Vasco (87,0%), Cataluña y Andalucía (ambas con un 78,3%), que se encuentran en una situación más favorable para llegar a implementar en su totalidad el objetivo estratégico 3 en su ámbito territorial

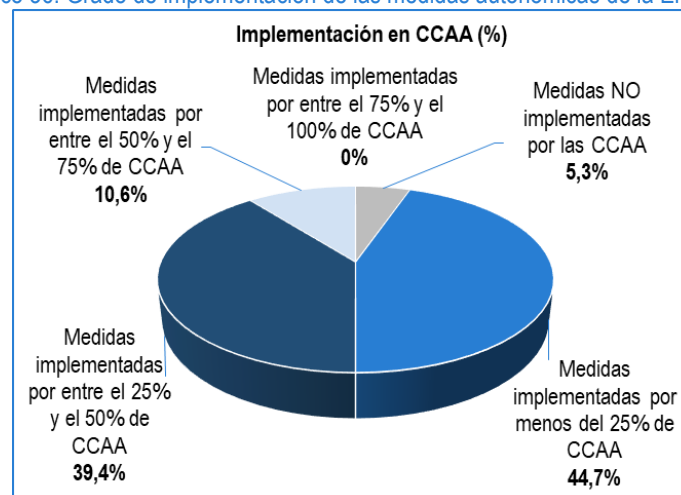
Los objetivos 1 (prevención del sinhogarismo) y 5 (refuerzo del sistema público de atención a las personas sin hogar) presentan niveles similares de implementación, cerca del 30%; y el objetivo 4 (restaurar el proyecto de vida) alcanza un 20,2%.

El objetivo 2 (sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar) es el menos implementado, con un 16,2% en términos agregados. Nuevamente, a diferencia del resto de CCAA, el País Vasco ha llegado a elevados porcentajes de implementación en estos objetivos, siendo la CA con un nivel de implementación más alto tanto de forma agregada como por objetivos estratégicos, pero sin cuantificar sus resultados.

Existen también **diferencias en la implementación a nivel de medidas concretas**. Su análisis permite identificar cuáles se han adoptado por las CCAA con mayor frecuencia y cuáles en cambio no han tenido ninguna implementación, lo que posibilita tomar decisiones para su activación.

En el periodo 2015-2019 ninguna de las 94 medidas de ámbito autonómico se ha implementado en todas las CCAA, y solo el 10,6% aparecen realizadas en más del 50% de CCAA (nivel medio de implementación). Las medidas que se implementan con mayor frecuencia llegan hasta el 68,4% de las CCAA. Por el contrario, el 5,3% de las medidas propuestas no se han desarrollado en ninguna CA.

Gráfico 36. Grado de implementación de las medidas autonómicas de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

Las cinco medidas más implementadas por las comunidades autónomas (en orden de mayor a menor) y las cinco medidas que no han tenido aceptación y no han sido realizadas por ninguna Comunidad Autónoma se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 34. Medidas de la ENI-PSH más y menos implementadas por las CCAA y Ceuta y Melilla, ordenadas de mayor a menor.

Medidas más implementadas por las CCAA	Medidas NO implementadas por las CCAA
Acciones para favorecer el acceso a los programas de Rentas Mínimas de Reinserción.	Elaboración de material educativo sobre las personas sin hogar.
Existencia de recursos especialmente dirigidos a mujeres.	Programas de formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito de los cuerpos y fuerzas de seguridad.
Red de recursos para la atención a las personas sin hogar.	Programas de formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito de los servicios públicos de empleo.
Programas de apoyo a la vida independiente de menores tutelados por la Administración a partir de 18 años.	Programas de Formación en sinhogarismo de profesionales en los servicios de transporte.
Existencia de reglamentos de funcionamiento interno en los centros públicos destinados a las personas sin hogar.	Acciones de colaboración con las empresas para la implementación de programas de <i>mentoring</i> orientados a la empleabilidad de las personas sin hogar.

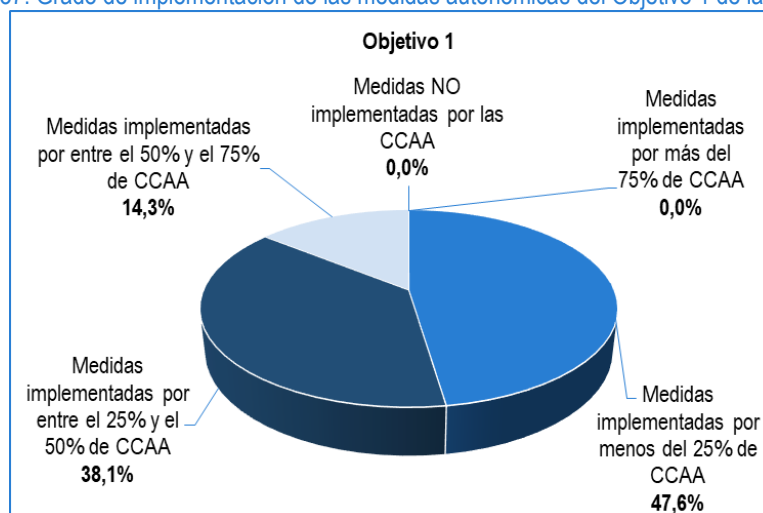
Fuente: Elaboración propia.

### Medidas de ámbito autonómico del Objetivo 1: Prevención del sinhogarismo

Con las actuaciones incluidas en este objetivo, la ENI-PSH pretende trabajar preventivamente sobre los múltiples factores que conducen al sinhogarismo, actuando incluso antes de que las personas lleguen a carecer de un alojamiento. **Las medidas de este objetivo tienen un nivel de implementación entre bajo y moderado.**

La Estrategia propone 21 actuaciones de ámbito autonómico y ninguna de ellas ha sido implementada por todas las CCAA. Solo el 14,3% de las medidas propuestas se han realizado en más de la mitad de CCAA, siendo la medida más implementada la realización **de programas de apoyo a la vida independiente de menores tutelados por la Administración a partir de 18 años**, que aparece como realizada en 12 CCAA (63,2%). Andalucía y Extremadura han sido las que más programas de este tipo han implementado entre 2015 y 2019.

Gráfico 37. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 1 de la ENI-PSH.



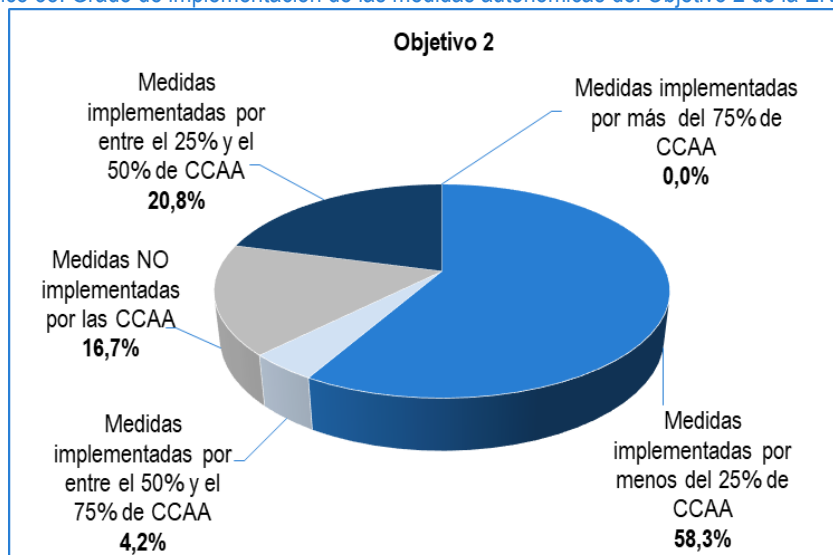
Fuente: Elaboración propia.

### Medidas de ámbito autonómico del Objetivo 2: Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar

En este objetivo 2 la ENI-PSH pone el foco en la imagen negativa y estigmatizada que tienen las personas sin hogar; en las barreras que obstaculizan el acceso a servicios y prestaciones sociales, y en la lucha contra la violencia ejercida contra este colectivo. Para estas tres líneas de acción la Estrategia recoge 24 actuaciones de ámbito autonómico, de las cuales el 16,7% no han sido implementadas por ninguna CA y solo una se ha puesto en marcha en más de la mitad. En general, **las medidas de este objetivo tienen un nivel de implementación**

**bajo**, han sido realizadas por menos del 25% de las CCAA, y se encuadran principalmente en la línea estratégica 4 (eliminar barreras que obstaculizan el acceso a servicios y prestaciones sociales). La medida que más se ha implementado (68,4% de las CCAA) ha sido la realización de **acciones para favorecer el acceso a los programas de Rentas Mínimas de Reinserción (RMI)**. Illes Balears, con 16 acciones, es la que muestra mayor intensidad en el periodo objeto de evaluación (2015-2019). Por el contrario hay cuatro medidas que ninguna CA ha puesto en marcha. Están relacionadas con la formación en materia de sinhogarismo: elaboración de material educativo, por un lado; y de programas de formación de profesionales en distintos ámbitos (fuerzas y cuerpos de seguridad, servicios públicos de empleo y servicios de transporte).

Gráfico 38. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 2 de la ENI-PSH.

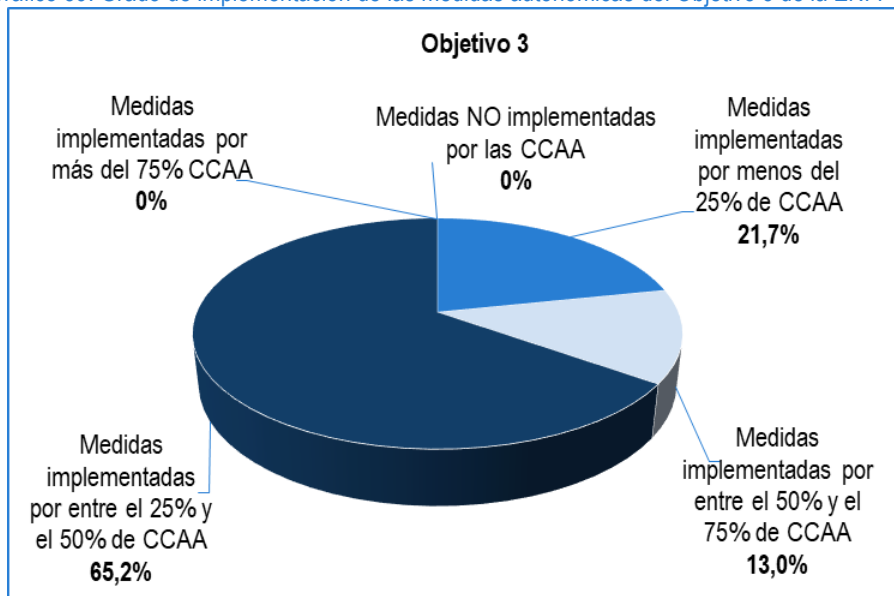


Fuente: Elaboración propia.

### Medidas de ámbito autonómico del Objetivo 3: Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar

Este objetivo se subdivide en tres líneas estratégicas: Ofrecer un sistema plural de alojamiento; aplicar el método "housing first" y mejorar los recursos dirigidos a las personas sin hogar. La ENI-PSH, en este ámbito, plantea 23 actuaciones de ámbito autonómico. Se puede resaltar que, en conjunto, **las medidas de este objetivo tienen un nivel de implementación medio** siendo las que más han adoptado las CCAA.

Gráfico 39. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 3 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

Todas las medidas han sido realizadas por alguna CA, aunque ninguna se encuentra implementada en todas ellas. El 13% de las medidas de este objetivo se han implementado o existen en más de la mitad de las CCAA, y el 65,2% de las medidas existen o se realizan entre el 25 y 50% de las CCAA.

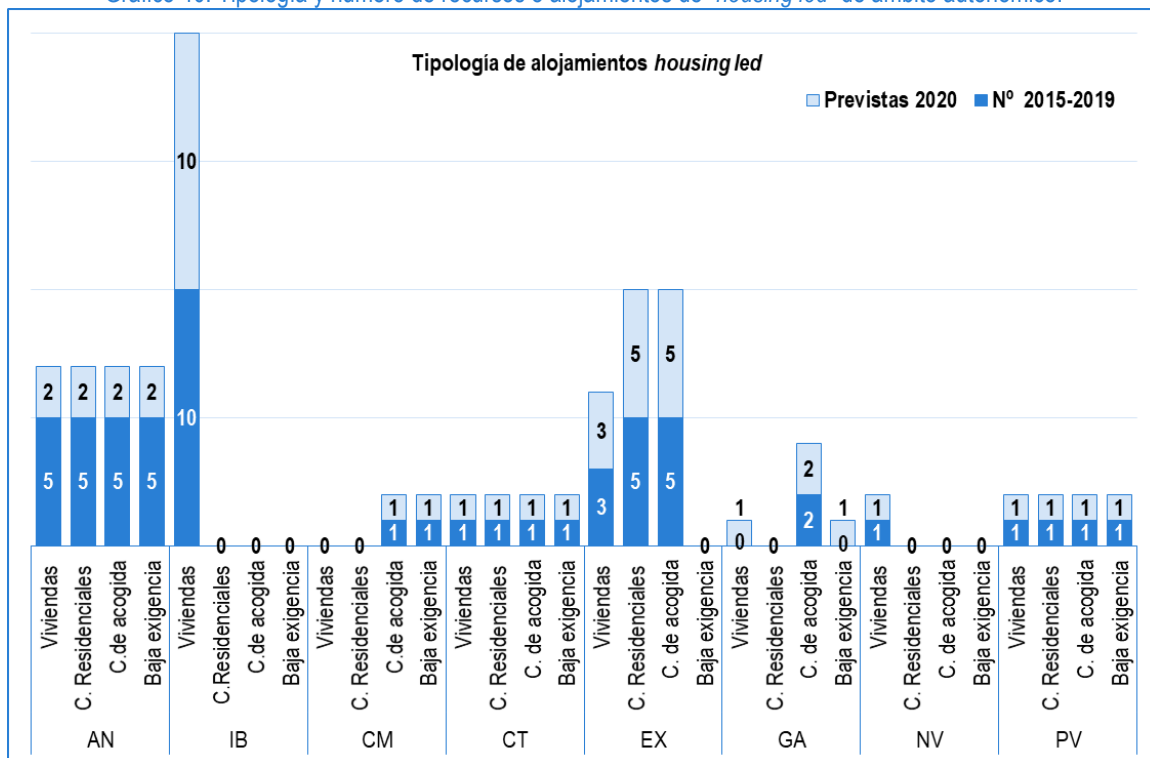
Las dos medidas que han sido adoptadas por más CCAA se encuadran dentro de la línea de ofrecer un sistema plural de alojamiento y se refieren a la **existencia de recursos especialmente dirigidos a mujeres** (68,4% de las CCAA) y a la realización de **reglamentos de funcionamiento interno** en los centros públicos (63,2%). El Principado de Asturias y Andalucía han sido las CCAA que más programas han implementado durante el periodo 2015-2019. Sin embargo, la acción de las CCAA es muy baja en la **especialización de recursos distintos al alojamiento** (Aragón es la única que la ha implementado).

En cuanto a la especificidad del tipo de alojamiento proporcionado para paliar la situación del sinhogarismo, tan sólo en tres CCAA (Castilla - La Mancha, Extremadura y Navarra) y en Ceuta el sistema de alojamiento permite su adaptación a diferentes necesidades y perfiles de las personas sin hogar, incluidos los de carácter cultural y religioso. En el caso de la existencia de un alojamiento especializado para jóvenes, discapacitados, trastornos mentales, etc., el número de CCAA donde esta opción está disponible aumenta a siete: Asturias, Castilla - La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia y Melilla.

*“Housing led”: sistema plural de alojamiento*

Una apuesta de la ENI-PSH es el enfoque orientado a la vivienda *“housing led”* como acción de erradicación del sinhogarismo (línea estratégica 6). Este sistema plural de alojamiento incluye distintos tipos de alojamientos viviendas, centros residenciales, alojamiento de baja exigencia y centros de acogida. La ENI-PSH propone contar con este sistema flexible y diverso de alojamiento y aplicar en ellos criterios de especialización a las diferentes necesidades y perfiles de las personas sin hogar, así como disposición de sistemas de quejas-reclamaciones o de reglamentos de funcionamiento interno, etc.

Gráfico 40. Tipología y número de recursos o alojamientos de *“housing led”* de ámbito autonómico.



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis, por el alcance de la evaluación, solo se analizan la disponibilidad de estos recursos de titularidad pública que tienen las administraciones. Como se puede observar en el gráfico, a final del periodo 2015-2019,

**ocho CCAA (31,8% del total) cuentan con alguna tipología** incluida en el sistema plural de alojamiento “*housing led*” y solo tres CCAA (Andalucía, Cataluña y el País Vasco) han indicado que poseen las cuatro tipologías de establecimientos anteriormente mencionadas.

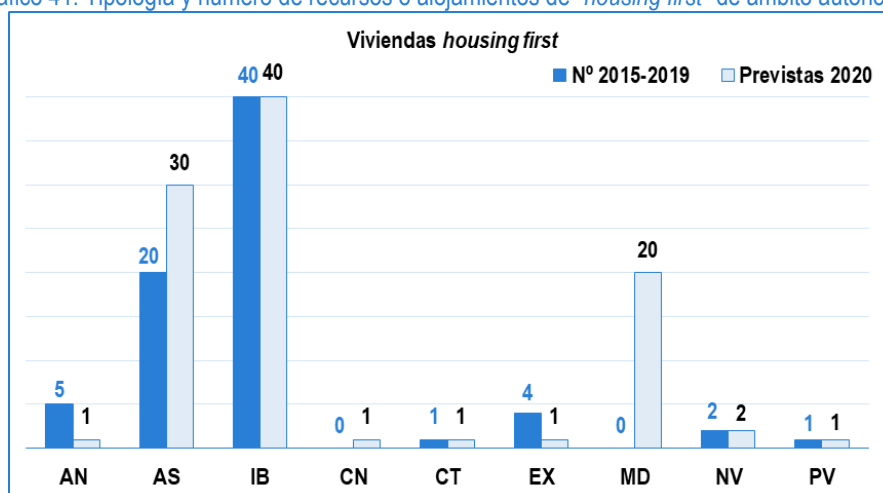
En cuanto a la tipología de alojamientos, seis CCAA disponen de viviendas unipersonales para pequeños grupos o familias y otras tantas de centros de acogida. Cuatro CCAA cuentan con centros residenciales de diversos tamaños y otras cuatro, alojamientos de baja exigencia. En cuanto a la intensidad de cada tipología de alojamiento, Andalucía es la que más recursos ha dotado, seguida por Extremadura.

Todas las CCAA han manifestado la previsión de recursos para 2020 en distinta intensidad para las tipologías de alojamientos, destacando Illes Balears con la previsión de ampliar en 10 viviendas.

### Viviendas “*housing first*”

La ENI-PSH impulsa también de forma estratégica el modelo de intervención “*housing first*” con la propuesta de cinco actuaciones para su aplicación en el ámbito autonómico. Siete CCAA han contestado que poseen viviendas de su titularidad total o parcial autonómica en programas “*housing first*”: Andalucía, el Principado de Asturias, Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. De forma agregada, las CCAA han indicado la disponibilidad de 73 viviendas y otras 97 previstas para 2020.

Gráfico 41. Tipología y número de recursos o alojamientos de “*housing first*” de ámbito autonómico.



Fuente: Elaboración propia.

En referencia al número de viviendas “*housing first*” Illes Balears, con 40 viviendas, es la CA que más viviendas dispone, seguida del Principado de Asturias. La Comunidad de Madrid ha indicado que, si bien no dispone de viviendas a 2019, tiene previstas 20 para 2020.

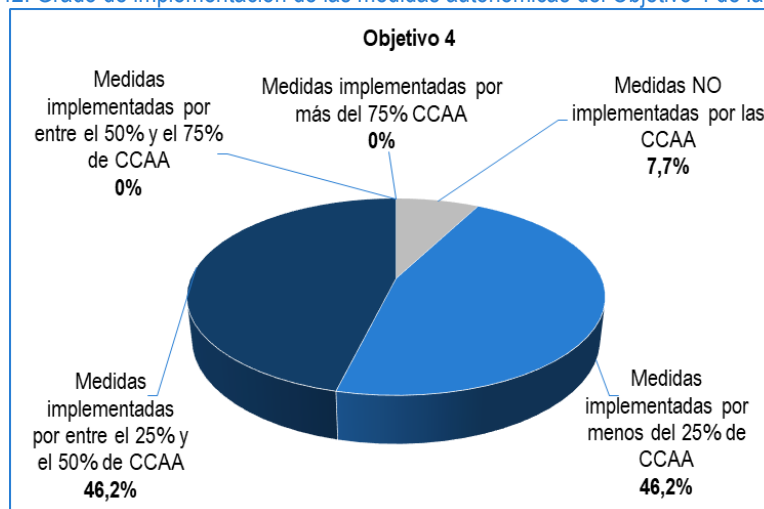
Otras medidas relacionadas con el método “*housing first*” realizadas por alguna comunidad autónoma son: Acciones de formación de los profesionales en dicha metodología (6 CCAA), el intercambio de buenas prácticas (5 CCAA) y por último la realización de estudios para evaluar su eficiencia (2 CCAA).

### Medidas de ámbito autonómico del Objetivo 4: Restaurar el proyecto de vida

Según la ENI-PSH, la vía que logra que la persona supere sosteniblemente la carencia del 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. La Estrategia, en este ámbito, propone para las CCAA 13 actuaciones encuadradas en 3 líneas estratégicas de metodología *gestión de caso*, mejora de la empleabilidad, y medidas de arraigo. **Las medidas de este objetivo tienen una baja implementación.** Un 7,7% de las medidas de este objetivo no han sido implementadas en ninguna CA. El 46,2% de las medidas se han implementado menos del 25% de las CCAA

y la medida que ha sido realizada por más CCAA lo ha hecho en menos de la mitad de las CCAA (en el 46,2% de ellas).

Gráfico 42. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 4 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

La medida más implementada por las administraciones autonómicas (42,1%) ha sido la **realización de acciones para favorecer la contratación de personas sin hogar en empresas de inserción**, siendo Extremadura e Illes Balears las CCAA que más programas de este tipo han implementado durante el periodo objeto de evaluación (2015-2019). Perteneciente a este objetivo sólo hay una medida que no ha sido realizada por ninguna entidad encuestada: la realización de acciones de colaboración con las empresas para la implementación de programas de *mentoring* orientados a la empleabilidad de las personas sin hogar.

### Gestión de caso

La Estrategia apuesta asimismo por la aplicación del método de “*case management*” de gestión coordinada, centrado en la persona. El objetivo de la gestión de caso es asegurar que las personas reciben los servicios adecuados a su situación, de manera integrada, a través de un plan de gestión del caso personalizado, en el que colabora el conjunto de profesionales implicado en la atención. Se proponen dos actuaciones, una de promoción de la formación en la metodología y otra de divulgación y evaluación de las prácticas realizadas.

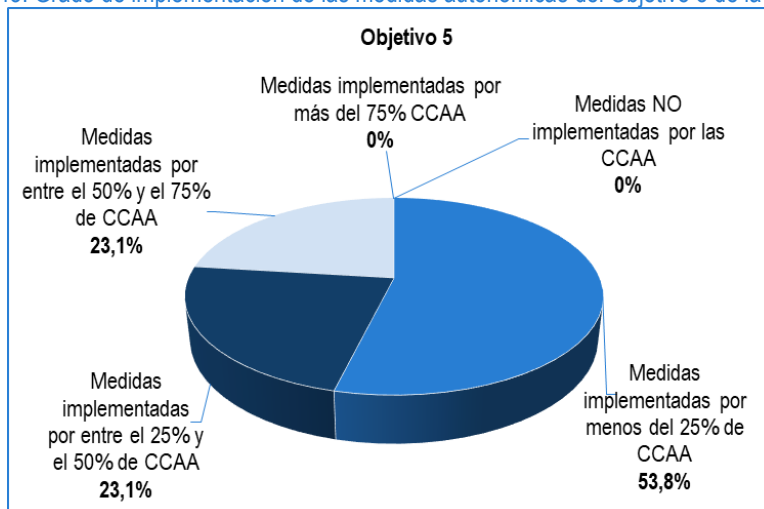
Cinco CCAA (Andalucía, Castilla - La Mancha, Extremadura, Navarra y País Vasco) han realizado acciones de **formación de los profesionales en metodología de gestión de caso**. En cuanto a actividades de divulgación y evaluación de la aplicación de la metodología, sólo ha sido llevado a cabo por tres: Castilla - La Mancha, Navarra y País Vasco.

### Medidas de ámbito autonómico del Objetivo 5: Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y evaluación

Este objetivo se posiciona en torno a dos ámbitos claramente diferenciados. La ENI-PSH, por un lado, pretende ordenar y mejorar el fragmentario y desigual Sistema Público de Servicios Sociales para que dé respuestas a las necesidades actuales de las personas sin hogar y, por otro, mejorar la información disponible en este sector de la población, así como su evaluación. La Estrategia propone para las CCAA 13 actuaciones. El 23,1% de las medidas se ha implementado en más de la mitad de las CCAA, y otro 23,1% se han realizado entre el 25% y el 50% de CCAA. Por el contrario, hasta un 53,8% de las medidas han sido implementadas por menos del 25% de las CCAA. **Las medidas de este objetivo tienen un nivel de implementación bajo.**



Gráfico 43. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 5 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

La medida más implementada (68,4%) ha sido la **existencia de una red de recursos para la atención a las personas sin hogar**. Le siguen, con el 52,6% dos medidas. La primera es la existencia en colaboración con el tercer sector de una acción pública integral a nivel de la CA con recursos necesarios para su sostenimiento, siendo más prolífica para el periodo 2015-2019 en la Región de Murcia, seguido por Extremadura y Andalucía. En cuanto a la segunda, la existencia de mesas de coordinación en el ámbito local, el número de las mismas en el periodo indicado es mayor en Andalucía y Extremadura.

En el extremo opuesto, las medidas menos implementadas han sido tres (5,3%), todas ellas con respecto a la realización de estudios específicos dentro de las personas sin hogar (envejecimiento prematuro, jóvenes y personas mayores). En los tres casos la única Comunidad Autónoma que los realiza es el País Vasco. Illes Balears prevé realizar durante el 2020 un estudio sobre el envejecimiento prematuro de las personas sin hogar.

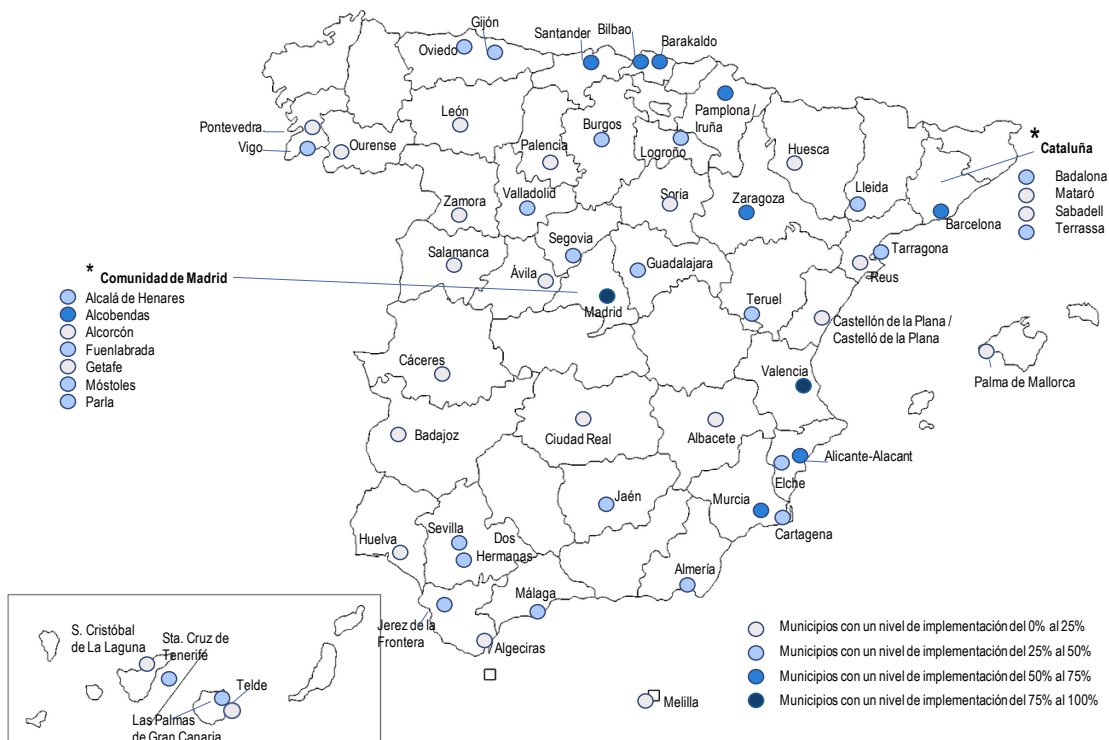
### Nivel de implementación de la ENI-PSH en las Entidades Locales

Las entidades locales tienen, realizan o disponen de acciones dirigidas a las personas sin hogar que se corresponden con las propuestas por la ENI-PSH, con independencia de la existencia o no de una estrategia específica de sinhogarismo en su ámbito territorial. Sin entrar a valorar la intensidad de las acciones sino solo su mera existencia, realización o disposición, **el nivel de implementación<sup>58</sup> agregado de la ENI-PSH en las entidades locales es un 32,6%** a 1 de enero de 2020.

<sup>58</sup> La implementación de la ENI-PSH en la administración local se analiza a partir de las respuestas de 63 municipios a la encuesta efectuada sobre las medidas incluidas en la Estrategia Nacional Integral para las personas sin hogar.



Gráfico 44. Nivel de implementación de la ENI-PSH en el ámbito local.



**Nota:** No hay datos de siete provincias ni de Ceuta por no haber contestado a la encuesta ningún municipio situado en esos territorios.

Fuente: Elaboración propia.

El mapa de la ENI-PSH a nivel local muestra la que la mayoría (el 82,0%) de los municipios encuestados tiene un nivel de implementación inferior al 50%, es decir que disponen o realizan menos de la mitad de las acciones de responsabilidad local que propone la ENI-PSH. Sólo dos ciudades presentan un nivel alto de implementación (superior al 75%), es el caso de Madrid con un 87,1% y València con un 80,4%. En el extremo opuesto se sitúan los municipios de Palma de Mallorca, Badajoz y Huelva con niveles inferiores al 5% de implementación de medidas de sinhogarismo. En el ámbito local **el nivel de implementación de los objetivos estratégicos se mantiene con un nivel promedio moderado (25-50%)** a excepción del objetivo 3, si bien dentro de cada objetivo hay diferencias sustanciales entre los municipios. El Objetivo estratégico 1 (prevención del sinhogarismo) es el que muestra un nivel promedio de implementación mayor, con un 43,2%, aunque destacan municipios como Barakaldo o València que indican que tienen o realizan todas las medidas asociadas a este objetivo, o Madrid y Dos Hermanas, con un nivel de implementación del 92,9%. Huelva, Palma de Mallorca o Teruel, en cambio, no tienen ni realizan ninguna medida de este objetivo.

Cuadro 35. Nivel de implementación de los objetivos estratégicos de la ENI-PSH y de las medidas, a nivel de las EELL.

MUNICIPIOS	OE1		OE2		OE3		OE4		OE5		TOTAL
	medidas Nº	Implementación %	medidas Nº	Implementación %	medidas Nº	Implementación %	medidas Nº	Implementación %	medidas Nº	Implementación %	
Albacete	3	21,4%	5	21,7%	6	25,0%	3	23,1%	3	20,0%	22,2%
Alcalá de Henares	4	28,6%	6	26,1%	7	29,2%	4	30,8%	9	60,0%	34,9%
Alcobendas	9	64,3%	7	30,4%	13	54,2%	11	84,6%	6	40,0%	54,7%
Alcorcón	5	35,7%	4	17,4%	4	16,7%	3	23,1%	4	26,7%	23,9%
Algeciras	3	21,4%	4	17,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7,8%
Alicante	5	35,7%	9	39,1%	24	100,0%	7	53,8%	8	53,3%	56,4%
Almería	9	64,3%	10	43,5%	13	54,2%	1	7,7%	9	60,0%	45,9%
Ávila	6	42,9%	2	8,7%	4	16,7%	0	0,0%	1	6,7%	15,0%
Badajoz	2	14,3%	1	4,3%	1	4,2%	0	0,0%	0	0,0%	4,6%
Badalona	8	57,1%	8	34,8%	9	37,5%	2	15,4%	8	53,3%	39,6%
Barakaldo	14	100,0%	16	69,6%	12	50,0%	4	30,8%	14	93,3%	68,7%
Barcelona	10	71,4%	11	47,8%	21	87,5%	3	23,1%	12	80,0%	62,0%
Bilbao	9	64,3%	8	34,8%	17	70,8%	2	15,4%	10	66,7%	50,4%
Burgos	12	85,7%	9	39,1%	7	29,2%	8	61,5%	4	26,7%	48,4%
Cáceres	6	42,9%	4	17,4%	4	16,7%	0	0,0%	5	33,3%	22,0%
Cartagena	9	64,3%	7	30,4%	8	33,3%	6	46,2%	9	60,0%	46,8%
Castellón	3	21,4%	2	8,7%	5	20,8%	1	7,7%	1	6,7%	13,1%
Ciudad Real	4	28,6%	2	8,7%	0	0,0%	0	0,0%	3	20,0%	11,5%
Dos Hermanas	13	92,9%	8	34,8%	7	29,2%	1	7,7%	1	6,7%	34,2%
Elche / Elx	5	35,7%	7	30,4%	8	33,3%	1	7,7%	6	40,0%	29,4%
Fuenlabrada	8	57,1%	6	26,1%	11	45,8%	4	30,8%	6	40,0%	40,0%
Getafe	5	35,7%	1	4,3%	2	8,3%	1	7,7%	1	6,7%	12,6%
Gijón	6	42,9%	6	26,1%	20	83,3%	4	30,8%	7	46,7%	45,9%
Guadalajara	9	64,3%	8	34,8%	8	33,3%	2	15,4%	5	33,3%	36,2%
Huelva	0	0,0%	1	4,3%	0	0,0%	0	0,0%	3	20,0%	4,9%
Huesca	3	21,4%	4	17,4%	2	8,3%	2	15,4%	2	13,3%	15,2%
Jaén	5	35,7%	9	39,1%	9	37,5%	2	15,4%	6	40,0%	33,5%
Jerez	12	85,7%	6	26,1%	11	45,8%	3	23,1%	9	60,0%	48,1%
Las Palmas G.Canaria	3	21,4%	7	30,4%	12	50,0%	7	53,8%	8	53,3%	41,8%
León	4	28,6%	3	13,0%	7	29,2%	1	7,7%	2	13,3%	18,4%
Lleida	8	57,1%	8	34,8%	17	70,8%	4	30,8%	7	46,7%	48,0%
Logroño	5	35,7%	8	34,8%	12	50,0%	1	7,7%	3	20,0%	29,6%
Madrid	13	92,9%	17	73,9%	22	91,7%	10	76,9%	15	100,0%	87,1%
Málaga	5	35,7%	5	21,7%	12	50,0%	2	15,4%	8	53,3%	35,2%
Mataró	6	42,9%	3	13,0%	4	16,7%	0	0,0%	3	20,0%	18,5%
Melilla	8	57,1%	4	17,4%	5	20,8%	0	0,0%	3	20,0%	23,1%
Móstoles	4	28,6%	5	21,7%	16	66,7%	5	38,5%	7	46,7%	40,4%
Murcia	11	78,6%	11	47,8%	17	70,8%	9	69,2%	7	46,7%	62,6%
Ourense	2	14,3%	1	4,3%	2	8,3%	0	0,0%	0	0,0%	5,4%
Oviedo	3	21,4%	6	26,1%	18	75,0%	1	7,7%	6	40,0%	34,0%
Palencia	3	21,4%	1	4,3%	2	8,3%	0	0,0%	0	0,0%	6,8%
Palma	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Pamplona	9	64,3%	12	52,2%	11	45,8%	5	38,5%	11	73,3%	54,8%
Parla	7	50,0%	6	26,1%	6	25,0%	1	7,7%	4	26,7%	27,1%
Pontevedra	3	21,4%	2	8,7%	1	4,2%	0	0,0%	0	0,0%	6,9%
Reus	5	35,7%	1	4,3%	4	16,7%	0	0,0%	5	33,3%	18,0%
Sabadell	6	42,9%	1	4,3%	5	20,8%	0	0,0%	3	20,0%	17,6%
Salamanca	4	28,6%	3	13,0%	1	4,2%	0	0,0%	5	33,3%	15,8%
S.Cristobal de la Laguna	5	35,7%	4	17,4%	8	33,3%	0	0,0%	1	6,7%	18,6%
Santa Cruz de Tenerife	4	28,6%	8	34,8%	15	62,5%	3	23,1%	9	60,0%	41,8%
Santander	10	71,4%	9	39,1%	11	45,8%	10	76,9%	6	40,0%	54,7%
Segovia	7	50,0%	4	17,4%	5	20,8%	4	30,8%	3	20,0%	27,8%
Sevilla	10	71,4%	11	47,8%	16	66,7%	2	15,4%	3	20,0%	44,3%
Soria	3	21,4%	4	17,4%	1	4,2%	1	7,7%	1	6,7%	11,5%
Tarragona	8	57,1%	8	34,8%	15	62,5%	2	15,4%	11	73,3%	48,6%
Telde	2	14,3%	4	17,4%	1	4,2%	0	0,0%	2	13,3%	9,8%
Torrassa	5	35,7%	5	21,7%	12	50,0%	0	0,0%	6	40,0%	29,5%
Teruel	0	0,0%	5	21,7%	11	45,8%	10	76,9%	5	33,3%	35,6%
Valencia	14	100,0%	14	60,9%	22	91,7%	9	69,2%	12	80,0%	80,4%
Valladolid	6	42,9%	4	17,4%	13	54,2%	2	15,4%	6	40,0%	34,0%
Vigo	4	28,6%	7	30,4%	11	45,8%	3	23,1%	6	40,0%	33,6%
Zamora	3	21,4%	2	8,7%	2	8,3%	0	0,0%	1	6,7%	9,0%
Zaragoza	4	28,6%	11	47,8%	18	75,0%	6	46,2%	10	66,7%	52,8%
<b>TOTAL</b>	<b>381</b>	<b>43,2%</b>	<b>375</b>	<b>25,9%</b>	<b>568</b>	<b>37,6%</b>	<b>173</b>	<b>21,1%</b>	<b>331</b>	<b>35,0%</b>	<b>32,6%</b>

Fuente: Elaboración propia.

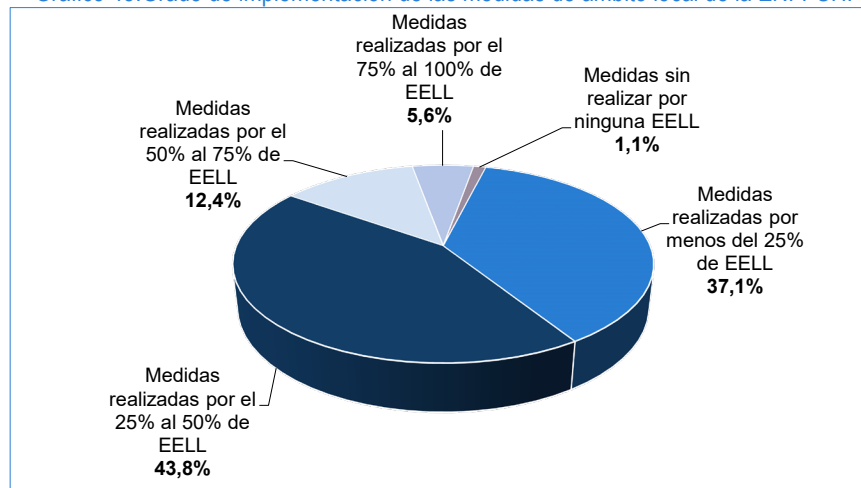
El objetivo 2 (sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar) tiene un nivel promedio del 25,9%, si bien destacan municipios como Madrid con un 73,9% y Barakaldo y València, ambas con 69,6%. El objetivo 3 (garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar), es el segundo con mayor nivel de implementación un 37,6%, aunque sigue siendo moderado. Dentro de este objetivo destacan por el número de medida que realizan los municipios de Alicante (100%), Madrid y València, ambas con un 91,2% de medidas de este objetivo implementadas. Algeciras, Ciudad Real, Huelva o Palma han indicado que no tienen ni realizan ninguna medida de este objetivo. El objetivo 4 (restaurar el



proyecto de vida) con un 21,1% es el que muestra una menor implementación y se caracteriza porque 18 municipios de los 63 encuestados no disponen ni realizan ninguna medida propuesta para este objetivo. Por último el objetivo 5 (refuerzo del sistema público de atención a las personas sin hogar) presenta niveles de implementación del 35,0% y donde nuevamente destacan Madrid que ha implementado el 100% de las medidas y Barakaldo el 93,3%.

Existen también **diferencias en la implementación a nivel de medidas concretas** en cuanto a la frecuencia de selección e intensidad de acción por parte de las entidades locales. El análisis de la implementación de medidas concretas posibilita la tomar decisiones para la activación de aquellos aspectos menos desarrollados que permitan una alineación mayor con la ENI-PSH.

Gráfico 45. Grado de implementación de las medidas de ámbito local de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

En el periodo 2015-2019 de las 89 medidas de ámbito local propuestas por la estrategia nacional ninguna se realiza o existe en todos los municipios. El 37,1% de las medidas son seleccionadas por menos del 25% de EELL, es decir tienen una implementación baja, y un 1,1% no se realizan en ninguna entidad local. **La mayor parte de las medidas tienen una implementación moderada** es decir son seleccionadas del 25% al 50% de las entidades locales. Solo 5,6% de medidas se pueden considerar que tienen una implementación alta (son seleccionadas por más del 75% de entidades locales).

Cuadro 36. Medidas de la ENI-PSH más y menos implementadas por las Entidades Locales.

Medidas más implementadas	Medidas menos implementadas
Programas de ayudas económicas puntuales para pagar alquiler y consumos domésticos (92,1%).	Programas de Formación en sinhogarismo de profesionales en los servicios de limpieza (1,6%).
Servicio de asesoramiento y apoyo para el acceso a alternativas de alojamiento (88,9%).	Guía sensibilización aporofobia destinada a los profesionales jurídicos (1,6%).
Acciones para facilitar el empadronamiento PSH (85,7%).	Guía sensibilización aporofobia destinada a los profesionales sanitarios (1,6%).
Acciones para favorecer el acceso a los programas de Rentas Mínimas de Reinserción (81,0%).	Guía sensibilización aporofobia destinada a las fuerzas de seguridad (1,6%).
Red de recursos para la atención a las personas sin hogar (76,2%).	Guía sensibilización aporofobia destinada a los ciudadanos (0%).

Fuente: Elaboración propia.

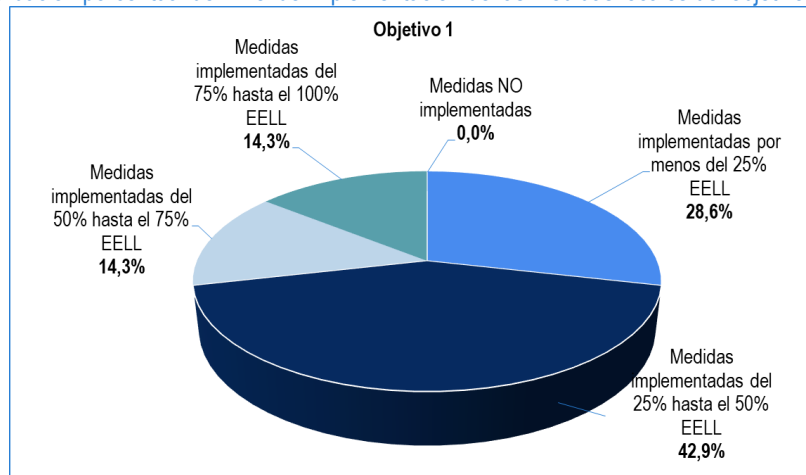
Las medidas con mayor acogida se muestran en el cuadro superior en orden decreciente. La más seleccionada es la realización de programas de ayudas económicas puntuales para pagar alquiler y consumos domésticos (92,1%). Por el contrario, la elaboración de una guía sensibilización aporofobia destinado a los ciudadanos no ha sido implementada en ninguna de las 63 entidades locales consultadas.

A continuación se muestra la implementación de las medidas de cada objetivo de la ENI-PSH.

**Medidas de ámbito local del Objetivo 1: Prevención del sinhogarismo**

Con las actuaciones incluidas en este objetivo la ENI-PSH pretende trabajar preventivamente sobre los múltiples factores que conducen al sinhogarismo incluso antes de llegar a carecer de un alojamiento. La Estrategia en este ámbito propone para las Entidades Locales 14 actuaciones y ninguna de ellas ha sido implementada por todas las EELL. **La implementación de estas actuaciones es de moderada a baja**, la mayoría se han realizado por menos de la mitad de las EELL (El 42,9% se han realizado en la mitad o menos de EELL y el 29% de las medidas por menos de una cuarta parte de EELL).

Gráfico 46. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del objetivo 1 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia

La medida más implementada durante el 2015-2019 con un 92,1% ha sido la realización de programas de ayudas económicas puntuales para pagar alquiler y consumos domésticos. Sólo no la han realizado Huelva, Huesca, Lleida, Palma y Teruel. Los protocolos de intervención temprana de sinhogarismo son por el contrario las medidas que menor implementación tienen en las entidades locales.

Cuadro 37. Nivel de implementación de las medidas de ámbito local del objetivo 1 de la ENI-PSH.

MEDIDAS ÁMBITO LOCAL DEL OBJETIVO 1	NIVEL implementación
Programas de ayudas económicas puntuales para pagar alquiler y consumos domésticos.	92,1%
Servicio de asesoramiento y apoyo para el acceso a alternativas de alojamiento	88,9%
Existencia de una Red de Atención a emergencias sociales.	68,3%
Existencia de una Red Atención a PSH específica.	66,7%
Acciones de Fomento para la mediación familiar en situaciones de riesgo de sinhogarismo.	47,6%
Protocolo de intervención temprana de sinhogarismo en Fuerzas y Cuerpos de seguridad.	39,7%
Protocolo preventivo de sinhogarismo en alta hospitalaria con convalecencia o tratamientos intensos.	34,9%
Servicio de Asesoramiento y relación con entidades financieras	33,3%
Protocolo de intervención temprana de sinhogarismo en servicios de emergencias.	31,7%
Servicio de Asesoramiento financiero y jurídico para la recuperación de patrimonio.	30,2%
Protocolo preventivo de sinhogarismo en atención psiquiátrica y psicológica cuando exista riesgo de pérdida o abandono de hogar.	20,6%
Protocolo de intervención temprana de sinhogarismo en Servicios públicos en general.	20,6%
Protocolo de intervención temprana de sinhogarismo en alta hospitalaria con covalencia o tratamientos intensos.	15,9%
Protocolo de intervención temprana de sinhogarismo en personal de teléfonos de emergencia.	14,3%

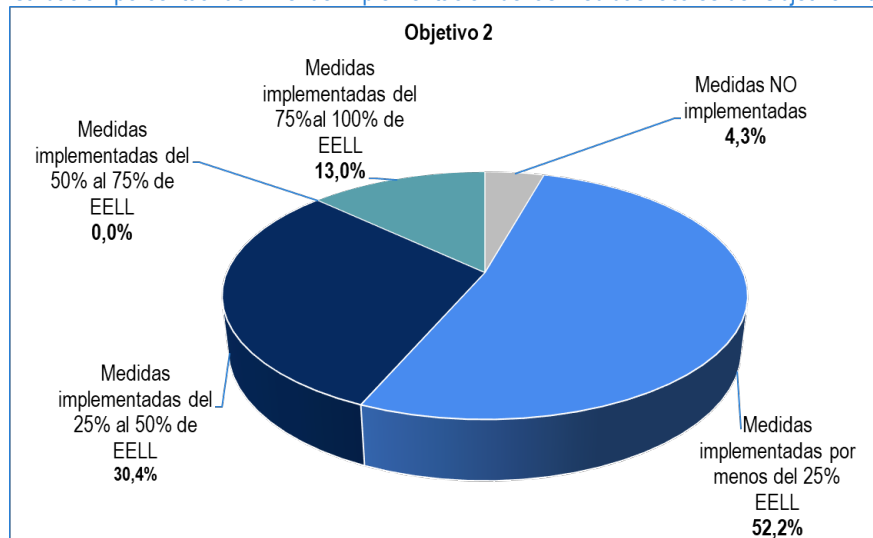
Fuente: Elaboración propia.



### Medidas del objetivo 2: Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar

La ENI-PSH para este objetivo que persigue minimizar la imagen negativa y estigmatizada que tiene el colectivo del sinhogarismo propone 23 actuaciones de ámbito local. Más de la mitad de las medidas de este objetivo (52,2%) **tienen una implementación baja** (han sido realizadas por menos del 25% de las EELL o no han sido realizadas (4,3%). Sólo el 13% se puede considerar que tienen un nivel alto de implementación, superior al 75%, si bien ninguna medida ha sido implementada por todas las EELL.

Gráfico 47. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 2 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

La medida más implementada por las administraciones locales en este bloque, como se muestra en el cuadro, ha sido la realización de acciones para facilitar el empadronamiento de las personas sin hogar (85,7%). Las EELL que declaran haber implementado más acciones dentro de ella durante el 2015-2019 fueron Málaga y León. Las medidas que más bajo nivel de implementación tienen están destinadas a combatir la aporofobia y la medida elaboración de una guía sensibilización sobre la aporofobia destinado a los ciudadanos no se ha implementado en ninguna EELL, aunque León y Murcia tienen previsto realizarla durante el 2020.



Cuadro 38. Nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 2 de la ENI-PSH

MEDIDAS ÁMBITO LOCAL DEL OBJETIVO 2	NIVEL implementación
Acciones para facilitar el empadronamiento PSH.	85,7%
Acciones para favorecer el acceso a los programas de Rentas Mínimas de Reinserción. Incluye la adopción de medidas específicas.	81,0%
Acciones para facilitar el acceso al reconocimiento de la discapacidad.	74,6%
Establecimiento vías de cooperación entre profesionales de la salud y acompañantes/referencia personas sin hogar.	49,2%
Acciones de coordinación entre centros educativos, servicios sociales, ONG y personas sin hogar	42,9%
Promoción y apoyo de campañas de sensibilización pública.	41,3%
Garantía de que los servicios y recursos para las PSH cumplen la legislación de accesibilidad universal y están adaptados a sus necesidades especiales.	36,5%
Acciones de promoción para la Integración de la presencia del voluntariado, colaboración vecinal y ciudadanía activa en todas las fases y recursos de la intervención.	34,9%
Servicios especializados en asistencia integral y multidisciplinar para las Mujeres sin hogar que sufren violencia.	31,7%
Impulso del diálogo con medios comunicación para tratamiento informativo de PSH.	30,2%
Existencia de centros especializados con recursos sanitarios para atención de personas sin hogar con enfermedades terminales.	17,5%
Acciones para favorecer y apoyar la denuncia de la Aporofobia por parte de los afectados.	17,5%
Programas de formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito de los cuerpos y fuerzas de seguridad.	15,9%
Existencia de centros especializados con recursos sanitarios para atención de personas sin hogar que no necesitan hospitalización en convalecencia.	15,9%
Programas de formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito sanitario.	6,3%
Programas de formación en sinhogarismo de profesionales en el ámbito de los servicios públicos de empleo.	3,2%
Guía sensibilización aporofobia destinado a los profesionales sociales.	3,2%
Programas de Formación en sinhogarismo de profesionales en los servicios de transporte.	1,6%
Programas de Formación en sinhogarismo de profesionales en los servicios de limpieza.	1,6%
Guía sensibilización aporofobia destinado a los profesionales jurídicos.	1,6%
Guía sensibilización aporofobia destinado a los profesionales sanitarios.	1,6%
Guía sensibilización aporofobia destinado a las fuerzas de seguridad.	1,6%
Guía sensibilización aporofobia destinado a los ciudadanos.	0,0%

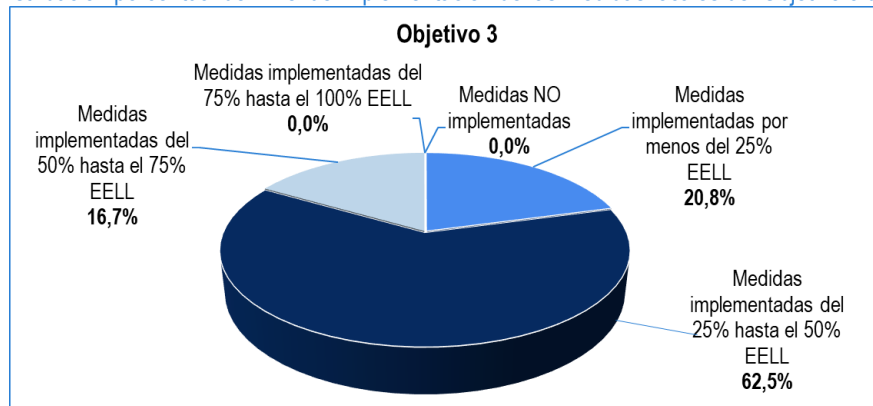
Fuente: Elaboración propia.

### **Medidas del Objetivo 3: Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar**

La Estrategia en este ámbito plantea para las Entidades Locales 24 actuaciones y ninguna de ellas ha sido implementada por todas las EELL. **La implementación de las medidas de este objetivo es moderada**, el 62,5% de las medidas propuestas se han realizado entre el 25 y el 50% de EELL. Además todas las medidas tienen algún nivel de implementación, es decir se han seleccionado por alguna EELL, pero no hay ninguna que se haya seleccionado por todas las EELL.



Gráfico 48. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 3 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

La medida más implementada por las administraciones locales en este bloque (66,7%) ha sido la existencia de un sistema de reclamaciones y quejas en los alojamientos y servicios destinados a personas sin hogar. Un total de 42 Entidades Locales la ha implementado durante el 2015-2019 además de otras dos que tienen prevista su realización en 2020. Las EELL que han realizado mayor número de acciones en la materia son Barakaldo y Santander.

Le siguen con un 63,5% dos medidas: La existencia de recursos especialmente dirigidos a mujeres. Las EELL que más actuaciones han realizado en la materia son: Palencia, San Cristóbal de la Laguna, Segovia y Vigo. Y la existencia de reglamentos de funcionamiento interno en los centros públicos, siendo Móstoles seguida por Santander, Segovia y Vigo las entidades locales con mayor número de acciones realizadas entre 2015 y 2019.





Cuadro 39. Nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 3 de la ENI-PSH.

MEDIDAS ÁMBITO LOCAL DEL OBJETIVO 3	NIVEL implementación
Existencia de un sistema de reclamaciones y quejas en los alojamientos y servicios destinados a PSH.	66,7%
Existencia de recursos especialmente dirigidos a mujeres.	63,5%
Existencia de Reglamentos de funcionamiento interno en los centros públicos.	63,5%
Equipos de atención en calle incluidos equipos mixtos para la atención a las personas sin hogar.	50,8%
El sistema de alojamiento permite su adaptación a diferentes necesidades y perfiles de las PSH.	49,2%
Dotación a los municipios de servicios de emergencia social y de trabajo en calle.	49,2%
Acciones para favorecer la participación de personas voluntarias.	46,0%
El modelo de alojamiento cuenta con habitaciones individuales que garanticen el derecho a la intimidad	41,3%
Existencia del criterio de prioridad "familias con menores" para el alojamiento en viviendas autónomas semituteladas .	41,3%
Guía de recursos con información integral de la red de recursos disponibles a nivel local.	39,7%
Acciones para la implicación de las AP competentes en vivienda para favorecer y facilitar el acceso a las personas sin hogar a vivienda pública o privada.	36,5%
Existencia de viviendas en programas con metodología Housing First.	34,9%
Acciones de fomento para el establecimiento de centros activos de día.	34,9%
Estrategias de intervención prioritaria con mujeres en situación de calle y con personas con trastorno mental.	33,3%
Sistema de alojamiento Housing Led cuenta con Centros de acogida.	31,7%
Sistema de alojamiento Housing Led cuenta con Alojamientos de baja exigencia.	31,7%
Sistema de alojamiento Housing Led cuenta con Viviendas unipersonales para pequeños grupos o familias.	30,2%
Acciones para la especialización de los recursos distintos al alojamiento dirigidos a personas sin hogar	30,2%
Acciones de formación de los profesionales en el método Housing First.	27,0%
Sistema de alojamiento Housing Led cuenta con Centros residenciales de diversos tamaños.	22,2%
Acciones de implicación de las AP competentes en vivienda para contar con viviendas, públicas y privadas, destinadas a programas de Housing First.	22,2%
Intercambio de buenas prácticas en el método Housing First.	22,2%
Existencia de alojamiento especializado en perfiles: jóvenes, discapacitados, trastornos mentales	19,0%
Realización de estudios para evaluar la eficiencia del método Housing First.	14,3%

Fuente: Elaboración propia.

Las dos medidas con nivel más bajo de implementación (no llegan al 20%) son:

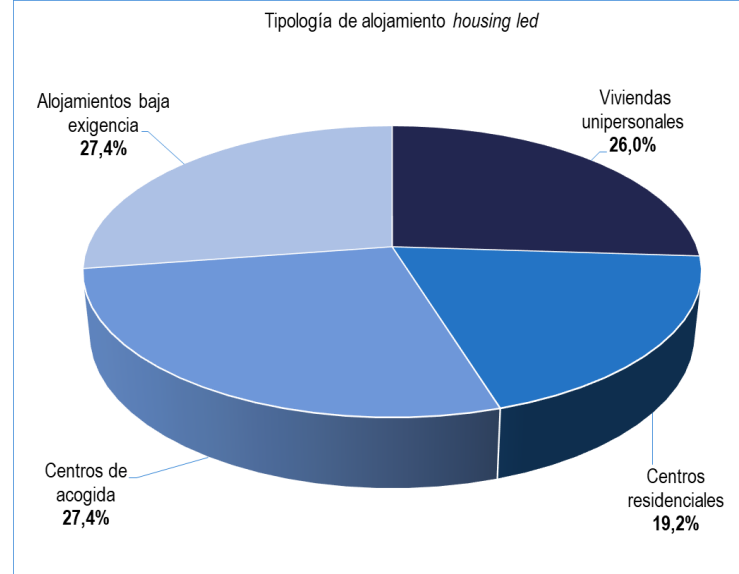
- La realización de estudios para evaluar la eficiencia del método *housing first*, que con un 14,3% sólo ha sido realizada por nueve EELL: Alicante, Badajoz, Barcelona, Gijón, Madrid, Móstoles, Oviedo, Santa Cruz de Tenerife y Zaragoza, aunque por otra parte la tienen prevista para su realización en 2020 en Alcobendas, Alcorcón, Getafe, Murcia, Sabadell, Terrassa y Valladolid.
- Existe alojamiento especializado en perfiles: jóvenes, discapacitados, trastornos mentales, etc. Con un 19,0%, durante 201-2019 en doce EELL: Alicante, Barcelona, Bilbao, Elche / Elx, Gijón, Madrid, Málaga, San Cristóbal de la Laguna, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Teruel y València; y previsiblemente será realizada en 2020 en Badalona y Murcia.

*"Housing led": sistema plural de alojamiento*

Del cuestionario realizado a las EELL se extrae la incidencia de los distintos tipos de alojamientos dedicados a *"housing led"* en las mismas. La utilización de las distintas tipologías de alojamiento del sistema es similar a

excepción de los centros residenciales que presenta un porcentaje algo menor de selección aunque con diferencias entre las EELL.

Gráfico 49. Utilización de las tipologías de alojamiento *housing led* por las EELL.



Fuente: Elaboración propia.

El **47,6% de los municipios encuestados (30 de los 63) han indicado que poseen alguna tipología de alojamiento del sistema *housing led***. De ellos sólo nueve EELL poseen recursos de las cuatro tipologías de alojamiento que conforman el sistema: Alicante, Gijón, Logroño, Madrid, Murcia, Oviedo, Sevilla, València y Zaragoza. Cinco ayuntamientos declaran tener tres tipologías de las cuatro posibles: Bilbao, Burgos, Las Palmas de Gran Canaria, Lleida y Valladolid.

Los datos obtenidos sobre cada tipología de alojamiento del sistema *housing led* en cuanto a disponibilidad, cuantificación a final del periodo 2015-2019 y su previsión para 2020, son los siguientes<sup>59</sup>:

- Respecto a las viviendas unifamiliares, 17 EELL han manifestado que disponen de viviendas unifamiliares que suman en total de 194 viviendas y otras cuatro que no tienen, pero han manifestado la previsión de algún recurso para el año 2020. Santander y Barcelona son las entidades locales más proactivas. A gran distancia le siguen València, Terrassa y Zaragoza. Burgos y Sevilla, que han referido la existencia de este tipo de viviendas no han sido consideradas en el cómputo al no aportar ninguna cuantificación.
- Los alojamientos de baja exigencia están disponibles en 20 EELL. Con respecto a la disponibilidad de Centros Residenciales de diversos tamaños, hay un total de 34 repartidos en 15 municipios. El que cuenta con mayor número de ellos es Móstoles, con ocho, seguido por un cuádruple empate de Gijón, Logroño, Murcia y València, que poseen cuatro.
- Por último, los centros de acogida están disponibles en 19 EELL y son 36 recursos en total. En esta categoría Santander es quien lidera la posesión de los mismos, con cinco centros. Le siguen Las Palmas de Gran Canaria, Palencia y Vigo, con cuatro.

<sup>59</sup> En cuanto a la intensidad de cada tipología de alojamiento los datos obtenidos de la pregunta sobre la existencia de la medida y el número de recursos presentan algunos datos con una gran dispersión que puede deberse a que en algunos casos las EELL han respondido contabilizando las plazas de cada tipología.



Cuadro 40. Número de alojamientos en EELL, por tipologías.

	VIVIENDAS HOUSING LED		ALOJAMIENTOS DE BAJA EXIGENCIA H.LED		
	Número entre 2015-2019	Previstas para 2020	Número entre 2015-2019	Previstas para 2020	
Albacete	0	1	Albacete	0	1
Alcobendas	0	1	Alcobendas	0	1
Alcorcón	0	1	Alicante	1	1
Alicante	1	1	Ávila	5	1
Ávila	5	1	Bilbao	1	1
Barcelona	50	99	Gijón	2	2
Bilbao	1	1	Jerez	1	1
Gijón	1	2	Las Palmas GC	4	1
Guadalajara	0	1	León	86*	31*
Las Palmas GC	1	1	Lleida	1	1
Logroño	1	1	Logroño	1	1
Madrid	1	1	Madrid	1	1
Murcia	4	5	Melilla	1	1
Oviedo	1	1	Murcia	1	1
Parla	1	1	Oviedo	2	1
Santander	90	15	Segovia	4	4
Tarragona	1	1	Terrassa	40*	40*
Terrassa	11	11	Valencia	3	1
Valencia	14	2	Valladolid	1	1
Valladolid	1	1	Zaragoza	1	1
Zaragoza	10	10			

	CENTROS DE ACOGIDA HOUSING LED		CENTROS RESIDENCIALES H.LED		
	Número entre 2015-2019	Previstas para 2020	Número entre 2015-2019	Previstas para 2020	
Alcobendas	0	1	Albacete	0	1
Alicante	1	1	Alcobendas	0	1
Elche / Elx	2	2	Alicante	1	1
Gijón	1	1	Barcelona	2	5
Jaén	1	1	Bilbao	1	1
Jerez	1	1	Gijón	4	4
Las Palmas GC	4	1	Lleida	2	3
Lleida	1	1	Logroño	4	4
Logroño	2	2	Madrid	1	1
Madrid	1	1	Mataró	1	1
Murcia	2	2	Móstoles	8	8
Oviedo	1	1	Murcia	4	5
Palencia	4	1	Oviedo	1	1
Santander	5	1	Valencia	4	0
Tarragona	1	1	Zaragoza	1	1
Valencia	3	0			
Valladolid	1	1			
Vigo	4	1			
Zaragoza	1	1			

El \* indica que no se ha podido verificar si la información facilitada por el municipio se corresponde con el número de alojamientos o el número de plazas.

Fuente: Elaboración propia.



### Housing first

Para esta metodología la ENI-PSH propone varias medidas de ámbito local que tienen distintos niveles de implementación en el periodo de evaluación. La realización de acciones de formación de los profesionales en el método *housing first* es llevada a cabo por 17 EELL; es decir, un 27,0% de nivel de implementación en la administración local. Le siguen en orden decreciente con un 22,2% dos acciones más: la primera es la realización de acciones de implicación de las Administraciones Públicas competentes en vivienda para contar con viviendas, públicas y privadas, destinadas al programa y segunda, el intercambio de buenas prácticas en el método *housing first*. Ambas son llevadas a cabo por 14 municipios y otros seis la tienen prevista para su realización en 2020. La realización de estudios para evaluar la eficiencia del método *housing first* (14,3%) ha sido realizada por Alicante, Badalona, Barcelona, Gijón, Madrid, Móstoles, Oviedo, Santa Cruz de Tenerife y Zaragoza.

Veintidós<sup>60</sup> EELL han contestado que dispusieron de viviendas en programas con metodología *housing first* durante 2015-2019, con una dotación en conjunto de 168 viviendas; y cuatro más tienen previsto tenerlas en 2020. Como se puede observar en el siguiente cuadro, Barcelona es la que más viviendas tiene para el programa de *housing first*, con diferencia, seguida por Móstoles.

Cuadro 41. Número de viviendas *housing first* por entidades locales.

	VIVIENDAS HOUSING FIRST	
	Núm entre 2015-2019	Num previstas 2020
Albacete	0	1
Alcalá de Henares	1	1
Alcobendas	5	5
Alcorcón	0	1
Alicante	1	
Badalona	1	1
Barcelona	68	99
Castellón	2	2
Elche / Elx	0	1
Getafe	3	3
Gijón	10	10
Las Palmas GC	0	1
Lleida	13	4
Madrid	1	1
Móstoles	14	14
Murcia	4	5
Oviedo	10	0
Parla	1	1
Sabadell	5	5
S.Cruz de Tenerife	10	10
Terrassa	4	4
Valencia	3	5
Valladolid	2	2
Zaragoza	10	10

Fuente: Elaboración propia.

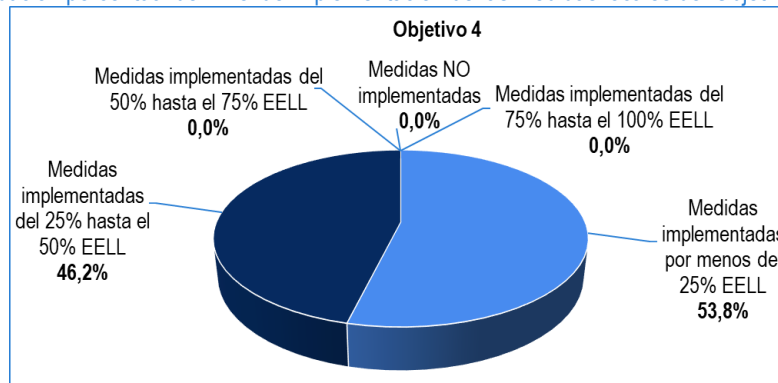
<sup>60</sup> Dos ayuntamientos, Málaga y Sevilla, no aparecen en la tabla al no indicar el número de viviendas, aunque en el cuestionario han indicado que sí que poseen viviendas en la metodología de *housing first*.



### Medidas del objetivo 4: Restaurar el proyecto de vida

Según la ENI- PSH 2015-2020, la vía que logra que la persona supere sosteniblemente la carencia del hogar es la restauración de su proyecto de vida, 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. La Estrategia en este ámbito propone para las Entidades Locales 13 actuaciones que han tenido un **nivel de implementación bajo en las EELL**. Ninguna medida ha llegado al 35% de implementación y la mayoría (53,8%) se han seleccionado por menos del 25% de EELL.

Gráfico 50. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 4 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

La medida más implementada por las administraciones locales (33,3%) ha sido la realización de acciones para favorecer la contratación de personas sin hogar en el mercado normalizado de trabajo, siendo Santander y Huesca las EELL que más acciones han implementado durante el 2015-2019.

Cuadro 42. Nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 4 de la ENI-PSH.

MEDIDAS ÁMBITO LOCAL DEL OBJETIVO 4	NIVEL implementación
Acciones para favorecer la contratación de personas sin hogar en mercado normalizado de trabajo.	33,3%
Dotación de medios a las personas sin hogar para el acceso y uso de redes sociales.	30,2%
Acciones para capacitar a las personas sin hogar para el acceso y uso de redes sociales.	28,6%
Existencia de programas de reconciliación y reintegración familiar.	27,0%
Adaptación metodología y contenidos de los programas mixtos de empleo y formación.	25,4%
Acciones para favorecer la contratación de personas sin hogar en empresas de inserción.	25,4%
Acciones de formación de los profesionales en metodología de gestión de caso.	23,8%
Adaptación metodología y contenidos de los programas de formación laboral.	22,2%
Acciones de Impulso y apoyo del asociacionismo de las personas sin hogar.	15,9%
Acciones de colaboración con las empresas para mejorar el conocimiento de los profesionales de la responsabilidad social corporativa sobre personas sin hogar.	14,3%
Actividades de divulgación y evaluación de la aplicación de la metodología de gestión de caso.	11,1%
Adaptación metodología y contenidos de los programas de educación de adultos.	9,5%
Acciones de colaboración con las empresas para la implementación de programas de <i>mentoring</i> orientados a la empleabilidad de las personas sin hogar.	7,9%

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente puesto siguiendo un orden decreciente de medidas con mayor grado de implementación (30,2%) es la dotación de medios a las personas sin hogar para el acceso y uso de redes sociales. De los 19 municipios que han realizado esta medida en el periodo señalado, Santander es el que declara haber realizado más acciones a tal fin. La siguiente medida, la realización de acciones para capacitar a las personas sin hogar para el acceso y uso de redes sociales (28,6%), ha sido realizada por 18 EELL, de las que Oviedo y Santander



han sido las más prolíficas al respecto y, además, otras tres localidades han indicado tener previsto implementarla durante 2020.

Las medidas que, por el contrario, menos aceptación han tenido y, por tanto, menor nivel de implementación, son, en orden decreciente, las actividades de divulgación y evaluación de la aplicación de la metodología de la gestión del caso, la adaptación de la metodología y contenido de los programas de educación de adultos y por último la realización de acciones de colaboración con las empresas para la implementación de programas de *mentoring* orientados a la empleabilidad de las personas sin hogar (esta última con 5 actuaciones).

### Gestión de caso

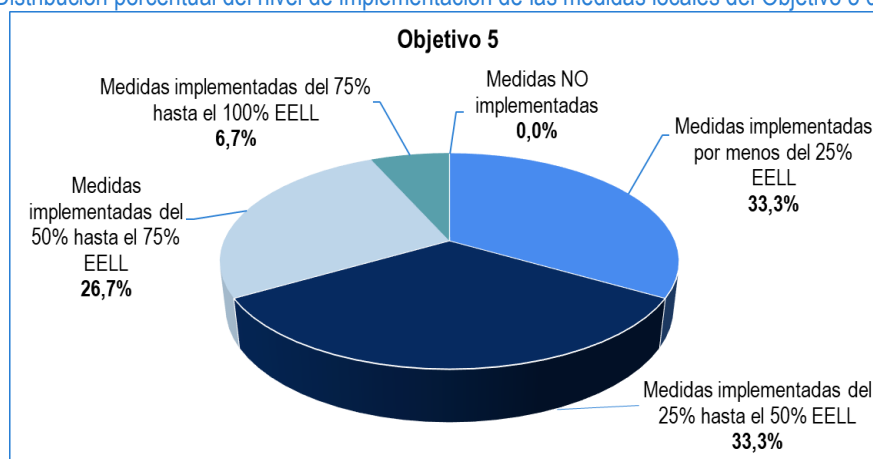
La ENI-PSH establece dos medidas de ámbito local al respecto de la promoción de la gestión de caso:

- León y Segovia son las EELL que más acciones de formación de los profesionales en metodología de gestión de caso han realizado, aunque en total fueron 15 las que implementaron la medida, y otras cinco tienen prevista su realización en 2020.
- En cuanto a actividades de divulgación y evaluación de la aplicación de la metodología, sólo han sido llevadas a cabo por siete ayuntamientos: Alcobendas, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Segovia, Sevilla, Tarragona y Valladolid. Por otra parte, Albacete, Alcorcón y Murcia tienen previsto llevarlo a cabo durante 2020.

### Medidas del Objetivo 5: Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y evaluación

Este objetivo se posiciona entorno a dos ámbitos claramente diferenciados. Según la ENI-PSH, por un lado, pretende ordenar y mejorar el fragmentario y desigual Sistema Público de Servicios Sociales para que dé respuestas a las necesidades actuales de las personas sin hogar, y por otro, mejorar la información disponible en este sector de la población, así como su evaluación. La Estrategia en este ámbito propone para las Entidades Locales 15 actuaciones y ninguna de ellas ha sido implementada por todas las EELL. **La mayor parte de las medidas tienen un nivel bajo o moderado (33,3%)**, es decir se han realizado en menos de la mitad de EELL.

Gráfico 51. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 5 de la ENI-PSH.



Fuente: Elaboración propia.

La medida más implementada (76,2%) ha sido la existencia de una Red de Recursos para la atención a las personas sin hogar, que ha sido realizada por 48 EELL. Otra localidad tiene prevista su realización en 2020. Le sigue, con el 66,7%, la existencia de mesas de coordinación en el ámbito local, donde las entidades con más acciones en la materia entre 2015 y 2019 han sido Alcalá de Henares y Cáceres. La tercera medida en



orden decreciente de implementación (60,3%), la realización de recuentos en las ciudades, ha sido implementada con mayor intensidad por Barakaldo.

En el extremo opuesto, las cuatro medidas menos implementadas han sido todas ellas con respecto a la realización de estudios específicos dentro de las personas sin hogar: envejecimiento prematuro (3,2%), mujeres (6,3%) jóvenes (11,1%) y personas mayores (12,7%). Las únicas Entidades Locales que han realizado los cuatro estudios han sido Madrid y Pamplona, aunque Alcorcón tiene planificado realizarlos durante 2020.

Cuadro 43. Nivel de implementación de las Medidas locales del Objetivo 5 de la ENI-PSH.

MEDIDAS ÁMBITO LOCAL DEL OBJETIVO 5	NIVEL implementación
Red de recursos para la atención a las personas sin hogar.	76,2%
Mesas de coordinación en el ámbito local.	66,7%
Realizar recuentos en las ciudades.	60,3%
Acciones para garantizar que la prestación de servicios a las PSH esté sujeta a la normativa pública.	52,4%
Acciones para la ampliar, mejorar y sistematizar de la información disponible relativa a las PSH.	50,8%
Establecer una metodología común para los recuentos.	42,9%
Existencia en colaboración con el tercer sector de una acción pública integral a nivel de la Comunidad Autónoma con recursos necesarios para su sostenimiento.	39,7%
Acciones para el impulso de la perspectiva de género en los estudios de las personas sin hogar	31,7%
Organización de seminarios dirigido a la difusión, estudio e intercambio de buenas prácticas.	30,2%
Plan de Atención Integral a personas sin hogar.	25,4%
Adecuación de la información de la encuesta sobre PSH y de la encuesta sobre centros de atención a PSH a la evaluación de la estrategia.	15,9%
Estudio sobre personas mayores en situación de calle.	12,7%
Estudio sobre jóvenes sin hogar.	11,1%
Realización de un estudio sobre mujeres sin hogar.	6,3%
Estudio sobre envejecimiento prematuro personas sin hogar.	3,2%

Fuente: Elaboración propia

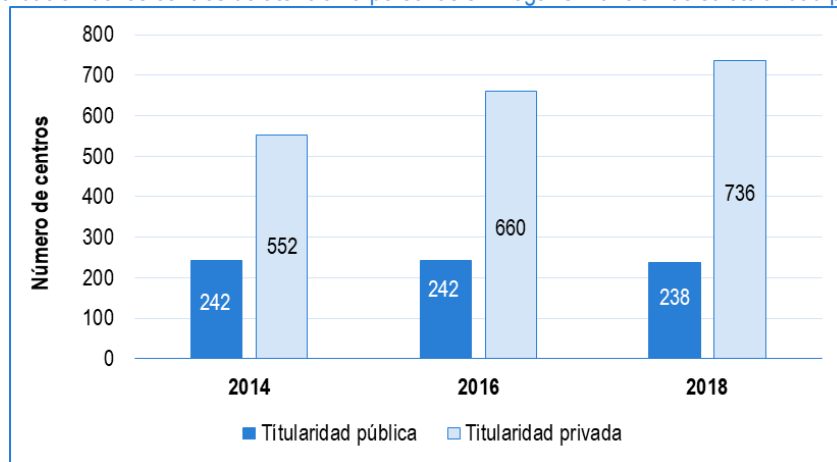
### Liderazgo del sector público en la atención a las personas sin hogar

Dentro del Objetivo 5, la ENI-PSH define en la línea estratégica 12 el refuerzo del sistema público de atención a las personas sin hogar, apostando “**por el liderazgo del sector público** y, en especial, de las administraciones locales que, a través el Sistema Público de Servicios Sociales llevan a cabo las principales actuaciones” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 9). Se recogen actuaciones destinadas a “reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar” en cada territorio, así como un compromiso público que garantice que en cada comunidad autónoma y localidad se presta la atención mínima necesaria” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016, p. 54). La situación de partida era que en España, la titularidad del sistema de apoyo de centros y servicios a personas sin hogar es fundamentalmente privada, siendo las ONG básicamente las encargadas de desarrollar la asistencia a las personas sin hogar, pero en todos ellos predomina la financiación pública.

Pese a la apuesta de la ENI-PSH de primar el sector público, en el año 2016 la Encuesta de Centros del INE mostraba un resultado muy inclinado hacia **la titularidad privada de los recursos** (26,8% de titularidad pública frente al 73,2% de titularidad privada), y en la misma encuesta en el año 2018 mantenía e incluso agudizaba la tendencia, con el 24,4% de los recursos de titularidad pública frente al 75,6% de titularidad privada.



Gráfico 52. Distribución de los centros de atención a personas sin hogar en función de su titularidad pública o privada.



Fuente: Elaboración propia con los datos de las encuestas a centros del INE.

La prevalencia de la titularidad privada en los recursos básicos presenta algunas excepciones en función de la tipología de los recursos. En el caso de los albergues están casi igualados (49,0% de titularidad pública frente a 51,0% privada) y en los pisos de acogida inmediata la proporción se invierte, predominando la titularidad pública (76,9%) frente a la privada (el 23,1%). Pero es que, además, los recursos públicos han permanecido invariables o incluso se han reducido, mientras que los recursos de titularidad privada han aumentado de forma agregada, especialmente en la tipología de pisos / apartamentos de acogida temporal y comedores sociales, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 44. Número de recursos de atención a las personas sin hogar según titularidad, y diferencia entre 2016 y 2018.

	2016		2018		Diferencia 2016-2018	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
Albergue / Centro de acogida nocturno	40	44	50	52	10	8
Centro de acogida	56	168	56	188	0	20
Centro de día / Taller ocupacional	8	78	9	76	1	-2
Comedor social	15	63	12	88	-3	25
Piso / apartamento de acogida inmediata	24	6	20	6	-4	0
Piso / apartamento de acogida temporal	60	141	55	175	-5	34
Piso / apartamento de inserción social	20	82	20	79	0	-3
Residencia	5	33	4	27	-1	-6
Otro	14	45	12	45	-2	0
<b>TOTAL DE CENTROS</b>	<b>242</b>	<b>660</b>	<b>238</b>	<b>736</b>	<b>-4</b>	<b>76</b>

Fuente: Elaboración propia con los datos de las encuestas a centros del INE 2016 y 2018.

En cuanto a la financiación de los recursos con independencia de su titularidad **la financiación pública<sup>61</sup> es imprescindible para el funcionamiento de los centros que prestan servicios asistenciales a las personas sin hogar**, fundamentalmente ONG. Según los datos obtenidos de las encuestas de Centros del INE, en el año 2016, el 76,8% de los centros se financiaron, única o mayoritariamente<sup>62</sup> por las Administraciones Públicas. Este porcentaje aumentó en el año 2018 al 82,3%, lo que supone una tasa de variación positiva del 7,2%, de manera que parece confirmarse la tendencia al incremento de la utilización de financiación pública en este tipo de actividades. El destacado peso de la financiación pública se observa

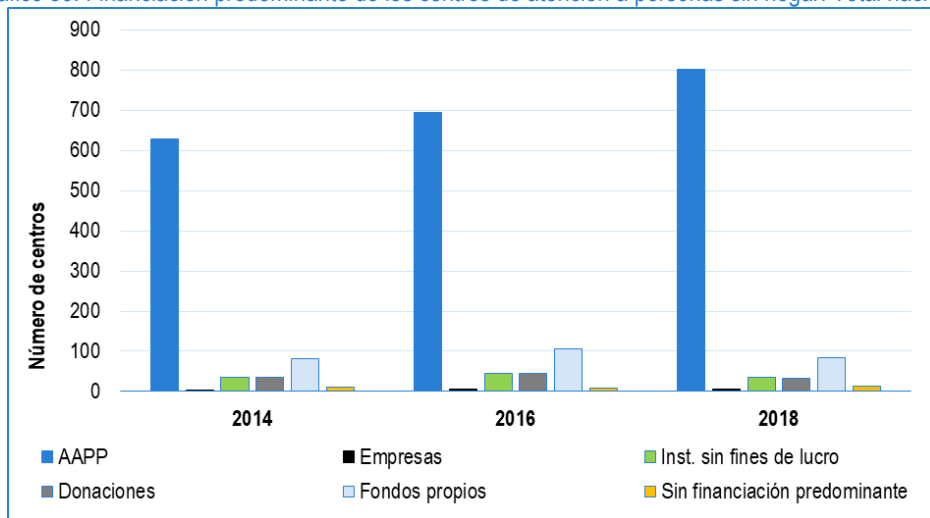
<sup>61</sup> La financiación del estado, autonómica o local destinadas a los recursos y centros es a partir de diversas fuentes como las indicadas en el apartado 4.2.3 de recursos de la ENIPSH de este informe,

<sup>62</sup> El INE entiende por "fuente de financiación predominante" la aporta el mayor porcentaje de financiación.



claramente en el gráfico siguiente. No obstante, como ya se ha indicado, el alcance de la evaluación solo abarca la prestación de servicios de titularidad pública, por lo que no se ha evaluado esta actividad de las ONG.

Gráfico 53. Financiación predominante de los centros de atención a personas sin hogar. Total nacional.



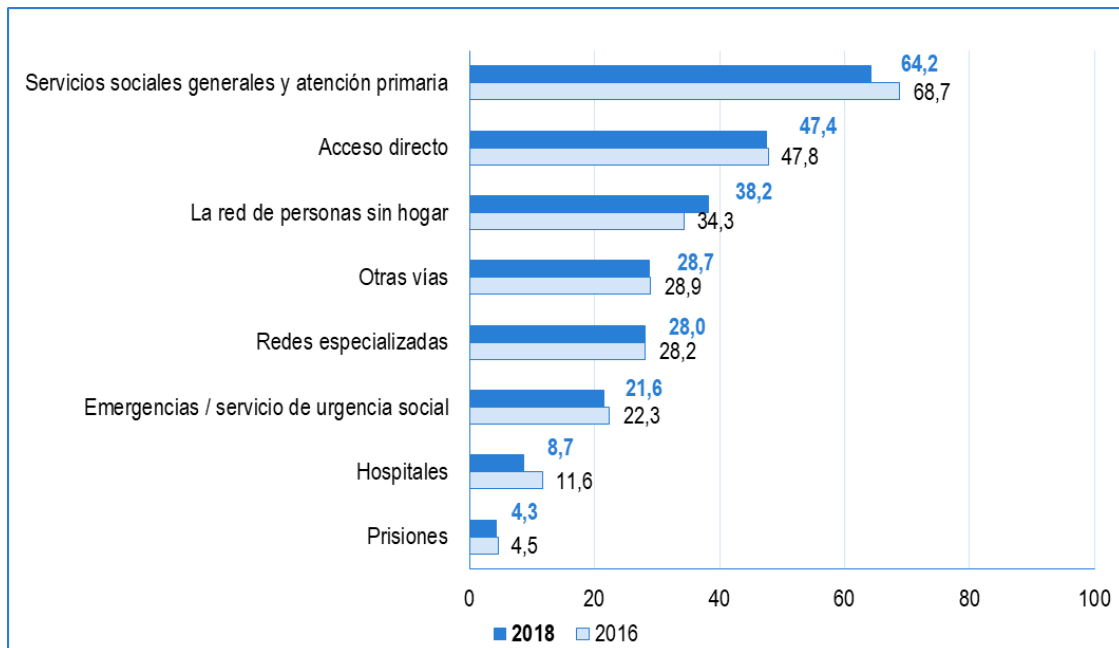
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En las *entrevistas y grupos de discusión estructurados* realizados para la evaluación ha surgido de forma recurrente la convicción de que el modelo de gestión de estos servicios en España no es igual en todos los territorios, apostando unos más por la gestión pública directa desde las AAPP, otros por la externalización completa a través de contratos y otros por la fórmula mixta de titularidad privada y financiación pública a través de subvenciones, lo cual podría estar afectando al principio de equidad en el acceso a los mismos. En algunos casos se han considerado los dos últimos modelos de gestión como un abandono por parte de la administración pública de sus obligaciones, y han considerado necesaria la recuperación de la mayor gestión pública de los recursos, ya que, al fin y al cabo, la financiación pública es mayoritaria.

Por último, un aspecto relevante a considerar es el mecanismo para facilitar y coordinar el acceso de las personas sin hogar a los recursos destinados a su atención. Es relevante el papel de las administraciones públicas, preferentemente a nivel municipal, para facilitar el acceso a través de la actuación coordinada de los recursos existentes. Los datos de la encuesta de centros del INE muestran que *la principal vía de acceso son los servicios sociales y de atención primaria*. El 64,2% de los centros consultados han indicado esta vía como una de las tres principales. Le sigue el acceso directo (47,4%) y después la red de personas sin hogar (38,2%).



Gráfico 54. Principales vías de acceso seleccionadas por los centros (% de centros).



Fuente: Elaboración propia con los datos de las encuestas de centros del INE realizadas en 2016 y 2018.

### 4.3.3. Resultados primarios de los indicadores de la ENI-PSH

En la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020 se definen unos indicadores con los que se pretende medir el grado de consecución de los objetivos que se quieren alcanzar en el periodo de referencia marcado. Para esta evaluación se ha tratado de cuantificar dichos indicadores por diferentes vías de información:

- Por un lado, con la información de las medidas que se recogen en los cuestionarios remitidos para esta evaluación (IEPP) en los tres niveles administrativos.
- La información de la Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar del INE.
- Los datos que ofrecen los Informes sobre los delitos de odio de la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio (Ministerio de Interior).
- Trece indicadores dependen de la Encuesta a las personas sin hogar (INE-Personas en la ENI-PSH). Entre ellos, todos los referidos a los objetivos generales de la Estrategia que, además, contienen una meta para 2020 cuantificada, y un hito intermedio en 2018. Sin embargo, esta operación estadística no se realiza desde 2012, como se ha dicho ya, por lo que no se han podido obtener los datos necesarios para valorar el cumplimiento de estos objetivos.

Por otra parte, al no haberse realizado ninguna actividad sistemática de seguimiento durante el periodo evaluado, no existe una base de datos homogénea, centralizada y validada por los responsables de la intervención con los indicadores. Debe tenerse en cuenta asimismo que, al no recogerse en la ENI-PSH meta / objetivo en gran parte de los indicadores, ni tampoco una situación de partida cuantificada<sup>63</sup>, no se puede valorar el cumplimiento del objetivo, sino únicamente mostrar la evolución del dato, en los casos en los que haya sido posible una recopilación anual.

<sup>63</sup> Los datos de base de la ENI-PSH en los indicadores de los objetivos generales se datan en 2015, pero la Encuesta a personas del INE se realizó en 2012. No se indica en el documento de la Estrategia si se han actualizado los datos en 2015 (ni cómo se ha llevado a cabo esa actualización, en ese caso) o si se utilizan los de 2012.



Se han agrupado los indicadores según los objetivos estratégicos de la ENI-PSH, con la información que cada una de las unidades aporta sobre el indicador, los datos disponibles en las otras dos fuentes citadas y teniendo en cuenta su periodo de actuación.

El cuadro siguiente muestra los resultados primarios desplegados por objetivos. Téngase en cuenta a este respecto que la información correspondiente a la columna “2019 (Evaluación)” recoge los datos acumulados en el total del periodo evaluado (2015-2019), salvo indicación en contrario.

Cuadro 45. Resumen de indicadores para el seguimiento de la ENI-PSH 2015-2020, por objetivos.

O.E.	INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA ENI-PSH 2015-2020	FUENTE	2015	2016	2017	2018	2019 (Evaluación)	2020 (Prev.)
Objetivo 1	Número de localidades (capitales de provincia y otros municipios con más de 200.000 hab.) con servicios de asesoramiento para evitar la pérdida de vivienda habitual y renegociación de deudas.	IEPP					56	
	Número de protocolos establecidos para la detección e intervención temprana del sinhogarismo.	IEPP					13	11
	Número de programas de tratamiento e intervención específicos para personas reclusas para facilitar su integración social.	IEPP					57	19
	Número de programas de atención dirigidos a jóvenes extutelados para facilitar su integración social.	IEPP					25	21
O.E.	INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA ENI-PSH 2015-2020	FUENTE	2015	2016	2017	2018	2019 (Evaluación)	2020 (Prev.)
Objetivo 2	Número de campañas de sensibilización realizadas para hacer más comprensible el fenómeno del sinhogarismo.	IEPP					88	47
	Número de acciones formativas dirigidas a los distintos profesionales que trabajan con personas sin hogar.	IEPP					48	52
	Número de guías de sensibilización sobre los crímenes de odio.	IEPP					16	24
	Número de denuncias por aporofobia.	INT (1)	17	10	11	14	52 (1)	
	Número de personas sin hogar que han sido víctima de agresiones.	INT (1)	16	9	13	16	54 (1)	

(1): Ministerio del Interior. Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad (2015, 2016, 2017 y 2018). Datos acumulados de 2015 a 2018 para toda España. En el momento de realizar esta evaluación no estaba publicado el dato de 2019.



O.E.	INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA ENI-PSH 2015-2020	FUENTE	2015	2016	2017	2018	2019 (Evaluación)	2020 (Prev.)
Objetivo 3	Número de localidades que cuentan con equipo de atención en calle.	IEPP					31	
	Número de personas, profesionales o voluntarias, que participan en los equipos de atención directa en la calle.	INE*		1.236		896		
	Número de localidades que cuentan con recursos de baja exigencia.	IEPP					20	
	Número de plazas en centros de día.	INE*		17.092		17.766		
	Número de localidades que cuentan con un centro de día para personas sin hogar.	IEPP					22	
	Número de instalaciones ropero para proporcionar prendas de vestir.	INE*		363		381		
	Número de comedores sociales.	INE*		78		100		
	Número de plazas en comedores sociales.	INE*		25.537		30.401		
	Número de viviendas para personas sin hogar.	INE*		1.339		1.897		
	Número de personas alojadas en viviendas para personas sin hogar.	INE*		4.729		5.623		
	Número de plazas en pensiones.	INE*		608		477		
	Número de viviendas para personas sin hogar basadas en la metodología <i>housing first</i> .	INE*		171		373		
	Número de acciones dirigidas a la difusión y promoción del conocimiento sobre la metodología <i>housing first</i> .	IEPP					165	116
	Número de localidades (capitales de provincia y otros municipios con más de 200.000 hab) que cuentan con una guía de recursos.	IEPP					25	
O.E.	INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA ENI-PSH 2015-2020	FUENTE	2015	2016	2017	2018	2019 (Evaluación)	2020 (Prev.)
Objetivo 4	Número de acciones formativas en la metodología de <i>Gestión de caso</i> .	IEPP					30	23
	Número de plazas dirigidas a la formación laboral y prelaboral para personas sin hogar.	INE*		17.092		17.766		

(\*) Los datos del INE se publicaron en los años 2017 y 2019, con datos referidos a los años 2016 y 2018, respectivamente.

O.E.	INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DE LA ENI-PSH 2015-2020	FUENTE	2015	2016	2017	2018	2019 (Evaluación)	2020 (Prev.)
Objetivo 5	Número de planes específicos para la atención a las personas sin hogar, elaborados por los distintos niveles de la administración.	IEPP					21	25
	Número mesas interdepartamentales de cooperación creadas.	IEPP					2	2
	Número de localidades en las que se realizan recuentos nocturnos de personas sin hogar.	IEPP					38	
	Número de seminarios dirigidos a mejorar el conocimiento sobre las personas sin hogar.	IEPP					63	30

Fuente: Elaboración propia con datos propios, del INE y del Ministerio del Interior.

#### 4.3.4. Valoración del nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH

La valoración de la Implementación de la ENI-PSH está condicionada por la indefinición en el diseño de la estrategia en cuanto a la determinación de objetivos cuantificables que permita realizar el seguimiento de resultados, valorar la consecución de los objetivos y con ello la eficacia de la ENI-PSH. Por ello el nivel de implementación en los ámbitos territoriales, administración general, autonómica y local, se refiere solo a la existencia, disposición o realización de las medidas propuestas por la ENI-PSH sin considerar su intensidad



El resultado del análisis realizado pone de manifiesto el bajo nivel de implementación de la ENI-PSH en relación al periodo de vigencia del plan. A falta de un año para su finalización, el nivel de implementación agregado no llega al 40%, siendo más bajo en las CCAA. Con este nivel de implementación entre 2015 y 2019 y la previsión de acciones para 2020 manifestada por las distintas administraciones no parece posible que exista una plena implementación de la estrategia al terminar 2020.

Cuadro 46. Nivel de implementación de la ENI-PSH en los tres niveles de gobierno.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	29,2%	26,7%	77,3%	30,0%	35,0%	38,0%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	27,8%	16,2%	35,0%	20,2%	27,1%	25,3%
ENTIDADES LOCALES	43,2%	25,9%	37,6%	21,1%	35,0%	32,6%

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis realizado se deduce que la ENI-PSH está más implementada en el ámbito local que en el autonómico. Son varias las razones que pueden dar una explicación a este hecho:

**La distribución competencial y la mayor o menor cercanía al problema del sinhogarismo** influyen en la acción de cada administración. Esa asunción de competencias en materia de atención directa a las personas sin hogar es una de las razones del mayor número de medidas realizadas en las EELL, expresada en las entrevistas y técnicas grupales realizadas en el marco de la evaluación. Más del 80% de las EELL realizan acciones específicas con independencia de la existencia o no de un plan local de atención a las personas sin hogar e incluso de un plan de inclusión social. La influencia de la ENI-PSH no ha sido determinante aunque puede haber influido en la orientación de la acción, principalmente en los municipios que tienen un plan de atención a las personas sin hogar, los cuales han seguido la orientación de la ENI-PSH para su elaboración.

**La naturaleza de las medidas propuestas de cada ámbito.** Las medidas propuestas son más operativas y de acción a nivel local y más de prevención y planificación en CCAA y, sobre todo, en la AGE, lo que influye en su implementación porque estas últimas requieren un mayor nivel de coordinación, cooperación e impulso institucional para su realización. Y, precisamente, los defectos asociados a la participación, coordinación y colaboración institucional han sido expresados por los actores clave como uno de los problemas de la ENI-PSH para su implementación.

**La ausencia de presupuesto específico para la Estrategia es otra causa para la baja realización de las medidas propuestas por la ENI.** La asignación de forma expresa de presupuesto en la estrategia, bien como una cantidad concreta, bien como un compromiso presupuestario de cada administración durante el periodo de vigencia que obligue a su ejecución es otra de las causas del nivel de implementación. Esta falta de concreción del presupuesto y anclarlo a la ENI-PSH hace que se dependa de las prioridades de los gobiernos en cada momento.

**Los recortes y cambios en la financiación del sistema público de servicios sociales** desde donde se financian las acciones de la ENI-PSH y la influencia de la situación económica y su traslado en recortes a la financiación del sistema público de servicios sociales hace que, a falta de presupuesto cerrado para estas actuaciones, el dinero que se gestiona desde los distintos niveles de gobierno, principalmente en la AGE y las CCAA, quede a expensas de otras necesidades quizás con mayor proyección o rentabilidad política. El hecho de que desde 2017 sean las CCAA las que gestionen la mayor parte de la recaudación del 0,7% del IRPF está obligando a un replanteamiento de las actividades y su financiación que aún no se ha concretado del todo.



### La falta de impulso institucional

Los actores clave de la intervención, sobre las causas de la baja implementación, coinciden en que ha faltado liderazgo para impulsar la ENI-PSH e impulso político e institucional, lo que ha restado capacidad a la Estrategia para desarrollarse con la máxima implicación.

Según los resultados de las **técnicas grupales** llevadas a cabo, el tercer sector consideró como el tercer problema más importante de la ENI-PSH la indefinición del liderazgo, competencias, agentes intervinientes y responsabilidades. Mientras, entre los representantes de las administraciones públicas de los distintos niveles de gobierno, se matizó que los ministerios deberían haber protagonizado el impulso a la ENI-PSH. En este sentido, se recogió la idea de que no se puede elaborar una Estrategia de este tipo sin contar con el Sistema de los Servicios sociales y con Vivienda, y que ambos deben ir de la mano.

La **principal causa** del escaso grado de implementación de la ENI-PSH y de la ausencia de mecanismos de coordinación y seguimiento de la misma es doble, según los responsables de la intervención (la DGSFI): por un lado, la **ausencia de presupuesto específico** y, por otro, **la falta de impulso institucional** para dicha implementación desde la aprobación de la Estrategia hasta “finales de 2017”, si bien a partir de esa fecha “se ha producido un mayor impulso institucional para la implementación y la evaluación intermedia de la ENI-PSH, retomándose los contactos con los principales agentes implicados en su desarrollo”<sup>64</sup>.

Pese a la falta general de impulso desde la AGE sí parece que ha habido un mayor contacto con el tercer sector, quizás debido al propio interés de las ONG en el mantenimiento de las actividades encomendadas por las administraciones públicas y por las que reciben subvenciones gestionadas por la DGSFI, las CCAA y las EELL.

Algunas de estas causas ya han sido expresadas por distintos actores. **FEANTSA**, en su informe estadístico de noviembre de 2019, apuntó como positiva la mera existencia de la ENI-PSH, pese a que “aún no se está implementando”. Como puntos negativos, consideró que “los recortes a los servicios de asistencia social y para personas sin hogar son un desafío importante en el contexto actual, especialmente cuando se combinan con el aumento de la falta de vivienda”. En varias CCAA, “los beneficios de subsistencia para las personas en situaciones vulnerables o que experimentan exclusión social han disminuido y / o se han vuelto más difíciles de acceder debido a los requisitos de elegibilidad más estrictos”. Añade que “todavía no hay progreso en el horizonte en términos de aumentar la proporción asequible de viviendas sociales dentro del *stock* de viviendas. Existe la amenaza de reducir los beneficios sociales que ya son mínimos, y la vivienda aún debe definirse como un problema personal, sin apoyo oficial. Las EELL pueden ofrecer en ocasiones un subsidio de vivienda, que normalmente no supera los 10 euros / mes” (FEANTSA, 2019, p.4).

El **informe de los expertos a la Comisión Europea** (Rodríguez Cabrero, Marbán, Arriba, y Montserrat, 2019) considera que todas las medidas puestas en marcha para solucionar los problemas de vivienda y exclusión residencial tienen por objetivo “aliviar aspectos de la exclusión social que exigían una respuesta urgente, especialmente las relacionadas con la pérdida de vivienda”. El informe lamenta que la ENI-PSH “no se ha implementado, y, por lo tanto, se ha perdido la oportunidad de tener una política nacional”, porque “no se ha aprobado ningún plan de acción”. Considera el informe que, dado que la implementación de la ENI-PSH “se ha paralizado prácticamente (...) debido a la falta de compromiso institucional y financiero”, se aprobó en 2017

<sup>64</sup> Pregunta 13 del cuestionario a DGSFI: “Por favor, describa brevemente cuáles han sido esas barreras o dificultades” (para la implementación de la ENI-PSH) y pregunta 14 del cuestionario a DGSFI: “¿Cómo se han solventado (si se han solventado) las dificultades encontradas para la implementación de la Estrategia? Indíquelo brevemente”. Véase Anexo 4.





una Proposición No de Ley “para impulsarla, a través de un plan de acción integral, que (...) no se ha puesto en marcha, lo que la ha pospuesto para el próximo ciclo de políticas”.

El informe destaca, entre los **defectos** de estas políticas, algunos factores que considera que dificultan su efectividad: la ausencia de una metodología común para el diagnóstico; la limitada interrelación entre el Plan Nacional de Vivienda 2018-2021 y la ENI-PSH 2015-2020; la baja participación de los departamentos con competencias en vivienda y salud; la falta de adecuación de las estrategias para la inclusión social y laboral a las características y necesidades de las personas sin hogar, y, por último, el hecho de que los centros para personas sin hogar siguen siendo el recurso más importancia, frente a un enfoque de búsqueda concurrente de vivienda y empleo.

Se detiene también el informe en los **desafíos** futuros, entre los que destacan el diseño de una nueva estrategia con suficiente apoyo financiero e institucional; mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los departamentos competentes en vivienda, salud y servicios sociales; fortalecer la cooperación con el tercer sector y mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar a través de la economía social.



## CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES

#### Conclusiones sobre el diseño de la ENI-PSH

1. **El diagnóstico y la definición del problema efectuados se pueden considerar como déficits del diseño de la ENI-PSH.** La carencia de datos para dimensionar adecuadamente el problema y el debate existente sobre la conceptualización del sinhogarismo y, por tanto, sobre el alcance de las intervenciones dirigidas a las personas sin hogar, se reproduce en la redacción de la ENI-PSH. Análogamente a lo que sucede en el resto del mundo, en España no existe una definición consensuada sobre qué es el sinhogarismo y cuál debería ser el alcance de una estrategia nacional para personas sin hogar.

A ello se añade que el sinhogarismo es un problema en constante evolución que está aumentando y extendiéndose a otros perfiles antes considerados tradicionalmente más "integrados". Asimismo, hay colectivos que han permanecido *en la sombra*, como las mujeres víctimas de violencia de género o de trata, o aquellos grupos de personas que cambian su "definición" dentro del sistema (menores ex tutelados, ex reclusos o enfermos sin hogar dados de alta en el hospital, por ejemplo). Los expertos que han elaborado el informe para la Comisión Europea sobre el sinhogarismo en España destacan que el enfoque *natural* de la ENI-PSH es el de las personas sin techo o sin vivienda, en alojamientos temporales<sup>65</sup> y que otros colectivos en exclusión residencial entrarían en políticas más amplias, como el PNAIN, teniendo en cuenta además que las competencias de todas estas materias son autonómicas.

2. Consecuencia de todo lo anterior, la ENI-PSH mezcla conceptos como la exclusión residencial y el sinhogarismo y categorías de análisis, que ocasiona que **la alineación objetivos-medidas sea un poco confusa**, lo cual a su vez se traslada a los objetivos e indicadores. Es muy posible que todos estos defectos hayan afectado a la implementación.

Por otro lado, la Estrategia se localiza dentro del marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, representada por el PNAIN 2013-2016 (actualmente con la denominación de Estrategia Nacional Integral de Lucha frente a la Pobreza y Exclusión Social). La ENI-PSH, que en su enunciado se focaliza a las personas sin hogar, define algunas medidas, principalmente las preventivas, que son más propias de las actuaciones en ámbitos de política pública para el problema general de lucha contra la pobreza que de las relativas a un colectivo específico con un problema concreto.

Algunas líneas estratégicas son medidas preventivas generalistas de prevención de la exclusión social, enfocadas a la vivienda y a la mejora de los servicios sociales. Este carácter generalista origina incoherencias en el enfoque de la ENI-PSH, que pierde el foco de su principal destinatario, que son las personas sin hogar o colectivos especialmente vulnerables que pueden derivar en personas sin hogar con mayor probabilidad.

3. **Valoración del diseño por los actores.** Las unidades de la AGE se muestran en general satisfechas por cómo se han integrado en la ENI-PSH las actividades realizadas sobre sinhogarismo que son de su competencia. También las CCAA y las EELL, en general ven correcto el diseño, pero en algunas ocasiones lamentan que no está demasiado adaptado a las necesidades particulares de cada una.

---

<sup>65</sup> Categorías A y B de Ethos.



Por otro lado, los participantes en el GDE consideraron que quizás era mejor haber hecho un plan integral que permitiera acotar más las actividades y responsabilidades y darle un presupuesto. Algunos expertos han criticado mucho tanto el diagnóstico como los objetivos y el enfoque, considerando en algún caso que, con el reparto de competencias ya fijado por el Tribunal Constitucional, la administración del Estado no es quizás donde tenga que residir una iniciativa de este tipo, sino en las CCAA, que son las competentes para la acción directa.

4. **No hay evidencias de una participación efectiva en el diseño.** No se dispone de información de que esta participación haya consistido en algo más que en una presentación de un documento muy cerrado en los foros *imperativos* y la convocatoria de unas reuniones muy preliminares, en las que los participantes, en general, no llegaron a la profundidad suficiente para hacer propuestas de calado a la ENI-PSH sobre las materias de su competencia (algunas unidades de la AGE no tenían claro su papel e incluso algunas desconocían que tuvieran alguno cuando se les ha preguntado para esta evaluación). De hecho, el contenido de la ENI-PSH varió muy poco desde el principio hasta el final del proceso de elaboración.

#### **Conclusiones sobre el liderazgo de la ENI-PSH**

5. **La ausencia de un liderazgo claro que impulse el despliegue e implementación es una debilidad de la ENI-PSH.** No se ha producido el necesario coliderazgo entre servicios sociales y vivienda, ya que la segunda es parte crítica e imprescindible para la solución del problema, ni al menos el liderazgo por parte de la DGSFI (competente en servicios sociales) para impulsar las acciones. Si bien en su elaboración el liderazgo correspondía claramente a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, no están bien definidas las responsabilidades para la gestión de la implementación, aunque *de facto* es la DGSFI la que lidera el despliegue y es reconocida por los actores clave de la intervención como unidad responsable. Sin embargo, acciones propias del liderazgo como el impulso de la implementación, la coordinación de actores, la gestión y el seguimiento de la estrategia, han sido escasas por parte de la DGSFI desde la aprobación de la ENI-PSH hasta su reactivación en 2018.

6. **La falta de impulso de la ENI-PSH desde su aprobación ha provocado su inactividad y un nivel bajo de implicación y apropiación de la intervención por las administraciones implicadas,** que se manifiesta en la falta de información sobre el estado de situación de la estrategia, de la ejecución de las medidas y en la inexistencia de mecanismos definidos de seguimiento, en un momento de la vigencia del plan muy avanzado. En el ámbito de la AGE, son especialmente críticos los casos de falta de impulso de la DGSFI, por ser responsable de la gestión de la ENI-PSH, y del Ministerio de Fomento, por su competencia en materia de vivienda, aspecto central del enfoque de la estrategia. Se ha reconocido por parte de los responsables de la AGE que realmente la ENI-PSH no ha sido una prioridad política durante buena parte de su vigencia, hasta finales de 2018 en que se pide un impulso por parte de los responsables políticos. Por otra parte, el hecho de que el departamento con competencias en empleo y formación para el empleo no haya realizado prácticamente ninguna medida y, más aún, que algunas de sus unidades hayan considerado no tener ninguna competencia en ninguna medida de la ENI-PSH refleja un déficit de apropiación sobre la estrategia. En el caso de las CCAA y EELL, se evidencia una mayor implicación en la realización de las medidas, pero derivada más de las responsabilidades más operativas en la atención directa a las personas sin hogar que de la propia existencia de la ENI-PSH.

#### **Conclusiones sobre la gobernanza de la ENI-PSH**

7. El despliegue de la estrategia está condicionado por la **ausencia de un modelo de gestión adecuado** que priorice y haga operativas en el tiempo las actividades y acciones para la implementación de las medidas. Las administraciones responsables van ejecutando las medidas sin una planificación orientada a la consecución de los objetivos de la ENI-PSH, en función de sus propias prioridades político-administrativas y financieras. Esta debilidad en la gobernanza es más notoria en el ámbito de la AGE, donde la DGSFI debiera tener un



mayor peso en la coordinación de las acciones de ámbito estatal, en la programación conjunta y en la fijación de objetivos intermedios.

8. Los **actores clave** de la intervención coinciden en este diagnóstico y **consideran como el principal problema de la ENI-PSH todo lo relacionado con la gobernanza**; en concreto la falta de liderazgo, la escasa implicación y la falta de coordinación por parte de todos los niveles de la Administración.

### **Conclusiones sobre los mecanismos de coordinación, colaboración y participación de la ENI-PSH**

9. **La coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones competentes ha sido escasa** desde la aprobación de la estrategia en 2015 hasta 2018, y presenta debilidades en su funcionamiento que afectan a su efectividad. El nuevo impulso de la ENI-PSH ha supuesto una reactivación por parte de la DGSFI, tanto de los mecanismos formales como los más informales. En general, como en la mayoría de las políticas públicas, parecen funcionar mejor los instrumentos técnicos (grupos de expertos, grupos de trabajo) que los más políticos o formales, quizás por la mayor facilidad de reunir a las personas en el nivel técnico. A pesar del esfuerzo de la DGSFI para impulsar la coordinación a partir de 2018, los mecanismos carecen de la fuerza suficiente y calidad en su funcionamiento (planificación, nivel de participación, frecuencia de convocatorias, materias a tratar, acuerdos adoptados y su seguimiento) para poder considerar que existe una coordinación y colaboración efectiva.

En el caso de las CCAA, la percepción general es que la colaboración / cooperación para la implementación de la ENI-PSH está siendo algo escasa. Por su parte, en torno al 70% de los ayuntamientos indicaron que no han participado en el diseño y la implementación de la ENI-PSH porque “no se les ha ofrecido la posibilidad de participar”. Tanto las CCAA como las EELL participan básicamente en grupos de expertos y técnicos.

La **valoración de la colaboración de la DGSFI con las unidades de la AGE es valorada por estas como positiva**. El 43,4% de las valoraciones consideran “totalmente adecuada”, “buena” y “suficiente” dicha colaboración”, mientras que las más negativas (“colaboración escasa” o “nula”) suman el 17,3%.

10. **La participación de actores no está afianzada en la implementación de la ENI-PSH** por las debilidades de los mecanismos de coordinación y colaboración. La participación se ha centrado en los mecanismos informales de coordinación y colaboración con la DGSFI, siendo los más utilizados las reuniones puntuales, los contactos informales y los grupos de trabajo permanentes. La participación de las administraciones implicadas es mayor entre las unidades de la AGE (el 52,2% indican que sí participan) que con las CCAA (únicamente nueve CCAA han respondido que participan) y EELL (el 71,4% de ayuntamientos indicaron que no han participado en ningún mecanismo de colaboración o cooperación en la fase de implementación de la ENI-PSH).

Por otro lado, pese a la falta general de impulso desde la AGE, sí parece que ha habido un mayor contacto con el tercer sector, quizás debido al propio interés de las ONG en el mantenimiento de las actividades encomendadas por las administraciones públicas y por las que reciben subvenciones gestionadas por la DGSFI, las CCAA y las EELL, aunque han manifestado su escasa participación en el seguimiento de la Estrategia.

11. **La DGSFI ha impulsado el conocimiento y la difusión de la ENI-PSH**, pero se evidencian deficiencias en cuanto al mantenimiento de envíos sistemáticos de información relevante sobre la estrategia entre actores institucionales. La difusión para el conocimiento de la ENI-PSH ha sido más efectiva a nivel de CCAA y EELL que en la AGE. La DGSFI o el Ministerio de SCBS es la primera fuente de información mayoritaria en CCAA, y, aunque el 77,8% de los ayuntamientos conocen la ENI-PSH, la fuente de conocimiento más mencionada es “buscando información”, eso sí, seguida de la información por parte del MSCBS o sus unidades. En cuanto a las unidades de la AGE participantes en las medidas de la ENI-PSH, hasta siete de ellas (Consejo General del Poder Judicial; Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social; Instituto de la Mujer; Instituto de la Juventud; Subdirección General de Integración y Relaciones Institucionales; Dirección General de Migraciones



y Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas) indicaron que no la conocían y el Centro de Investigaciones Sociológicas explicó que la conoce “por ser la directora una académica especializada en personas ‘sin hogar’”.

### **Conclusiones sobre los mecanismos de seguimiento y evaluación**

12. Aunque la ENI-PSH define un mecanismo básico de seguimiento a través de la realización de un informe intermedio en 2019 y otro final en 2021, **no se ha realizado ninguna de las actividades más comunes para el seguimiento de una intervención pública** como la creación de un comité o comisión de seguimiento, la elaboración de instrucciones o guías para ayudar a la implementación. Tampoco se ha puesto en marcha ninguna actividad sistemática de seguimiento, ya que no existe una base de datos homogénea, centralizada y validada por los responsables de la intervención con los indicadores.

13. **Existe un nivel bajo de envío de información sobre la ejecución de las medidas** por parte de las unidades responsables derivada de las obligaciones de información por la concesión de subvenciones, que no ha sido utilizada para el seguimiento de la estrategia. La información recibida se caracteriza porque es escasa y no está establecida la forma, la frecuencia ni el contenido de los datos; es decir, no se puede considerar que exista un sistema de información eficaz que permita el seguimiento de la estrategia y sirva de base para la evaluación de sus resultados e impactos. El 60,8% de las unidades de la AGE con actividades en la ENI-PSH han indicado que no envían información a la DGSFI para el seguimiento. Por parte de las CCAA, solamente cinco envían anualmente información para el seguimiento de la ENI-PSH y casi el 70% de los ayuntamientos encuestados no envía información para dicho seguimiento.

14. **El sistema de indicadores de la ENI-PSH presenta debilidades que le restan efectividad para el seguimiento y evaluación de la estrategia.** Una de las limitaciones de la evaluación ha venido derivada de la falta de datos para poner valor al progreso de la estrategia a partir del sistema de indicadores propuesto en la ENI-PSH, compuesto por dos tipos de datos diferentes: los que se alimentan con encuestas del INE y los pendientes de definir mediante “elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Consejo de ONG de Acción Social”. La calidad de un sistema de indicadores se basa en que estos cumplan las condiciones SMART<sup>66</sup>, que estén alineados con los objetivos a los que se asocian y que se contemplen indicadores de producto, de seguimiento y de resultados. En este sentido, la selección de indicadores contenida en la ENI-PSH no es la más adecuada para su propia estructura. Y, más concretamente, los indicadores de objetivos generales no parecen ser suficientes para valorar la efectividad e impacto de la estrategia, y en los indicadores de seguimiento están mezcladas diferentes categorías sin una alineación precisa sobre el objetivo al que van relacionados (producto, seguimiento, resultados...).

En cuanto a la propia **naturaleza de los indicadores**, presentan deficiencias en varios de los elementos citados anteriormente. Se definen ocho indicadores de resultados, tres de ellos en valores absolutos (número de personas totales y diferenciados por sexo) y cinco relativos relacionados con los distintos perfiles de las personas sin hogar en cuanto a edad (porcentaje de jóvenes y mayores de 64 años), salud (enfermedades graves y adicciones) y alojamiento. Para estos indicadores la meta es su reducción, en una cuantificación a partir de una línea base en 2015 establecida por una metodología de recuento, tomando como fuente la encuesta de personas del INE (2012). Existe un consenso entre las administraciones públicas implicadas y el tercer sector en que el diagnóstico realizado no reflejaba la situación del sinhogarismo en España e incluso actualmente se debate sobre la existencia de distintas metodologías de recuento de las personas sin hogar. En este escenario de no consolidación metodológica de obtención de información, se realiza la cuantificación en la línea base de los indicadores de resultados, que para ciertos actores no refleja la situación real, y se establecen metas sin que existan evidencias de criterios objetivos para su cuantificación, tanto en el objetivo intermedio de 2018 como en el objetivo final a 2020. La desagregación del indicador “número total de personas

<sup>66</sup> SMART: Specific (específico), Measurable (medible), Attainable (alcanceable), Relevant (relevante), Time-based (basados en el tiempo).



sin hogar” en función del sexo, edad, salud y alojamiento sin unos datos sólidos que los respalde, debilita el indicador, así como la reducción que se propone, al desconocer si es o no ambiciosa esa reducción en función del perfil de las personas sin hogar en cada momento.

15. **No se ha logrado el consenso entre los distintos actores competentes para llegar a una metodología común** que permita verificar el cumplimiento efectivo de las medidas, comparar los datos en los diferentes territorios y evaluarlos a lo largo del tiempo, aunque es para todos una necesidad compartida y asumida. Por ejemplo, en el caso de los recuentos nocturnos, establecer cómo realizar el recuento, la periodicidad, exhaustividad y la recogida de información, de manera que esta metodología estándar permita construir series históricas, comparables y basadas en una determinada periodicidad a lo largo de los años.

### **Conclusiones sobre los recursos de la ENI-PSH**

16. **La ausencia de un presupuesto detallado y de compromisos financieros para la ejecución de la estrategia ha influido notablemente en la implicación de las administraciones y en la implementación de la ENI-PSH.** La financiación de la ENI-PSH se contempla de forma genérica en el texto sin establecer ninguna previsión ni compromiso financiero por parte de las administraciones estatal, autonómica y local, siendo los presupuestos y las prioridades de cada administración o departamento ministerial las que determinan el nivel de ejecución de las medidas. Es principalmente a través de la financiación del sistema público de servicios sociales (el plan concertado y las subvenciones a cargo del 0,7% del IRPF) como se realizan las acciones para la atención a las personas sin hogar, sin que exista una alineación clara para la consecución de los objetivos de la ENI-PSH.

17. La coyuntura política y económica de los últimos años (tres años consecutivos con presupuestos prorrogados) y su repercusión en las distintas partidas presupuestarias, junto **con la falta de presupuesto, ha relegado a la ENI-PSH a ser más un documento marco que una verdadera herramienta de desarrollo** con su presupuesto asociado. Sin embargo, se han incentivado las diferentes vías de financiación para favorecer a las personas sin hogar, sobre todo a través de los diferentes despliegues autonómicos y locales.

18. Desde la aprobación de la ENI-PSH en 2015 hasta el año 2019, el gasto público en políticas sociales para combatir el sinhogarismo no ha seguido ningún protocolo determinado por un programa operativo, sino que lo que se viene desarrollando es una política de gasto ya preexistente en las diferentes administraciones involucradas, principalmente a través de los gobiernos autonómicos y municipales.

### **Conclusiones sobre el nivel de implementación de la ENI-PSH**

19. **La estrategia ha conseguido ser un marco de referencia para la orientación de las acciones de comunidades autónomas y entidades locales en la atención a las personas sin hogar.** La estrategia es una herramienta en la que se están inspirando las administraciones públicas en el desarrollo de su marco de acción frente al sinhogarismo y hay un gran consenso entre los actores clave de la intervención sobre la utilidad de su propia existencia por su influencia en la toma de decisiones. Cuando existen planes territoriales de acción para la atención a las personas sin hogar, estos están alineados con los objetivos, líneas estratégicas y principios transversales de la ENI-PSH. En cuanto a los indicadores definidos en la estrategia, se observa un nivel de integración desigual en CCAA y EELL y, en general, más bajo que el resto de elementos.

20. **En la Administración autonómica el nivel de desarrollo de un marco de acción estructurado desde lo más estratégico (plan de inclusión social) a lo más operativo (acciones específicas) en general es bajo.** A pesar del valor de la ENI-PSH como referente y del tiempo transcurrido desde su aprobación, la atención a las personas sin hogar se lleva a cabo preferentemente a través de acciones específicas sin un documento formal que las encuadre. Solo tres CCAA han aprobado planes de atención a las personas sin hogar, lo que representa el 15,8%. Otras nueve CCAA disponen de acciones específicas aunque no se encuentran recogidas en un documento formal (47,4%) y siete no han indicado que tengan acciones específicas para la atención a las personas sin hogar. El compromiso institucional de lucha frente al sinhogarismo, medido por el nivel de





desarrollo normativo de la acción en forma de planes, estrategias, programas o protocolos formales, es variable en las CCAA. **Destaca el nivel de compromiso de tres CCAA (Galicia, Madrid y País Vasco)**, que cuentan con plan de inclusión social y plan de atención al sinhogarismo. En el 57,9% de las CCAA no existe un documento estratégico para atender la inclusión social en el que se enmarque los planes para la atención al sinhogarismo.

Cuadro 47. Marco de acción autonómico en materia de sinhogarismo.

Marco de acción de la Administración Autonómica	Num	%
CA con Plan de Inclusión Social y Plan local de PSH	3	15,8%
CA con Plan de Inclusión Social y Acciones específicas PSH	2	10,5%
CA con Plan de Inclusión Social y sin Plan ni Acciones específicas PSH	3	15,8%
CA sin Plan de Inclusión Social y con Plan local de PSH	0	0,0%
CA sin Plan de Inclusión Social y con Acciones específicas PSH	7	36,8%
CA sin ningún plan ni acción PSH	4	21,1%

Fuente: Elaboración propia.

21. **La visión general del marco de acción de la Administración Local frente al sinhogarismo se caracteriza por la atención a las personas sin hogar con acciones operativas para dar respuesta a las situaciones existentes en cada momento, pero sin una planificación estratégica para abordar el problema.** Si bien el 87,3% de los municipios tienen un marco de acción para las personas sin hogar, bien con planes locales o con acciones específicas, sólo el 27% de los municipios encuestados disponen de un plan local de atención a las personas sin hogar frente al 60,3% que realizan acciones específicas de atención a las PSH. El **compromiso de lucha frente al sinhogarismo es variable en los municipios encuestados**, medido por la existencia de la intervención municipal en forma de planes, estrategias, ordenanzas o protocolos formales. Quince municipios presentan un nivel de compromiso más elevado con la existencia de planes de inclusión social y planes de atención a las personas sin hogar a nivel local. Dieciocho municipios tienen plan de inclusión y acciones específicas para personas sin hogar pero carecen de un plan de atención local para este colectivo vulnerable. Por último, 20 municipios presentan una acción más operativa con acciones específicas pero sin plan de inclusión social ni plan de atención a las personas sin hogar.

Cuadro 48. Marco de acción local en sinhogarismo.

Marco de acción de la Administración Local	Num	%
Municipios con Plan de Inclusión Social y Plan local de PSH	15	23,8%
Municipios con Plan de Inclusión Social y Acciones específicas PSH	18	28,6%
Municipios con Plan de Inclusión Social y sin Plan ni Acciones específicas PSH	2	3,2%
Municipios sin Plan de Inclusión Social y con Plan local de PSH	2	3,2%
Municipios sin Plan de Inclusión Social y con Acciones específicas PSH	20	31,7%
Municipios sin ningún plan ni acción PSH	6	9,5%

Fuente: Elaboración propia.

### **Conclusiones sobre el nivel de implementación de las medidas**

22. La **indefinición en cuanto a la determinación de objetivos cuantificables** en el diseño de la estrategia no ha permitido realizar el seguimiento de resultados para valorar la consecución de los objetivos y, con ello, la eficacia de la ENI-PSH.

23. **Dado el nivel de implementación de la estrategia, a falta de un año para finalizar su periodo de vigencia, no parece posible que pueda obtener resultados y conseguir los objetivos generales en 2020.** El nivel de implementación en los ámbitos territoriales, administración general, autonómica y local, referido a la existencia, disposición o realización de las medidas propuestas por la ENI-PSH sin considerar su intensidad,





no llega al 40%. La AGE (38%) y las EELL (32%) tienen un nivel moderado de implementación<sup>67</sup> y las CCAA un nivel bajo-moderado (25,3%). Con este nivel de implementación entre 2015 y 2019 y la previsión de acciones para 2020 manifestada por las distintas administraciones, no parece posible que exista una plena implementación de la estrategia a 2020.

Las principales razones que explican el bajo nivel de implementación son la ausencia de impulso institucional, el liderazgo en la implementación y de un presupuesto específico para la ENI-PSH. Por otro lado, los recortes y cambios en la financiación del sistema público de servicios sociales desde donde se financian las acciones de la ENI-PSH es otra causa para la baja realización de las medidas propuestas.

Los defectos asociados a la participación, coordinación y colaboración institucional han sido expresados por los actores clave como uno de los problemas de la estrategia nacional para su implementación. De hecho, si se analizan las medidas y su naturaleza puede obtenerse información sobre el nivel de aceptación de las mismas por parte de las CCAA y EELL o la dificultad de implementación: una medida relativamente factible que no se haya ejecutado por parte de las CCAA o las EELL es una señal de su escasa aceptación.

**24. Las CCAA y EELL tienen, realizan o disponen de acciones dirigidas a las personas sin hogar que se corresponden con las propuestas por la ENI-PSH, con independencia de la existencia o no de una estrategia específica de sinhogarismo en su ámbito territorial.** El 47,3% de comunidades autónomas y el 87,3% de entidades locales realizan acciones específicas con independencia de la existencia de un plan de atención a las personas sin hogar e incluso de un plan de inclusión social, y muchas de ellas son medidas que ya se venían realizando en cada nivel de gobierno en el ejercicio de sus competencias.

**25. El liderazgo del sector público se evidencia mayoritariamente en la financiación, más que en la titularidad de los recursos de atención a las personas sin hogar.** La disponibilidad manifestada de alojamientos de titularidad total o parcial pública evidencia que es en el tercer sector donde se concentra la mayor parte de la oferta de alojamientos y que es la administración la que provee de medios de otra naturaleza y fomenta otras medidas más destinadas al impulso a través de la implicación de actores institucionales, promoción de normativa, elaboración de metodologías, formación o financiación. En 2018 el 24,4% de los recursos eran de titularidad pública, frente al 75,6% de titularidad privada. No obstante la titularidad, la financiación pública es imprescindible para el funcionamiento de los centros que prestan servicios asistenciales a las personas sin hogar (el 82,3% de los centros se financiaban en 2018 única o mayoritariamente por las Administraciones Públicas).

Es relevante el papel de las administraciones públicas, preferentemente a nivel municipal, para facilitar el acceso a través de la actuación coordinada de los recursos existentes. La principal vía de acceso son los servicios sociales y de atención primaria (el 64,2% de los centros consultados han indicado esta vía como una de las tres principales).

### **Conclusiones del nivel de implementación de las medidas en la Administración General del Estado**

**26. La AGE tiene un nivel moderado de implementación, con un 38,0% de medidas implementadas a enero de 2020.** Este nivel está fuertemente influenciado por el peso que la DGSFI, unidad responsable de la intervención, se auto-adjudica en la implementación de la ENI-PSH. El MSCBS tenía encomendadas 69 medidas, de las cuales 59 debían ser desarrolladas, total o parcialmente, por la DGSFI. En el periodo objeto de evaluación, la DGSFI había implementado 32 de las 34 que ha puesto en marcha el conjunto del Ministerio, 30 de ellas de forma indirecta, a través de las subvenciones a cargo del 0,7% del IRPF que gestiona la DGSFI. Asimismo, otras unidades que aglutinan un mayor número de medidas sin realizar (destacan sobre todas las

<sup>67</sup> Se han considerado los siguientes intervalos: nivel bajo de implementación (menos del 25%); nivel moderado de implementación (entre el 25% y el 50%); nivel medio de implementación (entre el 50% y el 75%) y nivel alto de implementación (más del 75%).



del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y algunas del de Interior) podrían lastrar la implementación en su conjunto.

27. El nivel de implementación es moderado en todos los objetivos (varía del 26% al 35%) a excepción del **objetivo 3, “garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar”, que presenta un nivel alto de implementación (77,3%)**. En el nivel de implementación de este objetivo cobra especial importancia, más que la actuación directa en las medidas, la acción indirecta con el impulso que realiza la DGSFI con los programas de ayudas a cargo de la subvenciones del 0,7% del IRPF a través de los cuales se financian proyectos del tercer sector con fines o características que se corresponden con medidas de este objetivo, principalmente relacionadas con aspectos relacionados con *housing led* y *housing first*. Si no se tuviera en cuenta esta actividad de la DGSFI (el 60%) el porcentaje de implementación sería menor.

Cuadro 49. Nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH en la AGE.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
ADMINISTRACIÓN GENERAL	29,2%	26,7%	77,3%	30,0%	35,0%	<b>38,0%</b>

Fuente: Elaboración propia.

28. Siendo la vivienda la principal medida para abordar la prevención y erradicación del sinhogarismo en el ámbito de la AGE, en el periodo de evaluación 2015-2019, aparte de los programas de ayudas del 0,7% IRPF gestionadas por el MSCBS a través de la DGSFI, **no se evidencia un impulso claro en la implementación de las medidas referidas a vivienda** de su ámbito competencial. El Ministerio de Fomento ha implementado las dos medidas que tenía asignadas en la ENI-PSH, ambas de fomento entre las administraciones competentes para favorecer el acceso de las personas sin hogar a vivienda pública o privada y a alojamientos de tipo *housing first*, respectivamente. Toda la actuación se ha vinculado al Plan Estatal de Vivienda, en el que en su última edición incluía a las personas sin hogar como colectivo prioritario, de forma genérica. Dado su perfil, pocas posibilidades han tenido de acceder a esas viviendas, sin un programa específico que no se ha abordado, de momento. En cualquier caso, al tratarse de competencias autonómicas las CCAA pueden priorizar si así lo desean al colectivo de las personas sin hogar en su gestión de las ayudas del Plan Estatal de Vivienda.

### **Conclusiones del nivel de implementación de las medidas en la Administración Autonómica**

29. **El nivel de implementación de la ENI-PSH de ámbito autonómico es bajo-moderado y presenta dificultades para alcanzar su total implementación al finalizar el periodo de vigencia de la estrategia en 2020.** La implementación de las medidas a nivel agregado es del 25,3% pero hay diez comunidades autónomas que presentan niveles de implementación inferiores. Solo el País Vasco, con el 77,3% de implementación y, en menor medida, Castilla - La Mancha, con un 56%, podrían estarían en condiciones de llegar o aproximarse a una implementación plena mejorando las previsiones de acciones que han manifestado.

30. **A nivel de objetivos estratégicos, ninguno llega a una implementación como para prever que se puedan implementar todas sus medidas antes de finalizar 2020.** El objetivo estratégico 3, relacionado con los sistemas y recursos de alojamiento, es el que tiene mayor nivel de implementación, con un 35,0%, y el que presente una implementación menor es el objetivo 2.



Cuadro 50. Nivel de implementación de las medidas autonómicas de la ENI-PSH.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	27,8%	16,2%	35,0%	20,2%	27,1%	<b>25,3%</b>

Fuente: Elaboración propia.

31. El análisis de la implementación de medidas concretas ha identificado aquellas que se han adoptado por las CCAA con mayor frecuencia y cuáles requieren tomar decisiones para su activación. **Solo el 10,6% de las medidas propuestas por la estrategia aparecen realizadas en más del 50% de CCAA (nivel medio de implementación) aunque con un tope del 68,4%**. Por el contrario, el 5,3% de las medidas propuestas no se han desarrollado en ninguna CA.

32. Las medidas referidas a los sistemas de alojamiento muestran que siete CCAA (36,8% del total) cuentan con alguna tipología incluida en el sistema plural de alojamiento “*housing led*” y una más tiene previsto implantarlo para 2020. Seis comunidades autónomas disponen de viviendas unipersonales para pequeños grupos o familias y otras tantas de centros de acogida. Cuatro CCAA cuentan con centros residenciales de diversos tamaños y otras cuatro, alojamientos de baja exigencia. En cuanto a la intensidad de cada tipología de alojamiento, Andalucía es la que más recursos ha dotado, seguida por Extremadura. Respecto al enfoque *housing first*, siete CCAA han contestado que poseen viviendas de titularidad total o parcial autonómica en programas “*housing first*”, siendo la disponibilidad en conjunto en el ámbito autonómico de 73 viviendas y otras 97 previstas para 2020.

### **Conclusiones del nivel de implementación de las medidas en la Administración Local**

33. **El nivel de implementación agregado de la ENI-PSH en las entidades locales es moderado, del 32,6% en enero de 2020**. Sólo dos ciudades presentan un nivel alto de implementación (superior al 75%), como es el caso de Madrid con un 87,1% y Valencia con un 80,4%. El nivel de implementación en EELL se ve favorecido por la naturaleza y nivel de aceptación de las medidas propuestas de cada ámbito. Las medidas propuestas son más operativas y de acción a nivel local y más de prevención y planificación en comunidades autónomas y preferentemente en la administración general que requieren mayor nivel de coordinación, cooperación e impulso institucional para su realización.

34. En el ámbito local el **nivel de implementación de los objetivos estratégicos se mantiene con un nivel promedio moderado (25-50%)** a excepción del objetivo 3, si bien dentro de cada objetivo hay diferencias sustanciales entre los municipios.

Cuadro 51. Nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH en el ámbito local.

	OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	NIVEL IMPLEMENTACIÓN AGREGADO
ENTIDADES LOCALES	43,2%	25,9%	37,6%	21,1%	35,0%	<b>32,6%</b>

Fuente: Elaboración propia.

35. **En el periodo 2015-2019, ninguna de las 89 medidas de ámbito local propuestas por la estrategia nacional se realiza o existe en todos los municipios**. El 37,1% de las medidas son seleccionadas por menos del 25% de EELL, es decir tienen una implementación baja, y un 1,1% no se realizan en ninguna entidad local. La mayor parte de las medidas tienen una implementación moderada, ya que son seleccionadas por entre el 25% y el 50% de las EELL. Solo del 5,6% de medidas se puede considerar que tienen una implementación alta (seleccionadas por más del 75% de entidades locales).



36. El 47,6% de los municipios encuestados (30 de los 63) han indicado que poseen algún tipo de alojamiento del sistema *housing led*. La utilización de las distintas variantes de este tipo de alojamiento es similar en todos, a excepción de los centros residenciales, que presenta un porcentaje algo menor de selección aunque con diferencias entre las EELL. Solo nueve poseen recursos de los cuatro tipos de alojamiento que conforman el sistema de *housing led*: Alicante, Gijón, Logroño, Madrid, Murcia, Oviedo, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Cinco ha declarado tener tres tipologías de las cuatro posibles: Bilbao, Burgos, Las Palmas de Gran Canaria, Lleida y Valladolid. Otras 22 han contestado que dispusieron de viviendas en programas con metodología *housing first* durante 2015-2019, con una dotación en conjunto de 168 viviendas, y cuatro más tienen previsto tenerlas en 2020. Barcelona es, con diferencia, el ayuntamiento que más viviendas tiene para el programa de *housing first*, seguido por Móstoles.

### **Conclusiones sobre los resultados primarios de la ENI-PSH**

37. *Los resultados primarios obtenidos de los indicadores definidos en la ENI-PSH no permiten establecer conclusiones* sobre el cumplimiento de los objetivos generales establecidos en la Estrategia. Al no recogerse en la ENI-PSH meta / objetivo en gran parte de los indicadores de seguimiento, ni tampoco una situación de partida cuantificada, no se puede valorar el cumplimiento del objetivo, sino únicamente mostrar la evolución del dato, en los casos en los que haya sido posible una recopilación anual.

La seguridad en la previsión de las acciones que nutren los indicadores expresada por las administraciones competentes se ha visto alterada por la situación de crisis generada por la pandemia de COVID-19, y no se puede concluir si se va a alcanzar o no en 2020.



## RECOMENDACIONES

### Recomendaciones sobre el diseño de la ENI-PSH

1. El **conocimiento del problema del sinhogarismo** es esencial para la buena planificación de intervenciones públicas que traten de solucionarlo. Generar un conocimiento global y sólido sobre las personas sin hogar a nivel nacional y de los distintos territorios requiere la definición de metodologías consistentes y armonizadas para la recogida de información estructurada y en el tiempo que sirvan para la toma de decisiones acertadas en la materia desde el momento de la planificación. Para poder realizar un buen diagnóstico en el que basar la toma de decisiones es necesario contar con una información adecuada y pertinente de fuentes oficiales.
2. En el nuevo diseño de la ENI-PSH sería conveniente **considerar todos los enfoques en el abordaje del problema de sinhogarismo** para que pudieran ser considerados en función del diagnóstico del problema en cada territorio y según la especificidad de los distintos perfiles existentes en cada grupo vulnerable, principalmente en cuanto a la especial condición o características que confluyen en cuanto al género (como el caso especial de mujeres sin hogar *invisibles*).
3. Se ha evidenciado como especialmente necesario el diseño de una **línea específica para las mujeres** sin hogar, ya que se trata de un colectivo especialmente crítico para el que los recursos generales no sirven ni son seguros para ellas. Esta línea específica debe tratar singularmente los distintos tipos de necesidades que pueden darse, tras la realización de un estudio de diagnóstico que saque a la luz a los colectivos de mujeres más invisibles y más vulnerables (víctimas de violencia de género, de explotación sexual, con hijos, etc.).
4. Sería aconsejable **definir con claridad el alcance de la ENI-PSH** sobre las personas sin hogar y su complementariedad con el PNAIN, de manera que no se tome “la parte como el todo” y que no se intente desde el sinhogarismo abordar todo el problema de la exclusión social sino que se centre en su público objetivo (*target*), que son las personas sin hogar. Para ello es esencial definir de forma unívoca los destinatarios de la intervención mediante utilización de las categorías *Ethos* o cualquier otra metodología para describirlos, que debe estar explicitada en la Estrategia. Esto contribuiría a reducir la confusión acerca del alcance de las medidas.
5. **En el diseño de una nueva ENI-PSH se deberían mejorar las sinergias y complementariedades con otras intervenciones**, más que suplementar actuaciones que se desarrollan en los ámbitos de exclusión social que aborda, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023. La alineación con la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social 2019-2023, como se ha denominado la actualización del PNAIN, es un elemento esencial para garantizar las sinergias. De la misma manera, las medidas encuadradas en intervenciones públicas orientadas a grupos vulnerables, sería conveniente que incorporaran, como lo hace la ENI-PSH para esos grupos, alguna mención al sinhogarismo en la definición de su alcance como riesgo final y más degradado de la situación de exclusión social al que se dirige.
6. Una buena **planificación estratégica** que contemplara de forma clara **el compromiso de las administraciones, los objetivos a alcanzar y los recursos principalmente presupuestarios destinados a su consecución** es necesaria para aumentar las probabilidades de éxito de una nueva ENI-PSH. La relevancia presupuestaria de la atención a las personas en relación al presupuesto general en las administraciones es un indicador a mejorar para favorecer esta implicación, que podría considerarse como un objetivo en la nueva ENI-PSH. Los programas operativos anuales serían instrumentos de planificación presupuestaria necesarios para el seguimiento de las actuaciones y de los compromisos plurianuales, incluidos los presupuestarios.



7. En cuanto a la estructura, en el diseño de la nueva ENI-PSH debería mejorarse **la lógica de la intervención con una clara definición del objetivo general y su desagregación en objetivos estratégicos, operativos**, así como la definición de líneas estratégicas o de acción para hacer operativos los objetivos en medidas y acciones, estableciendo un sistema de indicadores que permita el seguimiento y la medición de los resultados e impactos. Todo ello permitiría disponer de una estructura clara que facilite el seguimiento de su implementación, la evaluación de la estrategia y una mejor planificación futura basada en evidencias y dotaría de una mayor coherencia a la intervención y lograría mejores sinergias.

8. **La implicación de los actores clave en la intervención debe aumentar**. Principalmente, el ministerio competente en vivienda, por su especial vinculación con el enfoque de la ENI-PSH, debiera tener un mayor protagonismo, compartiendo el liderazgo con el departamento ministerial competente en materia de servicios sociales. También debe implicarse más el ministerio con competencias en empleo y formación para el empleo, como elemento imprescindible para la restauración del proyecto de vida de las personas sin hogar y su independencia y autonomía, impulsando la creación de puestos de trabajo flexibles y diseñando itinerarios adaptados a sus características.

9. Debe lograrse una **mayor cooperación en el diseño con las CCAA y las EELL**, que son las que tienen las competencias efectivas en la materia, por lo que la apropiación de los principios de la ENI-PSH y sus objetivos es condición *sine qua non* para que el proyecto avance.

10. El **tercer sector** es asimismo un actor clave y necesario en la atención a las personas sin hogar que, por su profundo conocimiento sobre el sinhogarismo y su papel esencial en la atención, **debiera tener mayor peso no solo en el diseño sino también en la implementación y seguimiento de la estrategia**. Una mejora del trabajo en red permitiría la mejora en el conocimiento, el aprendizaje común y la mejora en la implementación de las medidas de forma efectiva.

### **Recomendaciones sobre el despliegue de la ENI-PSH**

11. La **definición clara de un liderazgo que impulse la gobernanza** de la estrategia que permita un despliegue progresivo y flexible para adaptarse a las necesidades derivadas del cambio de contexto o de la situación interna es un elemento necesario para la mejora de la ENI-PSH y para lograr sus objetivos. En este sentido, es recomendable reforzar el papel del MSCBS y, en concreto, de la DGSFI en el impulso de la nueva ENI-PSH, tanto en su gestión como en la coordinación con los actores clave, mejorando aquellos aspectos que se han identificado como debilidades: implicación, coordinación, definición de mecanismos de seguimiento...

12. Así mismo, **definir un modelo de gestión adecuado** a las necesidades de la estrategia a través de planes de acción que estructuren y prioricen las actividades y medidas, y que incluya los compromisos de cada administración en las diversas líneas estratégicas y en la financiación de sus medidas, es un elemento planificador que permite una implementación progresiva y adecuada para la consecución de los objetivos finales de la estrategia. Sería relevante que la planificación de estos elementos tuviera un enfoque abierto y flexible para su adaptación a las circunstancias de cada administración, teniendo en cuenta las diversidades de cada una pero estableciendo a su vez elementos comunes que garanticen el despliegue equilibrado de la estrategia. Sería deseable definir con claridad las responsabilidades de cada administración y del ministerio con la competencia en servicios sociales en el diseño de la nueva ENI-PSH.

13. La transversalidad de la ENI-PSH, en cuanto a ámbitos sectoriales y competencias implicados, requiere trabajar de forma conjunta y coordinada entre las diversas administraciones y el tercer sector. La utilización de **mecanismos de cooperación, colaboración y coordinación** que fomenten el conocimiento conjunto, el debate, el intercambio de experiencias y el aprendizaje continuo son instrumentos clave para conseguir la ejecución de las medidas y acciones de la estrategia que lleven al éxito de la misma. En este sentido, debe potenciarse la participación y corresponsabilidad de unidades que tienen un papel por desarrollar, como las que se dedican a colectivos vulnerables con mayor riesgo de caer en el sinhogarismo, las mujeres víctima de





violencia, los jóvenes extutelados o las personas que salen de prisión. Una buena práctica sería organizar reuniones o grupos de trabajo “sectoriales” con participación de todos los implicados donde se coordine dicha actividad, bajo el liderazgo de la DGSFI.

Entre los elementos potenciadores, destacan el **Consejo Territorial de Servicios Sociales y Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia** (CTSS y SAAD) y sus grupos de trabajo, así como el Consejo de ONG de Acción Social. El impulso de sus trabajos mejoraría la implicación de las administraciones implicadas y el papel de liderazgo de la DGSFI en la gobernanza de la estrategia.

14. **Los sistemas de seguimiento y evaluación** son elementos esenciales para la redición de cuentas y para la mejora de cualquier intervención pública. En este sentido, sería necesario reforzar los instrumentos de información y seguimiento que permitan una gobernanza de la estrategia con la definición de un mecanismo de seguimiento adecuado y de un sistema de indicadores sólido que permita aportar una visión de la situación en cada momento y de los progresos en la consecución de los objetivos.

Los **mecanismos de seguimiento** debieran basarse en informes de seguimiento con datos sobre la gestión y sobre la evolución de los indicadores de modo que permitan identificar y mitigar los desvíos o barreras a la implementación y en la definición de instrumentos para la toma de decisiones en caso necesario para la corrección de riesgos, mejora o modificación de la estrategia a fin de garantizar la consecución de los objetivos.

15. Es necesario definir un **sistema común de indicadores eficaz y eficiente** que proporcione información válida, fiable, sólida, y continuada en el tiempo sobre la evolución del problema, el seguimiento de las medidas y la contribución e impacto en la resolución del problema. Para la definición del sistema de indicadores debiera contarse con los actores clave, administraciones y tercer sector a través de un grupo de trabajo como los anteriormente descritos.

En el diseño de una nueva estrategia es recomendable replantearse la **definición de los indicadores** de seguimiento (indicadores de productos y procesos) y los indicadores de resultados e impacto que permitan el seguimiento, la evaluación y la redefinición de la misma.

En este sentido, es muy conveniente establecer **indicadores sobre los objetivos que se basen en datos que vayan a estar disponibles** en los periodos que marque la Estrategia, porque de lo contrario, no se puede contrastar su consecución. Asegurar que el INE realice esta operación estadística en los momentos en que va a realizarse la medición es otra opción si se quieren mantener los indicadores que se derivan de la recogida de datos de las encuestas de centros y sobre personas sin hogar, cuyas preguntas y formatos pueden modificarse para asegurarse que se miden los progresos de la ENI-PSH. Para ello es asimismo indispensable una buena comunicación y coordinación entre el INE y los responsables de la intervención. Todos estos aspectos deberían ser tratados en profundizar en el grupo de trabajo creado a estos efectos en el seno del CTSS y SAAD.

### **Recomendaciones sobre los recursos puestos a disposición de la ENI-PSH**

16. En materia de financiación, es necesario **definir el compromiso financiero de las administraciones involucradas** para garantizar la implementación y obtención de resultados de la ENI-PSH. Una debilidad de la actual ENI-PSH es que no incorpora una financiación ni compromiso presupuestario, si bien para la implementación de las medidas, las administraciones han destinado recursos a través de la financiación habitual del sistema público de servicios sociales y de los recursos de cada una de ellas en función de su competencia de auto-organización y prioridades políticas. Aunque fuera de forma global, la existencia de esta planificación financiera es importante, sobre todo para definir metas de los objetivos generales en la estrategia, siendo una herramienta de rendición de cuentas y de transparencia. Pero es a nivel de los planes de acción que deberían aprobarse para el despliegue de la ENI-PSH donde es necesario que contengan una información detallada del presupuesto para la implementación de las medidas y las acciones que contengan, de manera que se garantice su implementación.





17. Sería recomendable buscar una **planificación de fuentes de financiación adecuada**, incluidos los fondos europeos y el sistema de reparto del 0,7% del IRPF. También debe planificarse una gestión eficaz y eficiente de estos recursos económicos, tanto agilizando y mejorando el reparto del 0,7% del IRPF en el CTSS y SAAD como en la mejora en la gestión de los programas de ayudas y subvenciones por parte de la AGE en cuanto a la coordinación entre las unidades que intervienen y definición de seguimiento de los programas.

18. La ENI-PSH necesita materializarse en **planes operativos a corto y medio plazo con presupuesto fijo** para mejorar su aplicación y aumentar la eficacia de los recursos disponibles en la lucha contra el sinhogarismo.

### **Sobre el nivel de implementación**

19. Parece complicado, con el grado de implementación logrado hasta el momento y las previsiones indicadas por los responsables y gestores, que la ENI-PSH logre resultados muy diferentes a los obtenidos por esta evaluación en el tiempo que resta hasta que finalice su vigencia (diciembre de 2020). Por ello, se **desaconseja la realización de una evaluación ex post** que no aportaría mucho más que lo ya avanzado en esta evaluación intermedia.

20. Considerando lo anterior, sí es necesario un **gran esfuerzo en el diseño de una nueva estrategia**, dado que el problema del sinhogarismo persiste. Sería recomendable, pues, utilizar todas las energías para poner en marcha los procesos encaminados a una planificación en la que, bajo el liderazgo reforzado de la unidad competente en esta materia en la AGE, los distintos departamentos y las distintas administraciones públicas logren el mayor consenso posible sobre las medidas a poner en marcha en el periodo siguiente.



## Bibliografía

- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas - Enfoque AEVAL*. Madrid.
- Avramov, D. (1996). *The invisible hand of the housing market: A study of effects of changes in the housing market on homelessness in the European Union*. Bruselas: FEANTSA.
- Ayuntamiento de Albacete. (2012). *Albacete integra. Plan de integración social del municipio 2012-2014*. Albacete.
- Busch-Geertsema, V. (2010). *Defining and measuring Homelessness*. Obtenido de <https://www.feantsaresearch.org/download/ch013303200488323787194.pdf>
- Cáritas Diocesana de Barcelona. (diciembre de 2018). El hogar es la llave. Historias de un derecho reconocido, aunque vulnerado. *Informes Cáritas(7)*.
- Comisión Europea. (2010). *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social: un marco europeo para la cohesión social y territorial COM (2010) 758 final*.
- Comisión Europea. (2013). *Confronting Homelessness in the European Union. Towards Social investment for the Growth and Cohesion -including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruselas.
- Comité DESC. (2018). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*.
- Consejo Económico y Social (CES). (2017). *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Colección Informes, Nº 1/2017, Madrid.
- EAPN-España. (2019). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018*. 9º Informe 2019, Madrid.
- Edgar, B., & Meert, H. (2005). *Fourth review of statistics on homelessness in Europe: The ETHOS definition of homelessness*. Brussels: FEANTSA.
- Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., & Busch-Geertsema, W. (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level*. Comisión Europea, Bruselas. Obtenido de [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)
- European Commission. European Evaluation Helpdesk. (2016). *Guidelines. Assessment of RDP Results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017*. Bruselas.
- European Parliament, Council, Commission. (2017). *European Pillar of Social Rights*. Gotemburgo. doi:10.2792/95934
- FEANTSA. (2019). *FEANTSA Country fiche - last update: november 2019*.
- Fernández Evangelista, G. (2018). *Terminar con el sinhogarismo. Personas sin hogar y vivienda social en Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*. Getafe: Fundación FOESSA.



- Fundación Fernando Pombo. (2014). *Guía práctica sobre la casuística legal habitual de personas en situación de calle*. Madrid.
- Gobierno Vasco, Diputaciones Forales, Asociación de Municipios Vascos. (2018). *Acuerdo interinstitucional para el desarrollo de la estrategia vasca para personas sin hogar 2018-2021*.
- Institute Of Global Homelessness. (2015). *Marco global para entender las situaciones de calle / personas sin hogar*. Recuperado el 04 de febrero de 2020, de <http://ighomelessness.org/wp-content/uploads/2019/10/marcoglobalparaentender.pdf>
- Institute of Global Homelessness. (2018). *Visión General del Sinhogarismo Global y Estrategias para el Cambio Sistémico*. Recuperado el 16 de enero de 2020, de <https://vfhomelessalliance.org/wp-content/uploads/2018/10/Briefing-Visi%C3%B3n-General-Sinhogarismo-Global-IGH-SP.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2017). *Encuesta Nacional sobre centros de atención a personas sin hogar*. Madrid. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=3979>
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta Nacional sobre centros de atención a personas sin hogar*. Madrid. Recuperado el 13 de febrero de 2020, de <https://www.ine.es/dynt3/metadatos/es/RespuestaDatos.html?oe=30469>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. (2019). *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales en 2018*. Madrid.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. (2011). *Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales. 100 argumentos y propuestas*. Madrid: Informes, Estudios e Investigación 2011. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2016). *Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020*. Madrid.
- Ministerio del Interior. Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad. (2015). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio de España*. Madrid. Recuperado el 21 de mayo de 2020, de <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>
- Ministerio del Interior. Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad. (2016). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio de España*. Madrid. Recuperado el 21 de mayo de 2020, de <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>
- Ministerio del Interior. Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad. (2017). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio de España*. Madrid. Recuperado el 21 de mayo de 2020, de <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>
- Ministerio del Interior. Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad. (2018). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio de España*. Madrid. Recuperado el 21 de mayo de 2020, de <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/delitos-de-odio/estadisticas>
- Observatorio Hatento. (2015). *Muchas preguntas. Algunas respuestas*. . Fundación RAIS, Madrid. Recuperado el 10 de marzo de 2020, de <http://hatento.org/wp-content/uploads/2014/10/informe-diagnostico.pdf>
- ONU, Asamblea General. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York.



- Petit, J., Loubiere, S., Tinland, A., Vargas-Moniz, M., & Spinnewijn, F. (2019). European public perceptions of homeless: A Knowledge, attitudes and practices survey. *PLOS ONE*(14), 9. Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221896>
- Plataforma de ONG de Acción Social. (2015). *El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis*. Madrid.
- Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN). (2019). *Medidas prioritarias para luchar contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Elecciones generales 2019*. Madrid.
- Rodríguez Cabrero, G., Marbán, V., Arriba, A., & Montserrat, J. (2019). *Informe temático de ESPN sobre estrategias nacionales para combatir la falta de vivienda y la exclusión de la vivienda - España, Red Europea de Política Social (ESPN)*. Bruselas: Comisión Europea.



## Índice de ilustraciones

### Cuadros

Cuadro 1. Recomendaciones del Comité DESC sobre vivienda a España. Informe de evaluación 2018. ....	11
Cuadro 2. Actuaciones sobre sinhogarismo de la Unión Europea (2010-2017). ....	12
Cuadro 3. Categorías según la clasificación <i>Ethos</i> . ....	12
Cuadro 4. Indicadores de exclusión residencial entre la población bajo el umbral de la pobreza en España (2015). ....	16
Cuadro 5. Objetivos, líneas estratégicas, actuaciones y medidas de la ENI-PSH. ....	17
Cuadro 6. Objetivos generales de la ENI-PSH e indicadores asociados. ....	18
Cuadro 7. Categorías de <i>Ethos Light</i> incluidas en la ENI-PSH y en otras políticas según el informe de expertos a la Comisión Europea. ....	37
Cuadro 8. Actividades realizadas por la unidad en materia de sinhogarismo previamente a la aprobación de la ENI-PSH, líneas en las que han quedado encuadradas, y valoración de dicha integración. Se han ordenado según el número de la línea estratégica. ....	38
Cuadro 9. Distribución de las actividades realizadas por la AGE encuadradas en las líneas estratégicas de la ENI-PSH. ....	40
Cuadro 10. Apreciaciones de las CCAA sobre el diseño de las medidas de la ENI-PSH aplicadas a su territorio. ....	41
Cuadro 11. Apreciación sobre el diseño de la ENI-PSH por parte de las EELL. ....	42
Cuadro 12. Mecanismos formales de coordinación. ....	50
Cuadro 13. Actividad de las unidades de la AGE en los mecanismos de cooperación / colaboración con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH. ....	51
Cuadro 14. Participación de las CCAA en mecanismos de colaboración / cooperación para la implementación de las medidas de la ENI-PSH con la DGSFI. Número de convocatorias, reuniones, documentos... Respuesta múltiple. ....	52
Cuadro 15. Participación de los municipios en mecanismos de colaboración / cooperación para la implementación de las medidas de la ENI-PSH con la DGSFI. Número de convocatorias, reuniones, documentos. ....	53
Cuadro 16. Presentación de sugerencias y efectos. DGSFI. ....	54
Cuadro 17. Denominación, marco temporal y fórmula de aprobación del plan autonómico de sinhogarismo. ....	65
Cuadro 18. Líneas Estratégicas compartidas con la ENI-PSH. ....	65
Cuadro 19. Tabla de indicadores de la ENI-PSH en las estrategias autonómicas. ....	67
Cuadro 20. Acciones para personas sin hogar en CCAA autónomas sin plan de sinhogarismo. ....	68
Cuadro 21. Existencia de planes y medidas específicas para personas sin hogar. Respuesta múltiple. ....	70
Cuadro 22. Planes autonómicos para atender la inclusión social. ....	71
Cuadro 23. Alcance de los planes locales sobre sinhogarismo según las categorías <i>Ethos</i> . ....	72
Cuadro 24. Principios transversales en los planes municipales. ....	73
Cuadro 25. Objetivos de los 17 planes o estrategias sobre sinhogarismo de los municipios encuestados. ....	73
Cuadro 26. Líneas estratégicas en planes municipales. ....	74
Cuadro 27. Tabla de indicadores de seguimiento de la ENI-PSH. ....	75
Cuadro 28. Acciones para personas sin hogar en Entidades Locales sin plan de sinhogarismo. ....	76
Cuadro 29. Intervenciones municipales para las personas sin hogar. ....	80
Cuadro 30. Marco de acción local en materia de sinhogarismo. ....	80
Cuadro 31. Implementación de las medidas por objetivos en los ministerios (Nº y % sobre las encomendadas a cada ministerio) entre 2015 y 2019. ....	81
Cuadro 32. Medidas más implementadas por las unidades de la AGE (número de actuaciones). ....	84



Cuadro 33. Nivel de implementación de los objetivos estratégicos de la ENI-PSH y de las medidas, a nivel de las CCAA. ....	88
Cuadro 34. Medidas de la ENI-PSH más y menos implementadas por las CCAA y Ceuta y Melilla, ordenadas de mayor a menor. ....	90
Cuadro 35. Nivel de implementación de los objetivos estratégicos de la ENI-PSH y de las medidas, a nivel de las EELL. ....	97
Cuadro 36. Medidas de la ENI-PSH más y menos implementadas por las Entidades Locales. ....	98
Cuadro 37. Nivel de implementación de las medidas de ámbito local del objetivo 1 de la ENI-PSH. ....	99
Cuadro 38. Nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 2 de la ENI-PSH. ....	101
Cuadro 39. Nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 3 de la ENI-PSH. ....	103
Cuadro 40. Número de alojamientos en EELL, por tipologías. ....	105
Cuadro 41. Número de viviendas <i>housing first</i> por entidades locales. ....	106
Cuadro 42. Nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 4 de la ENI-PSH. ....	107
Cuadro 43. Nivel de implementación de las Medidas locales del Objetivo 5 de la ENI-PSH. ....	109
Cuadro 44. Número de recursos de atención a las personas sin hogar según titularidad, y diferencia entre 2016 y 2018. ....	110
Cuadro 45. Resumen de indicadores para el seguimiento de la ENI-PSH 2015-2020, por objetivos. ....	113
Cuadro 46. Nivel de implementación de la ENI-PSH en los tres niveles de gobierno. ....	115
Cuadro 47. Marco de acción autonómico en materia de sinhogarismo. ....	123
Cuadro 48. Marco de acción local en sinhogarismo. ....	123
Cuadro 49. Nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH en la AGE. ....	125
Cuadro 50. Nivel de implementación de las medidas autonómicas de la ENI-PSH. ....	126
Cuadro 51. Nivel de implementación de las medidas de la ENI-PSH en el ámbito local. ....	126

## Gráficos

Gráfico 1. Los objetivos de desarrollo sostenible. ....	10
Gráfico 2. Estrategias sobre sinhogarismo en Europa (2016). ....	13
Gráfico 3. Índice AROPE en España y por CCAA. Año 2015. ....	14
Gráfico 4. Estructura de gestión de la ENI-PSH. ....	18
Gráfico 5. Medidas dirigidas a las mujeres realizadas por las CCAA entre 2015-2019, ordenadas de mayor a menor. ....	30
Gráfico 6. Medidas dirigidas a las mujeres realizadas por las EELL entre 2015-2019, ordenadas de mayor a menor. ....	30
Gráfico 7. Lógica de la ENI-PSH como intervención pública. ....	33
Gráfico 8. Instrumentos de acción pública en el marco más amplio de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. ....	34
Gráfico 9. Marco general de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. PNAIN 2013-2016. ....	35
Gráfico 10. Distribución porcentual de las medidas de ámbito autonómico de la ENI-PSH, por objetivos. ....	41
Gráfico 11. Distribución porcentual de las medidas de ámbito local de la ENI-PSH, por objetivos. ....	42
Gráfico 12. Mecanismos en los que ha participado la DG / unidad en la planificación de la ENI-PSH 2015-2020, ....	44
Gráfico 13. Mecanismos en los que ha participado la CA en la planificación de la ENI-PSH 2015-2020. ....	45
Gráfico 14. Mecanismos en los que han participado los ayuntamientos en la planificación de la ENI-PSH 2015-2020. ....	46
Gráfico 15. Medidas dirigidas a los colectivos más vulnerables y realizadas por las EELL entre 2015-2019, ordenadas de mayor a menor. ....	47





Gráfico 16. Fórmulas de colaboración o cooperación para la implementación de la ENI-PSH en la AGE. Respuesta múltiple. ....	50
Gráfico 17. Valoración de los mecanismos de colaboración / cooperación con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH en la AGE. Ordenadas de mayor a menor valoración. ....	51
Gráfico 18. Mecanismos de colaboración o cooperación de las EELL para la implementación de la ENI-PSH con la DGSFI. ....	53
Gráfico 19. Principal motivo por el que no ha participado en mecanismos de cooperación / colaboración con la DGSFI para la implementación de la ENI-PSH. ....	53
Gráfico 20. Fuentes de conocimiento de la ENI-PSH en las CCAA. ....	55
Gráfico 21. Fuentes de conocimiento de la ENI-PSH en las EELL. Ordenados de mayor a menor número de fuentes. ....	56
Gráfico 22. Respuestas de los 31 ayuntamientos que solo han indicado un medio de conocimiento de la ENI-PSH. Número de menciones. ....	56
Gráfico 23. Reparto del 0,7% del IRPF entre el Estado (separando lo que se destina a PSH) y CCAA (millones de euros). ....	61
Gráfico 24. Número de personas sin hogar y beneficiarias de los fondos FEAD en España. ....	63
Gráfico 25. Planes o estrategias autonómicas y actuaciones específicas sobre las personas sin hogar. ....	64
Gráfico 26. Distribución de medidas de ámbito autonómico programadas en la ENI-PSH (izquierda) y posteriormente implementadas por las CCAA (derecha), por bloques y objetivos. ....	68
Gráfico 27. Orientación de las acciones autonómicas implementadas, por CCAA. ....	69
Gráfico 28. Planes de inclusión social autonómicos. ....	69
Gráfico 29. Acción de la Administración Local para la atención a las personas sin hogar. ....	72
Gráfico 30. Distribución de medidas de ámbito local programadas en la ENI-PSH (izquierda) e implementadas por las EELL (derecha), por bloques y objetivos. ....	77
Gráfico 31. Orientación de las acciones de ámbito local implementadas, por orden alfabético. ....	78
Gráfico 32. Planes de inclusión social a nivel local. ....	79
Gráfico 33. Medidas encomendadas, implementadas (2015-2019) y previstas para 2020 en los ministerios, ordenadas de mayor a menor número de medidas encomendadas. ....	82
Gráfico 34. Medidas encomendadas, implementadas (2015-2019) y previstas para 2020 en las distintas unidades de la AGE, ordenadas de mayor a menor número de medidas encomendadas. ....	83
Gráfico 35. Nivel de implementación de la ENI-PSH en el ámbito autonómico. ....	87
Gráfico 36. Grado de implementación de las medidas autonómicas de la ENI-PSH. ....	89
Gráfico 37. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 1 de la ENI-PSH. ....	90
Gráfico 38. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 2 de la ENI-PSH. ....	91
Gráfico 39. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 3 de la ENI-PSH. ....	91
Gráfico 40. Tipología y número de recursos o alojamientos de "housing led" de ámbito autonómico. ....	92
Gráfico 41. Tipología y número de recursos o alojamientos de "housing first" de ámbito autonómico. ....	93
Gráfico 42. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 4 de la ENI-PSH. ....	94
Gráfico 43. Grado de implementación de las medidas autonómicas del Objetivo 5 de la ENI-PSH. ....	95
Gráfico 44. Nivel de implementación de la ENI-PSH en el ámbito local. ....	96
Gráfico 45. Grado de implementación de las medidas de ámbito local de la ENI-PSH. ....	98
Gráfico 46. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del objetivo 1 de la ENI-PSH. ....	99
Gráfico 47. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 2 de la ENI-PSH. ....	100
Gráfico 48. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 3 de la ENI-PSH. ....	102
Gráfico 49. Utilización de las tipologías de alojamiento housing led por las EELL. ....	104
Gráfico 50. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 4 de la ENI-PSH. ....	107





Gráfico 51. Distribución porcentual del nivel de implementación de las medidas locales del Objetivo 5 de la ENI-PSH. ....	108
Gráfico 52. Distribución de los centros de atención a personas sin hogar en función de su titularidad pública o privada. ....	110
Gráfico 53. Financiación predominante de los centros de atención a personas sin hogar. Total nacional. ....	111
Gráfico 54. Principales vías de acceso seleccionadas por los centros (% de centros). ....	112



## Índice de anexos

*(En documento aparte)*

**Anexo 1.** Matriz de evaluación.

**Anexo 2.** Herramientas utilizadas. Entrevistas y cuestionarios.

**Anexo 2.1.** Cuestionario AGE.

**Anexo 2.2.** Cuestionario DGSFI.

**Anexo 2.3.** Cuestionario CCAA.

**Anexo 2.4.** Cuestionario EELL.

**Anexo 2.5.** Cuestionario unidades sectoriales AGE.

**Anexo 3.** Grupo de Discusión Estructurado. Informe sobre las sesiones desarrolladas para la evaluación con representantes del tercer sector de acción social y de las administraciones públicas.

**Anexo 4.** Nivel de implementación y resultados intermedios en la Administración General del Estado.

**Anexo 5.** Nivel de implementación y resultados intermedios en la administración autonómica.

**Anexo 6.** Nivel de implementación y resultados intermedios en la administración local.



## Glosario de siglas

AGE	Administración General del Estado
C(C)A(A)	Comunidades Autónomas
CES	Consejo Económico y Social
CTSS y SAAD	Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
DGAVS	Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
DGDFSS	Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales)
DGSFI	Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (hasta enero de 2020)
DGVS	Dirección General de Vivienda y Suelo
E(E)L(L)	Entidades Locales
ENI-PSH	Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar
ETHOS	European Typology on Homelessness and Housing Exclusion
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GDE	Grupo de discusión estructurado. Técnica cualitativa de investigación social.
IEPP	Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
MDSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales)
MSCBS	Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (hasta enero de 2020)
MTFP	Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública)
MTMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales)
ONG	Organización No Gubernamental / Organizaciones No Gubernamentales
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RMI	Renta Mínima de Inserción
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SEPTFP	Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública (Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública)
SGPS	Subdirección General de Programas Sociales
SS	Servicios Sociales

