

# Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020

Aprobada por Acuerdo de  
Consejo de Ministros de 6 de  
noviembre 2015



# Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020

Aprobada por Acuerdo de  
Consejo de Ministros de 6 de  
noviembre 2015

Edita y distribuye:  
©MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD  
Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones  
Paseo del Prado, 18. 28014 Madrid

NIPO Papel: 680-16-028-5  
Nipo en Línea: 680-16-027-X  
Depósito legal: M - 35977 - 2016

Impreso por: Campillo Nevado S.A.  
Antonio González Porras, 35-37  
28019 MADRID

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

# Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020

Aprobada por Acuerdo de  
Consejo de Ministros de 6 de  
noviembre 2015



GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD



# Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. Presentación   | 9  |
| 2. Antecedentes y justificación                             | 13 |
| 3. Diagnóstico de la situación                              | 17 |
| 4. Enfoque  | 37 |
| 5. Objetivos, líneas estratégicas y propuestas de actuación | 43 |
| 6. Evaluación y financiación de la Estrategia               | 57 |
| 7. Objetivos de la Estrategia e indicadores                 | 59 |





# 1. Presentación

La Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar 2015-2020 (ENI-PSH) es el instrumento que propone el Gobierno para dar respuesta a la situación de estas personas y crear un marco integral de actuación con este colectivo.

Las condiciones que sufren las personas sin hogar 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.

La ENI-PSH es un marco de enfoque, método y acción compartido, en cooperación con el conjunto de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades del tercer sector, en cuya elaboración se ha consultado también a personas sin hogar. Pero además, esta Estrategia, busca también implicar a la opinión pública y otros actores como medios de comunicación y sector empresarial.

Se trata de la primera Estrategia que se aprueba en nuestro país que, partiendo de un enfoque integral y eficaz, propone una arquitectura institucional básica para responder a esta situación en todo el territorio. Se apuesta por el liderazgo del sector público y, en especial, de las administraciones locales que, a través del Sistema Público de Servicios Sociales llevan a cabo las principales actuaciones dirigidas a la obtención de un mayor bienestar y calidad de vida de las personas sin hogar, su inserción social, así como a la prevención del sinhogarismo.

El horizonte final de esta ENI-PSH es la erradicación del sinhogarismo en nuestro país mediante el objetivo a medio plazo de reducción del número de personas que están sin hogar. Las experiencias europeas que han precedido a la Estrategia de nuestro país nos permiten albergar expectativas razonables de que 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.

La ENI-PSH no está dirigida a la mera asistencia o a la supervivencia de las personas bajo mínimos de garantía vital, sino que aspira a que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a una sociedad que, sin duda, para incluirles, debe cambiar.

La gobernanza de esta Estrategia ha contado con ministerios y organismos de la Administración General del Estado, comunidades autónomas, grandes ciudades, organizaciones ciudadanas y grupos de personas sin hogar

por diferentes lugares del territorio español. Las distintas experiencias internacionales a ambos lados del Atlántico y las valoraciones de las estrategias aprobadas por distintos países europeos han tenido un gran peso en la reflexión e identificación de las líneas de acción eficaces e innovadoras.

Si bien no hay un concepto universal estandarizado de persona sin hogar, en Europa existe un amplio consenso, aunque no oficial, en usar la categorización denominada ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), propuesta por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA en sus siglas en inglés). La clave de dicha categoría es la exclusión de vivienda digna, en base a la cual identifica trece perfiles diferentes agrupados en cuatro tipos generales.

| <b>Tipología europea de personas sin hogar y exclusión residencial<br/>(Categoría ethos)</b> |   |
|--|---|
| <b>A. SIN ALOJAMIENTO<br/>(ROOFLESS:<br/>SIN TECHO)</b>                                      | 1. Personas que viven a la intemperie (Personas que viven en las calles o un espacio público o exterior, sin albergue que pueda ser definido como vivienda)   |
|  | 2. Personas en alojamientos de emergencia (Personas sin lugar habitual de residencia que hacen uso nocturno de albergues)   |
| <b>B. SIN VIVIENDA<br/>(HOUSELESS)</b>   | 3. Personas en alojamientos para personas sin hogar (Personas que viven con intervalos cortos en hostelería para personas sin hogar, alojamientos temporales o alojamientos transitorios con apoyo)   |
|  | 4. Mujeres alojadas en refugios por cortos intervalos debido a experiencias de violencia doméstica o <i>violencia de género</i> <sup>1</sup>  |
|  | 5. Personas en alojamientos para inmigrantes (Personas inmigrantes que viven en alojamientos temporales por su estatus de extranjeros o trabajadores temporeros)  |
|  | 6. Personas dependientes de instituciones penitenciarias, sanitarias o tuteladas que carecen de vivienda a donde ir (Personas de instituciones penales sin alojamiento disponible antes de terminar de cumplir su pena. Personas que permanecen hospitalizadas porque carecen de vivienda para su convalecencia. Menores tutelados por los poderes públicos que carecen de vivienda donde alojarse al pasar a la mayoría de edad) |
|  | 7. Personas beneficiarias de residencia a largo plazo por su condición de carencia de vivienda (personas sin hogar mayores en residencias y alojamiento para personas que han carecido de vivienda)   |

<sup>1</sup> Considerando que en la mayoría de los países europeos se utiliza la expresión violencia doméstica para hacer referencia a lo que la legislación española reconoce como violencia de género, para la redacción de esta Estrategia se ha considerado incluir el término violencia de género en esta tipología.

|   |  |
|---|--|
| <b>C. VIVIENDAS INSEGURAS</b>   | 8. Personas que viven en alojamientos inseguros (temporalmente, sin derechos legales o en condiciones de ocupación sin derecho)  |
|   | 9. Personas con requerimiento de abandono de la vivienda, realizado en los términos previstos en las leyes   |
|   | 10. Personas que viven bajo amenaza de violencia por parte de personas con las que convive.  |
| <b>D. VIVIENDAS INADECUADAS</b>   | 11. Personas que viven en alojamientos móviles (que no son vivienda habitual), construcciones que no constituyen viviendas convencionales o estructuras semitemporales (chabolas o cabañas). |
|   | 12. Personas que viven en alojamientos sin posible permiso de habitabilidad (según la regulación nacional)   |
|   | 13. Personas que viven en viviendas hacinadas o sobreocupadas (que superan el estándar nacional de ocupación de personas)  |
| Fuente: <a href="http://www.feantsa.org/spip.php?article120&amp;lang=en">http://www.feantsa.org/spip.php?article120&amp;lang=en</a> |  |

Esta Estrategia se plantea dar 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 y establecer líneas de acción preventiva para el resto de la población en riesgo social.



## 2. Antecedentes y justificación

La propuesta de elaboración de una Estrategia sobre personas sin hogar se ha apoyado en una triple necesidad:

- Las exigencias de la Unión Europea hacia los Estados miembros de articular de forma coherente estas políticas.
- La realidad competencial de las políticas de atención a las personas sin hogar en España y la conveniencia de que se ofreciera una visión conjunta.
- La situación de las personas sin hogar en nuestro país agravada por la actual crisis económica, a pesar de las numerosas medidas paliativas y preventivas que se han adoptado en los últimos años para solucionar las situaciones derivadas de la misma.

En **Europa** las políticas sobre sinhogarismo han experimentado un importante impulso en los últimos años, colocándose este colectivo en la agenda política europea. El Parlamento Europeo en sus Resoluciones de 16 de Diciembre de 2010 y 6 de Septiembre de 2011 sobre la estrategia de la Unión Europea en relación con las personas sin hogar –a las que habría que sumar también su Resolución de 11 de Junio de 2013 sobre vivienda social- ha recomendado a los Estados que elaboren sus propias estrategias

Este refuerzo y dinamización de las políticas para personas sin hogar se inscribe en la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador para la década. Su primer objetivo de alcanzar el 75% de empleo para las personas entre 20-64 y su quinto objetivo de reducción en 20 millones el número de personas en exclusión social, nos llaman a mejoras cualitativas en la atención a las personas sin hogar a medio plazo. Al asumir el crecimiento integrador, los países de la Unión Europea se comprometen a (a) garantizar la cohesión; (b) garantizar los derechos fundamentales para que las personas que sufren pobreza y exclusión social vivan con dignidad y desempeñen un papel activo en la sociedad; y (c) movilizar apoyos para ayudar a las personas a integrarse en su comunidad, formarse, encontrar trabajo y acceder a las prestaciones sociales. Las medidas que articula la Estrategia 2020 para lograr esos compromisos suponen (a) medidas en todo el espectro de las políticas; (b) mejora del uso de fondos de la Unión Europea para la inclusión social; (c) innovación en política social; (d) colaboración con la sociedad civil; y (e) coordinación internacional europea.

En **España** no ha habido hasta la fecha un planteamiento global y coordinado territorialmente en las políticas sobre sinhogarismo, por lo que desde diferentes ámbitos se ha planteado la necesidad de una estrategia integral

que establezca un marco general para estas políticas<sup>2</sup>. Por un lado, el Gobierno, a través del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 incluyó entre las medidas a realizar la elaboración y puesta en marcha de una Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar. Además el Congreso de los Diputados aprobó en abril de 2014 una Proposición no de Ley en la cual se instaba al Gobierno a que pusiera en marcha una estrategia nacional integral para personas sin hogar. En ambas iniciativas se incide en que en este proceso ha de llevarse a cabo en colaboración con todos los agentes implicados, esto es las comunidades autónomas, las administraciones locales y el tercer sector de acción social.

Asimismo, el tercer sector ha venido demandando un tratamiento integral en este ámbito, habida cuenta de que las políticas de atención a las personas sin hogar se configuran en el marco de los Servicios Sociales cuya competencia recae en las administraciones autonómicas y locales. Consciente de esta realidad, la Administración General del Estado desde el año 2009 inició una línea de trabajo con dichas administraciones con el objeto de tener una visión conjunta sobre las políticas dirigidas a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento sobre el fenómeno del sinhogarismo en nuestro país.

De alguna manera, esta estrategia culmina un proceso que se inició con la creación, por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de un Grupo de cooperación técnica con las comunidades autónomas y administraciones locales. Entre los trabajos de este grupo cabe destacar 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* cuya finalidad fundamental era orientar la política estratégica de atención a este colectivo y servir de guía para los responsables políticos y técnicos de las administraciones locales y autonómicas o la creación del subgrupo de trabajo con el Instituto Nacional de Estadística para la mejora de sus Encuestas sobre Personas sin Hogar.

Teniendo en cuenta las consecuencias de la crisis económica y financiera en materia de vivienda, el Gobierno ha adoptado numerosas medidas paliativas y preventivas en este ámbito. Así por ejemplo aprobó el Código de Buenas Prácticas, por Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, para permitir que quien se encuentre en situación de vulnerabilidad y pasa por dificulta-

<sup>2</sup> El *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales*, aprobado el 16 de enero de 2013 por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE de 16 de mayo de 2013), como documento marco que reúne las prestaciones y servicios de servicios sociales en el conjunto del territorio estatal, identifica a las personas sin hogar como uno de los grupos de población a los que se atiende de una manera diferenciada, incluyendo además varios servicios dirigidos a ellos específicamente.

des económicas pueda negociar con la entidad de crédito la reestructuración de su deuda cuyo ámbito de aplicación ha sido ampliado sucesivamente. Se suspendieron los lanzamientos inicialmente por dos años y con posterioridad este plazo se ha ampliado a cuatro por Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. También se creó el Fondo Social de Vivienda regulado en el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, que permite a quienes hubieran perdido su vivienda, acceder a un alquiler social adaptado a sus necesidades. A este Fondo han sido aportadas casi 10.000 viviendas. De todas estas medidas se han beneficiado más de 45.000 familias, permitiéndoles en muchos de los casos continuar residiendo en su vivienda habitual a pesar de haber perdido su propiedad. Estas medidas puestas ya en marcha continuarán produciendo sus efectos en las personas con problemas específicos de vivienda, previniendo que tengan que dejar su vivienda.

Sin embargo, y a pesar de todas las medidas puestas en marcha, persisten situaciones de extrema necesidad, exclusión social y pobreza severa que es necesario abordar de manera integral en esta Estrategia.





# 3. Diagnóstico de situación de las personas sin hogar en España

Al abordar un diagnóstico sobre las personas sin hogar en nuestro país lo primero que debe advertirse es la escasez de datos referidos a las mismas: son pocos los estudios existentes y poco generalizables y los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre las personas atendidas en los centros que ofrecen alojamiento o restauración, como se verá más adelante, son difícilmente extrapolables a toda la población que está sin hogar. De este modo, la información disponible para el conjunto de España divide la población sin hogar en una parte visible y mayoritaria vinculada a centros de alojamiento y restauración y otra parte más reducida y desconocida que pernocta en espacios inadecuados y se encuentra en peores condiciones de vida. Además, existen aún grandes incertidumbres sobre las razones por las que las personas llegan a quedarse sin vivienda y por las que no se alojan en los centros que ofrecen las instituciones. Todo ello apunta a la necesidad de avanzar en el conocimiento del fenómeno para que se pueda formar un diagnóstico global e integral.

No obstante esta carencia de datos e información relativa a este fenómeno, analizando las encuestas del INE junto con otras fuentes significativas como son los diversos recuentos nocturnos y otros estudios españoles y europeos, es posible aventurar cuáles son las características y tendencias más relevantes que perfilan la situación de las personas sin hogar en España y que constituyen el marco en el que se inserta esta Estrategia.

## 3.1. Aumenta el número total de personas sin hogar en España así como el número de personas que pernocta en espacios públicos.

El contexto de la grave crisis económica ha creado unas condiciones que favorecen el aumento de personas sin hogar. El Observatorio Europeo de Sinhogarismo (EOH) de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA) hizo público a finales de 2014 un documento en que estimaba las tendencias en la Unión Europea. El EOH<sup>3</sup> concluye que el número de personas sin hogar ha au-

<sup>3</sup> <http://www.feantsa.org/spip.php?article2565&lang=en>

mentado durante el periodo de crisis en todos los países de la Unión Europea, con la única excepción de Finlandia. Incluso el aumento ha alcanzado dos dígitos en países como Dinamarca (donde aumentó un 16%), Países Bajos (17%), Suecia (29%) o Francia (donde ha alcanzado un incremento del 50%). Entre los motivos de dichos incrementos el EOH destaca las pérdidas de vivienda y los problemas de acceso a la misma, el desempleo –muy especialmente el desempleo juvenil–, así como los recortes en ayudas sociales y los obstáculos para el acceso a servicios sociales y de salud.

En España es difícil medir este aumento. Desde el año 2004 el INE comenzó a realizar una encuesta a personas sin hogar (EPSH), armonizada a nivel europeo y que se ha desarrollado en dos ámbitos: el estudio de las personas y el estudio de los centros y los recursos que se destinan a las mismas, pero se limita a usuarios de centros asistenciales de alojamiento y restauración. Las personas sin hogar que no asisten a dichos centros no son encuestadas. En consecuencia, los datos de la EPSH no incluyen a quienes se encuentran en peor situación y eso debe conducir a ser prudentes a la hora de proyectar los datos al conjunto de la población de personas sin hogar.

El INE, en su encuesta de 2012, contabilizó 22.938 personas sin hogar que estaban siendo atendidas en centros asistenciales de alojamiento y restauración. Debe tenerse en cuenta que ese dato tiene dos limitaciones: las consecuencias de la crisis en 2012 aún estaban en su primera etapa y los datos se refieren a usuarios de centros.

Otra fuente para conocer el total de personas sin hogar son los llamados recuentos nocturnos organizados en distintas ciudades. En ellos, se intenta localizar a personas que no están pernoctando en centros asistenciales y se realiza una encuesta al conjunto de personas sin hogar de la ciudad. El recuento de Madrid<sup>4</sup> de diciembre de 2014 localizó a 1.905 personas sin hogar en la ciudad, de las cuales 1.141 estaban en alojamientos de la red de recursos y 764 en calle. En el recuento de noviembre 2012 realizado en Zaragoza<sup>5</sup> fueron encontradas 455 personas sin hogar, de las cuales 269 estaban en alojamientos y 186 en calle. El recuento de Barcelona<sup>6</sup> en 2013 contó 2.933 personas sin hogar: 1.468 en alojamientos de la red de recursos y 1.465 en la calle. El recuento en las tres capitales vascas<sup>7</sup> en octubre de 2014 halló

<sup>4</sup> M. Muñoz et al. (2014) *VII recuento nocturno de personas sin hogar en la ciudad de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

<sup>5</sup> P. Cabrera (2012). *Estudio personas sin techo. Zaragoza 2012*. Zaragoza: Cruz Roja Zaragoza.

<sup>6</sup> A. Sales (2013). *Diagnos 2013. Las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona y la evolución de la Red de Atención a Personas sin hogar*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar (XAPSLL).

<sup>7</sup> Fundación Eguía-Careaga (2015). *Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2014. Avance de datos*. Febrero 2015.

un total de 1.836 personas, de las cuales 1.513 estaban alojadas en recursos y 323 en la calle.

Las situaciones en cada ciudad o comunidad autónoma no son comparables con las demás pero pueden aportar una aproximación. Si se toman las tres ciudades –Madrid, Zaragoza y Barcelona–, las personas sin hogar que están pernoctando en calle son el 40-50% del conjunto de personas sin hogar de cada localidad (Madrid, 40%; Zaragoza, 41%; Barcelona, 50%). Si se pudiese extrapolar ese porcentaje al ámbito nacional se tendría un número aproximado de personas sin hogar. Para proyectar el dato a toda España habría que tomar no el conjunto de personas sin hogar de la encuesta del INE sino el número de ellos que pernoctaron en centros asistenciales durante la semana de encuesta. La encuesta del INE permite saber que el 64,5% del total durmió todas esas noches de encuesta en un alojamiento de la red asistencial. Si cada una de esas noches se hubiera hecho un recuento en el conjunto del territorio español, se habría localizado en alojamientos asistenciales a 14.795 personas aproximadamente.

Extrapolando los recuentos, el número total de personas sin hogar en España estaría aproximadamente entre 25.000 y 30.000 personas, estimación que puede tomarse como referencia junto con otras valoraciones. No obstante, hay distintos factores que podrían aumentar ese número de personas: la dotación de servicios de alojamiento para personas sin hogar varía mucho en cada localidad, muchas personas sin hogar tienden a dormir en lugares inaccesibles y no se localiza a las personas que usan los conocidos como alojamientos de fortuna<sup>8</sup>. Si se adoptase un factor de corrección similar al porcentaje de personas sin hogar que usan alojamientos de fortuna, esas estimaciones deberían aumentar al menos un 9%. Las extrapolaciones de recuentos se moverían, por tanto, en un intervalo de 27.500-33.000 personas sin hogar en España. Si se considerara que hay un 10% de personas sin hogar durmiendo en espacios públicos que no son localizadas por los recuentos, se estaría en un intervalo de 30.250-36.300 personas sin hogar, con una media de 33.2759 personas.

En cuanto a la evolución de las cifras, volviendo a la encuesta del INE, si se compara el número de personas usuarias de centros asistenciales en 2005 (21.900) y en 2012 (22.938), ha habido un aumento del 4,7%. Los citados recuentos urbanos aportan otra perspectiva sobre dicho crecimiento: en Barcelona de 2011 a 2013 las personas sin hogar crecieron un 22,3%; en Zaragoza se han incrementado en un 34% más y en Madrid, cuyos recuentos permiten

<sup>8</sup> Por “alojamiento de fortuna” se entiende un coche, una cueva, un garaje o un espacio bajo techo que no está preparado para pernoctar como es el caso de una escalera, un pasillo o el vestíbulo de una vivienda. Tengamos en cuenta que en la encuesta del INE de 2012, hay un 9% de encuestados que pernoctan en ese tipo de alojamientos de fortuna.

<sup>9</sup> Esta cifra no deja de ser una estimación que habrá de tomarse con mucha precaución.

remontarse al comienzo de la crisis en 2009<sup>10</sup> se ha registrado un aumento del 38% de la cantidad total de personas sin hogar que duermen en la calle.

### 3.2. Más jóvenes y más mayores sin hogar: aumenta el número de personas jóvenes en calle y también los mayores de 45 años sin hogar

En Europa el Observatorio Europeo de Sinhogarismo detecta un incremento de jóvenes que caen en esta situación. Los datos en España –con las limitaciones expuestas- muestran también que los jóvenes sin hogar aumentan en calle aunque disminuyen como usuarios de centros asistenciales.

Los datos de la encuesta del INE en 2005 y 2012, muestran una reducción contingente de jóvenes sin hogar: así, en 2005 la edad media estaba en torno a los 37 años, elevándose en 2012 a 43 años; por otro lado en 2005 se contabilizaron 6.539 jóvenes sin hogar entre 18 y 29 años, el 29,5% del total, frente a 4.434 jóvenes en 2012, esto es el 19,3%, lo que supone diez puntos porcentuales menos en estos años. Sin embargo, cuando se observan los recuentos nocturnos, se detecta el aumento de jóvenes. Así en Madrid ha aumentado el porcentaje de jóvenes menores de 29 años: eran el 9,1% en 2009 y suponen en 2014 el 11%, dos puntos porcentuales más. Además, la edad mínima bajó de 19 años en 2009 a 16 años en 2014.

Todo ello apunta a la dificultad de detectar y contabilizar a los jóvenes sin hogar. Hay coincidencia en afirmar que los jóvenes sin hogar se encuentran en situaciones no visibilizadas pues no desean ser considerados personas sin hogar y no suelen acceder a los recursos disponibles para este colectivo, evitando albergues, comedores, roperos e incluso la intervención de servicios de emergencia <sup>11</sup>.

Por otro lado, se detecta un aumento mucho más elevado de las personas sin hogar mayores de 45 años: de acuerdo con la encuesta del INE, este grupo de edad pasó de suponer el 29% en 2005 al 42,5 del conjunto de las personas sin hogar en el 2012. Ratificando esta tendencia, en los recuentos de Madrid las personas sin hogar mayores de 50 años pasan del 19% en 2009 a representar el 38,7% en 2014. En concordancia la edad media de estas personas pasó de 43,42 años en 2009 a 45,1 años en 2014.

<sup>10</sup> M. Muñoz et al. (2009). *Recuento nocturno de personas viviendo sin techo en las calles de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

<sup>11</sup> Departamento de Samur Social y Atención a las Personas sin Hogar del Ayuntamiento de Madrid y entidades sociales que trabajan con jóvenes en situación de calle

### 3.3. Aumenta la proporción de mujeres sin hogar especialmente entre los jóvenes

Una tercera tendencia registrada en Europa por el Observatorio Europeo de Sinhogarismo es el aumento de la proporción de mujeres entre las personas sin hogar jóvenes. En este caso, la evolución del contingente incluido en la encuesta del INE desde 2005 a 2012, permite confirmar esa tendencia en España. En 2005 la encuesta del INE detectó a un total de 3.790 mujeres sin hogar. Esa cifra aumentó hasta 4.513 en 2012, lo cual supone un incremento del 16%. La proporción de las mujeres sin hogar aumentó en el conjunto: eran el 17,3% del total de encuestados en 2005 y en 2012 subieron hasta representar el 19,6%. La subida fue, efectivamente, acusada en el sector de mujeres jóvenes. Entre los jóvenes sin hogar (18-29 años) las mujeres suponían el 18% en 2005 y en 2012 la proporción se elevó al 25%. Aumentos similares -algo menores- se perciben en el intervalo de 45-64 años (en 2005 las mujeres eran el 12% de ese intervalo y en 2012 subieron a ser el 17%) y mayores de 64 años (eran el 17% en 2005 y en 2012 fueron el 21%). En cambio, el porcentaje de mujeres sin hogar en el intervalo 30-44 permaneció prácticamente igual. Por su parte, los recuentos madrileños 2009-2014, muestran un aumento de las mujeres en calle, del 9% al 12,5%.

### 3.4. Menor presencia de ciudadanos europeos entre el contingente de extranjeros sin hogar y aumento de los no europeos

Según los datos del INE, entre 2005 y 2012 hay un 0,4% menos de extranjeros (pasaron de 10.559 a 10.513). Por el contrario, la proporción de los españoles sin hogar entre los usuarios de centros asistenciales ha aumentado en un 10% (de 11.341 a 12.425). Las personas sin hogar de nacionalidad española han pasado del 51,8% en 2005 al 54,2% en 2012. Del conjunto de personas sin hogar en 2012 hay un 10,2% de personas con otras nacionalidades de la Unión Europea, un 1,1% de personas con nacionalidades europeas que no pertenecen a la Unión y un 35% de personas con nacionalidades no europeas. Al comparar la evolución desde 2005, las personas sin hogar europeas (incluyendo a ciudadanos europeos, sean o no de la Unión Europea) disminuyeron en un 35% desde 2005 a 2012.

La presencia de personas sin hogar no europeas, ha aumentado un 17%. El principal aumento, un 27% ha sido el de personas africanas (4.604

en 2005 y 5.951 en 2012). La subida de personas americanas sin hogar es más moderado: son un 7,3% más. En cambio, las personas asiáticas sin hogar han disminuido un 27,5% (519 en 2005 y 376 en 2012).

Otra característica de las personas sin hogar extranjeras es el aumento de su tiempo de residencia en España. En 2005 el 41% de los extranjeros sin hogar llevaban menos de 12 meses de residencia en España. Ese mismo intervalo se ha reducido en 2012 al 4,2%. El contingente de personas sin hogar extranjeras que llevan menos de 12 meses en España ha decrecido en un 90% (de 4.328 extranjeros a 446) ente 2005 y 2012. En cambio, las personas sin hogar extranjeras que llevan más de cinco años de residencia en España ha aumentado pasando de ser el 19% del total de extranjeros sin hogar a suponer el 58% del colectivo. El contingente de personas sin hogar extranjeras con más de cinco años de residencia en España ha aumentado en un 67,3% (de 1.986 en 2005 a 6.068 en 2012). Eso significa que las situaciones de sinhogarismo entre extranjeros se hacen cada vez más persistentes.

### 3.5. Aumento del sinhogarismo por impagos, pérdida de vivienda y desempleo

La encuesta a EPSH de 2012 pone de manifiesto el aumento de las personas sin hogar como consecuencia de la pérdida de su vivienda por diferentes causas, la pérdida de trabajo y la imposibilidad de pagar su alojamiento. Entre 2005 y 2012, las personas que no pudieron mantener el pago de su vivienda aumentaron en un 58%, los que están sin hogar como consecuencia de la pérdida de la vivienda se incrementaron el 38% y los que atribuyen su situación a la pérdida de empleo aumentaron un 35%. Otra causa que se apunta significativamente es la de que alguien se quedó sin hogar al no poder prorrogar más el alquiler de una vivienda.

En 2012, el 45% de las personas sin hogar señalan que su situación se debe al desempleo, la segunda razón es no haber podido pagar más su alojamiento (26%) y la tercera causa es la separación de su cónyuge o pareja (20,9%), así como un cambio de residencia a una localidad en la que no pudieron conseguir su propia vivienda (19,2%). A título de ejemplo, en los recuentos de calle en Madrid entre 2009-2014, se ha casi triplicado la proporción de quienes argumentan falta de dinero (del 10% al 27,7%).

En relación a otra de las causas principales del sinhogarismo, la violencia en el hogar<sup>12</sup>, entre 2005 a 2012 ha permanecido prácticamente estable. Sin

<sup>12</sup> En la encuesta del INE, la pregunta sobre la razón por la que se ha visto obligada a abandonar su vivienda no ofrece una respuesta en que se pueda hacer una distinción entre violencia doméstica y violencia de género.

embargo por sexo hay una variación: si en 2005 era la principal causa para el 35,4% de las mujeres y sólo para el 4,5% de los varones, la evolución hasta 2012 marca un sustancial descenso porcentual para las mujeres hasta el 26,2%. En cambio, los varones contemplan como crece ligeramente el porcentaje de esta causa: del 4,5% al 5,7%. Los jóvenes (menores de 30 años) también sienten que esta causa aumenta en importancia porcentual: el 11,9% de éstos señalaban en 2005 a esa violencia en el hogar como causa para haber perdido su vivienda; en 2012 esa proporción ha aumentado dos puntos hasta el 13,8%. Respecto a 2005, la presencia de jóvenes sin hogar se explica menos por la separación de parejas (baja del 12,1% al 5,9%) y mucho más por la pérdida de vivienda: mientras que en la población sin hogar general había crecido un 38%, entre los jóvenes esta causa ha aumentado el 65%.

### 3.6. Mayor cronificación de las situaciones de sinhogarismo y de la búsqueda de empleo

Las encuestas del INE permiten conocer cuánto llevan las personas sin alojamiento propio. La evolución entre 2005 y 2012 aporta un aumento de la cronificación. Los que en 2005 llevaban menos de seis meses eran el 30,1% y en 2012 ese segmento descendió un tercio hasta el 19,9%. En cambio, aumentaron todos los demás intervalos de más de seis meses. Quienes llevan entre seis y doce meses pasaron de ser el 8,8% al 12%; los que permanecen sin vivienda de 1 a 3 años aumentaron del 20,7% al 23,6%; y los que sufren esa situación más de tres años eran el 37,5% en 2005 y en 2012 se incrementaron hasta ser el 44,5%. Es decir, que cada vez menos gente sale de la situación de sinhogarismo y las pérdidas se prolongan en el tiempo. La cronificación se acentúa especialmente entre los varones sin hogar: los que llevan menos de seis meses se reduce porcentualmente a más de la mitad (del 30,9% al 15,1%, mientras que entre las mujeres varió del 26,4% al 16,7%) y quienes llevan más de tres años aumenta un 25% -del 35,6% al 46,3%-. Entre las mujeres sin hogar, en cambio, casi se dobla el porcentaje del colectivo que lleva entre 1 y 3 años: subió del 13,5% al 26,1%. Pero es entre los mayores donde se nota el cambio más drástico. El intervalo de los que llevan menos de seis meses sin hogar se reduce en un quinto, del 30,1% al 6% y sube un 45% el colectivo de los que llevan más de tres años (va del 37,5% en 2005 al 67,6% en 2012).

Si se analiza también el tiempo que las personas sin hogar llevan buscando empleo, en 2005, las personas que llevaban menos de un año buscando trabajo eran el 84% y en 2012 ese porcentaje desciende sustancialmente hasta el 52,8%. En cambio, casi se quintuplica los que llevan entre 1 y 3 años (7,5% en 2005 y 36% en 2012) y va hacia el doble el porcentaje de los que

llevan más de tres años (6,8% en 2005 y 11,2% en 2012). Aumenta también el número de personas sin hogar que realizan cursos de formación: del 21% en 2005 al 30,6% en 2012. Esa subida se debe exclusivamente a los varones ya que entre las mujeres que realizan cursos el porcentaje permanece prácticamente similar (aumenta del 29,2% al 30,6%).

### 3.7. Fuentes de ingresos para las personas sin hogar

Las fuentes de ingresos han variado sustancialmente desde 2005 a 2012. En 2005, el 27,3% de las personas sin hogar tenía como principal fuente de ingresos la derivada de su propio trabajo. Como consecuencia de la crisis económica, el trabajo de las personas sin hogar se redujo exactamente a la mitad y sólo permitía vivir al 13% y de una manera más intensa entre las personas sin hogar que ejercían trabajos sin ninguna cualificación. Entre los trabajadores sin hogar en 2005 había un 75,8% que realizaba empleos para los que no se requería cualificación ninguna y en 2012 ese contingente bajó al 18,8%. Ese descenso se dio sobre todo entre los varones sin hogar (las mujeres vieron cómo ese porcentaje se recortó pero en menor medida, del 65% al 38,3%).

La encuesta del INE recoge que aumentó en más del 97% el número de PSH que carecen de cualquier tipo ingreso (ni siquiera prestaciones ni ayudas de ningún tipo): eran el 0,6% las personas sin hogar en 2005 y el 19,6% en 2012.

Por su parte, aumentaron el 80% las ayudas proporcionadas por las ONG (un 1,5% de personas sin hogar tenían en ellas su principal fuente de ingresos y en 2012 era el 7,5%) y el 47% las prestaciones públicas procedentes de rentas mínimas, prestaciones de desempleo, pensiones u otras prestaciones.

Entre las mujeres sin hogar se detecta algún comportamiento específico: pierden aún mayor autonomía en cuanto a origen de ingresos. En ellas el aumento de quien carece de cualquier fuente de ingreso aumenta más drásticamente. Si en 2005 había un 23,3% de mujeres sin hogar que ingresaban dinero por su trabajo, en 2012 se redujo casi un tercio hasta al 8,8%.

Además, para ellas bajan especialmente las fuentes procedentes de protección de desempleo (del 5,6% al 1,6, mientras que para los varones permaneció incluso aumentó del 1,6% al 2,4%), las pensiones de invalidez (bajó del 3,2% al 1,9% y para los varones subió del 3,2% al 4,1%) y los ingresos proporcionados por amigos o conocidos (en 2005 había un 6% de mujeres sin hogar que tenían en ello su principal fuente de ingresos y en



2012 dicho porcentaje bajó al 2,9%; en cambio para los varones permaneció estable, del 9,8% al 9,6%). Las rentas mínimas pasaron a ser, en mayor medida, la principal fuente de ingresos para los varones.

Los extranjeros sin hogar en España también se encuentran en situación diferente a la de quienes tienen la nacionalidad española. Sólo un 0,5% de extranjeros sin hogar carecían de ingreso alguno en 2005 y en 2012 ese contingente alcanza al 28,8%, es decir que se multiplica por 58.

### 3.8. Tendencia a un mayor uso de pisos y pensiones en relación a quienes solicitan acudir a dormir en Centros

Al observar la evolución de la pernoctación, se ponen de manifiesto las siguientes tendencias entre 2005 y 2012: aumenta el alojamiento en pisos y pensiones, y disminuye el porcentaje de encuestados por el INE que duermen en lugares imprevistos del espacio público o lugares de fortuna. En su conjunto, el alojamiento en centros colectivos permanece casi igual, aunque disminuye ligeramente del 44,5% al 43,9%. La razón de esa disminución se debe a que hay menos mujeres sin hogar en centros de acogida para mujeres maltratadas y menos personas en centros de internamiento de extranjeros o en centros de la red de acogida destinada a inmigrantes vulnerables y refugiados. En cambio, el alojamiento en albergues o residencias para personas sin hogar aumenta del 38,6% al 43,2%. Lo que sí aumenta sustancialmente es el alojamiento en pisos facilitados por ONG u organismos públicos: del 8,5% al 15,4%. En cambio, disminuye ligeramente la pernoctación en pisos ocupados (del 8,1% en 2005 al 7,6% en 2012). También el alojamiento en pensiones experimenta un incremento sustancial que casi lo cuadruplica del 1,4% al 5,4%. El porcentaje de personas sin hogar que duerme en lugares imprevistos es en mucha menor medida recogido por la encuesta del INE en 2012. En 2005 había un 37,5% de personas sin hogar que pernoctaban en lugares imprevistos y ese porcentaje se reduce un cuarto hasta descender al 27,7%.

Por edad y nacionalidad se perciben diferencias importantes en la evolución de los lugares de pernoctación. Los jóvenes usan en mucha mayor medida alojamientos colectivos mientras que se detecta entre los mayores de 64 años la tendencia inversa. El descenso de uso de espacios públicos se da en los extranjeros, cuyo uso de alojamientos de fortuna ha evolucionado a la baja (del 18,5% al 11,1%) mientras que entre los españoles sin hogar ha subido (del 11,8% al 14,3%). Es la mayor presencia de extranjeros sin hogar lo que explica también el mayor uso de alojamientos

colectivos como albergues y residencias (del 39,6% en 2005 al 45,5% en 2012), pues entre los españoles no sólo no aumenta sino que se reduce (del 49% al 42,5%).

Las tendencias de alojamiento además de mostrar un aumento en el uso de pisos y pensiones ponen de manifiesto que se incrementa un 18% la proporción de personas que manifiestan no querer refugiarse en centros. Las razones son cada vez más desconocidas pero apuntan mayoritariamente a su desconfianza respecto a las personas que allí pernoctan. Entre las personas sin hogar encuestadas por el INE la mitad porcentual de jóvenes deja de pernoctar en espacios públicos y en cambio un tercio de mayores sin hogar deja los alojamientos colectivos y se triplica su presencia durmiendo en espacios públicos.

### 3.9. Situación sanitaria de las personas sin hogar

Se puede distinguir dos aspectos diferenciados: la situación administrativa y la salud, objetiva y subjetiva, de las personas sin hogar.

En relación con el primer aspecto, se aprecia una mejora en cuanto al acceso a la atención sanitaria. De 2005 a 2012 aumentó la proporción de personas sin hogar que estaban empadronadas y tenían la tarjeta sanitaria que daba acceso a los servicios sanitarios. Según los datos del INE, en 2005 había un 66,9% de personas sin hogar con tarjeta sanitaria, porcentaje que se elevó hasta el 80,2% en 2012, siendo más significativa entre los extranjeros sin hogar: del 47,4% al 67,3%. Especialmente alto era el porcentaje de extranjeros de nacionalidades americanas que disfrutaban en 2012 de tarjeta sanitaria en su situación de sinhogarismo: 83,4%. Entre los africanos sin hogar dicho porcentaje en 2012 era menor, el 64,4% (similar, por cierto, al porcentaje de europeos sin hogar en España: 64,4%).

Por lo que respecta a la percepción subjetiva de su salud, se han contraído las situaciones extremas: son menos los que consideran que su salud es muy buena (del 19,2% en 2005 al 16,9% en 2012) y también quienes juzgan que es muy mala (bajó al a mitad, del 6,9% al 3,2%).

A la vez, se detectó descenso de los consumos de alcohol y drogas y son más los que perciben que tienen buena salud.

Donde sí se advierten cambios profundos es en el consumo de alcohol y droga, que de acuerdo con la Encuesta de personas sin hogar del INE de 2005 y 2012, descendieron con carácter general. Subió un 27% el grupo de quienes no consumen nunca alcohol. Los perfiles en los que se percibe un mayor descenso son las mujeres (por ejemplo, su reducción de consumo

excesivo baja del 5,9% al 0,2%) y los jóvenes sin hogar (su consumo excesivo menguó del 4,9% al 0,3%; su consumo alto desapareció y el consumo moderado se redujo a más de la mitad). En los mayores sin hogar es donde más se incrementa el porcentaje de quienes no consumen nada (eran el 35% en 2005 y el 62% en 2012), pero también es el único grupo que aumenta el consumo excesivo de alcohol: quienes sufrían alcoholismo eran un 0,3% en 2005 y en 2012 aumentan hasta llegar al 9,4%.

Entre quienes no consumen drogas el aumento es perceptible pero no tan sustancial como en el uso de alcohol. Desciende el porcentaje de quienes consumen drogas, del 41,5% al 37,3% sobre todo entre los jóvenes y en el intervalo de quienes tienen entre 30-44 años. Sin embargo, la proporción de los que consumen drogas aumentó un tercio entre quienes tienen entre 45 y 64 años (del 28,6% al 39,7%) y muy especialmente entre los mayores de 65 años sin hogar.

El fuerte impacto del descenso en uso de alcohol y el más moderado en consumo de drogas, hace que aumente un cuarto el colectivo de personas sin hogar que no consume alcohol ni tampoco drogas.

Lamentablemente, no existen datos para conocer cuál es la mortalidad y morbilidad asociada a las personas sin hogar en España, pero en los últimos años ha habido estudios en diversos países que permiten formarse una idea aproximada (Hibbs et al., 1994; Hwang et al., 1997; Barrow et al., 1999; Cheung & Hwang, 2004; O'Connell, 2005; Morrison, 2009)<sup>13</sup>. Las conclusiones principales son las siguientes: (a) Existe una persistente relación entre la carencia de vivienda y el aumento de mortalidad. (b) Las personas sin hogar tienen una mortalidad entre 3 y 4 veces superior al de la población general. A pesar de la diversidad metodológica de los estudios, los datos procedentes de Estados Unidos, Canadá, Europa y Australia permiten establecer esa ratio. (c) La esperanza de vida de las personas sin hogar está entre 42-52 años, aproximadamente 30 años menos que la población general. (d) La probabilidad de mortalidad prematura de personas sin hogar aumenta si la persona está expuesta continuamente a espacios públicos (pernoctando o viviendo durante el día), es joven o padece SIDA. (e) Las mujeres sin hogar jóvenes tienen una mortalidad prematura mucho más alta respecto al resto de los subgrupos y por encima de cuatro veces mayor que la población general.

<sup>13</sup> Hibbs JR et al. (1994) Mortality in a cohort of homeless adults in Philadelphia. *N Eng J med.* 1994; 331: 304-309. Hwang, Stephen W. et al. (1997) Causes of Death in Homeless Adults in Boston. *Ann Intern Med.* 1997; 126(8):625-628. Barrow, SM et al. (1999) Mortality among homeless shelter residents in New York City. *Am J Public health.* 1999; 89: 529-534. Cheung, Angela M. & Hwang, Stephen W. (2004) Risk of death among homeless women: a cohort study and review of the literature. *CMAJ, April 13, 2004, vol.170, no.8.* O'Connell, James J. (2005) *Premature mortality in homeless populations: A review of the literature.* Nashville: National Health Care for the Homeless Council. Morrison, David S. (2009) Homeless as an independent risk factor for mortality. *Int.J.Epidemiol.* 2009:1-7.

Su exposición a incidentes directa o indirectamente letales es muy alta. (f) Las muertes suceden a lo largo de todo el año, no sólo vinculado al frío del invierno. (g) Las muertes prematuras de personas sin hogar están principalmente asociadas a cuadros médicos crónicos más que a enfermedades mentales o abuso de sustancias. No obstante, hay un cuadro *trimórbido* que multiplica el riesgo de mortalidad precoz: abuso de sustancias, enfermedad mental y enfermedad crónica. (h) El uso de servicios médicos y de salud en general por parte de las personas sin hogar es un hecho todavía poco conocido, pero diferentes estudios detectan un sobreuso de los servicios de urgencias.

Otras características apreciables es que tienen gran dependencia de los contextos locales, pero apuntan hipótesis razonables que deberían ser estudiadas con carácter más general. Así, por ejemplo, los estudios en Boston (Hwang et al., 1997) muestran mayor mortalidad cuando las personas sin hogar son jóvenes (5,9 veces mayor que el conjunto de población de su misma edad, 18-24 años). Estudios en la ciudad canadiense de Toronto muestran la misma tendencia: ser joven sin hogar multiplica las probabilidades de mortalidad prematura en comparación con el resto de personas sin hogar y el conjunto de la población. Y especialmente aumenta si son mujeres sin hogar menores de 45 años: 10 veces mayor que el resto de las mujeres de la misma edad pero con vivienda.

### 3.10. Personas sin hogar más familiares

Entre 2005 y 2012 ha aumentado un 20% el porcentaje de personas sin hogar que tienen pareja y también, aunque ligeramente, las que tienen hijos: en 2012, se puede decir, que la mitad de las personas sin hogar tienen pareja y tienen hijos. Este incremento se debe en mayor medida a los varones extranjeros no europeos que están en esa situación.

También se advierte una mayor intensidad de vinculación familiar cuando se observa la frecuencia de los contactos con sus parientes. Aumentó el porcentaje de personas sin hogar que en el último mes en que les encuestaron habían estado en contacto con sus familiares (con todos sus familiares excepto con su padre). En 2005 un 36% de las personas sin hogar habían contactado con su madre en el último mes y ese porcentaje subió más de dos puntos, hasta el 38,4%. También había aumentado ligeramente quienes habían contactado en esas semanas con sus hermanos (el 40,4% en 2005 y el 44% en 2012). El aumento era mayor entre quienes se habían relacionado con su cónyuge o pareja: eran el 10,7% en 2005 y en 2012 llegó al 19,4%. Y, sobre todo, creció un 61% el porcentaje de los que entraron en contacto con sus hijos un mes antes de ser encuestados: eran un 22,2% en 2005 y en 2012

tuvo esa experiencia el 57,1% de las personas sin hogar. Otro 13,8% había contactado con sus hijos en el último año (en 2005 había sido la mitad, el 6%).

El estado civil de las personas sin hogar también acusa ciertas variaciones en esos años entre 2005 y 2012. Especialmente hay menor soltería (del 56,1% al 51,7%), más viudos (el 2,5% en 2005 y el 3,9% en 2012) y más personas divorciadas. Los divorciados eran el 5,9% de las personas sin hogar en 2005 y en 2012 son el doble: el 11,7%. Aumentó muy señaladamente entre las mujeres: se triplicó del 3,5% al 14,3%. No obstante ese aumento de la familiaridad, en 2012, más de la mitad de las personas sin hogar eran solteras (51,7%), el 36% habían perdido a su pareja (por viudez, separación o divorcio) y el 16,7% tenían cónyuge o pareja.

### 3.11. Personas sin hogar con rasgos demográficos cada vez más similares a cualquier persona “integrada” en la sociedad

Esta última tendencia, añadida a todas las anteriores, permite concluir ya que en 2012, el conjunto de personas sin hogar muestra características más similares a la media del conjunto de la población.

Al comparar las personas sin hogar por nivel de estudios y sexo, las proporciones han permanecido similares pero hay más mujeres universitarias. En 2005, el porcentaje de varones universitarios sin hogar doblaba sobradamente al femenino (6,6% universitarias sin hogar y 14,4 de universitarios varones sin hogar) y en 2012, la distancia se había recortado sustancialmente (9,9% femenino y 12,3% masculino). Es decir, que más mujeres hasta tiempos recientes socialmente integradas, acceden al sinhogarismo.

El acceso al sinhogarismo de personas integradas hasta que perdieron su vivienda, se advierte también cuando se observa quiénes son las personas sin hogar que conservan un empleo. Entre las personas sin hogar que trabajan, hay más directivos, técnicos o profesionales (eran el 2,1% en 2005 y en 2012 subieron al 7,8%), más administrativos, comerciales o empleados del sector servicios (en 2005 eran el 11,3% de las personas sin hogar que trabajaban y en 2012 el porcentaje se elevó al 43,4%) y más trabajadores cualificados en los sectores agrario o industrial (eran en 2005 el 10% y en 2012 el 30%).

De hecho, la permanencia media en el trabajo ha aumentado entre las personas sin hogar. En 2012 creció radicalmente el porcentaje de personas

sin hogar que llevaban más de dos años en su trabajo. Eso quiere decir que casi se remonta al origen de la crisis. La crisis cerró el acceso de las personas sin hogar a nuevos trabajos (el porcentaje de los que llevaban menos de un mes en su trabajo se redujo del 32,4% al 2% y el de los que llevaban en su trabajo de 6 a 12 meses bajó del 43,8% al 6,8%) y ha hecho que personas con cualificaciones y vidas “integradas” entren en sinhogarismo incluso manteniendo su empleo.

Efectivamente, la razón de la pérdida de alojamiento propio se debe a su mala situación económica: ha perdido el empleo, no puede pagar su vivienda (por el desempleo, por la reducción salarial o porque quizás perdió su pareja y no llegan los ingresos de un solo salario) y no le prolongan el alquiler o se ve privado de su vivienda. Muchas de las nuevas personas sin hogar han sufrido una gran movilidad social que les ha llevado de un hogar familiar con empleo a estar sin hogar –aunque mantiene contacto con su cónyuge e hijos-. Si no recibe ayudas públicas o de ONG, carece de fuente de ingresos. Otra parte del aumento de personas sin hogar que no tienen ningún ingreso se debe a que pierden competitividad laboral frente a los millones de desempleados con vidas más integradas.

Especialmente eso ha sucedido entre los extranjeros no europeos y, muy concretamente, entre quienes proceden de países americanos. Tras mantener sus viviendas, el impacto de la crisis les ha hecho perder empleo o la vivienda aunque mantengan el empleo. Conservan sus vínculos familiares pero sus condiciones de vida se han empobrecido radicalmente.

### 3.12. Mejor valoración subjetiva de los servicios para personas sin hogar, mayor contacto con profesionales sociales en pisos y pensiones y menor entre quienes pernoctan en calle.

Ha mejorado sustancialmente en un 35% la valoración que las personas sin hogar hacen de la ayuda institucionalizada que reciben. En 2005, el 35,9% de las personas sin hogar valoraban positivamente dicha ayuda y ese porcentaje ahora incluye a más de la mitad del conjunto, el 55,6%. Especialmente valorada es por los jóvenes sin hogar: el doble de ellos le da la máxima valoración. Esa mejora global de la opinión sobre los servicios se relaciona indudablemente con el hecho de que las personas sin hogar tienen mucho mayor contacto con profesionales sociales. En 2005, dos de cada tres per-

sonas sin hogar (66,4%) habían tenido algún contacto con un profesional social y en 2012, esa proporción aumentó hasta el 83,7%. De nuevo muchos más jóvenes sin hogar fueron atendidos: el 59,8% de ellos lo eran en 2005 y en 2012 su porcentaje se elevó hasta el 88,4%. Pero también muchos más mayores sin hogar han entrado en contacto con profesionales sociales: lo habían hecho el 58% en 2005 y en 2012 eran el 83,9%.

El aumento de contacto con profesionales se debe a su presencia en centros de alojamiento; por el contrario, hay un tercio menos de personas sin hogar en calle que han tenido contacto con profesionales de lo social. En los alojamientos colectivos, el contacto con profesionales sociales aumentó del 72% al 86,1% y sobre todo mejoró el acceso a profesionales sociales en el régimen de pisos: en 2005 un 68% de las personas sin hogar que estaban en pisos tenían relación con un profesional social y en 2012 ese porcentaje se elevó hasta el 94%.

Sin embargo se observa mucho menor contacto con profesionales entre quienes duermen en espacios públicos o alojamiento de fortuna. En 2005, el 59,6% de quienes dormían en lugares imprevistos habían tenido contacto con un profesional social y en 2012, ese porcentaje se reduce al 41,7%. La evolución marca que entre quienes duermen en la calle hay un 30% menos de contacto con profesionales sociales.

### 3.13. Tendencia a más agresiones y delitos contra personas sin hogar, especialmente jóvenes y mujeres

Al comparar los datos de las encuestas del INE respecto a agresiones, se advierte un aumento generalizado entre 2005 y 2012. En ese periodo, el porcentaje de personas sin hogar agredidas ha aumentado el 36% (del 26,2% al 40,8%), hay un 35% más de personas sin hogar que han sido robadas (del 40,3% al 61,8%), un 37% más ha sufrido agresiones sexuales (del 3,5% al 5,6%), un 33% más ha sido timado (del 19% al 28,3%) y un 36% más ha recibido insultos o amenazas (del 41,9% al 65,4%). Estos incrementos del 33-37% en diversos tipos de delitos o agresiones se ven acentuados entre mujeres y jóvenes sin hogar. Las agresiones sexuales a mujeres se han duplicado, del 12,8% al 24,2% (entre varones sin hogar permanece igual, sólo afecta al 1,5% de ellos) y también han sufrido en mayor medida timos (del 22% en 2005, al 40,5%). Los jóvenes sin hogar han sido agredidos en mayor medida que el resto (en 2005 lo sufrieron el 17,9% y en 2012, el 40,9%), más agredidos sexualmente y timados.

Por otro lado, en relación a los delitos de aporofobia, el Ministerio del Interior en su *Informe sobre Incidentes relacionados con los delitos de odio de 2014* muestra un crecimiento exponencial de estos delitos, pasando de constar 4 denuncias por este delito en 2013 a 11 en 2014, lo que supone un aumento del 175%. En relación al conocimiento sobre esta cuestión, cabe mencionar al recientemente creado Observatorio de delitos de odio contra las personas sin hogar Hatento, que recopila los principales datos existentes.<sup>14</sup>

Anualmente se producen en España 85 muertes de personas sin hogar recogidas en la prensa, tal y como contabilizó la Fundación Mambré<sup>15</sup>, y se estima además que la cifra real puede ser el doble ya que gran parte de los incidentes permanecen ocultos o su apariencia no suscita la atención de los medios. El 73% de esas muertes sucedieron en espacios públicos, lo cual arroja un dato llamativo: cada 6 días una persona sin hogar muere en un espacio público de España. Este informe no recoge aquellas personas sin hogar que mueren en hospitales u otras instituciones víctimas de las condiciones que sufren en ese espacio público. El 34% de las muertes de personas sin hogar en España se relacionó con un episodio de violencia y el 23% de las muertes fue consecuencia directa de la agresión física. El 77% de esas agresiones sucedieron en espacios públicos y el 23% dentro de viviendas que están en condiciones físicas inadecuadas.

Entre enero de 2006 y octubre de 2012, la misma entidad contabilizó un total de 437 personas sin hogar muertas en espacios públicos y 118 de ellas murieron como consecuencia de agresiones. Eso arroja un resultado dramático: cada 20 días muere una persona sin hogar por violencia física en espacios públicos.

### 3.14. Aumento de los recursos para atender a personas sin hogar pero disminución del porcentaje de personas sin hogar al que se logra atender

De acuerdo con la encuesta del INE sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar, con carácter general en 2014 aumentan los recursos des-

<sup>14</sup> Observatorio Hatento (2015) *Muchas preguntas. Algunas respuestas*. Madrid: Fundación RAIS

<sup>15</sup> Fundació Mambré (2006) *Violencia directa, estructural y cultural contra las personas en situación de sin hogar en España 2006*. Barcelona: Fundació Mambré.



tinados a este colectivo: aumenta el 7,7% el número de centros, hay un 8,8% más de personal, un 9,8% más de presupuesto, y sin embargo se atiende a un 2,8% menos y el nivel de ocupación medio de los centros baja un 4,8%.

La encuesta de centros para personas sin hogar en 2014 registra 794 centros, un 7,7% más que en 2012, repartiéndose dicho aumento un 14% en los centros de titularidad pública (de 212 a 242) y un 5% los de titularidad privada (de 525 a 552).

El conjunto de personal que presta servicios en los centros ha aumentado entre 2012 y 2014, pasando de 16.153 personas en 2012 a 17.572 en 2014, un 8,8% más. El aumento se debe sobre todo a un 15,4% más de voluntarios (en 2014 son 10.710, el 61% del personal), un 6% más de asalariados, mientras que disminuye significativamente, un 29%, el número de personas con otro tipo de vinculación.

Según el INE, en 2014 el gasto medio por centro fue de 278.063 euros. AL haber 794 centros, eso significa una inversión global en centros para personas sin hogar que alcanza los 220.782.022 euros. En 2012, dicho gasto fue de 201.135.223. Eso significa que de 2012 a 2014, la inversión en centro de atención a personas sin hogar aumentó el 9,8%, casi 20 millones de euros más (19.646.799 euros más).

Respecto a los centros que ofrecen alojamiento, en 2014 han aumentado un 2,31%, y el número medio de plazas diarias ofrecidas fue de 16.687, lo que supone un 2,07% más. Por otro lado, se ha reducido un 2,8% el número de personas sin hogar alojadas por término medio cada día en centros y el porcentaje de ocupación de dichos centros también ha menguado, en un 4,8% menos. El porcentaje de ocupación media de los centros de alojamiento para personas sin hogar ha disminuido del 85,9% en 2012 al 81,8% en 2014, un 4,8% menos.

Siete de cada diez centros privados tienen en la financiación pública su fuente única, mayoritaria o prioritaria. En su conjunto, el 69% de los 794 centros son de titularidad privada pero dos tercios (66%) de los centros privados se financian total o mayoritariamente con fondos de la Administración pública (el 21% únicamente y el 45% de forma mayoritaria). Otro 3,4% tiene los fondos de la Administración como fuente prioritaria de financiación. El 21,2% de los centros privados se financian única o mayoritariamente por sus propios medios (el 4,2% únicamente con ellos y el 17% mayoritariamente).

El 66,7% son centros de acogida o alojamiento temporal o de emergencia: el 25,8% del conjunto de centros encuestados son centros de acogida y el 18,4% son pisos o apartamentos de acogida temporal; el 9,7% son albergues o centros de acogida nocturnos, el 7,6% son centros de día y el 5,3% son pisos o apartamentos de acogida inmediata. Un 8,4% de los centros encuestados son comedores, el 9,7% pisos o apartamentos de inserción social y el 4,3% residencias.

La titularidad pública es mayor en los centros que son albergues o centros de acogida (el 53% es de titularidad pública) y en los pisos o apartamentos de acogida inmediata (el 78% es de titularidad pública). Los tipos de centros donde hay más titularidad privada son los centros de día y residencias, ambos un 88% de titularidad privada. Son también de titularidad privada el 82% de los pisos o apartamentos de inserción social, el 82% de los comedores sociales, el 69% de pisos o apartamentos de acogida temporal y el 67% de centros de acogida.

Respecto a 2012, en 2014 se ofrecen un 33% más de talleres ocupacionales, el 20% más de talleres de inserción y el 60% más de actividades de educación de adultos, así como un 16% más de actividades artístico-culturales. Ha aumentado también la oferta de cuidados médicos en un 36% y la asistencia jurídica el 9%. En cambio, los centros ofrecen menos servicios de información y acogida (4% menos), orientación y/o derivación (1,5% menos), alojamiento (5%), alimentación (24% menos), atención psicológica (12% menos) e intervención en calle (6% menos). En resumen, de 2012 a 2014 los centros ofrecen más servicios educativo-ocupacionales, más cuidados médicos y asistencia jurídica, y ofrecen en menor medida comidas y atención psicológica.

Para finalizar, la Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar de 2014 recoge por primera vez los servicios de intervención en la calle, contabilizándose un total de 130 equipos en calle, formados por 1.483 personas y que atendieron a un total de 5.742 personas sin hogar.

### 3.15. Mejoras en las dotaciones de los municipios de más de 50.000 habitantes y estancamiento o empeoramiento de los menores

Aunque son difíciles las comparaciones entre centros y calidad de la atención, existen con algunos indicadores aproximativos que nos permiten estimar la distribución territorial de los servicios. Si ampliamos el arco temporal hasta el año 2003, lo primero que se manifiesta es de nuevo la mejora en las dotaciones. En todos los casos, las mejores tasas de atención pertenecen a las localidades que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes. Quizás el mejor indicador es el número de habitantes por asalariado dedicado en los centros a la atención. En primer lugar destacan los municipios de 100-500.000 habitantes, que tienen en 2012 un asalariado cada 4.449 habitantes. El cálculo procede de la división del número de habitantes en todos esos municipios en 2003 y el número de asalariados que la encuesta del INE señala que había contratados

en los centros ese mismo año. Su progresión de 2003 a 2012 ha sido notable: la tasa ha mejorado el 19%, un promedio anual del 2,1%. Con una tasa muy similar se encuentran los municipios de más de 500.000 habitantes, 4.715 habitantes por cada asalariado dedicado a personas sin hogar. En estas grandes localidades la mejora desde 2003 ha sido mucho mayor ya que partían de una tasa mucho peor: la tasa ha mejorado en un 40% (promedio anual del 4,4%), desde 7.858 habitantes por asalariado, a esos 4.715. Los municipios entre 50-100.000 habitantes no se hallan tampoco lejos. En 2012 tenían 6.708 habitantes por asalariado y procedían de una situación peor que los anteriores ya que tenían en 2003 un asalariado cada 10.551 habitantes. Su mejora ha sido del 36% (progreso anual medio del 4,1%).

En el otro extremo se hallan los municipios de menos de cinco mil habitantes, con 49.475 habitantes por asalariado. Relativamente no lejos se encuentran los municipios de 5-20.000 habitantes, que tienen un asalariado cada 41.983 habitantes. También una tasa muy alta la tienen los municipios con 20-50.000 habitantes, donde hay una tasa de 27.199 habitantes por asalariado. Lo característico de estos dos últimos tamaños de municipios (5-20.000 y 20-50.000) es que apenas han mejorado desde 2003 a 2012. Los de 5-20.000 ya tenían en 2003 40.288 habitantes por asalariado, una tasa muy similar e incluso peor a la de 2012, nueve años después: 41.983. El patrón se repite en los municipios de 20-50.000: la tasa era 27.497 en 2003 y 27.199 en 2012. Es más, si observamos la tasa de habitantes por voluntario dedicado a personas sin hogar, en estos dos tamaños de municipios ha empeorado. En las poblaciones de 5-20.000 había en 2003 12.029 habitantes por voluntario y la tasa ha empeorado hasta que en 2012 se llegó a 34.584 habitantes por voluntario. El empeoramiento no es tan agudo en los municipios de 20-50.000 pero también es sustancial: en 2003 había por cada voluntario 7.997 habitantes y en 2012, 10.560 habitantes.

**Tasas de habitantes por persona dedicada a las personas sin hogar, según tamaño de municipio**

|                 | Habitantes por cada asalariado |        | Habitantes por voluntario en los centros |        |
|-----------------|--------------------------------|--------|--|--------|
|                 | 2003                           | 2012   | 2003                                     | 2012   |
| <5.000          | 143.984                        | 49.475 | 45.129                                   | 24.434 |
| 5.001-20.000    | 40.288                         | 41.983 | 12.029                                   | 34.584 |
| 20.001-50.000   | 27.497                         | 27.199 | 7.997                                    | 10.560 |
| 50.001-100.000  | 10.551                         | 6.708  | 7.569                                    | 5.455  |
| 100.001-500.000 | 5.488                          | 4.449  | 2.927                                    | 2.632  |
| <500.000        | 7.858                          | 4.715  | 2.810                                    | 2.792  |
|                 | 11.589                         | 8.409  | 5.176                                    | 5.094  |

Fuente: INE

Los cambios en la encuesta INE a centros de 2014 apenas permite la comparación con 2012: tan sólo se puede afirmar que ha aumentado en un 11% el número de centros en los municipios de menos de 20.000 habitantes y por tanto marca un cambio de tendencia a que los pequeños municipios también mejoren su infraestructura para personas sin hogar.

Por lo que respecta a la evolución de los centros de atención a las personas sin hogar según el tamaño de los municipios, siguiendo con la encuesta de centros del INE, y tomando como referencia los datos del año 2006 en comparación con el 2012, ha habido un aumento de calado en todos los grupos de municipios, con la excepción de las localidades de 20-50.000 habitantes, que han sufrido una bajada de casi 6 puntos porcentuales.

Aunque porcentualmente el crecimiento en el número de centros ha sido más importante en los municipios de hasta 20.000 habitantes, al representar éstos menos del 15% del total de los centros, tal incremento ha de verse matizado. Resulta más significativo que en los municipios de 100-500.000 y más de 500.000 habitantes, que representan en su conjunto más del 60% del total de centros, el número de centros que atienden a las personas sin hogar haya experimentado un crecimiento del 29,30% y 16,51% respectivamente, pasando de 382 a 480 centros en estos municipios.

| <b>Centros de atención a las personas sin hogar, según tamaño de municipio</b> |             |             |                    |
|--|-------------|-------------|--------------------|
|  | <b>2006</b> | <b>2012</b> | <b>Variación %</b> |
| <5.000   | 24          | 33          | 37,50              |
| 5.001-20.000   | 53          | 81          | 52,83              |
| 20.001-50.000  | 69          | 65          | -5,80              |
| 50.001-100.000   | 70          | 78          | 11,43              |
| 100.001-500.000  | 273         | 353         | 29,30              |
| <500.000   | 109         | 127         | 16,51              |
| <b>Total</b>   | <b>598</b>  | <b>737</b>  | <b>23,24</b>       |

Fuente: INE

## 4. Enfoque de la estrategia

La ENI-PSH se inspira en los siguientes principios, que deberán orientar y enmarcar la futura planificación y programación en la atención a las personas sin hogar.

- Los derechos que tienen todas las personas, incluidas por tanto las personas sin hogar, y el compromiso de los poderes públicos para poder ejercerlos con efectividad.
- Unidad de acción
- Prevención y atención temprana
- Un enfoque orientado a la vivienda
- Un enfoque centrado en las personas
- Perspectiva de género
- Mejora del conocimiento y formación

### Un enfoque desde los derechos de todas las personas

El enfoque de esta Estrategia emana de los derechos que tienen las personas sin hogar y de la necesidad de garantizar los compromisos de los poderes públicos para que las personas sin hogar puedan ejercerlos con efectividad. Estar en esa situación de pobreza y exclusión extremas apela al derecho de las personas a ser protegidas por los poderes públicos frente a las consecuencias que genera.

No es preciso crear un marco normativo específico sino simplemente aplicar aquellos principios ya establecidos en las normas fundamentales universales, de la Unión Europea y de España, tal como están establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), la Carta Social Europea (CSE) y la propia Constitución Española (CE).

Ese marco fundamental reconoce unos derechos que afectan vitalmente a las personas sin hogar<sup>16</sup>: derecho a la “seguridad de vida”, derecho de vivienda, derecho a la protección de la salud y ayuda social.

<sup>16</sup> En relación con los derechos de las personas sin hogar y su protección, cabe reseñar la *Guía práctica sobre la casuística legal habitual de personas en situación de calle*, de la Fundación Fernando Pombo (2014).

## Derecho a la seguridad de vida

El derecho de las personas sin hogar a la seguridad de vida, a que se garantice su existencia y a la integridad física y psíquica es el primer derecho que esta Estrategia debe garantizar, y movilizar la acción de poderes públicos, sociedad civil y toda la población.

La erradicación del sinhogarismo supone en primer lugar, defender la vida allí donde está más amenazada: aquellas personas y familias que por falta de vivienda, medios mínimos y capacidades sociales tienen altas probabilidades de pasar día y noche en la calle, vulnerables a accidentes, enfermedades y violencia, con una alimentación precaria, vestido mínimo, pérdida de pertenencias o en peligro, apenas recursos para la movilidad y comunicación y una integridad psicológica muy difícil de sostener en tan dramáticas condiciones.

## Derecho a la vivienda

El principal pilar de la acción para superar el sinhogarismo ha de ser evitar la pérdida de la vivienda. Comenzar por la seguridad que ofrece la vivienda no sólo es el mejor modo de garantizar la integridad física y psicológica de la persona sino que ahorra costes, impulsa la autoestima, expectativas y voluntad de la persona sin hogar y permite una acción pública y ciudadana más cohesionada y eficaz.

La Constitución Española, dentro de los principios rectores de la política social y económica, establece el derecho a la vivienda digna y adecuada en su artículo 47, correspondiendo a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el establecimiento de las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

## Derecho a la protección de la salud y ayuda social

Todo el marco normativo de mayor valor jurídico que España ha asumido proclama y garantiza el derecho a la protección de la salud, la asistencia médica y la ayuda social.

Respecto al derecho a la protección de la salud, está garantizado de manera incuestionable debiéndose establecer los mecanismos para su ejercicio efectivo para toda la población. Y en cuanto a la ayuda social, se parte de la base de que la garantía de la vida requiere recursos económicos mínimos que desde las administraciones públicas deben garantizarse para aquellas situaciones de extrema precariedad.

## Un enfoque desde la unidad de acción

Todas las estrategias para personas sin hogar en el ámbito europeo, coinciden en señalar un aspecto troncal: la urgencia de una nueva dinámica de trabajo de las administraciones públicas para ayudar a superar el sinhogarismo, basada en los siguientes aspectos:

*Personalización.* Los servicios de atención a la población en general a menudo no son eficaces para las personas sin hogar, ya que requieren de metodologías adaptadas a las especiales circunstancias que rodean a estas personas.

*Cooperación.* La desconexión entre distintos servicios, departamentos y niveles competenciales y territoriales impide que haya una coherencia en la intervención con personas sin hogar, teniendo en cuenta además la alta movilidad geográfica de esta población.

*Desarrollo de una red territorial* para invertir la tendencia actual de concentración en las grandes ciudades. Es preciso el desarrollo de una red territorial más equilibrada en la que las ciudades o mancomunidades cuenten con una estrategia formal y estructura suficiente de medios para ayudar a las personas de sus localidades que se encuentren sin vivienda

*Participación.* Para el desarrollo de las actuaciones dirigidas a las personas sin hogar es imprescindible contar con la participación de las mismas, para lo cual habrá que establecer los cauces necesarios. Los mejores resultados en las estrategias se han conseguido cuando éstas son capaces de avivar y dar cauce a la participación de las personas sin hogar no sólo en sus propios procesos sino en la mejora de los servicios y proyectos.

## Un enfoque desde la prevención y la atención temprana

La prevención, detección y la atención temprana de las situaciones de sinhogarismo son el primer paso para evitar y reducir este fenómeno.

La prevención requiere instrumentos de detección de carencia de vivienda en distintos servicios e instituciones, la anticipación de problemas derivados de la pérdida de vivienda así como otras acciones que procuren la recuperación de capital social –especialmente familiar- e información precisa a los afectados. La agilidad de los procesos administrativos, la coordinación interdepartamental, los protocolos de detección y la disponibilidad de medios son los factores que logran la respuesta temprana a las situaciones de sinhogarismo.

## Un enfoque orientado a la vivienda

La estrategia se basa en la aplicación prioritaria de enfoques orientados a la vivienda *Housing Led*. En esta línea, una de las metodologías más exitosas es el denominado *Housing First*, que en muchos países se ha mostrado ya científicamente muy eficaz para que las personas sin hogar más resistentes a la intervención social se incorporen a procesos de mejora sustancial de su situación. El método proporciona vivienda personal siguiendo un protocolo que compromete a la persona.

Se ha comenzado a aplicar recientemente en España con el apoyo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Los resultados tras muchos años de existencia en otros países, muestran mejoras cualitativas en la aceptación para residir en una vivienda por parte de las personas sin hogar (por encima de un 80% de permanencia en una vivienda cuatro años después de haber comenzado el programa), reducción del uso general de servicios públicos (estudios basados en evidencias logran demostrar que las personas sin hogar en programas de *Housing First* reducen el uso de emergencias sanitarias en un 83%, hay un 80% menos de traslados en ambulancias, su uso de instituciones penitenciarias baja en un 77%, el número de días que implican esas estancias penitenciarias baja en un 45%, las visitas a médicos desciende el 83%, las hospitalizaciones psiquiátricas son un 75% menos, el uso de cama hospitalaria baja un 72%, las visitas a centros para alcoholismo son un 97% menos y bajan un 65% los contactos con policía), mejora de la calidad de vida (el 93% de las antiguas personas sin hogar tan resistentes se declaran “muy satisfechos”, se reduce un tercio la autopercepción de discapacidades físicas, el 97% mejora su salud mental y se reduce un 57% el consumo de sustancias o alcohol) y reduce costes. La Estrategia plantea una implantación progresiva del método *Housing First*, en paralelo con el conjunto plural de los otros recursos: viviendas semituteladas, residencias, centros especializados, centros de acogida y alojamientos de baja exigencia.

## Un enfoque centrado en las personas. Gestión de caso o “*Case management*”.

Se trata de un nuevo modo de gestión centrado en la persona sin hogar, que es capaz de dotar de unidad al conjunto de acciones públicas y ciudadanas. Reorganiza la dinámica administrativa para que la intervención social goce de unidad, evite solapamientos, ahorre gastos innecesarios y transmita confianza a la persona sin hogar. Dicho modo de “gestión de caso” dispone de



uno o dos profesionales psicosociales de referencia capaces de acompañar al a la persona sin hogar a lo largo de su itinerario y ayudarle a dotar de coherencia a la red de servicios que precisa.

Para la restauración del proyecto personal es esencial el acompañamiento social, que se caracteriza por el asesoramiento, seguimiento personal, la intervención integral y la ayuda personalizada. Es uno de los recursos más eficaces pues la adapta a cada persona del modo que mejor puede ayudarle a superar el sinhogarismo.

## Un enfoque desde la perspectiva de género

Esta Estrategia advierte la tendencia a la aparición de más mujeres en un fenómeno que tradicionalmente ha sido principalmente masculino. Esa presencia minoritaria no ha ayudado quizás a la visibilización y sensibilidad suficiente para el trabajo especializado con mujeres, las cuales sufren con mayor dureza las condiciones de las personas sin hogar, por tanto esta Estrategia contemplará en sus objetivos y medidas la visibilización y respuesta a las necesidades especiales de las mujeres sin hogar.

## Un enfoque desde la mejora del conocimiento y la formación

Si bien se ha producido un avance cualitativo en nuestro país en la generación de datos fiables y el conocimiento sobre las personas sin hogar, tanto en las encuestas del INE, y en los recuentos nocturnos y otros sistemas de recogida información organizados en diversas ciudades así como distintas investigaciones específicas, la información es insuficiente para la adecuada planificación e intervención con las personas sin hogar.

Un enfoque basado en evidencias y en la satisfacción de necesidades y resolución de problemas, exige investigación continua, innovación metodológica y organizativa, desarrollo de nuevas competencias y herramientas y la formación adecuada de los profesionales que tienen que aplicarlas.



## 5. Objetivos, líneas estratégicas y propuestas de actuación

Esta Estrategia se estructura en cinco objetivos, para el cumplimiento de los cuales se derivan una serie de líneas estratégicas con varias propuestas de actuación en cada una de ellas.

Siendo conscientes de que en muchas ocasiones las propuestas que plantea esta Estrategia ya se están ejecutando parcial o totalmente en algunos de los planes, programas, servicios etcétera de atención a las personas sin hogar que existen a lo largo del territorio, su enunciación aquí es una manera de apostar por una determinada línea de trabajo, de metodología y de enfoque en las políticas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de las personas sin hogar en España y, en lo posible, la erradicación de este fenómeno.

### Objetivo 1. Prevención del sinhogarismo

Carecer de hogar no es el primer paso para sufrir exclusión social sino que habitualmente es el final de una diversidad de circunstancias que desembocan en el sinhogarismo.

Los itinerarios conducentes al sinhogarismo son múltiples aunque siempre encadenan factores que se repiten; existen situaciones de riesgo que fácilmente pueden conducir a una persona a quedarse sin hogar, de tal manera que se puede y se debe trabajar preventivamente sobre estos factores antes de llegar a carecer de un alojamiento, impulsando asimismo la detección temprana de la existencia de riesgos de carencia de vivienda.

#### Línea estratégica 1. Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo

El sinhogarismo no es un suceso sobrevenido sino el sumatorio de problemas previos tales como pobreza de la familia de origen, problemas de salud mental, adicciones, desempleo, rupturas familiares, aislamiento social, convalencias sin soporte social ni laboral, pérdida de la vivienda habitual, etc. Actuando sobre estos factores de manera preventiva se podrá evitar que los mismos desembocuen en una situación de pérdida de hogar, por lo que se proponen los siguientes tipos de actuaciones:

- Reparar y fortalecer los vínculos familiares a través de:
  - El fomento de la **mediación familiar** para facilitar una mejor gestión de las rupturas de pareja y las crisis y conflictos que se producen en la familia, salvo en los casos en los que exista maltrato o violencia, contribuyendo a prevenir situaciones que potencialmente conllevan riesgo de sinhogarismo para alguno de sus miembros, en particular para los menores.
  - La promoción de los programas dirigidos a la reconciliación y reintegración familiar de las personas que están en etapas últimas de cumplimiento de condena para poder reconectar y reintegrarse con éxito en sus entornos familiares de origen salvo en los casos en que el delito por el que fueran condenadas estuviera relacionado con una situación de maltrato o violencia.
- Establecer **servicios de asesoramiento y apoyo para evitar la pérdida de vivienda** y otros recursos que contemplen las siguientes medidas: asesoramiento financiero y jurídico para la recuperación de patrimonio; asesoramiento a las personas afectadas y en relación con las entidades financieras; acceso a otras alternativas de alojamiento; fortalecimiento de las ayudas económicas puntuales para poder pagar el alquiler y consumos domésticos.
- Mantener como **redes diferenciadas** la atención a emergencias sociales y la atención a personas sin hogar, para evitar que las familias que se ven privadas de su alojamiento habitual puedan incorporarse así de forma inapropiada a una red específica de las personas sin hogar.

## Línea estratégica 2. Establecer protocolos de detección e intervención temprana de sinhogarismo.

Las entidades y servicios con los que se pueden establecer los **protocolos de actuación** son diversos, tanto si se realizan en el ámbito de las administraciones públicas como a través de las organizaciones ciudadanas. Se formulan las siguientes propuestas de ámbitos en los que llevar a cabo protocolos que realicen dicha labor preventiva:

- En el ámbito judicial, especialmente en los procesos que conlleven pérdida de la vivienda y en separaciones y divorcios o rupturas de

pareja en los que se perciban condiciones de insostenibilidad de la vivienda de uno de los cónyuges o de los miembros de la pareja.

- En el ámbito sanitario, a través de los servicios de atención psiquiátrica o psicológica cuando se estime riesgo de pérdida o abandono de hogar. También, en los procesos de alta hospitalaria que requieren posterior convalecencia o tratamientos intensos.
- En el ámbito educativo, en los centros educativos o servicios a jóvenes en los que se perciban situaciones de convivencia insostenible en el hogar.
- En el ámbito de la protección de menores a través de los programas de apoyo a la vida independiente para los jóvenes que han sido tutelados por la Administración y desde que cumplen los 18 años.
- En los procesos de salida de instituciones penitenciarias.
- En los procesos de salida de centros de acogida a refugiados o a inmigrantes vulnerables
- En las situaciones de protección de mujeres víctimas de violencia de género o trata de seres humanos con fines sexuales.
- En los servicios de emergencias, entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, entre los servicios de limpieza de la ciudad, otros servicios públicos y todo el personal de los teléfonos de emergencia, para la intervención temprana desde la primera noche sin alojamiento, ya sea con pernocta en espacios públicos o inadecuados o en alojamientos temporales.

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

El apoyo de la sociedad en su conjunto a las políticas de atención a las personas sin hogar pasa por la superación de la imagen negativa y estigmatizada que tiene este colectivo, por lo que se hace necesaria una estrategia de comunicación y sensibilización de la sociedad para dar a conocer la realidad de estas personas. Igualmente se deberá trabajar para eliminar las barreras que obstaculizan el ejercicio de los derechos y la igualdad de trato a las personas sin hogar y protegerlas así frente a la discriminación, el odio, la intolerancia, y tratos abusivos.

### Línea estratégica 3. Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar

Para la promoción del derecho a una imagen veraz se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Impulsar el diálogo entre los **medios de comunicación**, administraciones públicas y organizaciones ciudadanas sobre la autorregulación de los diversos medios respecto al tratamiento informativo de las personas sin hogar.
- Promover y apoyar las **campañas de sensibilización pública** sobre la situación de las personas sin hogar.
- Fomentar el conocimiento sobre las personas sin hogar en el ámbito educativo, a través de la elaboración de material educativo y desde la coordinación entre los centros educativos, los Servicios Sociales, las organizaciones ciudadanas y las propias personas sin hogar.
- Promover la integración de la presencia de **voluntariado**, colaboración vecinal y ciudadanía activa en todas las fases y recursos de la intervención

### Línea estratégica 4. Eliminar barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales.

La mejora de la vida de las personas sin hogar depende en gran parte de su acceso a los servicios generales y especializados (ámbitos de salud, servicios de atención y tratamiento a las adicciones, formación para el empleo o acceso a vivienda, entre otros), que en ocasiones no se logra por la existencia de barreras y falta de adaptación de los estos servicios a las situaciones en que se encuentran las personas sin hogar, lo que impide que éstas ejerzan sus derechos de una manera efectiva. La mayor parte de las veces, la complejidad de los problemas y las condiciones de vida crean incertidumbre en los profesionales sobre cómo abordar el caso. En su conjunto, se debe trabajar para eliminar las barreras que obstaculizan el ejercicio de los derechos y en especial el derecho a la igualdad de trato a las personas sin hogar y protegerlas frente a la discriminación, el odio y la intolerancia y otros tratos abusivos.

Esta Estrategia debe ser un marco que permita garantizar que todas aquellas personas sin hogar que carecen de medios pueden ejercer efectivamente en todos los centros públicos del territorio español sus derechos fundamentales a la salud, seguridad sanitaria y asistencia médica básica in-

dependientemente de cualquier condición. Para garantizar el derecho a la salud y a la ayuda social es necesario adaptar los servicios y profesionales a la diversidad de condiciones en que se encuentran las personas sin hogar.

Debe permitir también promover el acceso efectivo de las personas a las prestaciones sociales de renta ciudadana, ayudas a la dependencia o prestaciones por discapacidad. Las rentas mínimas generan desarrollo económico en el entorno en las personas que las reciben, aumentan la empleabilidad de los perceptores y evitan gastos mayores en los que se incurriría si no existiesen. Es importante que la percepción de rentas se vincule a un acompañamiento cercano, personalizado y eficaz para ayudar a su gestión con éxito.

La necesaria adaptación de los servicios y recursos generales a la situación de las personas sin hogar requiere de una serie de medidas como:

- Impulsar y desarrollar la **formación de los profesionales** en los distintos ámbitos de atención, en la situación de las personas sin hogar y el modo de trabajar con ellos. Muy especialmente se debe intensificar la formación en los ámbitos sanitario, cuerpos y fuerzas de seguridad, servicios públicos de empleo, justicia, así como en aquellos servicios en los que la presencia de las personas sin hogar es relevante (transporte, servicios de limpieza...).
- Establecer vías de **cooperación** entre profesionales de la salud y quienes ejercen el papel de acompañamiento de referencia de la persona sin hogar.
- Contar con un protocolo de derivación de personas sin hogar tras el alta hospitalaria así como contar con centros especializados dotados de recursos sanitarios suficientes para la atención de personas sin hogar que no requieran hospitalización, bien sea durante su **convalecencia**, bien sean personas sin hogar con enfermedades terminales.
- Facilitar el **empadronamiento** de todas las personas sin hogar que residan habitualmente en la localidad con independencia de su lugar de pernocta en los términos contemplados en el apartado 3.3 de la Resolución de 16 de marzo de 2015 del Ministerio de la Presidencia sobre instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.
- Facilitar el acceso al **reconocimiento de la discapacidad** así como garantizar que todos los recursos para personas sin hogar cumplen la legislación de accesibilidad universal y están adaptados a sus necesidades especiales.
- Favorecer el acceso a los programas de **rentas mínimas de inserción**, estableciendo, si es necesario, medidas específicas y singulares que hagan efectivo dicho derecho a las personas sin hogar.

## Línea estratégica 5. Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar

Es imprescindible la erradicación de la intolerancia y de la indiferencia respecto a episodios de violencia contra personas sin hogar. Junto al pleno reconocimiento práctico de la aporofobia como un agravante en los delitos de odio será necesario también favorecer una mayor sensibilidad de todos los actores sociales, desde los centros educativos a los medios de comunicación, cuando informan sobre dichos sucesos. Será necesario avanzar también en la implicación de operadores jurídicos y organizaciones ciudadanas.

Por tanto, la erradicación de la intolerancia y de la indiferencia respecto a episodios de violencia contra personas sin hogar, requiere de las siguientes actuaciones:

- Trabajar en la mejora de la **recogida de datos** sobre crímenes de odio contra las personas sin hogar, a través de la colaboración del Ministerio de Justicia, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Ministerio del Interior.
- Elaborar **guías de sensibilización** en relación a los crímenes de odio dirigidas a la ciudadanía en general, a profesionales sociales y jurídicos, sanitarios y de las fuerzas de seguridad.
- Avanzar en el reconocimiento práctico de la **aporofobia** como un agravante en los delitos de odio. Favorecer y apoyar su denuncia por parte de los afectados
- Respecto a las mujeres sin hogar que sufren violencia, esta Estrategia propone la creación de un protocolo y la creación de servicios especializados para la asistencia integral y multidisciplinar que garantice su protección y atención especializada.
- Establecer protocolos de colaboración entre los servicios sociales y las fuerzas y cuerpos de seguridad para prevenir y erradicar la violencia ejercida contra las personas sin hogar.

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

Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar, esto es su integridad física y psíquica, implica en primer lugar proporcionarles alojamiento, así como una red de recursos que ofrezcan servicios que permitan cubrir las necesidades básicas de las personas como paso previo para restaurar su proyecto de vida.



## Línea estratégica 6. Ofrecer un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad

De acuerdo con el enfoque orientado a la vivienda *Housing Led* por el que apuesta esta Estrategia, que otorga a la vivienda un papel relevante en la erradicación del sinhogarismo, y partiendo de las diferentes situaciones que conducen a esta situación, se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Contar con un **sistema flexible y diverso de alojamiento** para adaptarse a las necesidades y opciones de las personas: desde viviendas unipersonales o para pequeños grupos y familias hasta otros centros residenciales de diversos tamaños, centros de acogida, pasando por alojamientos de baja exigencia para aquellas personas en los que sea inviable la estancia en situaciones más normalizadas.
- Favorecer la implicación de las administraciones con competencia en materia de vivienda para facilitar el acceso de las personas sin hogar a la vivienda pública o privada.
- Apostar por un modelo de alojamiento que reproduzca las condiciones de un hogar, para evitar la estigmatización e insertar a las personas en mayores condiciones de normalidad social, garantizando el **derecho a la intimidad**, ofreciendo siempre que sea posible habitaciones individuales y espacios de convivencia no masificados.
- Procurar, en el menor tiempo posible, alojamiento a las **familias con menores** a su cargo en viviendas autónomas semituteladas.
- Aplicar el criterio de **especialización**, de manera que o bien los recursos disponibles se adapten a las diferentes necesidades de las personas sin hogar -teniéndose en cuenta la diversidad cultural y religiosa-, o bien se establezcan recursos especializados de atención según los diferentes perfiles, en especial jóvenes, personas con discapacidad y personas con trastorno mental severo.
- Impulsar el establecimiento de recursos especialmente dirigidos a mujeres.
- Garantizar, desde el sistema público de servicios sociales, que los alojamientos y servicios destinados a personas sin hogar cuentan un sistema de reclamaciones y quejas por parte de los usuarios y que se aplica debidamente.
- Velar, desde el sistema público de servicios sociales, por la adecuada aplicación de la normativa sobre el uso de los recursos. Se

promoverá el establecimiento de Reglamentos de funcionamiento para centros públicos o dependientes de entidades sociales como instrumento para garantizar los derechos y deberes de los usuarios.

## Línea estratégica 7. Aplicación del método *housing first*

Esta Estrategia impulsa el modelo de intervención denominado *Housing First* (“la vivienda primero”) que utiliza la vivienda autónoma como palanca para la creación de confianza, aceptabilidad de la Red de Recursos, descubrimiento y activación de capacidades y normalización. Está dirigido prioritariamente a personas sin hogar con una situación cronificada y con grave deterioro de sus condiciones físicas o psíquicas.

La aplicación de este modelo requiere la puesta en marcha de las siguientes actuaciones:

- Ofrecer a estas personas **acceso inmediato a viviendas independientes** de modo permanente e incondicional, junto con un proceso de intervención social basado en apoyos continuados, durante el tiempo y con la intensidad que la persona solicite y teniendo siempre en cuenta sus elecciones.
- Seguir favoreciendo la **implicación de las administraciones** con competencias en materia de vivienda para contar con un parque de viviendas públicas que puedan ser destinadas a esta finalidad, incluyendo asimismo la vivienda privada procedente de las entidades bancarias, buen ejemplo de ello es la iniciativa de creación del Fondo Social de Vivienda, promovido por el Gobierno en 2013.
- Promover la **difusión y conocimiento** sobre esta metodología innovadora a través de diversas iniciativas como la formación de los profesionales que atienden a las personas sin hogar, el intercambio de buenas prácticas y la realización de estudios que permitan evaluar la eficacia de la aplicación de este método en nuestro país.

## Línea estratégica 8. Mejora de los recursos dirigidos a las personas sin hogar

Junto a los recursos de alojamiento, las personas sin hogar deben contar con otro tipo de recursos especializados dirigidos a su activación durante el día y a su atención en la calle. La exposición a la calle que sufren las personas

sin hogar provoca que su derecho a la intimidad sea fácilmente vulnerado y a que sus bienes esenciales estén continuamente en riesgo. Esa discriminación debe ser evitada y por ello se debe velar porque sus bienes personales esenciales no sean embargados en la calle o en centros sin que se sigan los procedimientos necesarios en cualquier operación de ese tipo; debería facilitarse que las personas sin hogar puedan disponer de consignas en algunos centros para la custodia de su documentación y objetos esenciales.

Para trabajar en la mejora de estos recursos se podrían llevar a cabo las siguientes medidas:

- Fomentar el establecimiento de **centros activos de día** como espacios en los que las personas reconstruyen una red de relaciones que aumenten sus habilidades y disposiciones sociales realizando actividades de mejora y participación social.
- Dotar a los municipios de **servicios de emergencia social** y de **trabajo de calle**, como redes de recursos diferenciadas.
- Promover la formación de **equipos mixtos de trabajo de calle** compuestos por profesionales sociales y profesionales de la salud, que actuarán en coordinación con el conjunto de la red de recursos.
- Favorecer la participación de personas **voluntarias** en el trabajo de calle con personas sin hogar.
- Establecer un **protocolo de actuación con las fiscalías** para determinar criterios de intervención con personas sin hogar en situación de calle con un deterioro extremo, de modo que se garantice una tutela judicial efectiva.
- Elaborar una **guía de recursos** con información integral, accesible y comprensible de la red de recursos existentes en cada localidad.
- Favorecer estrategias de intervención prioritaria con mujeres en situación de calle, así como con personas con trastorno mental severo.
- Aplicar el criterio de **especialización** a estos recursos, teniendo en cuenta la diversidad cultural y religiosa, además de la atención según los diferentes perfiles.

## Objetivo 4. Restaurar el proyecto de vida

La vía que logra que la persona supere sosteniblemente la carencia de hogar es la restauración de su proyecto de vida, que requiere, no solo la provisión de los recursos materiales necesarios sino también de un trabajo personal y social muy intenso que permita a la personas vincularse de nuevo con la comunidad y recuperar una vida autónoma.

El reforzamiento de la persona, su revinculación y la restauración del proyecto de vida no constituyen una fase de actividades exclusivas sino que debe ser una función integrada en el modelo de intervención social de todos los servicios a los que acceda, comenzando por los de acción temprana y seguridad de vida.

La ayuda que se preste para restaurar el proyecto de vida debe estar incorporada en todas las acciones de los recursos, con el objeto de fortalecer la autonomía y capacidades de cada individuo a través de su participación en la toma de decisiones, de la asunción de mayores responsabilidades y la mejora de su autoestima así como generar capital social a través del aumento la confianza en la sociedad, impulso de actividades grupales, promoción de la participación activa en la sociedad, mejora de las habilidades sociales y comunicación.

## Línea estratégica 9. Aplicación del método de gestión de caso

Para garantizar el necesario acompañamiento social se apuesta por la aplicación del método de “*case management*” que se basa en la gestión coordinada, centrado en la persona, dotando de unidad al conjunto de actuaciones desde el primer momento en que la persona se queda sin vivienda.

Para la promoción y desarrollo de esta metodología de trabajo, se proponen las siguientes actuaciones:

- Promover la **formación** en esta metodología de los profesionales que llevan a cabo el acompañamiento social de las personas sin hogar.
- Llevar a cabo actividades de **divulgación** y **evaluación** de las prácticas realizadas con la misma.

## Línea estratégica 10. Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar

El empleo constituye uno de los principales instrumentos para lograr la inserción social de las personas sin hogar. En concreto, las empresas de inserción social suponen un marco eficaz para la adquisición de experiencia laboral y de normalización en este ámbito. Las recientes modificaciones normativas operadas por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan

medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, refuerzan los incentivos a la contratación tanto por parte de estas empresas como por las empresas del mercado de normalizado de trabajo que contraten trabajadores provenientes de las empresas de inserción.

Lograr la inserción laboral de las personas sin hogar que sean empleables requerirá de las siguientes medidas:

- Reforzar los programas mixtos de empleo y formación, así como los de **formación laboral** y de **educación de adultos** adaptándolos a las personas sin hogar. Para ello se requiere la adaptación metodológica y de contenidos de la formación a las diferentes situaciones en que se encuentran las personas sin hogar.
- Promocionar la **colaboración con las empresas** a través de los siguientes aspectos:
  - Mejorando el conocimiento que los profesionales de la responsabilidad social corporativa tienen sobre las personas sin hogar.
  - Implementando programas de *mentoring* con profesionales de pymes y grandes empresas en sectores productivos que puedan ser adecuados y aumenten la empleabilidad de las personas sin hogar.
- Favorecer la contratación de las personas sin hogar en las empresas de inserción y en el mercado normalizado de trabajo.

## Línea estratégica 11. Establecer medidas de rearraigo en la comunidad

Para lograr la reintegración social de las personas sin hogar es preciso establecer métodos innovadores para la recuperación de vínculos significativos de la persona. Entre otras, se proponen las siguientes medidas:

- Promover programas dirigidos a la reconciliación y reintegración familiar a través del asesoramiento a las personas sin hogar y sus familias para alcanzar el óptimo posible en dicha relación
- Impulsar el asociacionismo de las personas sin hogar así como apoyar el movimiento asociativo que favorezca su inclusión y participación.
- Capacitar y dotar de medios a las personas sin hogar para el acceso y uso de las redes sociales

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

Si bien el Sistema Público de Servicios Sociales incorpora los recursos y servicios de atención a las personas sin hogar, y se ha venido consolidando en los últimos años, también se constata el estado fragmentario y desigual de la atención a estas personas en el conjunto del territorio español, lo que requiere de un esfuerzo por ordenar y mejorar un sistema público –en colaboración con las organizaciones ciudadanas- que dé respuestas a las necesidades actuales de la sociedad.

Por otra parte conscientes de que la eficacia en la ayuda a las personas sin hogar depende en gran parte de la información disponible, esta Estrategia propone mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación.

### Línea estratégica 12. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar.

La atención a las personas sin hogar es una responsabilidad pública que se ha venido desempeñando en estrecha colaboración con el tercer sector. Esta Estrategia apuesta por un **liderazgo del sector público** y en especial, de las **administraciones locales** que son quienes ostentan y ejercen la responsabilidad más directa en la atención a las personas sin hogar. Por ello, es prioritario reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar que debe velar en cada territorio para que cada persona sin hogar cuente con el soporte necesario y de calidad que necesite. Asimismo, teniendo en cuenta que la atención a las personas sin hogar no ha sido prestada de modo igualmente suficiente en todos los territorios y localidades, es preciso un compromiso público que garantice que en cada comunidad autónoma y localidad se presta la atención mínima necesaria para que las personas puedan sostener su vida y superar el problema de sinhogarismo, para lo cual se proponen las siguientes líneas de actuación:

- Crear, en el marco del **Sistema Público de Servicios Sociales**, y en colaboración con el tercer sector, una acción pública integral en cada territorio proporcionando los recursos necesarios para su sos-

tenimiento, además de aquellos medios e iniciativas que la ciudadanía quiera sumar.

- Conformar, dentro del Sistema Público de Servicios Sociales y en colaboración con el tercer sector, la **Red de Recursos para la Atención a Personas Sin Hogar**, compuesta por el conjunto de acciones de las administraciones y el tercer sector en cada uno de los territorios, identificando todos los recursos, servicios y acciones que pueden dar soporte a las personas sin hogar. Se elaborará un directorio nacional con todos ellos y se establecerá la información mínima que contendrá.
- Garantizar, desde el Sistema Público de Servicios Sociales, que los servicios que en su territorio se presten a las personas sin hogar sean realizados sujetos a las normativas públicas y con absoluto respeto a la dignidad de las personas.
- Elaborar y aprobar en los distintos niveles de la Administración **planes de atención integral a personas sin hogar**, en diálogo con el tercer sector y las propias personas sin hogar, que en el ámbito temporal de esta Estrategia permitan concretar medidas y actuaciones que contribuyan a alcanzar los objetivos previstos en la misma.
- Crear en las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla **mesas interdepartamentales de cooperación** en las que participen todos los departamentos con responsabilidad en las áreas relacionadas con la atención a las personas sin hogar, en especial, estarán los departamentos de servicios sociales, salud pública, vivienda, empleo y educación, participación ciudadana y voluntariado, seguridad pública y protección civil, emergencias, estadística y limpieza urbana.
- Promover mesas de coordinación en el ámbito local en las que participen redes públicas, sociales y las propias personas sin hogar.

## Línea estratégica 13. Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación

Los últimos años se ha experimentado una mejora sustancial en la información sobre personas sin hogar gracias a las acciones específicas del INE. Además, diversos recuentos de personas sin hogar se han producido en varias ciudades. Consciente de que la eficacia en la ayuda a las personas sin hogar depende en gran parte de la mejora del conocimiento sobre las mismas, esta Estrategia prevé la realización de las siguientes actuaciones:

- Ampliar, mejorar y sistematizar la información disponible relativa a las personas sin hogar.
- Promover los denominados recuentos nocturnos de personas sin hogar y favorecer la definición de una metodología común para que los datos puedan ser comparables entre ciudades.
- Promover la recogida de datos sobre la mortalidad y morbilidad de las personas sin hogar
- Incluir preguntas específicas cada tres años en alguna de las encuestas elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), con el objeto de conocer mejor la opinión de la población española sobre las personas sin hogar.
- Adecuar la información de la Encuesta sobre Personas sin Hogar y de la Encuesta sobre Centros de Atención a Personas sin Hogar a la evaluación de la Estrategia.
- Impulsar la organización de seminarios dirigidos a la difusión, estudio e intercambio de buenas prácticas sobre todos los aspectos relativos a las personas sin hogar
- Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los estudios relativos a las personas sin hogar. Llevar a cabo un estudio sobre mujeres sin hogar.
- Promover la realización de estudios sobre el envejecimiento prematuro que sufren las personas sin hogar, así como sobre los jóvenes sin hogar y las personas mayores en situación de calle.



## 6. Evaluación y financiación de la estrategia

La evaluación de la Estrategia valorará el cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma a través del seguimiento de los indicadores propuestos para cada uno de ellos y será el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el responsable de su realización. Este seguimiento se efectuará mediante la elaboración de un Informe intermedio en el año 2019 y un Informe final en el año 2021.

Para la elaboración de estos informes se contará con la colaboración y valoración de los distintos departamentos de la Administración General del Estado que han participado en la elaboración de la Estrategia, por las comunidades autónomas, FEMP y las grandes ciudades y por el Tercer Sector de Acción Social. Además, al ser una estrategia en el marco de la Unión Europea, se promoverá la participación de otros países que cuenten con estrategias para personas sin hogar así como de FEANTSA.

En cuanto a la **financiación** de la Estrategia se ha de tener en consideración la distribución territorial de competencias de los distintos niveles de las administraciones públicas en España. Por tanto, el establecimiento de las diferentes partidas presupuestarias que financiarán las actuaciones derivadas de las líneas contenidas en esta Estrategia provendrá tanto del ámbito estatal, como del autonómico y del local, de acuerdo con lo que establezcan los Planes de Atención Integral a Personas Sin Hogar en los distintos niveles de la Administración.

Esta Estrategia impulsa una reforma para modernizar la atención a las personas sin hogar en el conjunto del país y por ello la primera etapa de su aplicación se caracterizará por un tiempo de construcción de la arquitectura institucional y dotación de planes. Cuando se diseñen los Planes de Atención Integral en cada territorio, se podrá concebir la escala de inversión necesaria en cada una de las comunidades autónomas y administraciones locales. La Administración General del Estado 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.



# 7. Objetivos de la Estrategia e indicadores

## Objetivos Generales de la Estrategia<sup>17</sup>

1. Reducir el número total de personas sin hogar

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 22.938                | 20.000        | 18.000        | Encuesta INE-Personas |

2. Reducir el número de mujeres sin hogar

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 4.513                 | 3.044         | 2.044         | Encuesta INE-Personas |

3. Reducir el número de hombres sin hogar

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 18.425                | 16.956        | 15.956        | Encuesta INE-Personas |

4. Reducir el porcentaje de jóvenes (entre 18 y 29 años) sin hogar

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 19,33%                | 13%           | 8%            | Encuesta INE-Personas |

5. Reducir el porcentaje de mayores de 64 años sin hogar

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 3,83%                 | 2,5%          | 1,5%          | Encuesta INE-Personas |

<sup>17</sup> Los datos de referencia a 2015 están extraídos de la Encuesta de personas sin hogar del INE del año 2012

6. Reducir el porcentaje de personas que pernoctan en espacios públicos, alojamientos de fortuna y pisos ocupados

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 35,31%                | 25%           | 15%           | Encuesta INE-Personas |

7. Reducir el porcentaje de personas sin hogar con enfermedades graves

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 30,72%                | 20%           | 15%           | Encuesta INE-Personas |

8. Reducir el porcentaje de personas sin hogar con adicciones

| Cuantificación a 2015 | Objetivo 2018 | Objetivo 2020 | Fuente                |
|-----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| 37,34%                | 32%           | 25%           | Encuesta INE-Personas |

## Indicadores para el seguimiento de la Estrategia

### Objetivo 1.- Prevención del sinhogarismo

|  | Indicador   | Fuente   |
|--|---|--|
| <b>Servicios de asesoramiento y apoyo para evitar la pérdida de vivienda</b> | 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 | Elaboración propia en colaboración con las CCAA y la FEMP  |
| <b>Prevención del sinhogarismo en general</b>                                | Número de protocolos establecidos para la detección e intervención temprana del sinhogarismo.   | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Cº de ONG de Acción Social |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <b>Prevención del sinhogarismo en el colectivo de reclusos y ex reclusos</b> | Número de personas sin hogar que han estado en prisión  | Encuesta INE-Personas  |
|  | Número de programas de tratamiento e intervención específicos para personas reclusas para facilitar su integración social | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Cº de ONG de Acción Social |
| <b>Prevención del sinhogarismo en el colectivo de jóvenes extutelados</b>    | Número de personas sin hogar que han estado en centros de menores   | Encuesta INE-Personas  |
|  | Número de programas de atención dirigidos a jóvenes extutelados para facilitar su integración social                      | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Cº de ONG de Acción Social |

## Objetivo 2.- Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación de las personas sin hogar

|   | <b>Indicador</b>  | <b>Fuente</b>  |
|---|---|--|
| <b>Sensibilización social</b>                                       | Número de campañas de sensibilización realizadas para hacer más comprensible el fenómeno del sinhogarismo | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Cº de ONG de Acción Social |
| <b>Formación profesionales</b>                                      | Número de acciones formativas dirigidas a los distintos profesionales que trabajan con personas sin hogar | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Cº de ONG de Acción Social |
| <b>Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar</b> | Número de guías de sensibilización sobre los crímenes de odio   | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y Cº de ONG de Acción Social |
|   | Número de denuncias por aporofobia.   | Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio. Min. Interior.<br><br>Observatorio Hatento    |
|   | Número de personas sin hogar que han sido víctima de agresiones.  | Encuesta INE-Personas  |

|  |   |                       |
|--|---|-----------------------|
| <b>Acceso a los servicios sanitarios</b> | Número de personas sin hogar con tarjeta sanitaria  | Encuesta INE-Personas |
| <b>Discapacidad</b>                      | Número de personas sin hogar con discapacidad reconocida  | Encuesta INE-Personas |
| <b>Empadronamiento</b>                   | Número de personas sin hogar empadronadas   | Encuesta INE-Personas |
| <b>Garantía de rentas</b>                | Número de personas sin hogar que cuentan con una prestación económica no contributiva (incluidas las RMI) | Encuesta INE-Personas |

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

|                                     | <b>Indicador</b>   | <b>Fuente</b>  |
|-------------------------------------|--|--|
| <b>Tiempo sin alojamiento</b>       | Número de personas sin hogar que llevan más de tres años sin alojamiento propio                                | Encuesta INE-Personas  |
|                                     | Número de personas sin hogar que llevan menos de un año sin alojamiento propio                                 | Encuesta INE-Personas  |
| <b>Equipos de atención en calle</b> | Número de localidades que cuentan con equipo de atención en calle  | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
|                                     | Número de personas, profesionales o voluntarias, que participan en los equipos de atención directa en la calle | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
| <b>Recursos de baja exigencia</b>   | Número de localidades que cuentan con recursos de baja exigencia   | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |
|                                     | Número de plazas en recursos de baja exigencia   | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |
| <b>Centros de día</b>               | Número de plazas en centros de día   | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |
|                                     | Número de localidades que cuentan con un centro de día para personas sin hogar                                 | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |

|                                  |   |  |
|----------------------------------|---|--|
| <b>Servicio de ropero</b>        | Número de instalaciones ropero para proporcionar prendas de vestir  | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |
| <b>Servicios de comedor</b>      | Número de comedores sociales  | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |
|                                  | Número de plazas en comedores sociales  | Elaboración propia a partir del Directorio de centros del INE  |
| <b>Viviendas</b>                 | Número de viviendas para personas sin hogar   | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
|                                  | Número de personas alojadas en viviendas para personas sin hogar  | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
| <b>Pensiones</b>                 | Número de plazas en pensiones   | Encuesta INE-Centros   |
| <b>Housing First</b>             | Número de viviendas para personas sin hogar basadas en la metodología Housing First   | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
|                                  | Número de acciones dirigidas a la difusión y promoción del conocimiento sobre la metodología Housing First                    | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
| <b>Guía de recursos para PSH</b> | Número de localidades (capitales de provincia y otros municipios con más de 200.000 hab) que cuentan con una guía de recursos | Elaboración propia en colaboración con las CCAA y la FEMP  |

## Objetivo 4.- Restaurar el proyecto de vida

|                        | <b>Indicador</b>   | <b>Fuente</b>  |
|------------------------|--|--|
| <b>Gestión de caso</b> | Número de acciones formativas en la metodología de Gestión de caso | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Empleo</b>                          | Número de personas sin hogar con empleo  | Encuesta INE-Personas  |
|  | Número de personas sin hogar en desempleo  | Encuesta INE-Personas  |
|  | Tiempo de búsqueda de empleo de las personas sin hogar en paro                         | Encuesta INE-Personas  |
|  | Número de personas sin hogar en búsqueda de empleo                                     | Encuesta INE-Personas  |
| <b>Formación laboral y pre-laboral</b> | Número de plazas dirigidas a la formación laboral y prelaboral para personas sin hogar | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |

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

|   | <b>Indicador</b>   | <b>Fuente</b>  |
|---|--|--|
| <b>Planes de atención integral a personas sin hogar</b> | Número de planes específicos para la atención a las personas sin hogar, elaborados por los distintos niveles de la administración. | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
| <b>Mesa Interdepartamental de Cooperación</b>           | Número mesas interdepartamentales de cooperación creadas.  | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
| <b>Mejora del conocimiento</b>                          | Número de localidades en las que se realizan recuentos nocturnos de personas sin hogar   | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |
|   | Número de seminarios dirigidos a mejorar el conocimiento sobre las personas sin hogar  | Elaboración propia en colaboración con los departamentos de la AGE, CCAA y FEMP y C° de ONG de Acción Social |



Esta Estrategia es el instrumento que propone el Gobierno para dar respuesta a la situación de las personas sin hogar y crear un marco integral de actuación con este colectivo. Hasta la fecha no había existido en España un planteamiento global coordinado y comprensivo de todas las administraciones públicas para abordar la problemática de la carencia de hogar.

Con el horizonte final de la erradicación del sinhogarismo en nuestro país, mediante el objetivo a medio plazo de la reducción progresiva del número de personas que están sin hogar, así como mediante su prevención y la mejora de sus condiciones de vida, esta Estrategia se ha elaborado con todos los agentes implicados en su puesta en marcha: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como el Tercer Sector de acción social y las propias personas sin hogar.

