SERVICIOS Y CENTROS DE ATENCIÓN PARA PERSONAS SIN HOGAR

Documento de Trabajo

Donostia-San Sebastián

Julio 2004

1. INTRODUCCIÓN

Las personas sin hogar viven una situación extrema de exclusión social. La exclusión social, a su vez, es un fenómeno multicausal, definido por la acumulación de carencias en diversas esferas: recursos económicos, relaciones sociales, empleo, salud o vivienda. Desde ese punto de vista, es lógico y conveniente que los servicios creados para atender a estas personas sean diversos, y que respondan a objetivos variados. En vías de superarse la lógica asistencialista que se limitaba a cubrir las necesidades básicas de las personas sin hogar en términos de alimentación, alojamiento y vestido, la red de servicios existente en la actualidad está mucho más orientada a la incorporación social de esas personas e incide –sin descuidar la cobertura de las necesidades básicas– en áreas tan dispares como la inserción laboral, la salud mental o el (re)establecimiento de relaciones sociales y personales.

El perfil de las personas que recurren a estos servicios es también variado –inmigrantes, jóvenes, adultos/as, familias, personas con drogodependencias o con problemas de salud mental–, lo que conduce igualmente a la diversificación de los recursos.

La variedad de los servicios y centros existentes hace imprescindible, de cara a su planificación y a su mejora, establecer un catálogo ordenado y coherente, que agrupe las diferentes intervenciones en función de sus objetivos, del contexto en el que se desarrollan y del tipo de población al que se dirigen. Esa variedad hace también necesario un conocimiento amplio de las experiencias que se desarrollan en otros lugares y de sus resultados.

Teniendo en cuenta esas necesidades, los objetivos de este documento son los siguientes:

- definir un catálogo ordenado y coherente de servicios y centros de atención para personas sin hogar;
- describir su funcionamiento y sus características, detallando sus destinatarios, fórmulas organizativas y de acceso y la valoración que puede hacerse de sus resultados;
- señalar los principios básicos que determinan en la actualidad la prestación de servicios a las personas sin hogar en los países de nuestro entorno, así como las condiciones generales que pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de esos servicios;
- valorar tanto la utilidad de esos recursos como la adecuación de esos principios en el contexto guipuzcoano en función de las características de la población sin techo del territorio y de nuestra realidad institucional, y de esta forma servir de documento base para la elaboración de una propuesta de red de servicios.

La metodología seguida para la elaboración del documento se ha basado en la búsqueda, selección y revisión de la bibliografía sobre planes y programas de atención a personas sin hogar en otros países de Europa y América, y en otras Comunidades Autónomas del Estado español. En el Anexo 1 se incluye un listado completo de todas las referencias bibliográficas consultadas.

A la hora de seleccionar los programas y servicios que forman parte del catálogo propuesto, se ha recurrido a una definición relativamente restrictiva del concepto de *sinhogarismo*, y se han utilizado indistintamente tres términos –indomiciliado, persona sin hogar y persona sin techo– que, estrictamente, responden a realidades diferentes. Aunque existe un consenso generalizado en considerar como personas sin hogar también a quienes viven en alojamientos precarios, inseguros o inadecuados, este documento se refiere principalmente a las personas que carecen de domicilio estable, lo que les lleva a vivir y dormir en la calle, y/o a utilizar la red de recursos para personas sin hogar.

Esta definición, en cualquier caso, entraña una considerable variedad de situaciones y de necesidades. Para hacerla más operativa, a la hora de seleccionar los programas y servicios expuestos, se ha dado prioridad a los orientados a los perfiles de personas sin

hogar más habituales en nuestro contexto. En ese sentido, y aunque el objeto de este informe no es describir las características de las personas sin techo radicadas o de paso por nuestro territorio, pueden distinguirse –dentro de un continuo de situaciones y necesidades– al menos cuatro perfiles específicos:

- transeúntes o personas con gran movilidad geográfica y un deterioro psicosocial variable, que realizan un uso ocasional de los servicios y se encuentran de paso hacia otras ciudades o países;
- personas o familias inmigrantes, normalmente recién llegadas al Territorio, que carecen de domicilio estable pero no presentan, en general, características de exclusión o deterioro psicosocial grave o permanente;
- personas en situación cronificada de exclusión social y con un deterioro psicosocial severo, radicadas desde hace tiempo en nuestro territorio, u originarias del mismo, que pueden utilizar o no los recursos para personas sin techo;
- personas que aún disponiendo de domicilio (más o menos precario) viven en una situación de exclusión o de deterioro psicosocial grave, comparten con las personas sin techo una serie de recursos básicos, y/o han hecho de la calle su contexto habitual de vida.

1.2. El catálogo de servicios y centros

Tal y como se acaba de señalar, con este trabajo se pretende, en primer lugar, definir un catálogo ordenado y coherente de servicios y centros de atención a personas sin hogar.

La propia distinción entre servicios y centros plantea, al margen de la definición concreta que quiera dársele a cada término[1], una primera dificultad en la medida en que muy diversos servicios son prestados en los mismos centros y, al mismo tiempo, centros muy diversos prestan los mismos servicios, es decir, cubren las mismas necesidades. Si bien es cierto que los centros ocupan un lugar prioritario a la hora de la conceptualización de los servicios, y que nuestra imagen de la red de atención se articula en función de éstos, se ha optado para este trabajo –en la medida de lo posible y en la idea de que,

[1] P. Cabrera Cabrera, en su *Acción social con personas sin hogar en España*, define el centro como "un lugar dotado de una infraestructura física y una dirección identificable en el que se ofrecen determinados servicios y prestaciones a la gente sin hogar"; los servicios como el "conjunto ordenado de actividades y prestaciones orientado a satisfacer una necesidad específica de la gente sin hogar"; y las prestaciones como "bienes o actividades ofrecidos a las personas sin hogar".

en realidad, el centro no es otra cosa que su programa– por clasificar los recursos en función de las necesidades que cubren y/o de los servicios que prestan, y no de los contextos en los que se producen. El Anexo 2 se ofrecen una serie de cuadros sinópticos en los que se resumen los servicios incluidos en el catálogo, su definición y los centros o contextos en los que se prestan habitualmente.

Un segundo problema inherente a la ordenación de los recursos para personas sin techo es que, más aún que en otros ámbitos de la acción social, los diversos programas constituyen un continuo –diseñado además para cubrir prácticamente todas las necesidades de las personas– y se solapan y superponen continuamente. Desde ese punto de vista, toda división es artificial y arbitraria y responde, mucho más que a la realidad, a la necesidad de establecer límites y categorías que hagan posible la ordenación. De hecho, muchos de los servicios existentes en la práctica pueden corresponder a más de una categoría, por lo que podrían ser descritos en más de un apartado de este trabajo. En el Anexo 3 se incluye un esquema gráfico que ilustra el continuo de atención planteado y sus principales elementos.

Estrechamente ligada a esta cuestión, está la de la indefinición terminológica de los diferentes servicios y centros, puesto que, en los diversos idiomas, servicios muy diversos se denominan de la misma forma. Similar efecto tiene la ausencia casi generalizada de regulaciones legales que determinen las características específicas que cada tipo de centro debe reunir para ser considerado como tal. El resultado de esta indefinición conceptual y legal es que términos como centro de día, albergue, centro de acogida o vivienda con apoyo se utilizan para referirse a programas con objetivos y características muy diversas.

La definición de un catálogo de servicios y centros para personas sin hogar se enfrenta, por último, a la dificultad de establecer los límites de esa red de recursos. En ese sentido, y aún existiendo numerosos servicios ordinarios o no específicos a los que estas personas pueden y deben acceder –servicios médicos, sociales, educativos o de cualquier otra índole– sólo se incluyen en este catálogo lo que están específica o prioritariamente diseñados para atender a esta población. Por esa razón, pese a su importancia a la hora de abordar de una u otra manera los problemas de las personas sin hogar, sólo se han abordado tangencialmente en este trabajo dispositivos como los Servicios Socia-

les de Base o políticas como las de vivienda, aún las destinadas a las personas con pocos recursos económicos.

1.3. La descripción de las experiencias

Al margen de su ordenación, el documento ofrece también una descripción de los programas y centros de ese catálogo y resume algunas experiencias aplicadas fuera del territorio guipuzcoano. De cada tipo de programa se han detallado las siguientes características:

- definición y objetivos;
- características básicas;
- población destinataria;
- experiencias de interés;
- aplicabilidad en Gipuzkoa.

Por las razones que se detallan a continuación, a la hora de la selección de las experiencias reseñadas la búsqueda se ha centrado básicamente en seis áreas geográficas específicas:

- Reino Unido y Francia, en Europa;
- Estados Unidos, en América;
- Madrid, Bilbao y Vitoria–Gasteiz, en el Estado español.

La selección obedece a criterios muy similares: en casi todos los casos se trata –con las lógicas diferencias de escala– de territorios que han desarrollado sistemas coherentes y relativamente completos de atención a las personas sin techo y que, además, han generado abundante documentación relativa al funcionamiento y las características de los servicios que prestan.

En el ámbito internacional, el Reino Unido es una referencia inexcusable si se tiene en cuenta tanto el esfuerzo político, económico, legislativo y asistencial que se desarrolla en Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, como la ingente cantidad de documentación producida por sus instituciones, investigadores y entidades prestadoras de

servicios[2]. Francia constituye también un caso de interés, además de por la cercanía geográfica, porque comparte con nosotros determinadas características sociales e institucionales y porque ha creado en los últimos años una red innovadora de servicios basada en la atención a las urgencias sociales y en la lucha contra la exclusión social. La comparativamente menor atención prestada a los Estados Unidos –un modelo institucional y social alejado de nuestro contexto– se justifica en cualquier caso por la gravedad del problema del *sinhogarismo* en aquel país y, precisamente, por la articulación de un sistema basado en planteamientos muy distintos de los que imperan en nuestro contexto.

En un ámbito más cercano, la selección de Vitoria–Gasteiz se justifica por la existencia en esa ciudad de una red densa y diversa de servicios para las personas sin techo, así como en la relativa similitud entre Donostia y Vitoria–Gasteiz en cuanto a tamaño y condicionantes socioeconómicos e institucionales. La inclusión de Madrid y de Bilbao –dos ciudades mucho mayores, con necesidades en este terreno muy distintas a las de Gipuzkoa– se deriva de la existencia en ambas ciudades de una red de servicios amplia y diversa, algunos de cuyos elementos pueden servir de referencia para nuestro territorio. La inclusión de las otras dos capitales de la CAPV en este estudio ha puesto de manifiesto, por otra parte, que en este ámbito Donostia es de las tres capitales la que cuenta con una red de recursos más limitada e inconexa.

La atención preferente prestada a las áreas señaladas no significa que no se haya hecho referencia a experiencias desarrolladas en otros países o ciudades de nuestro entorno. Por otro lado, no se ha pretendido ofrecer una descripción exhaustiva de todos los servicios y centros existentes en esas zonas, sino de los que se han considerado más interesantes y de los que se han encontrado referencias suficientes en la literatura especializa-

[2] Las comparaciones entre el modelo británico de atención a las personas sin hogar y el de cualquier otro país debe tener en cuenta la extensión y complejidad del sistema creado en aquel país. De sus características principales debe destacarse, además de la existencia de un parque de viviendas de alquiler social relativamente amplio gestionado por ayuntamientos y asociaciones de vivienda (*housing asociations),* la existencia de un marco legal que obliga a los ayuntamientos a prestar asistencia y alojamiento a personas que, reuniendo determinadas características, son legalmente reconocidas y registradas como *homeless* o personas sin hogar. En la actualidad, sólo en Inglaterra, cerca de 100.000 familias están reconocidas como tales. Quienes no cumplen con los requisitos establecidos por la Ley –básicamente, tener menores a su cargo, no haber perdido la vivienda intencionadamente, ser menor de edad o padecer alguna minusvalía o trastorno mental– reciben también servicios específicos de atención, similares a las personas sin hogar de los demás países, pero no pueden reclamar legalmente el derecho a ser realojados.

da. En aras de la concisión, se ha ofrecido de cada servicio la información considerada más relevante. Si en el curso de la revisión del documento se considerara la necesidad o la conveniencia de profundizar en alguno de ellos, cabría procede a una búsqueda documental específica y/o a un análisis más detallado del programa o experiencia en cuestión.

Es preciso también señalar, en lo que se refiere a las experiencias de interés descritas en el documento, que se ha evitado la descripción de servicios o programas radicados en el Territorio Histórico de Gipuzkoa. Las razones de esta exclusión son dos: en primer lugar, el objetivo de tales descripciones es presentar experiencias que pueden ser desconocidas o ilustrativas para los lectores del documento, que probablemente conocen la red de recursos guipuzcoana; en segundo lugar, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, publicado por Gizaterkintza en 2003, ofrece ya una descripción suficientemente amplia de los recursos que integran la red guipuzcoana de atención a las personas sin techo. Con todo, en los cuadros sinópticos del Anexo 2 se detalla, junto a las características definitorias de cada programa, qué servicios o centros desarrollan en Gipuzkoa actividades de esa o similar índole.

Finalmente, se ha incluido en cada centro o servicio analizado un breve epígrafe sobre su aplicabilidad en el territorio de Gipuzkoa, en el que se vierten algunas consideraciones sobre la eventual necesidad de cada tipo de servicio en nuestro territorio y sobre las condiciones en las que deberían desarrollarse. Para la determinación de esa aplicabilidad se ha tenido en cuenta tanto las características básicas de la población sin techo radicada en Gipuzkoa como la realidad socioinstitucional del territorio, así como las características del actual mapa de servicios. El objeto de esos epígrafes, en cualquier caso, es el de orientar el debate y servir como base para la eventual elaboración de una propuesta de red de servicios. Desde ese punto de vista, las consideraciones expuestas en el texto pueden ser consideradas como provisionales y sujetas a revisión.

2. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN

En términos generales, podría entenderse como prevención del *sinhogarismo* toda medida orientada a dotar de alojamiento a cualquier persona que carezca de él. Más aún, cualquier forma de intervención social que evite la marginación y la exclusión social puede ser entendida como una herramienta de prevención del *sinhogarismo*, en la medida en que sea capaz de facilitar a las personas el acceso a los recursos sociales, relacionales y económicos que precisan para mantenerse de forma autónoma en su domicilio. Desde ese punto de vista, la principal estrategia para la prevención de este fenómeno sería el reforzamiento de todos los servicios sociales especializados y comunitarios no estrictamente relacionados con las personas sin hogar, así como la aplicación de políticas de vivienda, de empleo o de garantía de rentas más amplias y ambiciosas.

En términos más restrictivos, sin embargo, la prevención del *sinhogarismo* se refiere a las medidas que tienen por objetivo evitar que las personas que cuentan con un alojamiento estable e independiente lo pierdan, viéndose obligadas a vivir en la calle o a recurrir al sistema de atención a las personas sin techo.

2.1. Programas de mediación familiar

2.1.1. Definición y objetivos

La ruptura traumática de los lazos familiares constituye una de las principales razones que conducen a la pérdida de un alojamiento estable. Prevenir esas rupturas a través de sistemas de intermediación y reconciliación familiar constituye desde ese punto de vista una fórmula útil de prevención del *sinhogarismo*. El objetivo de estas intervenciones se centra en encauzar, siempre que sea posible y beneficioso para todas las partes, las ten-

siones surgidas en el ámbito familiar, evitando de esta forma el riesgo de ruptura familiar y la salida del domicilio por alguno de sus miembros.

2.1.2. Contenido de los programas

Un trabajador social o un educador especializado en intervención con familias media entre los afectados en aras de reconducir los problemas de índole familiar que puedan existir, tales como la ruptura de la pareja o los problemas entre padres e hijos. El objetivo de los mediadores es dotar a los miembros de la familia de las habilidades necesarias para gestionar adecuadamente los conflictos que genera la convivencia. En ocasiones, se trata de servicios específicamente destinados a la prevención del *sinhogarismo* y se desarrollan por ejemplo desde albergues, desde centros de día o desde equipos de intervención de calle. En otras ocasiones, se trata de servicios genéricos de mediación familiar que, a la hora de desarrollar su labor, dan prioridad a la prevención de las rupturas familiares con el objetivo de contribuir a la prevención del *sinhogarismo*. Dos características deben ser destacadas:

- En general, la reconciliación familiar no se plantea cuando han existido situaciones de violencia doméstica.
- La mediación familiar puede realizarse tanto antes de que se produzca la ruptura, como después de haberse producido. En ambos casos, la intervención resulta tanto más exitosa cuanto más rápida. En ese sentido, la detección precoz de los conflictos y/o rupturas familiares por parte de los equipos que intervienen en estas materias resulta un factor de importancia para la obtención de resultados positivos. Para ello, se ha recomendado el establecimiento de protocolos de colaboración con el sistema educativo, así como la creación de dispositivos de emergencia que puedan intervenir en momentos de crisis familiar.

2.1.3. Población destinataria

La población destinataria de este tipo de intervenciones son las unidades familiares que conviven en un mismo domicilio. Tradicionalmente, los hombres, tras la ruptura con su pareja, se han encontrado en situaciones precarias al no disponer de un alojamiento alternativo. En la actualidad, sin embargo, este tipo de servicios se orienta fundamentalmente a jóvenes y adolescentes, por una parte, y a mujeres, por otra.

2.1.4. Experiencias de interés

- En los últimos años, el Gobierno australiano ha dedicado más de 60 millones de dólares al programa *Reconnect*, a través del cual se ha creado una red de servicios para la reconciliación familiar de jóvenes en situación o riesgo de *sinhogarismo*. También en Australia, existen desde hace algunos años los denominados *Family Support and Reconciliation Services*, basados tanto en modelos de terapia familiar como en modelos de desarrollo comunitario, considerados por los evaluadores como más completos que los primeros. Las evaluaciones que se han desarrollado han puesto de manifiesto la satisfacción de los usuarios por la capacidad del servicio para mejorar la comunicación en el seno de las familias y su impacto beneficioso a la hora de intervenir en las fases previas a las crisis familiares.
- En el Reino Unido, los denominados *Adolescent Support Teams* se han desarrollado notablemente en los últimos diez años. Se trata de equipos especializados que trabajan de forma intensiva con niños mayores de 11 años derivados desde los Servicios Sociales de Base, durante un periodo medio de 12 semanas. La evaluación de la labor realizada por uno de estos equipos pone de manifiesto que gracias a su intervención se consiguió que en torno al 75% de sus usuarios continuara en el domicilio familiar. La labor de los equipos resultó particularmente eficaz, cabe añadir, en las familias con problemáticas menos severas o cronificadas. Las familias con problemáticas más graves parecen necesitar fórmulas de intervención más continuadas en el tiempo.
- El distrito londinense de Harrow ha puesto en marcha un servicio de mediación familiar que promueve la reconciliación entre las partes (*Same-day Mediation and Reconciliation*) que se caracteriza por la inmediatez en la respuesta a las situaciones de crisis familiar o de abandono del domicilio. El acceso al servicio se realiza bien a iniciativa propia de los usuarios, bien por derivación de los servicios sociales o las entidades de iniciativa social conocedoras del caso. Las labores de mediación también se realizan con los propietarios de viviendas en casos de desahucio.
- El *Message Home* es un servicio de línea telefónica de urgencia de carácter gratuito en el Reino Unido. El servicio se centra, primordialmente, en la atención a los jóvenes que se han escapado de su domicilio familiar o de algún centro de acogida; o se han visto forzados a abandonar su vivienda habitual. En muchos casos, el *Message Home* funciona a modo de puente entre los jóvenes y sus padres; en los casos en los que el retorno no es posible los jóvenes son derivados a los servicios sociales de carácter local. El 85% de los usuarios tiene menos de 18 años y en su gran mayoría son jóvenes que han abandonado la vivienda familiar. El servicio ofrece, de forma confidencial, ayuda y asesoría durante todos los días del año (servicio 24 horas). El personal está conformado por voluntarios que han sido especialmente formados para atender adecuadamente a jóvenes que han abandonado su hogar.

2.1.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Los programas de mediación familiar existen en nuestro territorio desde hace años y no parece justificarse la creación de servicios específicos de prevención del *sinhogarismo* a través de la mediación familiar. Sí parece aconsejable, por el contrario, incrementar los esfuerzos dirigidos a la detección de situaciones de conflicto –ya sean entre los miembros de la pareja o entre éstos y sus hijos/as– desde los diferentes servicios (educativos, sociales, infantiles u otros) y poner los medios para que, si lo desean, las personas afectadas puedan recibir ayuda especializada por parte de un educador familiar.

Una segunda línea de trabajo, a todas luces interesante, sería la de trabajar la mediación familiar desde los centros y programas específicos de atención a la población sin hogar, no tanto en el sentido de evitar la ruptura familiar, sino en el de reconstituir los vínculos familiares rotos y, de ser conveniente, procurar la reintegración en el domicilio de la familia de origen.

2.2. Medidas para la prevención de embargos y desahucios

2.2.1. Definición y objetivos

En diversos países se ha incrementado en los últimos años el número de personas y familias obligadas a abandonar su domicilio debido al impago de rentas o hipotecas. Aunque en países como el nuestro el acogimiento en el domicilio de un familiar suele paliar las consecuencias de estas situaciones, en los países en los que la red de protección familiar es más débil, o la dispersión geográfica de las familias es mayor, la pérdida de vivienda por desahucio o embargo es uno de los principales factores conducentes al *sinhogarismo*. Evitar que las personas se vean obligadas a abandonar su hogar por esa razón es desde esa óptica una herramienta eficaz de prevención del *sinhogarismo*.

2.2.2. Contenido de los programas

La prevención de los desahucios forma parte de la mayoría de las estrategias contra el *sinhogarismo* puestas en marcha tanto en los países anglosajones como en Francia. En algunos países –es el caso del Reino Unido o de Francia– los esfuerzos en esta materia se han centrado en los inquilinos de las viviendas de alquiler social, mientras que en otros –Estados Unidos– las medidas se han dirigido preferentemente al mercado privado de alquiler. Las medidas que pueden tomarse al respecto son varias:

- prestaciones económicas de urgencia y asesoramiento sobre eventuales derechos a prestaciones económicas que puedan ser utilizadas para el pago de la vivienda;
- creación de fondos específicos para el depósito de fianzas, gastos de acondicionamiento, etc.;
- asesoramiento para la renegociación de la hipoteca y para el pago de los atrasos;

- asesoramiento y defensa legal en caso de juicios por impago de hipotecas;
- mediación y conciliación entre inquilinos y arrendadores;
- promulgación de normativa específica que garantice los derechos de inquilinos o propietarios deudores en caso de riesgo de *sinhogarismo*;
- en los casos en los que el desahucio se debe a la conducta de los inquilinos (en el Reino Unido la conducta antisocial es causa de expulsión de las viviendas de alquiler social) se desarrollan también programas específicos de reeducación.

Las intervenciones se realizan habitualmente a demanda de los afectados (inquilinos o propietarios), aunque también existen otros sistemas como la detección sistemática de casos de embargo inminente en los juzgados. La detección precoz de las situaciones de riesgo de desahucio es considerada un factor clave a la hora de procurar una ayuda efectiva a estas personas.

2.2.3. Población destinataria

Los colectivos destinatarios son:

- Propietarios de viviendas con retrasos en el pago de sus hipotecas y/o amenazados de embargo.
- Inquilinos de viviendas de alquiler con retrasos en el pago de sus rentas y/o amenazados de desahucio. Dentro de este colectivo pueden distinguirse los inquilinos de viviendas privadas y los inquilinos de viviendas de alquiler social.

2.2.4. Experiencias de interés

- En Francia, la Ley contra la Exclusión de 1998 incorporaba una serie de disposiciones para la prevención de los desahucios con la que se pretendía, al mismo tiempo, proteger a los inquilinos 'de buena fe' con retrasos en el pago de sus alquileres y garantizar a los arrendadores el cobro de sus alquileres. Se establece así un complejo sistema que incluye la obligación de abrir un expediente social a las personas denunciadas por impago de sus alquileres antes de poder dictarse una sentencia de expulsión. Las evaluaciones realizadas hasta la fecha indican un éxito relativo de este tipo de medidas.
- En Escocia, cumpliendo determinadas condiciones, los propietarios de viviendas que van a ser embargadas pueden vender su vivienda a un operador privado de viviendas de alquiler social y permanecer en ella como inquilinos (*Mortgage to rent schemes*). El nuevo propietario puede recibir ayudas económicas para la compra de la vivienda y/o para su reparación. En esa misma línea, diversos municipios escoceses han puesto en marcha un sistema por el cual las personas que van a ver embargada su vivienda pueden llegar a un acuerdo de co-propiedad con el Ayuntamiento, sin llegar a ser desalojadas.
- Desde 1989, las entidades que gestionan albergues de emergencia en Estados Unidos pueden recibir financiación federal para prestar servicios de prevención del *sinhogarismo*.

Entre estos, los más habituales son los destinados a prevenir los embargos y desahucios: prestaciones económicas de urgencia, sistemas de mediación entre inquilinos y arrendadores, fondos de reserva para el pago de fianzas de alquiler, asesoramiento jurídico, etc. Las prestaciones económicas señaladas sólo pueden ser concedidas si:

- son imprescindibles para evitar la salida del domicilio;
- el impago se ha debido a una pérdida repentina de ingresos; y
- existe una posibilidad cierta de que se pueda retomar en un plazo razonablemente breve el pago del alquiler o hipoteca.

- Para evitar que una persona se vea privada de acceder a un alquiler por no poder abonar la fianza, se han desarrollado en el Reino Unido los denominados *Deposit Guarantee and Bond Schemes*, a través de los cuales determinadas entidades avalan a una persona y se comprometen a abonar su fianza en caso de desperfectos o impagos. Si tales situaciones se producen, la entidad gestora del fondo se encarga de recuperar el dinero aportado al arrendador. En lugar del aval, algunas entidades facilitan el pago de la fianza a través de préstamos que el beneficiario devuelve en varios plazos.
- En Viena, desde los Juzgados se notifican a un servicio especializado –FAWOS– los embargos y desahucios previstos y sus fechas. Los profesionales de la asociación se ponen en contacto con las personas afectadas y les ofrecen una amplia gama de servicios: asesoramiento sobre sus derechos y sobre recursos alternativos de vivienda, elaboración de un plan económico personal, renegociación de la situación con los propietarios, etc.

2.2.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En países como el nuestro, las familias que pierden su vivienda se benefician a menudo de la protección de otros miembros de su familia (padres, hermanos, etc.) a quienes acuden en caso de necesidad. Por otra parte, no hay datos que indiquen que el número de embargos y/o desahucios se haya incrementado en los últimos años. Sin embargo, la situación del mercado inmobiliario en nuestro territorio y el elevado endeudamiento al que están sometidas muchas familias aconseja adoptar medidas que puedan prevenir la pérdida de su vivienda por parte de las familias en situación más precaria.

Desde ese punto de vista, el Plan Vasco de Inserción establece como objetivo la creación, en colaboración con las Cajas de Ahorro, de sistemas de acceso a créditos de urgencia que podrían utilizarse para afrontar estas y otras situaciones de emergencia relacionadas con la vivienda. La creación de prestaciones específicas de ayuda a la vivienda –similares a las que existen en otros países– facilitaría también el pago de rentas e hipotecas por parte de las familias en riesgo de pérdida de su vivienda.

2.3. Preparación para la desinstitucionalización

2.3.1 Definición y objetivos

En muchas ocasiones, las personas que abandonan un centro residencial lo hacen sin disponer de un alojamiento en el que vivir una vez fuera de la institución. En la medida en que muchas de estas personas no pueden volver al domicilio en el que residían con anterioridad, el riesgo de *sinhogarismo* es especialmente alto entre estas personas recién desinstitucionalizadas, aún cuando su salida del medio residencial se haya realizado en una fecha conocida con meses o años de antelación. El objetivo de este tipo de programas es, por tanto, garantizar que en el momento de la desinstitucionalización la persona que abandona el centro cuente con un domicilio y con los recursos necesarios para llevar una vida independiente.

2.3.2. Contenido de las medidas

Las medidas que se desarrollan en este campo son las siguientes:

- Elaboración de protocolos de alta. La necesaria coordinación entre los diversos servicios que pueden jugar algún papel en el momento de la desinstitucionalización –el centro residencial o de internamiento en cuestión, servicios sociales, de empleo, de vivienda, etc.– establecen en un protocolo consensuado las acciones y medidas que deberían desarrollar para preparar la inserción en la vida ordinaria. A menudo, los protocolos incluyen las medidas de seguimiento y apoyo que se han de adoptar en los primeros meses (*aftercare plans*).
- Orientación y asesoramiento individualizado. Una de las medidas que más habitualmente se pone en práctica es el asesoramiento individualizado acerca de las posibilidades de alojamiento y empleo existentes en el exterior, y la ayuda en la tramitación de solicitudes de alojamiento, de empleo o de prestaciones económicas.
- Prestación de ayudas económicas específicas. En determinados casos, se conceden prestaciones económicas específicas para afrontar los gastos extraordinarios –entre ellos los derivados del acceso a una vivienda independiente– asociados a la desinstitucionalización: pago de fianzas, ayudas para el equipamiento de la vivienda y otras similares.

- Ayudas al mantenimiento del domicilio anterior. En algunos países existen mecanismos dirigidos a evitar, sobre todo cuando los periodos de internamiento previstos no son muy largos, que las personas institucionalizadas pierdan su domicilio, permitiendo, por ejemplo, que sigan percibiendo las ayudas económicas de vivienda durante el periodo de institucionalización.
- Ingreso temporal en albergues o pisos tutelados. En la medida en que la prevención del *sinhogarismo* tiene también como objetivo fomentar la vida independiente, este tipo de recursos se plantean como una etapa de transición entre el centro residencial y la vivienda ordinaria, y se analizan con más detalle en el capítulo dedicado a las fórmulas de alojamiento destinadas a las personas sin hogar.

Obviamente, la articulación eficaz de estas medidas requiere un compromiso firme y activo tanto por parte de los centros residenciales y/o de internamiento como de los servicios comunitarios, sociales, de empleo y de vivienda del entorno en el que la persona desinstitucionalizada tiene previsto (re)asentarse.

2.3.3. Población destinataria

La población a la que se dirigen estos programas es aquella que abandona, o va a hacerlo en breve plazo, un centro o institución en el que ha residido hasta la fecha. Más concretamente, este tipo de servicios se dirige preferentemente a personas que abandonan las siguientes instituciones:

- prisiones;
- centros sanitarios: hospitales de larga estancia, centros de tratamiento psiquiátrico y de atención a las toxicomanías;
- centros de protección de menores;
- fuerzas armadas.

No existen requisitos específicos para participar en dichos programas, al margen de carecer de vivienda en el momento del alta o excarcelación.

2.3.4. Experiencias de interés
– El Reino Unido promulgó en 2000 una Ley que regula los procedimientos para la desinstitucionalización de las personas menores de edad acogidas en centros de protección (*Children Leaving Care Act*).
– Algunas prisiones británicas han experimentado con sistemas de gestión de casos que facilitan a los internos que terminan su condena un acompañamiento social antes y después de la excarcelación (en algunos casos, se ha recomendado la puesta en práctica de servicios de *mentoring* o tutelaje, por medio de los cuales una persona del entorno del ex recluso es quien ofrece ese acompañamiento). Otras ofrecen a los internos que van a ser excarcelados folletos y guías de recursos en los que se detallan las ayudas a las que tienen acceso y las entidades a las que pueden acudir.
– En el Estado norteamericano de Connecticut, los adolescentes internados en centros de protección de menores son atendidos desde la edad de catorce años por un educador especializado en la preparación de la transición a una vida independiente. Dos años más tarde se integran en un programa de viviendas de transición y finalmente, a los 18 años, si el proceso seguido hasta la fecha se considera satisfactorio, pasan a un programa de vivienda con apoyo. En el Estado de Illinois los jóvenes que abandonan el sistema de protección reciben servicios especializados de asesoramiento y una prestación económica de hasta 1.200 dólares para afrontar los gastos de emancipación, así como el pago parcial de los costes de alquiler de la vivienda y otras prestaciones adicionales en caso de crisis.

2.3.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Dos colectivos pueden requerir en Gipuzkoa una atención preferente en materia de preparación a la desinstitucionalización: los jóvenes que salen del sistema de protección de menores al cumplir los 18 años y las personas excarceladas del Centro Penitenciario de Martutene. En el caso de los primeros, parece conveniente valorar la adecuación de los recursos que existen en la actualidad, como son, fundamentalmente, los pisos de emancipación y las ayudas económicas extraordinarias. En el caso de los segundos es patente, además de la escasez de plazas en los centros residenciales para excarcelados que existen en el territorio, la muy limitada atención que se presta al proceso de excarcelación desde el propio centro penitenciario, así como la insuficiencia de las ayudas económicas a la excarcelación. El establecimiento de protocolos comunes de colaboración entre Instituciones Penitenciarias y la red de servicios sociales guipuzcoanos parece en ese sentido una medida que mejoraría las condiciones en las que estas personas se reintegran a la vida ordinaria.

2.4. Asesoramiento, orientación e información en materia de vivienda

2.4.1. Definición y objetivos

Desde el ámbito de la prevención, las acciones encaminadas a asesorar, orientar e informar a las personas con problemas de vivienda o en riesgo de perder su alojamiento pueden considerarse las más básicas y, también, las más económicas. Su objetivo es dar a conocer a estas personas a los recursos y servicios que puedan mejorar su situación y, en último caso, evitar la pérdida de la vivienda.

2.4.2. Contenidos de los programas

En esta categoría de programas tienen cabida servicios muy diversos. Pueden distinguirse, en cualquier caso, entre los servicios genéricos orientados a informar al conjunto de la población de los recursos existentes para facilitar el acceso o el mantenimiento en una vivienda independiente, y los que se destinan al asesoramiento individualizado de personas amenazadas de perder su domicilio y que se encuentran por tanto en situación de riesgo[3]. A estas personas se les ofrece básicamente asesoramiento sobre la oferta de vivienda pública y privada en la zona, sobre recursos específicos para el alojamiento de personas sin domicilio y sobre prestaciones económicas para el acceso a la vivienda. Un tercer modelo de asesoramiento sería el que presta este tipo de servicios –sin atender directamente a usuarios individuales– a otras entidades e instituciones.

En todos los casos, se recomienda que la información que se oferta sea sencilla y clara, y que tenga en cuenta el perfil del solicitante (características culturales, nivel educativo, o lengua, entre otros aspectos). Igualmente importante es la disponibilidad de sistemas adecuados para compartir y transmitir la información sobre los recursos disponibles (en particular bases de datos de recursos y cauces eficaces de coordinación) entre las instituciones implicadas en la atención de esta población. Los servicios más habituales en este campo son los siguientes:

- Ventanillas únicas. Es frecuente que todos los servicios relacionados con la vivienda –fundamentalmente las prestaciones económicas y la información sobre

[3] Los servicios específicos de atención y orientación para personas sin hogar, que no pueden considerarse propiamente preventivos, se describen en el punto 4.4.

la oferta inmobiliaria– se prestan desde centros específicos en los que los asesores especializados pueden incluso elaborar planes individuales de acceso a la vivienda para las personas atendidas.

- Asesoramiento especializado en cuestiones legales, de mantenimiento de la vivienda, de acceso a prestaciones, etc.
- Campañas de publicidad. Dirigidas tanto a la población general como a colectivos específicos –jóvenes, inmigrantes u otros– para dar a conocer los servicios y recursos existentes.
- Teléfonos de información y páginas web de información. Pueden estar orientados a la difusión de información genérica en materia de vivienda como a la atención de urgencia a personas que se ven repentinamente en riesgo de perder su vivienda.

En el Reino Unido, la orientación y el asesoramiento de las personas en riesgo de perder su hogar es una responsabilidad legalmente atribuida a los ayuntamientos, obligados a prestar gratuitamente estos servicios a todas aquellas personas que los soliciten.

2.4.3. Población destinataria

La población destinataria de este tipo de medidas está constituida por todas las personas con problemas de vivienda y/o en riesgo de perder su domicilio habitual. Los usuarios más habituales de este tipo de servicios son en cualquier caso:

- personas amenazadas de perder su vivienda;
- personas que viven en viviendas que no reúnen condiciones de habitabilidad;
- personas que desean emanciparse o acceder a una vivienda mejor adaptada a sus necesidades.

Al margen de su situación concreta en materia de vivienda, las personas jóvenes son por otra parte destinatarias habituales de este tipo de programas. Un estudio de evaluación de los servicios de asesoramiento existentes en el Reino Unido pone de manifiesto que sus principales usuarios son, además de personas jóvenes, mujeres con hijos tras una ruptura familiar, propietarios de viviendas con niveles altos de endeudamiento, minorías étnicas y personas con discapacidad mental o enfermedades mentales.

2.4.4. Experiencias de interés
– El Reino Unido se han extendido los denominados *Housing Advice Centres* o *Housing Aid Centres*, destinados a ofrecer a quienes requieren sus servicios orientación y apoyo específico en materia de vivienda. A menudo estos centros surgen de la colaboración de entidades públicas y privadas, y desde ellos se tramita el acceso a prestaciones y viviendas públicas, y se realizan actividades de formación, orientación e intermediación. Estos centros ofrecen además orientación a trabajadores sociales, educadores y otros profesionales que pueden necesitar asesoramiento especializado en lo que se refiere a la vivienda.
– La asociación *Shelter* ofrece un teléfono gratuito de información sobre cuestiones relacionadas con la vivienda que opera durante las 24 horas del día los 365 días del año. *Shelterline* ofrece asesoramiento e información básica, derivación a otros servicios en caso de tratarse de consultas especializadas, y un servicio de intervención de emergencia.
– Algunos municipios escoceses han avanzado en la redacción de Planes Individuales de Vivienda que implican, básicamente, un abordaje más coherente y sistemático de las necesidades de vivienda de los usuarios, que cuentan con el asesoramiento de un especialista. El sistema se ha utilizado sobre todo en zonas rurales al objeto de garantizar el acceso de las personas con discapacidad a una vida independiente.

2.4.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Ya existen en nuestro territorio entidades públicas y privadas que prestan a la ciudadanía servicios de asesoramiento en materia de vivienda y alojamiento. Se trata sin embargo de iniciativas muy orientadas hacia determinados colectivos –las personas inmigrantes, por ejemplo– o a la gestión de políticas de vivienda genéricas (Etxebide o Alokabide, por ejemplo). Se echa en falta por tanto la existencia de centros que, desde una perspectiva más integral, asuman como propia la necesidad de informar a las personas de los recursos que tienen en materia de vivienda y alojamiento, orientar sus solicitudes, y realizar un seguimiento de las intervenciones.

2.5. Otras estrategias de prevención

- **Sensibilización y educación escolar**. En el Reino Unido son cada vez más habituales las campañas escolares de prevención del *sinhogarismo*, orientadas a sensibilizar a la población escolar –sobre todo adolescente– de los riesgos que puede implicar una emancipación precipitada. Estas campañas buscan también informar a los jóvenes acerca de los recursos existentes en materia de vivienda y de alojamiento de emergencia.
- **Identificación precoz**. Se ha recomendado también la puesta en práctica de sistemas de identificación de personas en situación de riesgo a través de los

servicios sociales, educativos, judiciales o sanitarios. Estos sistemas dan prioridad a la atención de personas que, inmersas en situaciones consideradas críticas (desinstitucionalización, desahucio, ruptura o pérdida familiar) tienen unas características personales de riesgo (problemas de salud mental, abuso de drogas, conducta antisocial, escasas habilidades sociales) y carecen de elementos que pueden ser considerados como factores de protección (lazos familiares o relacionales sólidos, ayuda por parte de entidades especializadas, empleo o capacidad personal para la búsqueda de ayuda, etc.).

- **Transporte y derivación a otras zonas**. Las áreas geográficas que reciben mayor número de personas sin techo originarias de otros lugares han intentado impulsar el retorno de éstas a sus lugares de origen, tratando de evitar que pasen a engrosar el colectivo de personas sin techo asentadas de forma permanente. Las estrategias que, desde el punto de vista de la integración social, han resultado exitosas son las basadas en acuerdos y protocolos de colaboración con las áreas de origen, con vistas a un proceso planificado de reintegración. Sólo en ese contexto tienen sentido los programas establecidos por diversas instituciones para el traslado gratuito de personas sin hogar a las zonas en las que, supuestamente, éstas tienen mayor arraigo.
- **Equipos itinerantes de apoyo en la vivienda**. En diversos países se han desarrollado sistemas itinerantes de apoyo para las personas sin hogar que están a punto de ser alojadas en una vivienda con apoyo o que acaban de ser realojadas. Aunque, en ocasiones, este tipo de intervenciones domiciliarias de carácter fundamentalmente educativo se presta a personas en riesgo de perder su hogar con un contenido eminentemente preventivo, las características de este tipo de intervenciones se describen con más detalle en el capítulo dedicado a la vivienda con apoyo.

3. INTERVENCIONES PARA LA DETECCIÓN, EL CONTACTO Y LA MOTIVACIÓN

No todas las personas sin hogar recurren por su propia iniciativa a la red de recursos creados para prestarles asistencia. Las intervenciones para el contacto y la detección pretenden captar a las personas sin techo sin necesidad de esperar a que éstas manifiesten una demanda explícita de ayuda, establecer con ellas una relación de confianza, iniciar un proceso de motivación para el cambio y derivarlas –en lo posible– a los recursos que precisan; cuando esa derivación no es viable, el objeto de este tipo de intervenciones es prestar a las personas que están en la calle la asistencia básica necesaria. Estas medidas buscan también facilitar a las personas con necesidades sociales de carácter urgente una puerta de acceso rápido al sistema, evitando que la descoordinación y la indefinición en la asignación de responsabilidades dificulten la utilización de los recursos por quienes los necesitan.

Todas las estrategias integrales de lucha contra el *sinhogarismo* analizadas en el marco de este informe hacen hincapié en la necesidad de contar con dispositivos ágiles de detección y acceso al sistema. En el caso francés, por ejemplo, el número telefónico gratuito 115 se ha configurado como la piedra angular del sistema de atención a las urgencias sociales. Dada la situación actual, con recursos escasos o inexistentes en este

ámbito, el refuerzo de este tipo de actuaciones es probablemente una de las principales carencias a las que se enfrenta la red de atención a las personas sin techo en Gipuzkoa.

3.1. Intervención en medio abierto

3.1.1. Definición y objetivos

Los equipos de intervención en medio abierto y/o educación de calle constituyen el servicio básico para la toma de contacto con las personas sin hogar. Se trata de equipos móviles que, a pie o en vehículo, detectan la presencia de personas sin hogar, establecen contacto con ellas, les ofrecen asesoramiento y una asistencia básica y procuran su derivación hacia otro tipo de servicios especializados. Se trata de intervenciones poco pesadas –por lo que no requieren de grandes presupuestos–, centradas en las áreas en las que se concentran las personas sin hogar y basadas en la capacidad de los profesionales para crear relaciones de confianza con los usuarios. Pueden distinguirse tres tipos de enfoques u objetivos, no necesariamente contradictorios y que en ocasiones pueden prestarse al mismo tiempo o por los mismos equipos:

- Educación de calle. Cuando, concebidas como recursos de proximidad y motivación para el cambio, las actividades en medio abierto tienen como objetivo preferente una intervención socioeducativa básica que abra las puertas a un proceso de inserción. Se trata de actuaciones realizadas en general por educadores sociales, psicólogos y otros profesionales del campo de lo social.
- Detección y derivación. En ocasiones, la principal tarea de este tipo de programas es la detección de estas personas y su derivación a los recursos que se consideren oportunos de acuerdo a las necesidades detectadas. Se trata a menudo de intervenciones realizadas desde los servicios de urgencia o los cuerpos de policía. En ocasiones, estos equipos tienen la posibilidad de autorizar el ingreso de una persona sin techo en un recurso residencial, bien porque existen acuerdos de colaboración, bien porque se asigna a los equipos de calle la función de canalizar la admisión a tales centros.
- Cobertura de necesidades básicas. Sin renunciar a la intervención socioeducativa, este tipo de programas se limita a ofrecer determinados servicios básicos (café, alimentos, material higiénico o compañía) a las personas contactadas en

la calle. Se trata de intervenciones realizadas a menudo desde entidades voluntarias. Aunque se ha señalado que la intervención de calle no debe enfocarse como un recurso de apoyo a la vida en la calle, estas actuaciones resultan una forma válida de acercamiento a las personas sin techo –sobre todo a las más reticentes a contactar con la red de servicios– y de satisfacción de sus necesidades básicas.

3.1.2. Contenido del servicio

Los servicios que habitualmente prestan estos equipos son los siguientes:

- reparto de alimentos y de material higiénico;
- curas, primeros auxilios y actividades básicas de educación para la salud;
- ayudas en la realización de trámites y gestiones;
- supervisión y control del estado de las personas detectadas;
- valoración de las necesidades, derivación a otros recursos y seguimiento en el proceso de cambio;
- asesoramiento sobre los recursos existentes;
- análisis de la evolución del fenómeno en un espacio geográfico determinado y alerta ante cambios que se observen en el mismo.

Uno de los principales requisitos para el desarrollo de este tipo de servicios es la capacidad de los profesionales para la coordinación con el conjunto de la red de recursos existentes en el territorio. La multidisciplinariedad de los equipos resulta también fundamental, de forma que puedan atender con las debidas garantías las necesidades múltiples que estas personas presentan en áreas como la salud, los trastornos mentales, las toxicomanías o el acompañamiento social. Junto a esa multidisciplinariedad, la persistencia y la proactividad –es decir, la disposición a salir al encuentro de las personas que pueden requerir su atención, sin esperar a que sean ellas quienes planteen una demanda manifiesta– se configura como una de las principales características de estos servicios.

A menudo, los equipos móviles dependen de dispositivos o centros que prestan una gama más amplia de servicios, como centros de día o servicios de urgencias.

3.1.3. Población destinataria

La población destinataria de este tipo de programas está constituida básicamente por las personas que viven en la calle o que pueden ser contactadas más fácilmente en ese contexto. Habitualmente, además, este tipo de intervenciones se ha centrado en las personas con problemas de salud mental y/o en los consumidores abusivos de drogas, a menudo más reticentes a la hora de acceder al sistema de servicios sociosanitarios. Un tercer grupo destinatario habitual de este tipo de programas es el de las mujeres que ejercen la prostitución en la calle.

En cualquier caso, la intervención en medio abierto no se limita a las personas sin techo y abarca también a personas que, debido a su modo de vida, son más fácilmente captadas y atendida en ese contexto. Desde ese punto de vista, los programas de educación de calle se han centrado también en personas menores de edad y jóvenes en situación de riesgo de exclusión social. Si bien –salvo en el caso de los menores no acompañados– no se trata de programas dirigidos a personas sin hogar, suponen una herramienta válida para abordar de forma precoz situaciones de riesgo.

Por otro lado, se ha recomendado que los equipos de intervención de calle centren también su atención en el entorno vecinal de las personas sin hogar más cronificadas y sedentarias –vecinos de la zona en la que se asientan, clientes y trabajadores de los comercios cercanos y otras personas con las que a veces suelen entablar alguna relación y que en ocasiones les suelen prestar alguna ayuda– buscando su implicación en el proceso de intervención socioeducativa.

3.1.4. Experiencias de interés

- La experiencia más amplia y coherente desarrollada en este ámbito es la creación Londres de los denominados *Contact and Assessment Teams,* equipos de intervención en medio abierto que han contribuido de forma clara a la reducción del número de personas que duermen en la calle. Creados a partir de 2000 en el marco de las estrategias globales adoptadas en la lucha contra el *sinhogarismo*, los CAT´s han introducido cambios significativos con respecto a otros equipos de intervención existentes: trabajo mucho más intensivo, insistente y personalizado; mayor permanencia del personal en la calle; contacto diario con la población diana; personal altamente cualificado; coordinación entre diferentes actores; etc. Una de sus principales características distintivas es la posibilidad de autorizar el acceso de las personas atendidas a una amplia gama de recursos, incluyendo los residenciales.
- Basados a menudo en un Centro de Día o similar, cada uno de estos equipos de encarga de un área geográfica determinada y se centran, con mayor intensidad, en las personas más vulnerables y en las asentadas durante largo tiempo en esas zonas. Los equipos están formados por especialistas en educación de calle, trabajo con jóvenes, salud mental, dro-

godependencias, gestión de casos, realojamiento y defensa de los derechos de las personas sin hogar.
  - Las funciones de estos equipos son:
    - establecer el número y la identidad de las personas sin techo vulnerables o asentadas durante largo tiempo en cada una de las áreas, poniendo a su disposición los servicios existentes;
    - responsabilizarse de la evaluación de las necesidades –incluyendo las relacionadas con la salud mental– de las personas contactadas;
    - establecer y negociar el derecho a servicios y prestaciones de las personas contactadas;
    - autorizar el acceso a recursos residenciales, de tratamiento y de vivienda con apoyo;
    - coordinarse con los responsables de albergues y equipos de apoyo en la vivienda para hacer un seguimiento de la situación de estas personas una vez realojadas.
  - Junto a los CATs territoriales, se estableció un equipo especializado en el tratamiento de situaciones de urgencia, denominado Equipo de Respuesta a Necesidades Especiales.
- En Francia existen al menos 80 equipos de SAMU Social, implantados en 59 departamentos, que forman parte del dispositivo departamental de atención a las urgencias sociales. La mitad de ellos son gestionados por la Cruz Roja y habitualmente trabajan con personal voluntario. En París, el SAMU Social realiza anualmente unos 47.000 servicios en horario nocturno, generalmente en coordinación con el número de urgencias 115. El dispositivo del SAMU social se complementa con dos equipos móviles psicosociales de día.
- Creado en 1990 por el Ayuntamiento de Madrid y gestionado por una empresa privada, la Unidad Móvil de Emergencias Sociales está dirigida a las personas sin hogar que duermen y/o viven en la calle o que practican la mendicidad. El servicio está compuesto por una unidad móvil que trabaja todos los días del año, un equipo de calle que realiza su trabajo en horario de mañana y un equipo de noche que presta sus servicios en coordinación con el servicio de urgencias. En 2003, el servicio atendió a 1.034 personas y supuso un coste de 464.616 euros.
- También el Ayuntamiento de Bilbao cuenta con una Unidad Móvil que tiene como principal objetivo acercar a las personas sin hogar a los recursos sociales y depende del servicio de Urgencias Sociales. Las intervenciones que más habitualmente realiza esta unidad son la prestación de ayuda para la tramitación del empadronamiento, el DNI, la tarjeta sanitaria o la solicitud de ayudas económicas, así como el acompañamiento a albergues, centro de acogida nocturna, centros de salud mental, etc.
- En Barcelona existe una red municipal de equipos interdisciplinarios de inserción social integrados por trabajadores sociales, educadores y psicólogos, con apoyo médico, que trabajan tanto en la calle como en el Centro de Día municipal. Desarrollan tareas de prospección y detección, acogida y tratamiento, elaboran planes individuales de inserción y acompañan a las personas en el proceso de rehabilitación, intentando vincularlas a los recursos sociales ordinarios.
- El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz cuenta desde 2002 con un equipo de educadores de calle para la atención a las personas sin hogar. De abril a diciembre de 2003, los dos educadores que forman el servicio atendieron a más de 50 personas sin techo, de los cuales casi la mitad iniciaron como consecuencia de la intervención un proceso de inserción.

3.1.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

La red de servicios guipuzcoana cuenta con diversos programas de educación de calle, tanto destinados a la población sin techo en general, como a los consumidores de drogas por vía inyectada o a la población adolescente. El Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa elaborado por Gizartekintza pone de manifiesto sin embargo lo limitado de

estas intervenciones y la necesidad de ampliarlas, dotándolas del apoyo técnico, económico e institucional necesario. La ausencia de unidades móviles de intervención social dependientes de las instituciones públicas es en ese sentido particularmente notable, y se suple con la actividad que en la misma línea realizan entidades en principio orientadas a otras tareas (policía, y SOS Deiak, principalmente).

El refuerzo de este tipo de intervenciones en el territorio debería realizarse, en cualquier caso, teniendo en cuenta la necesidad de no favorecer innecesariamente procesos de cronificación. Probablemente, habría de combinarse un enfoque básicamente socioeducativo (el representado por los educadores de calle) y otro (el desarrollado por las patrullas policiales y las unidades móviles de urgencias) más orientados a la detección y a la gestión del acceso a otros recursos. En ese sentido, el modelo inglés, en el que el acceso a determinados recursos temporales o indefinidos de alojamiento se realiza previa derivación por parte de los equipos de intervención en medio abierto, que cuentan con una serie de plazas en esos centros a su disposición, parece un ejemplo digno de ser tenido en cuenta. El tercer enfoque –el que se limita al reparto itinerante de alimentos– no tiene tradición en nuestro entorno y no parece aconsejable su potenciación.

Además de extender su capacidad, parece también clara la necesidad de incorporar este enfoque a determinados servicios –sobre todo a la red de atención a las personas con salud mental– de forma que puedan iniciar desde la calle la relación con las personas que, aún precisando sus servicios, no acuden a los centros existentes.

3.2. Servicios de urgencias sociales

3.2.1. Definición y objetivos

La principal característica de los servicios de urgencias sociales es que operan durante 24 horas al día los 365 días del año y que están concebidos para atender, fundamentalmente cuando el resto de los dispositivos sociales están cerrados o no son operativos, las necesidades de los ciudadanos en materia de alojamiento y apoyo social. Además de prestar información y orientación de urgencia a las personas que requieren sus servicios, la finalidad de estos dispositivos es la de coordinar y dar una primera respuesta a las necesidades sociales que se producen fuera del horario de atención de los servicios sociales normalizados. En nuestro entorno más cercano, los servicios de emergencia

social se han convertido en la base para la articulación del conjunto de servicios prestados a las personas sin techo.

En ocasiones, y dadas sus características, estos servicios actúan además como observatorio social, indicando la evolución del número y las características de los casos atendidos.

3.2.2. Características del servicio

Pese a que, en principio, se trata de recursos dirigidos al conjunto de la población, a menudo tienen una doble finalidad:

- Atención primaria de las situaciones de necesidad social urgente que puede plantear el conjunto de la ciudadanía en situaciones de crisis (como incendios, inundaciones o situaciones de violencia doméstica).
- Atención específica a las personas sin techo y puerta de acceso a la red de recursos creada para su atención.

Si bien se trata de servicios centralizados en unas dependencias concretas –a menudo los centros para la atención a las personas sin hogar– su labor se realiza en estrecha coordinación con los equipos móviles y de intervención en medio abierto, y con el resto de los dispositivos (médicos y de seguridad, fundamentalmente) que operan en la misma ciudad.

El acceso a estos servicios se realiza preferentemente a través de un número telefónico de urgencia que funciona durante las 24 horas del día.

3.2.3. Población destinataria

Los destinatarios habituales de este tipo de iniciativas se pueden dividir en tres grupos

- víctimas de emergencias (incendios, derrumbamientos, accidentes de circulación, catástrofes naturales, inundaciones...);
- personas en situaciones de conflicto familiar (malos tratos, abandono, indefensión), desprotección o vulnerabilidad social (niños, ancianos, enfermos menta-

les, adolescentes fugados o expulsados del domicilio familiar, inmigrantes en situación documental irregular, reclusos y ex reclusos...) que requieren una atención de urgencia;

- personas sin hogar que solicitan acceder a la red de recursos especializados para esta población.

3.2.4. Experiencias de interés

- El sistema más completo y coherente de atención a las urgencias sociales es el que ha puesto en práctica el Gobierno francés a partir de la Ley contra le Exclusión Social de 1998, que obliga a todos los departamentos a contar con un dispositivo de atención a las emergencias sociales. El pivote del sistema es el número telefónico gratuito 115, generalizado ya en todos los departamentos, y a partir del cual se articula un sistema en el que se integran los servicios de acogida y orientación, los equipos móviles de intervención de calle y los centros de acogida diurna y nocturna. La gestión del 115 puede ser encomendada a diversos agentes (entidades sin fin de lucro, policía, etc.). En muchos departamentos, la gestión de las plazas de acogida de urgencia se realiza desde el propio 115, que actúa como puerta de acceso al sistema. Entre los inconvenientes del sistema se señalan la escasa profesionalización de las entidades que atienden el servicio, el altísimo número de llamadas falsas o erróneas y los problemas para la coordinación de la red de recursos.
- El Servicio Municipal de Urgencias Sociales de Vitoria-Gasteiz atendió en 2003 a 3.850 personas, de las cuales el 83% eran transeúntes. La media diaria de intervenciones fue de casi 50 y el presupuesto del servicio ascendió a 659.540 euros. Adscrito al Servicio de Inserción Social, presta dos tipos de atención:
  - a) la atención primaria de situaciones de necesidad social urgente ocurridas en el Territorio Histórico de Álava mediante la intervención de profesionales del trabajo social y la aplicación de los recursos sociales existentes, y
  - b) la atención específica a determinados colectivos de excluidos sociales. En ese ámbito, entre sus funciones destaca acoger a los transeúntes que acuden a la localidad, prestar una atención social a las personas que presentan una problemática de desarraigo voluntario y realizar un seguimiento social de aquellos colectivos que presentan un alto riesgo de exclusión social (usuarios de programas de mantenimiento con metadona, personas indomiciliadas sin apoyo familiar, etc.).
- El Servicio Municipal de Urgencias del Ayuntamiento de Bilbao, radicado en el albergue para personas sin techo de la ciudad, constituye la puerta de acceso al programa de corta estancia que se desarrolla en el mismo. Además, el servicio atendió durante 2001 a 291 personas, con las que se han empleado 1.321 horas, lo que significa una media de 4 horas por urgencia y día. Los casos de mujer maltratada se sitúan a la cabeza con 94 urgencias, seguido de la atención a menores extranjeros, con 35 casos, y a personas de la tercera edad, con 31. El servicio recibió además 7.650 llamadas telefónicas, tanto de profesionales como de ciudadanos anónimos, lo que supone una media diaria de 21 consultas por día.
- El Servicio Social de Información Telefónica y Atención de Emergencias es una entidad cogestionada por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid. Funciona las 24 horas del día y su función principal es la de atender y responder a las urgencias que se formulan fuera del horario de los servicios sociales o que por su naturaleza no pueden ser atendidos por los mismos, para lo cual hace una función de enlace entre las llamadas de los ciudadanos y los recursos. En horario nocturno cuenta con los equipos nocturnos de la Unidad Móvil de Emergencias Sociales.

3.2.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Gipuzkoa es el único Territorio Histórico de la CAPV que no cuenta en su capital con un servicio específico de estas características. El Mapa de Servicios Sociales de la Diputación Foral indica en ese sentido que la inexistencia de un servicio propio de urgencias es una carencia evidente en la red de los servicios sociales de Gipuzkoa, cuya actividad está en exceso ligada a los horarios de funcionamiento de la administración, y establece como objetivo su creación en septiembre de 2003. La puesta en marcha de un servicio de estas características en Gipuzkoa permitiría, fundamentalmente, una mejor coordinación de los diferentes dispositivos y un mejor aprovechamiento de los recursos. Desde ese punto de vista, tanto la experiencia francesa del 115 como el trabajo desarrollado en Bilbao y Vitoria pueden servir de referencia para el desarrollo en nuestro territorio de servicios de estas características.

3.3. Intervenciones policiales

3.3.1. Definición y objetivos

En algunas grandes ciudades los cuerpos policiales juegan un papel importante en la primera atención a las personas sin hogar, desarrollando actuaciones similares a los equipos móviles de urgencias sociales. Constituyen desde ese punto de vista una modalidad de intervención en medio abierto que requiere una atención específica.

A menudo, la especialización de los equipos policiales en estas tareas se deriva de una asunción de sus funciones distinta a la tradicional, mucho más centrada en la asistencia que en la represión. Entre las ventajas de este tipo de intervenciones suele citarse el conocimiento del terreno por parte de los agentes, su constante presencia en la calle y la mayor disponibilidad de medios. Pese a todo, en países como el Reino Unido, la intervención policial ha estado más orientada a la resolución de los problemas de orden público (consumo de alcohol en la calle, mendicidad, concentración de personas sin techo para dormir en determinadas zonas…) que estas personas pueden provocar.

3.3.2. Contenidos del servicio

Los contenidos que estos servicios prestan son, en líneas generales, los mismos que pueden ofrecer las unidades móviles de emergencias sociales. En principio, la aceptación de la intervención por parte de sus destinatarios tiene un carácter voluntario, salvo en casos en los que se pretenden evitar daños a terceros. Entre sus funciones cabe destacar las siguientes:

- información a las personas de la existencia de recursos adecuados a sus necesidades;
- acompañamiento y transporte a los recursos asistenciales;
- colaboración con los servicios sociales;
- detección en las noches con climatología adversa, noches con bajas temperaturas, lluvia, etc., de personas sin techo que pernoctan en la vía pública;
- control de la mendicidad infantil.

3.3.3. Destinatarios del servicio

En la medida en que se trata de intervenciones en medio abierto, los destinatarios de estos servicios son los mismos a los que se dirigen los equipos citados en el punto anterior: fundamentalmente, las personas que viven en la calle y se encuentran en una situación de deterioro severo. En los casos en los que la orientación del servicio tiene un carácter más represivo, los destinatarios de las actuaciones son las personas que practican algún tipo de conducta molesta o antisocial (como la mendicidad, el consumo de alcohol en la calle o la ocupación de espacios públicos) y los colectivos considerados más problemáticos (como las personas con problemas de salud mental, las que ejercen la prostitución, los drogodependientes).

3.4.4. Experiencias de interés

- La Policía Local de Valencia dispone de un grupo dedicado exclusivamente a la atención a las personas sin techo. El GEAC (Grupo Especial de Ayuda al Ciudadano) tiene como objetivo detectar situaciones de marginación en la vía pública con el fin de ofrecer los recursos existentes y poder iniciar, junto al interesado/a, posibles alternativas a su situación. Esta Unidad se compone de un oficial y cinco agentes, que prestan su servicio de paisano, y depende orgánicamente de la Concejalía de Policía Local, si bien se encuentra adscrita al Centro de Atención Social a Personas sin Techo (CAST). Su tarea consiste en informar a la persona de su derecho a recibir atención social y de los posibles recursos

que están a su alcance.

- En París, la *Brigade d'Assistance aux Personnes Sans Abri* (BAPSA), con 43 miembros reclutados voluntariamente, se encarga de establecer contacto con personas sin hogar y de transportarlas si lo desean a los centros de acogida nocturna. Desde su creación en los años 50, la función de la BAPSA ha evolucionado sensiblemente, pasando de ser un grupo especializado en los aspectos punitivos del *sinhogarismo* (control y represión), a convertirse en una brigada especializada en la asistencia a las personas sin hogar.
- En Nueva York, el Departamento de Policía cuenta con dos servicios distintos para atender a las personas sin hogar: la *Homeless Outreach Unit* y la *Transit Bureau's Homeless Outreach Squad*, dependiente del departamento de tráfico, que opera fundamentalmente en las estaciones y líneas de metro.

3.4.4. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En la actualidad, los cuerpos policiales que operan en Gipuzkoa –preferentemente las policías municipales– juegan un cierto papel en la detección y la derivación de las personas sin techo a los recursos que requieren. Establecer vínculos más estrechos de colaboración y protocolos de coordinación entre esos cuerpos y el resto de las entidades que intervienen en esta materia parece ser una vía más adecuada que la de encomendar la intervención de calle o la detección de emergencias sociales a unos cuerpos que no están concebidos para la intervención social. Esa labor de coordinación pasa también por la difusión de directrices y herramientas de buena práctica que informen acerca de los recursos disponibles, indiquen cuál ha de ser su cometido cuando establecen contacto con una persona que vive en la calle y ayuden a los agentes de policía a desarrollar adecuadamente su trabajo en este campo.

3.5. Otros recursos para la intervención básica

- **Educación de pares**. En diversos países se ha experimentado con programas de 'educación de pares' a la hora de facilitar la adopción de determinadas conductas y actitudes por parte de las personas sin techo. Se trata de intervenciones preventivas y educativas, desarrolladas por personas sin techo –o que lo han sido en el pasado–, y con frecuencia orientados hacia la población drogodependiente y/o con problemas de salud mental, así como a la prevención del contagio de enfermedades de transmisión sexual. El objetivo es el de llegar a las poblaciones a las que los mensajes y agentes educativos ordinarios no alcanzan. Una de las experiencias que se ha evaluado con mayor detenimiento en este campo es la utilización, en diversas ciudades del Reino Unido, de vendedores

de prensa de la calle para educar a otras personas sin techo en cuestiones relacionadas con la reducción de daños en materia de drogodependencias. La evaluación pone de manifiesto la viabilidad de la iniciativa siempre que los educadores cuenten con la formación y el apoyo técnico necesarios. Se han desarrollado también en diversos países programas de educación de pares dirigidos a reclusos y exreclusos o a mujeres embarazadas sin techo.

- **Intervenciones en la red de metro**. En ciudades con redes de metro muy extensas existen equipos móviles que detectan dentro de las líneas a personas sin techo e intentan establecer contacto con ellas, ganar su confianza, y transportarlas a los recursos en los que pueden ser atendidas. En Nueva York, una patrulla especializada de Policía se encarga de esa labor; en París, 45 trabajadores de la RATP, la entidad que gestiona el Metro, se encargan de ese cometido. Según sus datos, en 2001 se realizaron 110.000 transportes hacia centros de acogida de todo tipo.

4. PROGRAMAS PARA LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BÁSICAS

Los programas para la cobertura de las necesidades básicas de las personas sin techo engloban los orientados a cubrir las necesidades de estas personas en materia de alimentación, vestido, protección contra el frío, acogida nocturna o higiene. Fuera de su ámbito quedan, aunque en ocasiones puedan ser prestados por los mismos centros o equipos, los programas de alojamiento estable o la prestación de servicios socioeducativos para la inserción social. Desde ese punto de vista, estos programas constituyen, dentro de un *continuum* coherente de servicios, un paso intermedio entre las intervenciones básicas de detección y captación y los servicios orientados al alojamiento estable o la intervención socioeducativa.

Se trata, en general, de recursos de baja exigencia, gestionados por entidades sin fin de lucro y orientados a personas con una vinculación débil con la red de servicios. Si bien en algunos países, como Francia, han sido planificados y desarrollados en el marco de estrategias globales de respuesta a las necesidades sociales, constituyen iniciativas a menudo parciales y, en muchos casos, voluntaristas. La satisfacción de necesidades que ninguna otra institución cubre y su facilidad para captar a personas reacias a acudir a recursos más exigentes o pesados son, en cualquier caso, sus principales atractivos. En los últimos años, además, se ha producido un proceso de diversificación de este tipo de servicios, que han trascendido la clásica oferta de comedor y ropero, y están siendo enfocados cada vez en mayor medida como un recurso intermedio dentro de una gama de servicios orientada globalmente hacia la inserción social.

4.1. Centros y campañas contra el frío

4.1.1. Definición y objetivos

Las bajas temperaturas invernales suponen una dificultad añadida a la problemática de las personas sin hogar, especialmente cuando no pueden acceder a los recursos de alojamiento de urgencia que existen para ellas. Para hacer frente a las inclemencias climáticas –que tienen a menudo consecuencias irreparables para quienes se ven obligados a pernoctar en la calle– es frecuente la adecuación durante la época invernal de emplazamientos de diversa índole para que estas personas puedan pasar la noche resguardadas y protegidas del frío.

En ocasiones, más allá de la disposición de un local para pernoctar en las noches más frías, las instituciones ponen en marcha las denominadas campañas del frío, que implican la articulación de una gama más amplia y variada de recursos.

4.1.2. Contenido y características del servicio

Las principales características de estos servicios son las siguientes:

- La ubicación de estos servicios suele realizarse en locales cerrados de muy diverso tipo (aulas escolares, fábricas fuera de uso, estaciones de tren, frontones, polideportivos, etc.).
- Estos locales abren únicamente algunos meses o incluso días del año: en ocasiones durante todo el invierno; en otras, sólo los días en los que los servicios meteorológicos anuncian que las temperaturas se mantendrán por debajo de un umbral determinado (7ºC, en el caso de San Sebastián). El resto de las noches del año estos centros suelen permanecer cerrados.
- Una de las características básicas de este tipo de centros es su baja exigencia; los profesionales que los gestionan aprovechan sin embargo la estancia en el centro para iniciar un proceso de derivación y motivación hacia el cambio, así como para la prestación de servicios básicos en materia de higiene, alimentación y asistencia sanitaria. La baja exigencia tampoco impide la imposición en ocasiones de determinados requisitos como la prohibición de presentarse ebrio o intoxicado y de consumir drogas, la posibilidad de expulsión en caso de alterar el

orden, etc. La obligación de entrar y salir del recurso en horarios muy determinados es otro de los requisitos que condicionan el acceso al mismo.

- Se trata en general de iniciativas adoptadas por las instituciones públicas –si bien en ocasiones delegan su gestión en entidades privadas– para evitar las consecuencias más dramáticas del *sinhogarismo*.
- Los centros suelen estar gestionados por educadores y trabajadores sociales, que se encargan de la atención a los usuarios. En ocasiones cuentan también con personal de seguridad encargado del mantenimiento del orden dentro del centro o recinto.

4.1.3. Población destinataria

En principio, estos recursos están abiertos a todas las personas sin techo. En la práctica, acceden habitualmente a ellos las personas más alejadas de la red asistencial y que, por diversas razones, no han podido ocupar una plaza en el resto de la red de recursos. Desde ese punto de vista, estos servicios atienden preferentemente al sector más vulnerable de la población sin techo.

4.1.4. Experiencias de interés

- En Francia, el Plan contra el Frío se aplica en todo el país en el marco de cada dispositivo departamental de atención a las urgencias sociales y dentro del dispositivo nacional de Urgencia Social e Inserción, añadiendo 6.500 plazas adicionales a las 87.000 con las que cuenta el sistema. Cada departamento está obligado a movilizar los recursos adicionales que se consideren necesarios para atender los periodos de 'gran frío' y tiene la responsabilidad de atender a todas las personas en situación de necesidad de alojamiento, sea cual sea su situación administrativa. El plan se basa en tres niveles de alerta, aplicados en función de la temperatura prevista:
  - el nivel 1 o básico, en vigor desde el 1 de noviembre hasta el 31 de marzo, se traduce en la apertura de 3.000 plazas de albergue adicionales y en el refuerzo de los equipos móviles;
  - el nivel 2 –cuando las temperaturas diurnas bajan de 0º– incluye la apertura de 3.500 camas adicionales;
  - el nivel 3 se activa en caso de frío extremo –previsión de temperaturas nocturnas inferiores a 10º– y los departamentos están obligados a identificar espacios cubiertos que puedan albergar al mayor número posible de personas.
- Desde 1987, el Ayuntamiento de Madrid pone en marcha entre noviembre y marzo la Campaña contra el Frío, basada en dos recursos: el Albergue Campaña del Frío, abierto durante todo el invierno, y una sala de la antigua estación de Atocha, que se abre sólo los días con temperaturas más bajas. La capacidad total de ambos recursos es de unas 150 plazas. Además, en los últimos años se han concertado diversas plazas en pensiones, con un máximo de 2.000 estancias al año. La evaluación de esta campaña ha puesto de manifiesto, entre otros aspectos, las muy deficientes condiciones en las que se produce el alojamiento, especialmente en la Estación de Atocha. La campaña incluye también actividades de promoción de la salud: en colaboración con el área de Salud y Consumo del gobierno autónomo, por ejemplo, se ha puesto en marcha un programa de detección de la

tuberculosis.

- En el invierno del 2004 se ha habilitado en Bilbao un frontón para que pudieran pernoctar personas sin hogar. El servicio ha sido utilizado por unas 400 personas, de las cuales 100 lo han hecho asiduamente. La apertura del frontón ha tenido un carácter excepcional, y se prevé que para el año que viene se ponga en marcha un centro de noche de baja exigencia.

4.1.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

El incesante aumento de los usuarios de del Piso del Frío donostiarra parece apuntar a la necesidad de reforzar este tipo de servicios en los periodos en los que las bajas temperaturas son frecuentes. La conveniencia de reforzar este servicio debe ser en cualquier caso matizada:

- Se trata de una medida paliativa a la que debería recurrirse en último extremo por parte de las instituciones públicas. La existencia de una gama de servicios diversa y suficientemente dotada, con requisitos de acceso adaptados a las características de estas personas, debería hacer innecesaria la existencia de centros de este tipo.
- Más allá de limitarse a ofrecer una protección ocasional frente a las bajas temperaturas, estos servicios deberían ser utilizados para iniciar un proceso de derivación y motivación para el cambio. Igualmente, más allá de ofrecer un local concreto para las noches de frío, parece más conveniente la puesta en práctica de un plan global de actuación durante los meses de invierno que incluya ése y otros recursos y que se traduzca en una oferta de servicios adicional durante esa época del año.

4.2. Programas de acogida nocturna

4.2.1. Definición y objetivos

El objetivo de estos programas es acoger en horario nocturno a las personas sin techo que no han podido acceder o muestran dificultades para adaptarse a los requisitos exigidos en albergues y otros recursos de alojamiento más convencionales. Se diferencian de los alojamientos de urgencia o corta estancia en que tienen un nivel de exigencia más bajo en cuanto a los requisitos de acceso, en que se dirigen a una población con un nivel de deterioro y marginación mayor, y en que no prestan un servicio de alojamiento pro-

piamente dicho –muchos de ellos carecen incluso de camas– sino que se limitan a la *acogida* nocturna.

4.2.2. Contenido del servicio

La oferta básica de los centros de acogida nocturna es la posibilidad de pasar la noche bajo techo. En ocasiones, se añaden a esa oferta básica servicios asistenciales, sanitarios y sociales:

- asistenciales: cena y desayuno, duchas y aseo personal, lavandería, peluquería, ropero, consigna;
- sanitarios: enfermería, educación sanitaria individualizada, coordinación con los recursos médicos especializados, intercambio de jeringuillas;
- sociales: información sobre la red asistencial, orientación social y jurídica, ayuda para la realización de trámites administrativos;

Adicionalmente, se plantea como objetivo de los centros de acogida nocturna el inicio de una relación estable con la red de recursos y la derivación hacia servicios de mayor exigencia, así como el establecimiento de relaciones personales que rompan la situación de aislamiento de quienes acuden a ellos.

En la medida en que no constituyen propiamente una oferta de alojamiento, muchos de estos centros ofrecen solamente esterillas o hamacas para pasar la noche y el acceso a los mismos suele restringirse a un número muy limitado de noches. En ocasiones, la oferta puede limitarse a una sala de descanso, que no incluye la pernocta, y que se utiliza sólo durante algunas horas. El horario de atención es nocturno, si bien algunos de estos centros están incluidos en centros abiertos las 24 horas del día, que prestan durante la mañana y la tarde servicios de acogida diurna.

Se trata de centros de baja exigencia, de tamaño pequeño o medio, en los que sólo se exige el respeto a unas normas mínimas de convivencia, prohibiéndose también en general el consumo de drogas. En cuanto al acceso, se puede distinguir dos fórmulas diferentes:

- en la mayor parte de los centros no se exige ningún requisito para el acceso –salvo la disponibilidad de plazas– y las plazas se ofrecen en régimen de uso diario, limitándose el uso repetido. En ocasiones, para el acceso, se exige un ticket o pase que debe recogerse durante el día;
- otros exigen la derivación desde otros servicios y permiten la reserva de plazas durante un tiempo prolongado.

Suelen contar con personal especializado en atención social y sanitaria y, en ocasiones, con personal específico para el mantenimiento de la seguridad. En la práctica totalidad de los casos analizados, este tipo de iniciativas son desarrolladas por entidades sociales con y sin fin de lucro, en general subvencionadas o conveniadas con la iniciativa pública.

4.2.3. Población destinataria

Una de las características que distingue a estos centros es su orientación hacia las personas en situación de exclusión social extrema, que no quieren o no pueden respetar los requisitos de acceso que se establecen en otros recursos de mayor exigencia. En ese sentido, se trata de centros específicamente dirigidos a personas con un perfil multiproblemático –drogodependencias, salud mental, etc.– que no acuden o que incluso han podido ser expulsadas del resto de centros. Se trata por tanto de:

- personas que viven en la calle y presentan situaciones graves de abandono personal;
- personas que no aceptan acudir a otros recursos de la red de atención por tener dificultad para cumplir con las normas de funcionamiento;
- personas que no acceden a la red de atención por desconocimiento de la misma;
- personas que han abandonado los procesos de intervención desarrollados en otros recursos de la red, o han sido expulsadas de los mismos, pero que precisan ser acompañadas desde un modelo de atención más flexible, de cara a contener su situación.

En general, se trata de personas indomiciliadas, asentadas de forma permanente en las ciudades en las que los centros se ubican y que por su situación no pueden acceder a otros recursos. Excepcionalmente, cuando los albergues están al máximo de su capaci-

dad, los centros de este tipo son también utilizados por 'transeúntes' o personas sin techo con mayor movilidad y que no presentan un nivel de deterioro psíquico y social tan grave.

4.2.4. Experiencias de interés

- Creado en 2001, el centro Puerta Abierta de Madrid cuenta con 76 plazas y está destinado a acoger a aquellas personas sin techo que debido a su situación de deterioro no acceden a otros recursos o no se adaptan a sus normas de funcionamiento, El horario de estancia en el centro es de 20,30 a 10h de la mañana. El 62% de los usuarios acude diariamente al centro. Además de garantizar la cobertura de las necesidades básicas, los objetivos del centro se centran en posibilitar un proceso de acompañamiento personal y motivar a as personas a que inicien un proceso de cambio. El centro ha logrado que los usuarios hayan mejorado en ciertos hábitos de conducta como la alimentación, el aseo personal, el cuidado de la ropa y el alojamiento.
- Bilbao cuenta con tres centros de noche: Hontza, dirigido a la población drogodependiente, el albergue nocturno beato Federico Ozanam, y el centro Lagun Artean. Este último cuenta con 30 plazas y forma parte de un dispositivo más amplio que incluye además un centro de día en el que se realiza una labor de apoyo a la incorporación social. Se ofrecen servicios de desayuno, duchas, lavandería, peluquería, enfermería. Se abre diariamente de 20.00 a 9.00 horas y si la demanda supera la oferta de plazas se realiza un sorteo quincenal para 20 personas, que garantizan así su plaza durante ese periodo. Las diez restantes se destinan a situaciones de emergencia y a personas que han empezado a trabajar, pero carecen de recursos, con una duración máxima de cinco semanas.
- En Vitoria, el Centro de noche "Aterpe" es un recurso municipal en el que un máximo de 24 personas, caracterizadas por estar en una situación de extrema exclusión social, pueden pasar la noche. Este Centro funciona con unas normas mínimas, muy básicas, que no permiten ni el consumo de drogas dentro del recinto, ni el empleo de la violencia contra las personas o equipamientos. Permanece abierto todos los días de la semana desde las 20 h de la tarde a las 9 h de la mañana, disponiendo de un equipo formado por una trabajadora social, un educador social y 6 monitores. El Centro esta divido en dos espacios: zona sillas y zona de camas, donde, salvo excepciones, la estancia no puede superar la semana.
- En Pamplona, el programa A Cubierto ofrece todas las noches alojamiento para 11 personas en un piso municipal. También facilita servicios de higiene personal, comida y acompañamiento por parte de los trabajadores sociales.
- El Servicio de Atención y Prevención Sociosanitaria para Drogodependientes (SAPS) de Cruz Roja de Barcelona es un centro de noche que trabaja con los drogodependientes sin techo. El centro se inauguró en 1993, con el objetivo de ser el primer punto de contacto con estas personas. El centro abre desde las 22.00 hasta las 6.00 h. todos los días de la semana y es un centro de baja exigencia, enfocado fundamentalmente a la reducción de daños. Un equipo formado por especialistas sanitarios y trabajadores sociales se encarga de la asistencia a los drogodependientes. Junto al intercambio de jeringuillas, se ofrecen otros servicios como consultas médicas, cuidados sanitarios, lavado de ropa, ducha, bebida caliente, etc.
- Desde 1992, la asociación 'Los Compañeros de la Noche gestiona en el barrio latino de París un local de acogida nocturna denominado La Moquette. Se trata, básicamente, de un espacio de encuentro nocturno: no se trata de un lugar para dormir, sino de un lugar de intercambio y de relación entre personas con y sin techo El origen de este centro hay que buscarlo en la adquisición y explotación por parte del famoso Abbé Pierre, en los años 70, de un bar/discoteca desde el que se inició un trabajo de acompañamiento social e intervención socioeducativa con personas en situación de marginación. Actuando a la vez como camareros y trabajadores sociales, los educadores del centro pueden considerarse pioneros a la hora de desarrollar el trabajo social en horario nocturno, con todo lo que ello implica de cambio de ritmos, perspectivas y posibilidades. En 1984 se cierra y se vende el bar, y la acción socioeducativa de la asociación pasa a realizarse en el medio

abierto, en otros bares o en el metro. Sin descuidar la intervención en medio abierto, a partir de 1992 el trabajo vuelve a centrarse en un local concreto, La Moquette, como espacio de acogida nocturna en el que, dejando de lado las necesidades materiales, se pretende sobre todo dar respuesta a las necesidades relacionales.

4.2.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Donostia cuenta ya con un centro de este tipo, creado –a diferencia de los de Vitoria o Madrid– a iniciativa de una entidad privada. La incesante apertura de este tipo de centros pone de manifiesto su necesidad, derivada fundamentalmente de la inexistencia de plazas en los albergues convencionales y, sobre todo, de la inadecuación de algunas de sus normas a las características de la población con mayores niveles de deterioro. Desde ese punto de vista, los centros de noche son uno de los escasísimos recursos a los que pueden acudir las personas sin techo que presentan una situación más problemática.

Pese a ello, la creación de este tipo de centros sólo tiene sentido si se cumplen determinados requisitos:

- Una muy meditada decisión respecto a la ubicación del centro, que debe asentarse no en los espacios disponibles, sino en los convenientes. Como otros centros de baja exigencia, la ubicación de estos recursos debe basarse en una estrategia de compatibilidad urbana que permita compaginar los intereses y necesidades de los usuarios y los prestadores del servicio, con los de vecinos y comerciantes de la zona. Existen numerosas herramientas para hacer posible tal compatibilidad –comisiones mixtas de vecinos y gestores de los servicios, revisiones conjuntas del funcionamiento, líneas directas de comunicación, etc.– desarrolladas en diversos países que es preciso aplicar en nuestro contexto si se quieren desarrollar este tipo de centros.
- Plantear este tipo de recursos como alternativa estrictamente temporal y como elemento de motivación para el cambio, evitando que su única función se limite a hacer más llevadera la vida en la calle. Es preciso insistir en ese sentido en que este tipo de iniciativas no deben concebirse como alternativa a los servicios convencionales de alojamiento, que deben por su parte adaptar su funcionamiento para acoger a personas en esta situación.
- Una dotación suficiente de medios personales y materiales, lo que en la práctica significa un apoyo institucional claro. Iniciativas exclusivamente privadas,

mal dotadas económicamente y puestas en marcha con precipitación, pueden en este ámbito consecuencias contraproducentes.

4.3. Programas de acogida diurna

4.3.1. Definición y objetivos

Los programas de acogida diurna ofrecen a las personas sin techo los servicios que precisan para resolver sus necesidades más perentorias en materia de alimentación, higiene, vestido y relaciones personales. Se prestan habitualmente en centros destinados específicamente a este fin –comedores, roperos, etc.– pero también en centros con finalidades y/o poblaciones destinatarias más amplias (centros de día o albergues, por ejemplo). Uno de los escasos trabajos de evaluación sobre estos centros los describe como "lugares donde encontrar refugio, resguardarse de la lluvia y del frío, comer, poder lavarse y encontrar aceptación y ayuda"[4]. En el Reino Unido estos servicios se conocen genéricamente como centros de día –un término al que en nuestro entorno se da un contenido más educativo– y se considera que deben reunir cuatro requisitos para ser reconocidos como tales:

- ofrecer servicios a personas sin techo o en riesgo de serlo;
- estar basados en un centro o edificio específico y abrir sus puertas durante tres o más días a la semana;
- ofrecer asesoramiento y apoyo a sus usuarios;
- ofrecer servicios para la atención de las necesidades básicas (higiene, alimentación, vestido, etc.).

Gestionados muy a menudo por organizaciones privadas sin fin de lucro, han sido calificados como la 'cenicienta' de los recursos para las personas sin techo por la carencia de medios con la que han trabajado[5].

[4] Cooper, A. Working with people who are homeless, vulnerable or insecurely housed. En: *Adult day services and social inclusion: Better days*. Serie: Research Highlights in Social Work, nº 39, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 2001, pp. 92-108.
[5] Idem.

4.3.2. Contenidos del servicio

En nuestro contexto se pueden considerar como centros de acogida diurna aquellos que prestan algunos o la totalidad de los siguientes servicios:

- comedor y reparto de alimentos;
- ducha y peluquería;
- ropero y lavandería;
- espacio de descanso, encuentro y convivencia.

Se trata en general de servicios de baja exigencia, en los que la asistencia es libre y no se requiere reserva de plaza o derivación autorizada desde algún otro centro o servicio. Para su utilización no se requiere por tanto un proceso largo de admisión, las normas son las estrictamente necesarias para mantener el orden y, salvo la existencia de plazas y el respeto a unas normas mínimas de convivencia, la asistencia no está sujeta a prácticamente ningún condicionante.

Junto a los servicios de alojamiento de emergencia, este tipo de servicios –y, dentro de ellos, los comedores y roperos– constituyen los dispositivos clásicos y más frecuentes de asistencia a las personas sin techo. Según el Instituto Nacional de Estadística, del total de centros para estas personas existentes en el Estado español en 2003, un 69% ofrecen servicios de restauración y un 43% de ropero. En los últimos años, sin embargo, se ha producido una evolución en la orientación de muchos de ellos, que han pasado de un enfoque meramente asistencial –objeto de críticas en la medida en que se limitan a ofrecer un alivio temporal que puede contribuir al mantenimiento en la calle de algunas personas y al agravamiento de su proceso exclusión– a poner mayor énfasis en la intervención social y en la derivación a recursos con mayor capacidad de inserción social. De hecho, aunque conceptualmente sea posible distinguir entre la satisfacción de las necesidades básicas y la intervención socioeducativa o el acompañamiento social, en la práctica en muchos centros y programas se prestan indistintamente ambos tipos de servicios.

Por ello, aunque cuantitativamente hablando los comedores que abren exclusivamente en horas determinadas (desayuno, comida, merienda y cena) son los centros más nume-

rosos, son cada vez más frecuentes los centros 'multiservicio' que combinan en torno a un servicio principal –ya sea el comedor, ya sea el área de descanso– toda una gama de servicios adicionales. Entre estos, y en el marco de la cobertura de las necesidades básicas, existen algunos, poco desarrollados, que, sin embargo, pueden ser útiles para mejorar la calidad de vida de las personas sin techo:

- Consigna. Aunque muchos centros ya incorporan este servicio, las posibilidades de guardar los bultos y pertenencias de estas personas son todavía escasas en muchas ciudades.
- Acogimiento de mascotas. Muchas personas sin techo viven con animales de compañía que no pueden acceder a los recursos ordinarios. Plantear la posibilidad de acceder a estos centros en compañía de esas mascotas –o permitir su acogida en algún lugar– puede ser para muchas personas sin techo un servicio de gran ayuda.
- Servicios médicos y farmacéuticos. Al margen del tratamiento de enfermedades crónicas o graves, los centros de acogida son lugares indicados para el examen y la atención de las enfermedades más habituales de esta población (podología, ortodoncia, nutrición, tuberculosis, etc.), así como para la dispensación de productos farmacéuticos que no requieren receta.
- Llamadas telefónicas y posibilidad de utilización de otras tecnologías de la información como correo electrónico, fax o Internet.

4.3.3. Población destinataria

Los destinatarios principales de estos servicios son las personas sin techo que no acceden a otros recursos de alojamiento y de apoyo. En ocasiones, sin embargo, acuden a ellos personas sin techo acogidas en albergues o, incluso, en vivienda o pisos tutelados.

Es también cada vez más frecuente la utilización de este tipo de servicios por parte de personas que –aún residiendo en un domicilio estable y sin haber pasado nunca por la experiencia del *sinhogarismo*– viven en una situación de precariedad o exclusión social. En nuestro entorno, este tipo de usuarios son muy habitualmente personas inmigrantes que, dada su carencia de recursos económicos o, también, dado su deseo de ahorrar el máximo para ayudar a sus familiares en los países de origen, recurren a este tipo de prestaciones básicas. De hecho, en nuestro contexto, es probablemente en este tipo de

centros donde se ha producido una mayor competencia por los recursos entre la población sin techo convencional y las personas que, sin responder literalmente a ese perfil, también utilizan este tipo de recursos.

4.3.4. Experiencias de interés

- A finales de los años 90 existían en el Reino Unido unos 250 centros de este tipo, que prestaban anualmente servicios a cerca de 10.000 personas. Un estudio más reciente señala que en Londres existen al menos 39 centros, y que, en los últimos años, sus servicios se han ido diversificando, incorporando muchos de ellos programas relacionados con la atención a las drogodependencias o la inserción laboral. El 80% de los centros ofrecen servicios de alimentación, casi el 70% ropero, el 80% cuenta con duchas y cerca del 66% ofrece servicios de lavandería. Más del 90% ofrece además servicios médicos. El estudio calcula que cada día utilizan esos centros unas 3.000 personas. De ellos, un 36% vive en la calle, otro 36% en alojamientos temporales y un 23% en su propia vivienda.
- Los W*et Day Centres* o Centros de Día Mojados son centros de día de baja exigencia, desarrollados en el Reino Unido, en los que el consumo de alcohol está permitido, bien en todo el recinto, bien en algunos espacios especialmente dedicados a ello. Estos centros se crean con una doble finalidad. Por un lado, proveen de ayuda y asistencia a personas con problemas de exclusión social y/o alcoholismo. Por otro, evitan los problemas de orden público que pueden suscitar las conductas o comportamientos antisociales en los que a menudo incurren estas personas; reforzándose así la intervención social frente a la punitiva. Se trata pues, como ocurre en otras materias relacionadas con las políticas de reducción de daños, de una medida a caballo entre la salud pública y el orden público. Junto a estos centros en los que se permite el consumo de alcohol, existen otros que trabajan con personas sin hogar consumidoras de alcohol, pero desde otros planteamientos. Hay centros de día en los que se trabaja con consumidores de alcohol, pero en los que no se permite el consumo; y también, centros que se dirigen al colectivo de las personas sin hogar en general, pero disponen de áreas acondicionadas para el consumo de alcohol. Asimismo, se han creado programas de vivienda con apoyo para personas con un alto grado de alcoholismo y en algunos albergues se permite el consumo de alcohol.
- Uno de los ejes básicos del dispositivo creado en Francia para la atención a la urgencia social es el formado por los centros de acogimiento de día (*Centres d' Accueil de Jour*), de forma que todos los departamentos están obligados a disponer de este tipo de servicios de acogimiento diurno. En la actualidad existen unos 270 centros en el territorio francés, gestionados por entidades muy diversas (Cruz Roja, Samu Social, Emaus, etc.). En ciudades como París se han creado los denominados *Espace Solidarité Insertion*: en la actualidad existen en la ciudad 14 centros de este tipo, algunos de ellos ubicados en estaciones de metro.
- Barcelona cuenta con tres comedores sociales, que atendieron en 2002 a más de 11.000 personas, y un centro de día, con 50 plazas, en el que se atendió en 2002 a 669 personas. El Centro de Día de Meridiana ofrece servicios de alimentación, higiene, enfermería, tratamiento social y actividades de ocio.
- En Vitoria, el Servicio de Atención a Excluidos Casa Abierta se define como un servicio dirigido a apoyar la normalización e incorporación social de personas en situación de exclusión. En este sentido, la Casa Abierta se entiende como un programa facilitador de la incorporación social o reductor de la exclusión, teniendo en cuenta la imposibilidad de incorporar a todos por igual y con los mismos niveles de exigencia. Sus objetivos son:
  - ofrecer un nivel de bienestar físico mínimo que posibilite a las personas indomiciliadas y transeúntes su paso hacia una vida "normalizada";
  - estimular la adquisición de hábitos responsables en áreas de salud;
  - favorecer la adquisición de hábitos de higiene tanto personales como del entorno, implicando a los y las usuarias en las tareas del quehacer diario;
  - orientar a las personas usuarias en la realización de gestiones tendentes a la normalización de su situación (tramitación de pensiones, búsqueda de vivienda, empleo y/o

actividades de ocupación del tiempo libre...).
  - Realizar un proceso de acompañamiento educativo en el itinerario individual de incorporación social.
- El servicio se dirige a transeúntes –que de media sólo permanecen un día en el centro– y a personas asentadas en la ciudad, que son objeto de seguimiento individualizado y de una intervención psicosocial. Estas personas representan el 10% de los usuarios del centro y su estancia media llega a ser de casi 40 días.

4.3.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

El necesario desarrollo de estos recursos en el Territorio Histórico de Gipuzkoa debería realizarse teniendo en cuenta algunos de los siguientes criterios:

- Los recursos para personas sin techo deberían orientarse básicamente a esta población. Las personas inmigrantes que –aún careciendo temporalmente de domicilio– no responden a ese perfil deberían contar con otro tipo de recursos y ayudas –básicamente, una red adecuada de acogida– y no verse en la necesidad de acudir a la red para las personas sin techo. Sólo en los casos que al hecho de ser inmigrante se sume una situación clara de deterioro, de ruptura de los vínculos con la comunidad de origen y de asentamiento en la calle podría ser conveniente la utilización de estos servicios.
- La ubicación y el tamaño de los centros es una cuestión de la máxima importancia. Como ocurre en el resto de los dispositivos de bajo umbral, las posibles molestias al vecindario y a los comerciantes del entorno no pueden dejar de ser tenidas en cuenta; al mismo tiempo, los centros deben ubicarse en áreas cercanas a los lugares estas personas frecuentan. Igualmente, debe procurarse una cierta descentralización, evitando que todos los recursos se concentren en una única zona. Por todo ello, debe prevalecer la idea de que estos servicios han de ubicarse no donde sea posible, sino donde sea conveniente.
- Aún reconociendo la necesidad de dar respuesta a las necesidades más básicas, parece aconsejable rehuir los enfoques meramente asistenciales y dar a estos servicios un contenido socioeducativo claro, enlazándolos con el conjunto de la red de recursos y, más concretamente, con los programas de formación, inserción sociolaboral y acompañamiento social a los que se va a hacer referencia en el siguiente punto. En ese sentido, el objetivo de estos servicios ha de ser que sus usuarios pasen a otro tipo de servicios de mayor exigencia en el plazo de tiempo más breve posible.

4.4. Programas de información y asesoramiento

4.4.1. Definición y objetivos

Al margen de los servicios de información y asesoramiento sobre fórmulas de acceso a la vivienda señaladas en el epígrafe 2.3., no dirigidas específicamente a las personas sin techo sino a la prevención de esa situación, una de las necesidades básicas de las personas indomiciliadas es la de ser informadas y asesoradas sobre la red de recursos existentes para paliar sus necesidades. Los servicios de información y asesoramiento –los más básicos que pueden ser prestados a estas personas– pocas veces se prestan en centros o programas específicamente creados para tal fin, sino que, como es lógico, se ofrecen desde todo tipo de centros y servicios orientados a las personas sin techo. De hecho, según el Instituto Nacional de Estadística, en torno al 75% de los centros que prestan servicios a las personas sin techo en el Estado español ofrecen servicios de información y orientación.

4.4.2. Contenido del servicio

Los servicios de información y orientación no deben confundirse con los programas de gestión de casos, búsqueda de empleo o de acceso a recursos y prestaciones, que requieren un tratamiento individualizado y un proceso de acompañamiento social. Las cuestiones sobre las que se ofrece información son entre otras:

- posibilidades de alojamiento;
- oferta de servicios sociales y asistenciales (comedor, centro de día, etc.);
- recursos para la búsqueda de empleo y ofertas de colocación;
- modalidades de transporte;
- acceso a prestaciones sociales.

Tanto como el conocimiento exhaustivo de la red de recursos, es condición necesaria para la prestación de este servicio la adaptación de los mensajes informativos a las características culturales de las personas sin techo.

Una fórmula para la transmisión de información útil para las personas sin techo –poco habitual en nuestro país– es la publicación de medios de comunicación específicamente dirigidos a esta población.

4.4.3. Población destinataria

Estos servicios se ofrecen preferentemente a la población transeúnte y a las personas sin techo asentadas recientemente en la ciudad.

4.4.4. Experiencias de interés
– Los municipios del Reino Unido están legalmente obligados a facilitar asesoramiento e información tanto a las personas en riesgo de perder su vivienda, como a las que carecen ya de ella. A consecuencia de esa obligación legal, existe en ese país una amplia gama de servicios de asesoramiento dirigidos a las personas sin techo y ofrecidos tanto desde instituciones públicas como privadas.
– Desde 1983, se han multiplicado en Francia los denominados *Services d'Accueil et Orientation,* llegando en 2000 a existir más de 400 centros de este tipo en Francia. Su objetivo es el de informar y asesorar a las personas en situación de emergencia social de las ayudas a las que tienen derecho y, muy a menudo, se encargan de la coordinación de todos los recursos de emergencia social.

4.4.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Probablemente, dadas las características del Territorio, las personas sin techo que llegan o residen en él cuentan con suficiente información sobre los recursos que tienen a su disposición. En cualquier caso, además de garantizar que todos los agentes que intervienen en este campo disponen y ofrecen información adecuada y suficientemente actualizada, podría valorarse la adecuación de las siguientes iniciativas:

- Establecer un punto único de información, al margen del albergue municipal de Donostia, al que las personas sin techo puedan acudir en busca de información y desde el cual puedan ser derivados a los servicios oportunos.
- Unificar criterios entre todos los centros que intervienen en este campo sobre la información que puede facilitarse y sobre la forma de transmitirse
- Editar folletos o directorios que puedan repartirse entre las personas sin techo recién llegadas a la ciudad y en los que se relacione en diversos idiomas la información que pueda resultar útil.

4.5. Programas de atención sanitaria

4.5.1. Definición y objetivos

Las personas sin hogar se encuentran a menudo con dificultades de diversa índole a la hora de acceder a los servicios de atención sanitaria. Además, su modo de vida influye en una mayor incidencia de enfermedades de muy diverso tipo: el consumo de drogas por vía inyectada, frecuente en algunos subgrupos de personas sin hogar, hace que enfermedades como el SIDA o la Hepatitis B y C sean relativamente frecuentes, así como los trastornos mentales, que afectan a un porcentaje relativamente amplio de las personas que viven en la calle. Junto a estos problemas, las características propias de la falta de alojamiento estable –insalubridad, frío, higiene insuficiente, alimentación deficiente...– hacen que dolencias y complicaciones nutricionales, buco-dentales, dermatológicas, gastrointestinales o respiratorias sean frecuentes en este colectivo.

Al margen de los relacionados con la prevención y la promoción de la salud, los objetivo de los programas de atención sanitaria creados para las personas sin hogar tienen básicamente dos objetivos:

- garantizar que las personas sin hogar reciben en la red sanitaria convencional la atención médica que precisan;
- ofrecer a las personas sin hogar una atención médica adecuada cuando el acceso a la red ordinaria no es posible o deseable.

4.5.2. Contenido del servicio

Los servicios médicos que con más frecuencia se prestan a las personas sin hogar son los relacionados con:

- salud mental;
- drogodependencias;
- enfermedades infectocontagiosas (sida, hepatitis B y C);
- enfermedades respiratorias, con especial atención a los casos de tuberculosis;
- podología;

- atención buco–dental;
- enfermedades dermatológicas…

Tal y como se acaba de señalar, la prestación de servicios sanitarios para las personas sin hogar se realiza en dos tipos de contextos:

- en el marco de los servicios sanitarios destinados al conjunto de la población (servicios de atención primaria, servicios especializados, hospitalarios y de Urgencias);
- en el marco de servicios específicos para personas sin hogar (albergues, centros de día o intervenciones en medio abierto, fundamentalmente).

Para la atención de esas enfermedades, en los países analizados se han desarrollado, entre otras, las siguientes estrategias y/o actividades:

- Adaptación de los servicios ordinarios para la prestación de servicios a personas sin hogar. Esta estrategia incluye, entre otros elementos, la puesta en marcha de sistemas para facilitar el acceso de personas sin hogar a médicos de cabecera, simplificando los trámites para la asignación de un facultativo de la red de atención primaria; la disposición de intérpretes, mediadores o trabajadores sociales en los servicios hospitalarios; la realización de actividades de formación/sensibilización destinados a los médicos de la red general; o la planificación conjunto de altas hospitalarias entre trabajadores sociales de los hospitales y la red de atención a las personas sin techo;.
- Atención primaria especializada en personas sin hogar. En determinados países se han creado equipos especializados en la prestación de servicios de atención primaria a las personas sin hogar. Los servicios pueden prestarse tanto a través de intervenciones en medio abierto, como en centros médicos específicos o en los recursos creados para atender a las personas sin hogar (centros de día, albergues e intervenciones en medio abierto, fundamentalmente). Aunque, en general, han sido las entidades sin fin de lucro las que han tomado la iniciativa para la prestación de este tipo de servicios, en algunos países la red pública está asumiendo en los últimos tiempos el compromiso de eliminar las trabas en el acceso a los servicios sanitarios y de ofrecer a las personas sin hogar una mejor atención médica.

- Servicios especializados: en determinadas zonas existen equipos especializados (en salud mental, drogodependencias, etc.) específicamente destinados a las personas sin hogar.
- Actividades de promoción de la salud. Basadas a menudo en los centros específicos de atención a las personas sin hogar, son cada vez más frecuentes las actividades de prevención, formación y reparto de material higiénico, así como las actividades orientadas a la detección de enfermedades.

4.5.3. Población destinataria

Mientras los programas de detección, prevención y promoción de la salud se dirigen al conjunto de las personas sin hogar, los servicios de atención sanitaria se orientan específicamente a las personas que han contraído una enfermedad o están en riesgo de contraerla. Los colectivos a los que, en el marco de estos programas, se dirigen prioritariamente estos programas son:

- personas con enfermedades mentales;
- personas con drogodependencias o diagnóstico dual;
- inmigrantes;
- mujeres embarazadas y menores de edad.

4.5.4 Experiencias de interés

- Algunos de los centros de incorporación social de Bizkaia –especialmente el dependiente de la Comisión Ciudadana Anti Sida de Bizkaia, que se define como centro de atención y emergencia sociosanitaria y el centro de noche Hontza para drogodependientes sin techo– ofrecen en sus instalaciones servicios de enfermería, de intercambio de jeringuillas, de promoción de la salud, etc. En sus primeros seis meses de funcionamiento, se realizaron en Hontza 2.500 actuaciones de enfermería (fundamentalmente curas de abscesos, curas de los pies, y control y administración de medicamentos) y se abrieron 95 historias sanitarias. Además del servicio de enfermería, el centro ofrece dos camas para situaciones especiales (altas hospitalarias, convalecencias, etc.).
- Para atender a colectivos con necesidades especiales y/o que sufren algún tipo de discriminación en el acceso a los servicios sanitarios, entre ellos las personas sin techo, la sanidad británica ha creado los denominados *National Enhanced Services,* a través de los cuales se quiere garantizar una asistencia especializada y de calidad a las personas sin hogar. El sistema permite financiar con mil libras anuales, más cien libras por paciente atendido de forma permanente, a servicios médicos públicos o privados que prestan, entre otros, los siguientes servicios: asignación flexible de médico de cabecera y de citas para consulta, establecimiento de protocolos conjuntos con las entidades que trabajan con personas sin hogar; acuerdos de dispensación diaria de determinadas drogas de sustitución en farmacias, servicios de intervención en medio abierto, etc. Constituyen por tanto servicios médicos especializados, concertados con la sanidad pública, diseñados para hacer frente a

las necesidades específicas de las personas sin hogar y para integrarse en la red que les atiende.

- En la misma línea, también en el Reino Unido, los *Personal Medical Services* son servicios sanitarios dotados de la suficiente flexibilidad para cubrir las necesidades de poblaciones con necesidades especiales, como las personas sin hogar, evitando las trabas burocráticas de los servicios de atención primaria. Los PMS se establecen en convenio con cada consorcio sanitario local, encargado a nivel local de la administración de la atención primaria. En la actualidad existen en Inglaterra en torno a 100 servicios de este tipo, la mayoría de ellos gestionados por entidades que ya prestaban servicios a las personas sin hogar. Los servicios pueden estar basados tanto en centros hospitalarios como en albergues o centros de día. Un servicio típico está compuesto de: una enfermera generalista, una enfermera especializada en salud mental, dos médicos generalistas, un gerente y dos administrativos.
- Las *Student-Run Clinics* estadounidenses son centros de salud gratuitos gestionados por médicos y estudiantes del sector sanitario. Suelen tener el respaldo de alguna universidad y se dirigen a personas con dificultades, haciendo especial hincapié en aquellas que no tienen seguro médico. Surgieron hace unos 30 años y se han ido desarrollando en estas últimas décadas. El programa ofrece servicios de carácter médico, pero también atiende las necesidades psicosociales que puedan tener las personas en situación de marginación social.
- La necesidad de estar domiciliado para acceder a los servicios sanitarios ordinarios dificulta el acceso de las personas sin techo a la asistencia sanitaria. En Francia, la organización Médicos del Mundo ofrece servicios sanitarios a las personas sin hogar a través de centros de acogida, cuidado y orientación (24 centros distribuidos a lo largo de todo el territorio francés). En el año 2002 los diferentes centros de atención de esta organización ofrecieron 50.716 atenciones médicas y atendieron a unas 24682 personas. Del total de las consultas realizadas 5.691 estuvieron relacionadas con problemas dentales. Gran parte de las intervenciones se centran en problemas dermatológicos (13´3%), óseo-articulares (12´5) y gastrointestinales (10´3); las consultas relacionadas con las enfermedades mentales supusieron un 8´1% del total. El 86´9% de los usuarios de este servicio eran extranjeros, y la gran mayoría llevaba menos de un año en Francia.
- Los *Walk-in Centres* ingleses son centros sanitarios que nacen en 1999 con el objetivo de promover el acceso a los cuidados sanitarios a las personas con dificultades de acceso al sistema sanitario. Actualmente hay unos 40 centros de estas características y se ubican principalmente en las ciudades o pueblos con una importante población. Son un servicio de carácter flexible que se dirige especialmente a las personas sin hogar o los refugiados. Se centran en la atención de los cuidados médicos primarios, así como en la información sobre otros recursos sanitarios disponibles.

4.5.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

La atención sanitaria de las personas sin hogar no ha recibido en Gipuzkoa, hasta el momento, una atención específica. Tal y como ha ocurrido en otros países, parece claro que el desarrollo de este tipo de programas debería realizarse prioritariamente a través de la adaptación de la red sanitaria ordinaria a las necesidades de las personas sin hogar, facilitando su adscripción a centros de salud concretos y mejorando la coordinación entre la red de atención a las personas sin hogar y la red hospitalaria. No debería descartarse sin embargo, tal y como ha ocurrido en otros países, la creación de servicios sanitarios especializados en personas sin hogar –dependientes de Osakidetza– que, bien

basados en los centros médicos, bien en los centros de atención a las personas sin hogar, trabajen con ellos de forma específica.

Una segunda línea de mejora sería la de dotar a los diferentes recursos de los apoyos técnicos necesarios para abordar los problemas de salud mental que presentan algunas personas sin techo. En ese sentido, parece necesaria la puesta en marcha de mecanismos específicos –tales como protocolos de coordinación o equipos de intervención psicosocial en medio abierto– y, en general, la adopción por parte de las autoridades sanitarias de una actitud proactiva en esta materia.

4.6. Otros recursos para la satisfacción de las necesidades básicas

- **Programas de reparto de alimentos**. Constituyen intervenciones en medio abierto dirigidas en primera instancia a la cobertura de las necesidades de alimentación de las personas más alejadas de la red de recursos (si bien, a menudo, pretenden también iniciar una relación personal con las personas sin techo que permita el seguimiento individual y una posterior intervención socioeducativa. Presentes en algunos programas desarrollados en Madrid, se trata de una modalidad de intervención muy frecuente en los países anglosajones. Allí, los denominados *soup run* ofrecen en muchos casos, además de bebidas, sopa y bocadillos, asesoramiento e información sobre recursos, ya sea en puntos concretos de la ciudad, ya sea a través de equipos móviles a pie o en vehículo.
- **Programas de acceso a prestaciones económicas.** Por diversas razones –falta de información, falta de interés, pérdida o carencia de la documentación necesaria, etc.– muchas personas sin techo no solicitan las prestaciones económicas a las que tienen derecho, lo que dificulta cualquier proceso de inserción social. Desde numerosos programas y centros –centros de día, programas de acompañamiento social, albergues, etc.– se han puesto en marcha programas específicos de acceso a las prestaciones con el fin de aprovechar las posibilidades que los sistemas de garantía de ingresos ofrecen a estas personas. Así, en Londres el *Jobcentre Plus London Homeless Team* (LSHT) ofrece actividades de sensibilización, asesoramiento y formación para los profesionales que trabajan en contacto con las personas sin techo y/o en la gestión de este tipo de prestaciones. Además, los profesionales de este equipo realizan un trabajo de intervención en

medio abierto y de visitas a centros de atención a personas sin techo o en riesgo de serlo para informarles sobre las prestaciones existentes, tramitar sus solicitudes y ayudarles a resolver los obstáculos burocráticos. Este equipo atiende mensualmente a unas 700 personas y ha conseguido que dos tercios de las solicitudes realizadas sean aprobadas. En el mismo sentido, la *Benefits Agency* británica ha establecido en Londres un equipo de intervención en medio abierto para detectar personas que pueden no haber solicitado las prestaciones económicas que les corresponden.

- **Programas de empadronamiento y domiciliación**. La ausencia de un domicilio estable determina que muchas personas sin techo, aún asentadas en una ciudad, encuentren dificultades para el empadronamiento y, por consiguiente, para acceder a algunos derechos y prestaciones. Los centros de atención a las personas sin techo pueden, en coordinación con las autoridades locales correspondientes, ofrecer en sus instalaciones una dirección ficticia a algunos de sus usuarios, facilitando así su empadronamiento. En otros casos, al margen del empadronamiento, la necesidad de las personas sin techo pasa por tener una dirección de correo postal en la que poder recibir correspondencia. Ambos servicios pueden ser prestados en centros de cualquier tipo: servicios sociales de base, centros de día, albergues, etc.

5. PROGRAMAS FORMATIVOS, DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL Y DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL

Enfocar la atención a las personas sin techo desde la óptica de la inserción social obliga a plantear –al margen del alojamiento y de la cobertura de las necesidades básicas– medidas de formación, de rehabilitación psicológica y social, de acompañamiento individual o de acceso al mercado de trabajo, que permitan avanzar en un itinerario de inserción social y, en última instancia, en el desarrollo de una vida autónoma y normalizada. Con ese fin se desarrollan numerosos programas formativos, ocupacionales, de inserción laboral y de acompañamiento social dirigidos a las personas sin techo (o en los que estas personas participan habitualmente, aún cuando no sean el único colectivo destinatario)[6].

Este tipo de servicios son prestados a través de centros y programas muy diversos: en ocasiones, a través de programas específicos que buscan dar respuesta a uno solo de los objetivos (p. ej. la inserción laboral). Lo más habitual, sin embargo, es que estos servicios se presten desde centros específicos para personas sin techo que ofrecen una amplia gama de actividades y que combinan varios de los servicios señalados. Con todo, en términos de integración social y desarrollo comunitario, parece aconsejable evitar la

[6] No puede decirse, en cualquier caso, que se trata de servicios muy extendidos en la red de recursos para las personas sin techo. A nivel del Estado español, según el INE, sólo un 2,5% de centros ofrecen servicios de formación profesional, un 3,9% de educación primaria, un 11,2% de educación de adultos, un 15% talleres de inserción y un 22% talleres ocupacionales.

concentración de servicios para personas sin techo en centros específicamente destinados a este colectivo y tender a la utilización de servicios ubicados en otros emplazamientos y dirigidos también a otras poblaciones, sin descartar obviamente la utilización de los servicios culturales, deportivos y de ocio dirigidos al conjunto de la población. Desde ese punto de vista, parece claro que los Centros de Día –o, como tienden ahora a denominarse, los Centros de Incorporación Social– constituyen hoy por hoy el entorno más apropiado para la prestación de este tipo de actividades.

5.1. Programas de acompañamiento social y gestión de casos

5.1.1. Definición y objetivos

Estrechamente relacionado con el trabajo social individual, los programas de gestión de casos o de acompañamiento social –ambos términos pueden resultar válidos– buscan ofrecer a estas personas una atención individualizada, continuada e integral, poniendo a su disposición un referente profesional claro que sirva de apoyo en el itinerario de inserción.

5.1.2. Contenidos del servicio

Este tipo de programas se articulan, por regla general, a través de un 'gestor de casos', 'trabajador clave' o 'profesional de referencia', que se encarga del apoyo y la supervisión del itinerario de inserción de un grupo de usuarios determinado. Las capacidades personales y profesionales de esta persona, así como el número y el perfil de los usuarios, son, junto a la gama de recursos que el profesional tiene a su disposición para materializar ese proceso de inserción, claves en el trabajo de acompañamiento. Al margen de esa relación entre profesional y usuarios, este tipo de programas varían en cuanto al resto de sus componentes:

- puede dirigirse exclusivamente a personas sin techo o, de forma más genérica, a todo tipo de personas en situación de exclusión social;
- puede realizarse tanto desde un entorno residencial –albergues, viviendas con apoyo, etc.– como desde centros o programas ambulatorios (intervenciones en medio abierto, centros de día, etc.). Pueden ser también prestados desde los

Servicios Sociales de Base, si bien las características de éstos y el perfil de las personas sin techo hace difícil que, hoy por hoy, los trabajadores sociales de atención primaria desarrollen con éxito esa labor;

- la labor de acompañamiento puede ser individual –un solo profesional se hace cargo de cada caso– o colectiva, asumiendo un equipo multidisciplinar esa tarea;
- la duración e intensidad del apoyo prestado es variable, y va desde la adopción de una perspectiva individualizada en la prestación de los servicios a formas de trabajo muy intensivas que implican un contacto personal casi diario entre el profesional de referencia y el usuario;
- la intervención puede centrarse en áreas específicas –problemas de drogas, de salud mental, de acceso al empleo, a la vivienda, etc.– o abarcar las necesidades de la persona desde una perspectiva integral;
- la disponibilidad de estos trabajadores puede ser total –24 horas al día en el momento y en el lugar en el que se requiera su intervención– o limitarse a unas horas y espacios determinados.

Algunas de las funciones básicas de este tipo de programas son:

- diseñar junto a la persona interesada y en base a una valoración consensuada de las necesidades un itinerario de inserción social;
- facilitar el acceso de esa persona a los recursos y prestaciones que hagan posible ese itinerario, actuando a menudo como interlocutor o mediador entre la red de servicios y la persona usuaria;
- movilizar las capacidades de la persona usuaria y facilitar el apoyo psicológico que pueda precisar;
- interceder en defensa de sus usuarios para la equidad en el acceso a los servicios y la calidad de los mismos;
- evaluar continuamente la evolución y las necesidades de los usuarios.

El acceso a estos programas suele ser gratuito y se imponen requisitos muy laxos para su utilización. En países como Estados Unidos, la participación en ellos se establece a menudo como condición previa para acceder a recursos de alojamiento.

5.1.2.a. Programas de seguimiento y registro

Aunque no tengan estrictamente relación con los programas de acompañamiento social individualizado, y sí con las fórmulas de organización y gestión de los servicios, cabe hacer mención en este apartado al creciente desarrollo en diversos países de programas informáticos de seguimiento y registro de las personas sin hogar. Estos programas tienen dos objetivos:

- Al modo de una ficha social individualizada, están diseñados para registrar el expediente de cada una de las personas atendidas y mantenerlo permanentemente actualizado, detallando los recursos que cada persona utiliza y/o ha utilizado. Este historial es después compartido por las diversas entidades que atienden a esa persona, que pueden consultarlo y modificarlo *on line*, con el consentimiento de los usuarios y respetando las limitaciones que impone la legislación sobre protección de datos.
- A nivel más general, con estos sistemas se pretende reunir información sobre la evolución del fenómeno para guiar las decisiones políticas, valorar la eficacia de las intervenciones y producir información estadística de utilidad.

5.1.3. Población destinataria

Los programas de acompañamiento social orientados a la inserción social no se dirigen exclusivamente a las personas sin techo, aunque, sin duda, debido a sus características, estas personas pueden beneficiarse de considerablemente de este tipo de enfoque. Haber iniciado, o estar dispuesto a hacerlo, un proceso de inserción es, en cualquier caso, una de las características básicas de los usuarios de estos servicios.

Dentro de la población sin techo, por otra parte, existen ciertos colectivos o problemáticas a las que los programas de acompañamiento social han prestado mayor atención:

- personas drogodependientes;
- personas con enfermedades mentales,
- personas con diagnóstico dual;
- mujeres embarazadas;
- familias.

En el caso de los sistemas informatizados de seguimiento y registro, los potenciales destinatarios son todos los usuarios de la red de servicios, independientemente de sus características.

5.1.4. Experiencias de interés

- En Estados Unidos y, en general, en el mundo anglosajón, el enfoque de la 'gestión de casos' ha experimentado un desarrollo mayor que en la Europa continental, hasta el punto que, en Estados Unidos, este tipo de programas son los que con mayor frecuencia se ofrecen a las personas sin techo. Las evaluaciones de este tipo de programas realizadas en Estados Unidos ponen de manifiesto resultados globalmente positivos, sobre todo en lo que se refiere al acceso a la vivienda de personas con problemas de salud mental. Las evaluaciones realizadas ponen también de manifiesto que la efectividad de este tipo de enfoques es mayor cuanto mayor es la intensidad de los contactos y que determinados perfiles –hombres con un historial largo de *sinhogarismo*, p.ej.– suelen responder mal a estos programas.
- La asociación RAIS presta un servicio de acompañamiento social individual como instrumento que permita generar, poner en marcha y concluir con éxito un camino de integración de la persona hacia su autonomía personal y su independencia. El programa está dirigido a aquellas personas que no pueden acceder a los centros de servicios sociales normalizados, bien porque su carencia de domicilio les impide estar adscritas a uno, bien porque su proceso de desestructuración personal es tal, que no pueden adaptarse a la atención que estos centros se presta, y necesitan de una intervención especializada, más intensa y flexible. Una de las características del proyecto es que, en convenio con la Comunidad de Madrid, los trabajadores de la entidad pueden gestionar el Programa Individual de Inserción –equiparable al Convenio de Inserción de la CAPV– establecido como condición para el cobro de la Renta Mínima.
- Una de las principales entidades británicas en el ámbito del trabajo con personas sin hogar gestiona el sistema CHAIN (*Combined Homelesness And Information Network*), antes conocido como *Rough Sleepers Register* o Registro de Personas Sin Techo. Se trata de un sistema telemático, implantado en 2000 y financiado por el Gobierno inglés, que registra, a partir de la información facilitada por doce equipos de intervención en medio abierto y 44 albergues de acceso directo en Londres, la evolución de todos sus usuarios. El sistema asigna a cada persona sin hogar atendida por estos equipos un número personal de identificación, regulado por la Ley de Protección de Datos y previo consentimiento del interesado, y se registran informáticamente los siguientes datos:
  - nombre y datos personales (apodo, última ubicación conocida, etc.);
  - necesidades de apoyo;
  - historial de utilización de servicios;
  - contactos mantenidos con los equipos de intervención en medio abierto;
  - fecha de entrada, salida y razones del alta en centros de acogida
- En total, cada ficha individual contiene más de un centenar de campos registrables, que en conjunto ofrecen un completo expediente individualizado. Los usuarios de los servicios tienen derecho a consultar su expediente y a modificarlo, así como a negarse al registro de sus datos.

5.1.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En Gipuzkoa existe un programa de acompañamiento social específicamente destinado a personas sin techo y, sin duda, el principio de individualización de las intervenciones

se aplica en la mayor parte de los servicios. Parece conveniente sin embargo desarrollar con mayor profundidad este tipo de recursos, creando o reforzando no sólo servicios específicos de acompañamiento social a las personas sin techo, sino dotando al conjunto de la red de los medios personales, económicos y formativos que permitan aplicar este tipo de intervenciones de forma sistemática.

La utilización de servicios informatizados de seguimiento y registro tiene, por otra parte, ventajas evidentes:

- posibilidad de compartir entre varias entidades la información acerca de las necesidades y características de una persona;
- evitar la duplicación de esfuerzos en materia de evaluación de necesidades,
- conocer los recursos y las prestaciones que una persona utiliza o ha utilizado, desde cuándo y con qué resultados;
- posibilitar el análisis relativo al gasto o a la utilización de servicios, la elaboración de información estadística y la evaluación de los servicios.

Los riesgos evidentes que estos sistemas plantean, relacionados con la confidencialidad de los registros personales y el derecho a la intimidad de los usuarios de los servicios, no deberían, en cualquier caso, limitar la discusión sobre sus potenciales ventajas e inconvenientes.

5.2. Programas educativos y de rehabilitación psicosocial

5.2.1. Definición y objetivos

A menudo, las personas sin hogar han perdido o no han adquirido las habilidades sociales y culturales básicas para desarrollar una vida independiente. En ocasiones, su situación ha producido un deterioro grave de sus capacidades psicosociales. En otras, precisan únicamente un apoyo limitado para adquirir determinadas habilidades o, simplemente, emplear su tiempo en actividades de mayor interés. A partir de esas necesidades, los programas educativos y de rehabilitación psicosocial dirigidos a las personas sin techo tienen los siguientes objetivos:

- posibilitar la adquisición de nuevos hábitos de vida, normas de conducta y convivencia;
- ofrecer actividades y relaciones gratificantes que promuevan la autoestima, el crecimiento personal y la socialización;
- ofrecer una capacitación en materias básicas –habilidades sociales, alfabetización…– que permita avanzar en un itinerario de inserción.
- facilitar el acceso a una cualificación profesional que permita una posterior inserción laboral.

5.2.2. Características de los programas

Los programas de formación y rehabilitación psicosocial se prestan a través de una gama muy amplia de centros y de programas y, de hecho, en mayor o menor medida, todos los servicios de atención a las personas sin techo tienen un componente y finalidad educativa. Los centros en los que este tipo de actividades son más frecuentes son:

- centros de día;
- comedores y otros centros para la cobertura de las necesidades básicas;
- albergues y centros de alojamiento.

En general, y ordenados de mayor a menos exigencia, las actividades que se prestan en su marco son las siguientes:

- capacitación en habilidades sociales (asertividad, control de la ansiedad, resolución de conflictos);
- alfabetización de adultos, lectura y escritura;
- foros de discusión y dinámicas de grupo (cine fórum, lectura conjunta de periódicos);
- talleres de artesanía, pintura, literatura, música, cocina, nuevas tecnologías, etc.;
- cursos de idiomas;
- actividades de promoción de la salud;
- talleres de búsqueda de vivienda;
- talleres de capacitación para la vida independiente.

Si bien es cierto que las actividades formativas más elementales pueden realizarse en cualquier contexto (incluso en centros de alojamiento de emergencia), los centros ambulatorios parecen ofrecer un entorno más adecuado que los residenciales en la medida en que el acceso a los primeros tiene un componente de atención comunitaria del que carecen los segundos. En ese mismo sentido, y aunque se trata de iniciativas menos desarrolladas, la inclusión de estas personas en entidades educativas dirigidas a toda la comunidad (centros de educación permanente de adultos, programas de empleo y formación, academias, universidad, etc.) constituye también una vía por la que parece deseable avanzar.

5.2.3. Población destinataria

Aunque determinadas actividades formativas muy elementales pueden estar dirigidas a personas sin techo en situación de desestructuración severa, los usuarios de este tipo de programas son personas que ya han iniciado un proceso de inserción, muestran un cierto grado de motivación para el cambio y, a menudo, están en proceso de tratamiento en otros dispositivos (centros de salud mental, centros de drogodependencias, etc.).

5.2.4. Experiencias de interés

- Una de las experiencias más interesantes en este campo es la que desarrollan los Centros de Incorporación Social existentes en Bizkaia (Adsis, Agiantza, Aspremar, Bizitegi, Comisión Antisida de Bizkaia, Fundación Gizakia, Goiztiri, Izangai, Lagun Artean y Zubietxe). Se trata de centros diurnos y polivalentes, con capacidad entre 12 y 50 plazas, que prestan una atención intensiva y prolongada en el tiempo, sin desligar a la persona de su entorno habitual. Desde una óptica integral y ofreciendo un acompañamiento personalizado en el itinerario de incorporación, estos centros conjugan los planteamientos ocupacionales, educativos, terapéuticos y de inserción socio-laboral con el objetivo de dotar a la persona del máximo grado de autonomía, favoreciendo su interacción positiva con la comunidad. Algunos de ellos prestan también servicios de acogida básica y servicios médicos e incluso son utilizados como centros de noche. Se trata pues, fundamentalmente, de centros orientados a la prestación de una amplia gama de servicios formativo–ocupacionales, dirigidos a la recuperación de las habilidades sociales de las personas sin techo y a su incorporación social. Los tres ejes sobre los que se desarrolla su labor son:
  - a) atención socio-educativa integral, incluyendo la capacitación en la ocupación del tiempo libre,
  - b) apoyo psicoterapéutico; y
  - c) acompañamiento en el proceso de inserción.
- Los diez centros que conforman esa red ofrecen un total de 300 plazas, dirigidas a personas en situación o riesgo de exclusión social, drogodependientes en activo o en tratamiento, personas sin techo, personas con patología dual, inmigrantes, excarcelados, etc.
- En todo el Reino Unido, la red de *Foyer*–s ofrece a jóvenes con necesidades en materia de vivienda alojamiento de larga estancia combinado con programas intensivos de formación y de inserción laboral. Existen en la actualidad 129 centros de este tipo, que prestan cada año servicios residenciales y formativos a 10.000 jóvenes. Se trata de centros de diverso tamaño –de 10 a 200 plazas– gestionados de forma independiente, aunque con una

metodología y unos principios comunes. Estos centros cuentan con un programa de acceso a la universidad que ha permitido el ingreso en diversas facultades de 150 jóvenes. Por otro lado, en Londres, la principal entidad para la educación de adultos –*City Literature Institute*– y un grupo de asociaciones que trabajan con personas sin techo han establecido un programa de formación a través de talleres centrados en las artes plásticas que se realiza en albergues, residencias y centros de día. En el primer año de funcionamiento participaron 215 personas en cerca de 20 talleres diferentes (fotografía, escritura, teatro, diseño de camisetas, etc.).

- En Francia, las llamadas *Boutique Solidarité* intentan dar respuesta desde 1991 a las necesidades en materia de acompañamiento de personas aisladas y en situación de exclusión social que, en general, carecen de domicilio fijo. Los 26 centros existentes hoy en el territorio francés acogen cada año a 25.000 personas y ofrecen un servicio que puede considerarse doble: las *boutiques* son, en primera instancia, centros de primera acogida para la cobertura de las necesidades personales básicas (alimentación, abrigo, etc.); pero, a la vez, se ofrece a los usuarios la posibilidad de participar en talleres formativo-educativos que, por lo general, no persiguen la inserción laboral sino la resocialización y la motivación necesaria para acceder a los circuitos habituales de inserción. El hecho de centrarse sólo tangencialmente en el acceso al empleo constituye una de las características distintivas de estos talleres. Centrarse de esa forma en la dimensión cultural y recreativa responde a dos objetivos: por una parte, ayudar a quienes acceden a este tipo de centros de día a ocuparse de cuestiones distintas de la propia supervivencia, permitirles participar en actividades que creen que les están vedadas y que se reservan a los 'no excluidos'. Por otra parte, muchas de estas actividades –taller de fotografía, de prensa, de teatro, de debate...– responden al deseo de los promotores de los centros de hacer socialmente visible la exclusión, de implicar al resto de la comunidad en las actividades de las *boutiques* y de llevar adelante una tarea de sensibilización.
- Aunque son menos habituales, las actividades deportivas también son utilizadas para la rehabilitación psicosocial y la incorporación sociolaboral de las personas sin techo. En determinados países, como el Reino Unido, existen ligas de fútbol para equipos de personas sin techo y recientemente se ha celebrado una competición de ámbito internacional en Suecia. La liga inglesa desarrolla un programa de desarrollo de hábitos de vida dirigido a futbolistas de esa competición que pretende, entre otros objetivos, facilitar su inserción laboral en empresas relacionadas con el deporte.

5.2.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Aunque existen programas de este tipo asentados en Gipuzkoa es evidente la necesidad de impulsar en mayor medida este tipo de actividades. Tres consideraciones podrían tenerse en cuenta a la hora de planificar este desarrollo:

- el modelo de centros de día de incorporación social desarrollado en Bizkaia constituye un referente cercano y de calidad;
- una concepción comunitaria de la atención a las personas sin techo obliga a utilizar en la menor medida posible los centros de alojamiento para la prestación de este tipo de servicios. En caso de hacerlos, abrirlos a personas no alojadas en ellos puede constituir una vía útil de apertura a la comunidad, de optimización de recursos y de ruptura del aislamiento al que pueden estar someti-

dos las personas allí alojadas (sobre todo si se trata de una institucionalización a largo plazo);

- en el mismo sentido, y en la medida que las características de las personas atendidas lo hagan posible, sería deseable dar respuesta a las necesidades educativas de estas personas en la red de socioeducativa ordinaria.

5.3. Programas ocupacionales y prelaborales

5.3.1. Definición y objetivos

Es difícil, en la práctica, deslindar los programas ocupacionales y prelaborales de los orientados a la inserción laboral o de los centrados en la formación y la rehabilitación psicosocial. Lo cierto es, sin embargo, que existen en la red de servicios para personas sin techo una serie de recursos que, a medio camino entre lo laboral y lo educativo, reproducen con fidelidad el esquema de talleres ocupacionales desarrollado en el campo de la discapacidad. En ese ámbito, la tradición de las terapias ocupacionales y la hegemonía de una ideología laboralista se combinaron en los años 70 y 80 para crear un modelo que pretende aunar en un mismo centro la preparación para el trabajo y la prestación de una serie de servicios educativos y de ajuste social, a través de actividades semilaborales. En ese mismo sentido, el objetivo de los programas ocupacionales para las personas sin techo es prestar servicios de rehabilitación psicosocial y/o de capacitación laboral a través de actividades semiproductivas.

5.3.2. Características del servicio

Las áreas de intervención básica de la terapia ocupacional son fundamentalmente las actividades de la vida diaria, las habilidades sociales y la rehabilitación cognitiva. Los objetivos específicos de la terapia ocupacional en el campo de las personas sin techo son, básicamente, los siguientes:

- rescatar competencias y capacidades que la persona puede haber perdido (puntualidad, orden, planificación, etc.);
- fomentar nuevas áreas de interés;

- resocializar, en el sentido de dotar al individuo de experiencias significativas de reaprendizaje de habilidades que le permitan el desarrollo del mayor número posible de habilidades sociales;
- entrenar en capacidades instrumentales y facilitar una posterior inserción laboral.

Las actividades ocupacionales dirigidas a las personas sin techo se han desarrollado, fundamentalmente, en dos contextos diferentes:

- centros de día y de rehabilitación psicosocial
- albergues de media o de larga estancia

5.3.3. Población destinataria

Los personas a las que se dirige habitualmente este tipo de programas tienen dos características distintivas básicas:

- un deterioro psicosocial grave, normalmente producido o agravado por una enfermedad mental, que hace necesarias las actividades de rehabilitación básica e impide plantear actividades más orientadas a la inserción sociolaboral en el mundo del empleo;
- una cierta estabilidad social, conductual y residencial, que permite la participación en este tipo de actividades y la aceptación de sus contenidos.

5.3.4. Experiencias de interés

- En Navarra, los Centros Ocupacionales de Inserción para personas en situación de exclusión social son establecimientos destinados a facilitar y proporcionar servicios de terapia ocupacional, actividades formativas de carácter pre-laboral y de ajuste personal y social a personas que no puedan integrarse en los dispositivos socio-laborales normalizados, teniendo por objetivos prioritarios: a) Obtener el mayor nivel de autonomía personal y social en función de las potencialidades de cada individuo, favoreciendo su incorporación social mediante la formación permanente adaptada a las carencias, necesidades y capacidades del mismo, y b) Posibilitar el aprendizaje y desarrollo socio-laboral de las personas usuarias a fin de que puedan acceder, en su caso, a otro tipo de recursos sociolaborales más normalizados. Los requisitos para el acceso a los centros ocupacionales son: residir en Navarra al menos desde hace 2 años, ser mayor de 18 años y menor de 65, estar en situación de pobreza y presentar problemas graves en el ámbito de la salud, educación, empleo-formación profesional y/o relaciones sociales, y encontrarse inmerso/a en un proceso o programa de incorporación socio-laboral. En el año 2003 han funcionado los 2 centros ocupacionales gestionados por Cáritas: Betania con una capacidad de 50 plazas y Nazaret con 35. El coste de funcionamiento de estos centros es asumido íntegramente

por Cáritas.

5.3.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En nuestro Territorio existen diversas iniciativas ocupacionales y prelaborales dirigidas a personas sin techo, algunos de ellos prestados desde instituciones residenciales y otros desde talleres propiamente ocupacionales. Es lícito plantearse hasta qué punto estas actividades tienen sentido en sí mismas y se justifican realmente en las necesidades de sus usuarios o si, por el contrario, se mantienen por inercia y por la dificultad de articular fórmulas de intervención social, psicológica y educativa más ambiciosas. Desde ese punto de vista, como ha ocurrido en otras áreas de la acción social[7], parece necesario replantearse la idoneidad de las estrategias meramente ocupacionales, que carecen bien de una utilidad educativa clara, bien de una orientación hacia el mercado laboral o bien de ambas. Su desarrollo, en ese sentido, debería realizarse teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- dirigirse sólo a personas para las que cualquier otro tipo de actividad educativa o laboral es imposible o desaconsejable;
- plantearse en la medida de lo posible como medidas provisionales y transitorias, buscando siempre el acceso a fórmulas más integradoras y productivas;
- como se ha señalado anteriormente, una concepción comunitaria de la atención a las personas sin techo obliga a utilizar en la menor medida posible los centros de alojamiento para la prestación de servicios ocupacionales; de hacerse, abrirlos a personas no alojadas en ellos puede constituir una vía útil de apertura a la comunidad, de optimización de recursos y de ruptura del aislamiento al que

[7] En el campo de la discapacidad son numerosas las opiniones que, si bien dan por válidas las vías educativa y laboral para lograr la inserción social de la persona discapacitada, se alzan en contra de terceras vías que intentan combinar las dos ante la imposibilidad de ofrecer salidas laborales adecuadas y ante el alto coste de las fórmulas exclusivamente educativas. Se tiende así a considerar obsoletas e inadecuadas las fórmulas intermedias que remedan o imitan la actividad laboral con fines esencialmente ocupacionales, y que constituyen un paliativo del centro de empleo propiamente dicho. Si el acceso al trabajo no es posible, la persona con discapacidad tiene derecho a recibir la atención que precisa, esencialmente educativa, de mantenimiento y desarrollo de habilidades, en un servicio que no tiene por qué imitar los esquemas laborales. Si de lo que se trata es de ocupar a la persona sin techo, mejor hacerlo a través de la aplicación de programas más útiles para la inserción social y el desarrollo de la vida diaria que las habituales tareas de taller, puesto que éstas apenas tienen sentido al margen de su rentabilidad económica.

pueden estar sometidos las personas allí alojadas (sobre todo si se trata de una institucionalización a largo plazo).

5.4. Programas de inserción laboral

5.4.1. Definición y objetivos

Los programas de inserción laboral tienen por objeto facilitar y/o posibilitar el acceso de las personas sin techo a un puesto de trabajo remunerado. El objetivo de este tipo de iniciativas se centra en la capacitación laboral, el apoyo a la búsqueda de empleo, la colocación en puestos de trabajo en el mercado de trabajo protegido u ordinario, y el apoyo al mantenimiento de esos puestos de trabajo.

Para muchas personas sin techo, la inserción laboral debe plantearse como un objetivo irrenunciable dentro de un proceso integral de inserción social. Para otras sin embargo la inserción laboral puede ser considerada innecesaria, no prioritaria, inalcanzable e incluso indeseable, lo que puede explicar la atención comparativamente menor que, en relación a otros colectivos con dificultades sociales, se ha prestado a la cuestión de la inserción laboral en el ámbito de las personas sin techo:

- en determinados casos, el deterioro físico y mental al que han llegado algunas de estas personas hace en la práctica inalcanzable, e incluso poco deseable, el objetivo de la inserción laboral, sobre todo si se plantea única y exclusivamente en el mercado de trabajo ordinario;
- en esos casos –e incluso en otros que implican un deterioro psicosocial menor– se ha tendido a dar prioridad a otros aspectos, como el acceso a la vivienda, la cobertura de las necesidades básicas o la rehabilitación psicosocial;
- en otros casos, al contrario, no existen obstáculos graves a la integración laboral al margen de la ausencia de vivienda; en tales situaciones, los programas de inserción laboral pueden parecer innecesarios.

En ese sentido, la Federación de Entidades Europeas que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) ha señalado que, dada la naturaleza multidimensional del *sinhogarismo*, el acceso al empleo debe considerarse como un paso más en un itinerario de in-

serción y ha criticado las medidas de activación de las políticas sociales que, frente a la intervención sobre otros déficits personales o sociales, dan una prioridad absoluta a la inserción laboral de las personas excluidas.

5.4.2. Características de los programas

La diversidad de situaciones y necesidades de apoyo que en el ámbito de la inserción laboral muestran las personas sin techo hace imprescindible la adopción de una gama amplia y variada de fórmulas de acceso al mercado de trabajo. A la hora de analizar la idoneidad de las diversas fórmulas, es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos:

- A menudo, el único o principal problema no es la colocación en un puesto de trabajo. Es también necesaria una labor posterior de seguimiento y apoyo para facilitar la adaptación a la vida laboral y solucionar los contratiempos que puedan surgir. Son igualmente necesarias prestaciones económicas que compensen los gastos extraordinarios –transporte, herramientas, etc.– que la inserción laboral puede ocasionar y recursos que faciliten el mantenimiento de la persona hasta su estabilización profesional.
- El acceso a un puesto de trabajo en el mercado ordinario no es el único objetivo de los programas de inserción laboral: la realización de actividades de voluntariado o el acceso a puestos de empleo social protegido pueden considerarse también objetivos válidos en este ámbito.
- La diversidad de problemáticas que a menudo acumulan estas personas requiere un apoyo individualizado y continuo, a través de sistemas de gestión de casos enfocados tanto a la inserción laboral, como al resto de los problemas (salud mental, drogodependencias, falta de habilidades sociales, etc.) que estas personas puedan presentar. Estos programas deben, además, ser capaces de abordar las situaciones de recaída y regresión que pueden darse en el proceso de inserción de estas personas, sobre todo cuando existen problemas de drogodependencias o de salud mental.
- Dada la diversidad de situaciones y necesidades a las que es necesario hacer frente, se ha puesto de manifiesto la necesidad de fomentar el partenariado y establecer iniciativas mixtas que agrupen a entidades de diverso tipo en espacios comunes. Un ejemplo de este tipo de colaboración es, por ejemplo, la apertura en un albergue de un programa de inserción laboral por parte de enti-

dades especializadas en esa materia. En el mismo sentido, la vinculación con el mundo de la empresa privada se ha demostrado una fórmula útil de inserción laboral.

- Se ha puesto también de manifiesto la necesidad de compensar a las empresas –tengan o no ánimo de lucro– por los déficits de productividad y rentabilidad que puede suponerles la contratación de personas en situación de exclusión social.

No puede decirse que, al margen de la venta de los denominados 'periódicos de la calle', existan fórmulas específicas para la inserción laboral de las personas sin techo. En general, su integración en el mercado de trabajo se ha realizado utilizando las estructuras habituales para la inserción laboral de otras personas en situación de exclusión social. Entre éstas, las fórmulas y estrategias más exitosas son sin duda aquéllas que implican un tratamiento individualizado y continuado:

- Empleo con apoyo. Desarrolladas básicamente en el ámbito de la discapacidad, las iniciativas de empleo con apoyo buscan facilitar la inserción laboral de una persona con dificultades de empleabilidad en un puesto de trabajo en el mercado ordinario a través de un apoyo continuado y personalizado. En ese sentido, se ha señalado que el empleo con apoyo es el mejor medio para mejorar la empleabilidad de las personas sin techo y facilitar su acceso al mercado de trabajo ordinario. Pese a ello, no existen iniciativas de gran alcance que hayan trabajado esta opción en el ámbito de las personas sin techo.
- *Mentoring*. Estrechamente relacionados con los programas de empleo con apoyo, el *mentoring* implica un seguimiento continuado de la situación laboral de la persona sin techo por otra persona –en este caso no un técnico o profesional, sino un voluntario u otro miembro de la plantilla con una formación específica para realizar su tarea– que ejerce una labor de tutelaje y que puede, en ocasiones, haber pasado en su día por una situación similar.
- Empleo social protegido. El empleo social protegido (a través de fórmulas como las empresas de inserción o los centros especiales de empleo) constituyen un emplazamiento laboral especialmente orientado a las personas que, como los sin techo, padecen situaciones de exclusión laboral.
- Voluntariado. En algunos países se ha experimentado con la participación de personas sin techo en programas de voluntariado como fórmula para facilitar

un acceso gradual al mundo del empleo y para valorar sobre el terreno las posibilidades de éxito de una posterior inserción laboral.

Los programas de inserción laboral para personas sin techo son prestados en muy diversos contextos y centros. Aunque se ha recomendado que, en la medida de lo posible, estas personas sean atendidas en los servicios ordinarios de inserción laboral, debe reconocerse la necesidad de servicios de este tipo específicamente orientados a la población sin techo. En ese sentido, en países como el Reino Unido se ha intentado reforzar la capacidad de los albergues para prestarlos. En esa línea, más allá de la realización de talleres o actividades laborales en los propios talleres, se ha dado prioridad a la puesta en práctica, desde esos albergues, de programas de formación, orientación y motivación para el empleo.

5.4.3. Población destinataria

Los programas de inserción laboral de personas sin techo se dirigen básicamente a quienes, dentro de ese colectivo, no han alcanzado un deterioro psicosocial grave y /o a quienes han iniciado ya un proceso de incorporación social sólido. Los jóvenes y las personas sin techo con problemas de salud mental son con mayor frecuencia los colectivos destinatarios de estas intervenciones.

5.4.4. Experiencias de interés

- Diversas entidades sin fin de lucro dedicadas a la prestación de servicios a personas sin techo y en torno a 60 empresas privadas agrupadas en una organización que favorece la responsabilidad social de las empresas han creado en el Reino Unido una estrategia denominada *Bussiness Action On Homeless*. En el marco de esa estrategia, el programa *Ready for Work* ofrece a personas sin techo programas de 'inmersión' laboral de dos semanas, ampliables a otras 13. De momento, se han producido 400 colocaciones; en el 25% de los casos las personas colocadas en esos puestos continuaron su vinculación laboral con la empresa. El programa se completa con un taller previo de formación de dos días de duración y una base de datos con los empleos que estas empresas ofrecen a las personas sin techo. El programa incluye también actividades de sensibilización empresarial sobre la utilidad social de contratar personas sin techo laboralmente cualificadas.
- Un grupo de entidades británicas ha creado una iniciativa conjunta llamada *Off the Streets and Into Work* que ofrece servicios específicos de formación e inserción laboral a 4.000 personas sin techo, de las que un 10% accedieron a un empleo. La entidad presta servicios de formación prelaboral, búsqueda de empleo, empleo con apoyo y tutelaje o *mentoring*.
- Desde 1994, unas 25.000 personas sin techo han accedido aun empleo a través del programa *Impact* de Boston. El programa exige, entre otros requisitos, haber sido derivado desde una de las organizaciones que trabajan con personas sin techo en esa ciudad y haber superado, preferiblemente, un periodo mínimo de abstinencia en los casos en los que ha existido anteriormente una situación de adicción. También es posible acceder al pro-

grama a través del sistema penal, en el marco de las actividades de preparación para la excarcelación. El programa no ofrece servicios de inserción laboral y se limita a asesorar a las personas sin techo en la búsqueda de empleo,

- En nuestro entorno la distribución y venta de la denominada 'prensa de la calle' ha resultado una experiencia fallida en la medida en que los promotores de la mayor parte de estos medios han buscado más su enriquecimiento que la integración sociolaboral de las personas excluidas. Sin embargo, las experiencias negativas de la prensa social en España no deberían ocultar que a nivel internacional este tipo de publicaciones se han conformado como un instrumento innovador e integrador, que permite a las personas sin techo relacionarse con el resto de la sociedad y romper su aislamiento. En ese sentido, las entidades agrupadas en torno a la Red Internacional de Periódicos de la Calle (INSP) ofrecen un modelo válido de inserción laboral para las personas sin hogar. La red está formada por 55 publicaciones de 28 países, y publican anualmente varios millones de ejemplares. A esa red pertenecen publicaciones como la británica *The Big Issue* –fundada en 1991 y con una tirada de 130.000 ejemplares– o la española Milhistorias, que desde el año pasado se distribuye también en Bilbao. La INSP establece para todos sus miembros una serie de principios éticos de obligado cumplimiento como promover que las personas excluidas se ayuden a sí mismas, dándoles la oportunidad de ganarse la vida y facilitándoles su integración a través de acciones de inserción social; utilizar todos los beneficios de la revista para financiar su programa de acción social o defender públicamente los intereses de los vendedores de la revista y de las personas en situación de exclusión social.
- El Proyecto Igloo se desarrolló en varios países europeos a finales de los años 90 y se basaba en la integración de cuatro elementos clave en la lucha contra el *sinhogarismo*: vivienda, acompañamiento social, formación y empleo.

5.4.1. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Son escasos en nuestro territorio los dispositivos específicos para la inserción laboral de las personas sin techo, y puede pensarse incluso que se utilizan en muy escasa medida las creadas para la inserción laboral de otras personas en situación de exclusión social. Por otra parte, si bien existe un pujante dispositivo para la inserción laboral de las personas con discapacidad, el acceso de personas sin techo a esas estructuras es nulo, al igual que las relaciones de colaboración entre ambos sectores, entre otras razones por que la normativa en vigor –sujeta a revisión– obliga centrar en las personas con discapacidad la atención de los CEE.

El necesario desarrollo de este tipo de medidas en nuestro contexto debería realizarse teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- la conveniencia de optar por fórmulas de empleo con apoyo, debidamente estructuradas, que permitan ofrecer a las personas sin techo acceder al mercado de trabajo ordinario y disponer de la ayuda necesaria para el mantenimiento de su puesto de trabajo;

- la necesidad de aprovechar la experiencia y el potencial de las empresas de inserción y de los centros especiales de empleo radicados en nuestro territorio;
- la inconveniencia, salvo casos específicos o periodos temporalmente limitados de tratamiento intensivo, de ofrecer fórmulas laborales ligadas a estructuras de alojamiento;
- la importancia del partenariado y de la colaboración con el mundo de la empresa privada.

6. PROGRAMAS DE ALOJAMIENTO

Existe un consenso generalizado en torno a la idea de que el fenómeno del *sinhogarismo* no se limita a la carencia de una vivienda en la que residir de manera estable. Sin embargo, pese a reconocerse la importancia de múltiples factores psicosociales en la génesis de este fenómeno, resulta también evidente que la provisión de un alojamiento es –a corto, a medio y a largo plazo– el componente básico de toda estrategia integral de intervención en materia de personas sin hogar y, obviamente, la prestación básica que estas personas precisan para iniciar y avanzar en un proceso de inserción social. Por ello no es de extrañar que los servicios más frecuentes y habituales en el ámbito de las personas sin hogar sean los orientados a la provisión de algún tipo de alojamiento y los que tienen como finalidad el acceso a una vivienda autónoma.

En los países analizados, la provisión de servicios de alojamiento y de vivienda adopta fórmulas muy diversas y variadas, lo que complica de forma notable su descripción y su clasificación. Habitualmente, se ha tendido a clasificar estas fórmulas en función del tipo de centro, edificio o contexto físico, en el que se desarrollan: albergues, pensiones, viviendas independientes… Esta clasificación, sin embargo, resulta confusa e incompleta en la medida en que pueden llevarse a cabo programas de muy diversas características en los mismos centros o contextos físicos. La clasificación de los diversos recursos puede realizarse en función de muchos otros factores:

- la duración prevista del alojamiento, desde la corta estancia (inferior a la semana) a la estancia permanente o indefinida;

- el grado de apoyo y acompañamiento psicosocial prestado a los usuarios, desde la ausencia casi total del mismo a fórmulas intensivas de tutela;
- el objeto del programa, desde el acogimiento de urgencia al apoyo indefinido a la normalización, pasando por la transición a la vida independiente;
- el grado de institucionalización o de integración comunitaria de cada recurso;
- la capacidad y el tamaño del recurso;
- las fórmulas y condiciones de acceso;

La clasificación y la descripción de los diversos recursos se ve complicada por la ausencia de una terminología clara (en cualquiera de los idiomas manejados, las mismas denominaciones –*shelter, hostel, accomodation, logement, hébergement*, albergue, alojamiento, etc.– se utilizan indistintamente, incluso en los textos legales, para definir prácticas muy diversas, y por la ausencia en la mayor parte de los países de una normativa clara que, como ocurre en otros ámbitos más asentados de la acción social, defina con claridad las funciones y características de cada recurso. Los diversos condicionantes institucionales de cada país dificultan también el intento de establecer una tipología común de centros y servicios: así, el énfasis francés en la inserción social no responde plenamente al interés británico por la atención comunitaria, lo que, en la práctica, lleva a la existencia en cada país de modelos que, si bien en un primer momento pueden parecer comparables, tienen fundamentos, objetivos y fórmulas de funcionamiento muy diferentes.

En ausencia pues de una tipología clara y comúnmente aceptada de los recursos para el alojamiento de las personas sin techo, se ha optado por ordenar las diversas alternativas de acuerdo a la combinación de los cinco factores que se han considerado más relevantes:

- acceso: libre o condicionado;
- apoyo psicosocial: escaso, medio o intensivo;
- estancia: corta, media, larga o indefinida;
- finalidad: cobertura de las necesidades básicas, emergencia o inserción;
- contexto: comunitario o institucional;

La combinación de todas las alternativas posibles ofrece una gama amplísima de modelos de alojamiento para personas sin techo; muchas de esas combinaciones son sin embargo no sólo infrecuentes sino, en la práctica, inexistentes. Aun a costa de una exce-

siva simplificación, es posible enmarcar la práctica totalidad de las fórmulas de alojamiento analizadas en alguno de los cinco tipos de recurso que se analizarán a continuación:

- recursos residenciales de corta estancia para la cobertura de las necesidades básicas;
- recursos comunitarios de corta/media estancia para la cobertura de situaciones de emergencia;
- recursos residenciales de media/larga estancia para la inserción;
- recursos residenciales de larga estancia para la cobertura de las necesidades básicas;
- recursos comunitarios de larga estancia para la inserción o recursos para el acceso y el mantenimiento en viviendas ordinarias, que, por sus características singulares, se analizan en el capítulo siguiente.

Como en toda clasificación, es posible que existan recursos que no encajan fácilmente en ninguno de los modelos señalados y, sin duda, la aplicación práctica de cada modelo resulta en la realidad mucho menos categórica que su concepción teórica. En realidad, muchas de las experiencias realmente existentes constituyen pasos graduales en el continuo que va de las soluciones residenciales de corta estancia a la prestación de apoyos individuales para la integración en la comunidad y resulta muy difícil –teniendo en cuenta además las particularidades sociales e institucionales imperantes en cada país– delimitarlas con claridad. En todo caso, aún siendo una división artificial, en la medida en que cada modelo agrupa recursos que comparten una serie de características comunes en relación a los factores señalados, la clasificación propuesta permitirá una descripción coherente de las diversas alternativas existentes en los países analizados.

6.1. Recursos residenciales de corta estancia para la cobertura de las necesidades básicas

6.1.1. Definición y objetivos

Se trata de servicios de alojamiento colectivo, de carácter temporal, diseñados con la finalidad de prestar una acogida residencial y cubrir las necesidades básicas durante un

periodo breve de tiempo de personas carentes de hogar, o que temporalmente se encuentran privadas del mismo y que presentan, en general, dificultades graves para la inserción social. Este tipo de servicios se definen por las siguientes características:

- finalidad: cobertura de las necesidades básicas en materia de alojamiento, alimentación e higiene;
- acceso: libre;
- estancia: corta;
- tipo de alojamiento: colectivo en régimen residencial;
- apoyo psicosocial: limitado.

6.1.2. Características de los programas

El acceso a estos centros no requiere la derivación o la autorización previa de una instancia superior y es suficiente con la solicitud individual de plaza. El acceso es, por lo general, gratuito, siendo la principal limitación la existencia de plazas disponibles. En nuestro entorno, sin embargo, es cada vez más frecuente que el acceso se realice a través de un servicio centralizado de urgencias sociales que, si bien no condiciona el derecho de acceso, se responsabiliza de su gestión.

Aunque variable, la estancia en este tipo de programas es siempre temporal y de corta duración, estableciéndose plazos máximos de estancia, generalmente inferiores a un mes. Suelen establecerse también periodos mínimos de tiempo entre una y otra estancia, de cara a evitar el uso recurrente por parte de las mismas personas.

Los servicios básicos que prestan este tipo de centros son de alojamiento, manutención e higiene. A menudo se prestan servicios adicionales para la cobertura de las necesidades básicas –lavandería, peluquería, servicios médicos, consigna o guardería infantil–, así como de intervención socioeducativa y de acompañamiento social. El grado de apoyo prestado es, en cualquier caso, limitado y, en general, se traduce en la derivación a programas o centros de mayor duración. Por lo general, la utilización de los dormitorios y habitaciones se limita al horario nocturno, mientras que durante el día los usuarios utilizan bien las salas e instalaciones comunes del centro o bien son obligados a abandonarlo hasta la noche siguiente.

En nuestro entorno, los servicios de urgencia suelen ser prestados tanto por entidades públicas –generalmente de ámbito local– como por iniciativas sin fin de lucro orientadas a la lucha contra la exclusión social. En países como el Reino Unido o Francia es frecuente la prestación de estos servicios por parte de entidades privadas –generalmente sin fin de lucro– especializadas en la prestación de servicios residenciales a personas en situación de dificultad social.

6.1.3. Población destinataria

Concebidos como recurso generalista, este tipo de programas de urgencia no se dirigen a categorías específicas de personas sin techo y son, en ese sentido, un recurso abierto a cualquier persona que demande su utilización. Desde ese punto de vista, son utilizados por personas sin techo que presentan una vinculación relativamente fuerte a la red de recursos y una cierta capacidad para respetar las normas establecidas en los centros; así mismo son utilizados por personas con una movilidad geográfica alta. Por el contrario, las personas en situación de deterioro psicosocial más grave –con problemas de salud mental, drogodependencias, alteraciones de la conducta, etc.– utilizan con menos frecuencia este tipo de servicios debido a su dificultad para adaptarse a las normas de funcionamiento.

6.1.4. Experiencias de interés

- En el marco del dispositivo de urgencia social e inserción, Francia cuenta con una red de *Centres d'Hebergement d'Urgence* (CHU), financiados por el Ministerio de Asuntos Sociales y el de Vivienda y gestionados en general en convenio con asociaciones o entidades locales. La duración de la acogida va de un solo día a varios meses y en ocasiones abren sus puertas únicamente durante los meses de invierno en las campañas del frío. Se calcula que la red ofrece unas 18.000 plazas en todo el país, un tercio de las cuales se ubica en la región de París. Los gastos de inversión son cubiertos por el Ministerio de Vivienda y los de mantenimiento y gestión por el Ministerio de Asuntos Sociales.
- En el Reino Unido, el alojamiento de corta estancia se realiza en dos tipos de centros:
  - los denominados *Night shelter* suelen ser gratuitos, de libre acceso y la estancia máxima suele ser de una semana. Recientemente se han puesto en marcha los denominados *Rolling Shelters*, que permiten una estancia de hasta tres semanas, prestan un apoyo psicosocial más intenso, y ofrecen actividades ocupacionales, siendo necesaria la derivación previa por parte de los equipos de intervención en medio abierto o *Contact and Assessment Teams* (CAT). Según las evaluaciones realizadas, este tipo de centros han sido especialmente útiles a la hora de atender a personas con problemas de drogas y deterioro psicosocial más severo.
  - los llamados *Direct Access Hostels* son también de acceso directo, pero permiten una estancia más prolongada. Desde la entrada en vigor del programa *Supporting People*, la estancia en ellos es gratuita. Los centros suelen ser de pequeño tamaño –la media de camas es de entre 25 y 30, aunque existen centros de tamaño mucho mayor– y existe una notable diversidad en cuanto a los servicios prestados. Los más elementales se limitan a la cobertura de las necesidades básicas, con alojamiento en dormito-

rios colectivos; junto a ellos, se han desarrollado en los últimos años albergues que ofrecen alojamientos individuales y de buena calidad, un nivel alto de servicios y ayuda individualizada para el realojamiento. La mayoría de ellos establecen plazos de estancia limitados.

- Se calcula que en Estados Unidos existen alrededor de 6.000 albergues, que ofrecen unas 275.000 camas cada noche. El 40% de ellos están parcialmente financiados por un programa federal de subvenciones, denominado *Emergency Shelter Grant*, que cubre tanto los gastos de rehabilitación o construcción de edificios, como los gastos de funcionamiento habitual. El plazo mediano de estancia suele ser de unos 30 días –aunque en algunos la estancia se prolonga por tiempo mucho mayor lo que eleva la estancia media a 71 días–, y el número medio de plazas es de 50. La mayoría de estos albergues son gratuitos y ofrecen servicios para la cobertura de las necesidades básicas, pero también servicios de intervención psicosocial: ayuda para la solicitud de prestaciones económicas y para la búsqueda de vivienda, formación para las actividades de la vida diaria, grupos de autoayuda, transporte, etc. El 80% de los albergues ofrecen, o exigen, la participación en programas de gestión de casos como condición para la estancia en el centro. El 98% de los centros prohibe el uso de drogas (incluyendo el alcohol), el 97% la posesión de armas, el 79% las visitas y el 75% las relaciones sexuales. El 86% obliga a respetar unas normas mínimas de higiene, el 83% a buscar alojamiento de forma activa, y el 87% a escolarizar a los menores de edad dependientes de la unidad familiar acogida.

6.1.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En la actualidad, sólo dos municipios guipuzcoanos –Donostia y Tolosa– cuentan con un albergue destinado a personas que carecen de domicilio fijo. Arrasate, Eibar, Irun, Zarautz y Rentería –municipios todos ellos de más de 20.000 habitantes– carecen de ese servicio, incumpliendo así, si no la letra, sí el espíritu de la normativa existente, que establece la obligatoriedad en los municipios que superen esa población de disponer de recursos de alojamiento de emergencia para personas sin domicilio fijo. Es posible además que no se haya prestado la suficiente atención a la planificación supramunicipal de estos recursos, cuando la movilidad de sus usuarios convierte tales problemáticas en una cuestión de ámbito como poco comarcal. Por otra parte, no existe a nivel autonómico o territorial una normativa legal que regule de forma específica las características, cobertura, dotación de personal y estándares de calidad de este tipo de centros.

La creciente ocupación registrada en los dos albergues guipuzcoanos hace necesario reflexionar sobre la necesidad de abrir pequeñas unidades en los municipios que actualmente carecen de ellas, así como de flexibilizar los requisitos de acceso y ampliar los periodos de estancia, de cara a poder acoger a las personas con problemáticas más severas y a poder plantear procesos de inserción más ambiciosos, tal y como se plantea en los modelos analizados. El desarrollo de este tipo de centros debería realizarse, en cualquier caso, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- establecer fórmulas de coordinación supramunicipal e interinstitucional de cara al sostenimiento de los recursos;
- favorecer el desarrollo de procesos de incorporación social a partir de la utilización de estos recursos y evitar que sean considerados como un mero elemento de apoyo a la vida en la calle.
- analizar rigurosamente el emplazamiento y el tamaño de estos centros, estableciendo mecanismos de colaboración y comunicación con los vecinos y comerciantes de las zonas afectadas.

6.2. Recursos comunitarios de corta/media estancia para la cobertura de situaciones de emergencia

6.2.1. Definición y objetivos

Se trata de servicios de alojamiento comunitario, individual o compartido entre un número reducido de usuarios, de duración variable en función de las necesidades individuales, diseñados con la finalidad ofrecer acogida inmediata y temporal a personas o familias carentes de alojamiento por situaciones de emergencia. Este tipo de servicios se definen por las siguientes características:

- finalidad: cobertura de necesidades urgentes de alojamiento;
- acceso: condicionado;
- estancia: variable en función de las necesidades;
- tipo de alojamiento: individual en pisos o establecimientos hoteleros concertados;
- apoyo psicosocial: variable en función de las necesidades.

6.2.1. Características de los programas

El acceso a este tipo de recursos está condicionado a la derivación desde la red de servicios sociales, una comisión de valoración o un servicio de urgencias sociales, que dictaminan la situación de necesidad y el cumplimiento de los requisitos de acceso. Tienden a prestarse en dos contextos diferentes:

- pisos o viviendas ordinarias;
- pensiones y hoteles concertados.

La estancia es siempre temporal, aunque puede alargarse indefinidamente en función de las necesidades de las personas acogidas. Además de ofrecer la cobertura de las necesidades básicas de las personas atendidas, se pretende promover la autonomía personal necesaria mediante programas de apoyo y acompañamiento, facilitar asesoramiento e información sobre los recursos existentes e impulsar medidas de apoyo al acceso a una vivienda independiente.

6.1.3. Población destinataria

Los destinatarios de este tipo de recursos son habitualmente:

- familias que por causas puntuales, como siniestros o situaciones graves de insalubridad, precisan alojamiento urgente;
- familias o mujeres solas obligadas a abandonar su domicilio habitual por ser víctimas de agresiones;
- familias inmigrantes recién asentadas que, por la existencia de menores de edad u otras situaciones de emergencia, precisan un alojamiento urgente;
- personas in techo que requieren atención médica no hospitalaria urgente;
- personas que acaban de abandonar un centro residencial o de internamiento y carecen de vivienda (jóvenes que abandonan el sistema de protección de menores, ex–reclusos, etc.).
- en países como el Reino Unido, este tipo de servicios se presta también a familias legalmente reconocidas como sin techo, a la espera de la ubicación en un alojamiento más estable.

6.2.4. Experiencias de interés

- En el Reino Unido, las personas/familias que cumplen los requisitos para ser considerados legalmente como *homeless* pueden ser alojadas de manera temporal por las autoridades municipales en los denominados *Bed & Breakfast* mientras se busca para ellos un alojamiento estable. Se trata de pensiones, a menudo en malas condiciones de habitabilidad, gestionadas por propietarios particulares. Hasta 2002, la estancia en tales establecimientos podía ser indefinida; sin embargo, a partir de ese año el Gobierno puso en marcha una agresiva campaña para evitar el alojamiento de familias con niños –el principal colectivo reconocido legalmente como *homeless*– en ese tipo de pensiones salvo en casos de emer-

gencia y durante un periodo inferior a seis semanas: en dos años, el número de familias usuarias de ese tipo de servicios durante más de seis semanas ha pasado de 4.000 a menos de medio centenar. Pese a todo, en marzo de 2004, de las más de 100.000 familias con derecho legal a recibir asistencia como *homeless*, algo más de 7.000 (un 41% menos que en 2003) estaban alojadas en este tipo de establecimientos.

- En el Reino Unido, *Nightstop* es un sistema de ubicación en alojamientos de emergencia para jóvenes a través del cual personas de entre 16 y 25 años son alojadas en el domicilio de familias voluntarias o acogedoras durante uno, dos o tres días, a la espera de que se les encuentre un alojamiento más permanente. Los servicios básicos que oferta la red son una habitación individual, posibilidad de ducharse, cena y desayuno. La red no ofrece servicios para consumidores de droga, personas con problemas de salud mental o con un historial de violencia y/o antecedentes penales graves. En la actualidad, existen en Inglaterra 32 organizaciones que prestan este servicio y ofrecen cada año 3.000 estancias.
- En Barcelona, se ha puesto en marcha desde 1997 el proyecto LITS de hospitalización en pensiones para personas sin hogar con problemas de salud. El personal que trabaja en la pensión participa activamente en el contacto y supervisión de los usuarios. Junto a los cuidados sanitarios se realizan otras acciones, como tramitar la documentación o prestaciones sociales. Se pacta con el paciente el día de entrada y de salida, aunque existe la posibilidad de prorrogar la estancia; y se firma un convenio en el que se especifican las visitas sanitarias y sociales y las normas de funcionamiento. La estancia media de los pacientes entre el año 2000 y el 2001 ha oscilado entre ocho y diez días. El 90% de los atendidos han sido hombres extranjeros y las enfermedades más tratadas han sido la hepatitis B y C y el sida.
- En Euskadi existen unos 38 pisos de acogida de titularidad pública, en los que se ofertan un número aproximado de 238 plazas para mujeres que han tenido que abandonar su domicilio habitual a causa del maltrato doméstico (10 en Araba, 11 en Bizkaia y 21 en Gipuzkoa). En estos momentos son el recurso básico de acogida para las mujeres maltratadas. Estas viviendas son de carácter temporal y atienden a situaciones de urgencia; en este sentido, el tiempo de estancia máxima suele rondar los 2-3 meses, aunque en la mayoría de los casos existe la posibilidad de solicitar prórrogas. La capacidad media de estos pisos es de unas seis personas y generalmente se dirigen a unidades familiares compuestas por la madre y los hijos. Los pisos de acogida se dirigen a mujeres que pueden vivir con autonomía. Así, en la mayoría de los casos las mujeres con problemáticas añadidas (discapacidades físicas, enfermedades mentales, drogadicción, etc.) no pueden acceder a este servicio. Al ser viviendas de carácter normalizado, en la mayoría de ellas no se ofertan actividades o programas de carácter formativo o educativo; tan sólo la Diputación de Alava y los ayuntamientos de las tres capitales ofrecen programas de apoyo y seguimiento para las mujeres y sus hijos.
- En Bilbao, la llamada Posada de los Abrazos

6.2.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Los municipios guipuzcoanos de mayor tamaño cuentan con pisos de emergencia para dar respuesta a las situaciones que requieren un alojamiento urgente y no parece prioritario replantear la actual situación. Es también habitual el recurso, durante periodos breves de tiempo, a pensiones y hostales para el alojamiento de grupos familiares con menores a cargo. Aunque parece razonable limitar en lo posible el uso de este tipo de establecimientos en casos de emergencia, su uso podría promoverse, estableciendo los plazos máximos de utilización y los controles de garantía de calidad necesarios, a determinados colectivos y necesidades como, por ejemplo, personas recién desinstitucio-

nalizadas sin domicilio o personas sin techo que requieren algún tipo de convalecencia médica.

6.3. Recursos residenciales de media/larga estancia para la inserción

6.3.1. Definición y objetivos

Se trata de servicios de alojamiento colectivo, de carácter temporal, diseñados con la finalidad de facilitar la inserción social de personas sin hogar que presentan carencias psicosociales graves y/o de facilitar la transición a una vivienda estable a personas que carecen de hogar. Este tipo de servicios se definen por las siguientes características:

- finalidad: facilitar la inserción social de personas sin hogar que presentan carencias psicosociales graves y/o de promover la transición a una vivienda estable;
- acceso: condicionado;
- estancia: media o larga;
- tipo de alojamiento: colectivo en régimen residencial;
- apoyo psicosocial: intenso.

6.3.2. Características de los programas

Básicamente, los recursos residenciales de media/larga estancia para la inserción ofrecen a las personas sin techo:

- servicios y prestaciones básicas (alojamiento, manutención y asistencia sanitaria);
- desarrollo de procesos individualizados de inserción social;
- programas de rehabilitación psicosocial;
- procesos de acompañamiento individual que permitan el acceso a los recursos y el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Este tipo de recursos constituye un 'segundo paso' en el teórico itinerario de inserción de una persona sin hogar desde el alojamiento de emergencia a la vivienda autónoma o semiautónoma. La variedad y diversidad en las fórmulas de organización es la norma

en los recursos que prestan este tipo de programas, que difieren –incluso dentro de los que responden a la misma denominación en el mismo país– respecto a condiciones de acceso, población atendida o modalidad de alojamiento. En cualquier caso, comparten algunas características comunes:

- el alojamiento se produce en establecimientos colectivos, si bien en las últimas décadas ha sido patente una evolución hacia fórmulas residenciales menos pesadas, con habitaciones de menor tamaño e incluso individuales, zonas comunes para grupos pequeños, etc.
- El acceso no es libre y se condiciona a la derivación desde las correspondientes comisiones de valoración.
- Los usuarios suelen abonar los gastos ocasionados por su alojamiento y su manutención, así como por los servicios de apoyo prestados. Las tarifas, sin embargo, se condicionan a menudo al nivel de ingresos de los usuarios y existen –al menos en Francia y en el Reino Unido– prestaciones económicas individuales con las cuales sufragar estos gastos. En el Reino Unido, además, desde el 1 de abril de 2003 el apoyo prestado en los centros que acogen a personas durante menos de dos años es gratuito y se abona a los gestores del servicio a través de una subvención específica. A menudo, por otra parte, la financiación de estos centros recae tanto en el área de la Acción Social como en el de Vivienda.
- La estancia en estos centros se plantea como un proceso con principio y final, y muy habitualmente se establecen límites temporales para la utilización del servicio. Son sin embargo cada vez más comunes los sistemas que prestan apoyo social muy limitado y permiten periodos de estancia dilatados.
- En todos ellos se establecen sistemas más o menos intensos de promoción de la transición a la vida independiente y de acompañamiento psicosocial.

6.3.3. Población destinataria

Aunque muchos de estos recursos son generalistas y aceptan usuarios con muy diversos perfiles, existe una cierta tendencia a la especialización y a la prestación de servicios para poblaciones específicas (familias, mujeres, jóvenes, personas que consumen drogas, etc.). En la medida en que se precisa una derivación previa y se establecen sistemas exigentes de intervención psicosocial, este tipo de recursos son básicamente utilizados por personas que han iniciado un proceso de inserción social

6.3.4. Experiencias de interés

- Sólo en Londres, existen unos 450 albergues o *hostels*, con 19.600 camas. Se calcula que existen en todo el país unas 35.000 plazas en este tipo de recursos.
- Los *hostels* o albergues británicos juegan un papel fundamental en lo que se refiere al alojamiento a medio y largo plazo de las personas sin hogar del Reino Unido. Se definen como recursos de alojamiento temporal o de transición *para* personas sin hogar, capaces de albergar a más de seis personas, con personal especializado y en los que no existe vinculación contractual entre usuarios y gestores del centro.
- Los *hostels* acogen, en primer lugar, a las personas legalmente reconocidas como 'sin hogar' a la espera de que se les asigne una vivienda permanente y, en segundo lugar, a personas sin hogar que no han sido legalmente reconocidas como tales y que, en consecuencia, no tienen derecho legal a ser realojadas. En el caso de este último colectivo, el acceso puede ser libre o condicionado a la derivación desde un equipo de intervención de calle, un centro de día, etc.
- Sea cual sea la forma de acceso, en general se exige a los usuarios de estos centros el pago de una tarifa, que asciende a unos 25 euros semanales y que normalmente éstos abonan a través de las prestaciones económicas que reciben (*Housing Benefits*). Aunque el alojamiento en estos centros no suele prolongarse durante más de seis meses, no son infrecuentes las estancias de varios años. En principio, estos centros prestan junto al servicio de alojamiento servicios de acompañamiento social, si bien en la mayoría de ellos las posibilidades de intervención son extremadamente escasas.
- Aunque la calidad de las instalaciones suele ser superior a la de los *Bed & Breakfast*, y pese a que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo para mejorar los estándares mínimos de este tipo de recursos, siguen siendo considerado un recurso estigmatizante y de baja calidad, tanto en los aspectos hoteleros como en materia de intervención social.
- En Francia, la red de *Centres d'Hébergement et de Réinsertion Social* (CHRS) cuenta con 33.000 plazas y se define por el acompañamiento social –más o menos intenso, en función de las necesidades– que se presta a los usuarios de los centros por parte de equipos de intervención multidisciplinares. Este tipo de instituciones está dirigido a personas y familias que atraviesan dificultades económicas, familiares, de alojamiento o de salud para ayudarles a acceder o recobrar su autonomía. Los usuarios deben abonar, en función de sus recursos económicos, los gastos que origina la estancia: si es inferior a cinco días, se establece una suma que no puede superar el 19% del RMI; para estancias superiores se aplica un baremo que oscila entre el 10% y el 40% de los recursos personales en función del alojamiento prestado. El centro establece con los usuarios un contrato de alojamiento por seis meses, renovable en función de las necesidades de los usuarios. El 90% de estos centros, que se definan más por sus estatus jurídico que por constituir una estructura bien definida, son gestionados por asociaciones sin fin de lucro. Se equiparan a la red de CHRS los Centros de Acogida para Demandantes de Asilo (CADA), con 11.000 plazas para personas inmigrantes a la espera de tramitar su solicitud y los centros maternales, orientados a mujeres embarazadas de más de cinco meses y a madres solas con hijos/as de hasta tres años.
- En Francia, desde 1994 las denominadas *résidences sociales* ofrecen una fórmula de alojamiento colectivo más larga en el tiempo (en principio inferior a dos años) y más individualizada (el alojamiento tiene lugar en habitaciones individuales amuebladas pero con espacios y servicios colectivos). Las residencias sociales representan un paso intermedio entre los CHRS –básicamente orientados a la asistencia social– y el parque de vivienda de alquiler social, y centran sus esfuerzos en la inserción por el alojamiento, siendo sus destinatarios personas cuya principal dificultad es el acceso a la vivienda.
  - Aproximadamente, el 20% de estas residencias se dirigen exclusivamente a jóvenes y otro 20% a inmigrantes, ya que originariamente eran centros destinados a cubrir las necesidades de estos colectivos (*Foyers de Travailleurs Migrants* y *Foyers de Jeunes Travailleurs*, respectivamente).
  - Las personas acogidas en este tipo de centros firman un contrato de alojamiento, que garantiza la ocupación de la habitación por un tiempo determinado y la consideración del mismo como domicilio particular.
  - Son gestionadas por organismos que gestionan el parque de vivienda de alquiler so-

cial, que reciben subvenciones públicas específicas para la rehabilitación de los edificios y la gestión de los servicios.
  - Los usuarios abonan tanto el alojamiento –para el cual pueden solicitar una prestación pública específica (*Aide Personalisée au Logement*), determinada en función de sus recursos– como los servicios recibidos. Los gastos de inversión son financiados por el Ministerio de Vivienda y los de funcionamiento por el Ministerio de Asuntos Sociales.
  - En 2000, existían 446 residencias de este tipo, el 57% de las cuales eran edificios de nueva creación, con un total de 30.000 habitaciones. El precio de cada habitación oscila entre los 257 y los 322 francos al mes.
- El Ayuntamiento de Madrid y Cruz Roja han puesto en marcha desde 2001 el Centro de Acogida Casa de Campo de estancia temporal dirigido al colectivo de inmigrantes. El centro proporciona alojamiento a inmigrantes mayores de edad y sin recursos; el plazo máximo de estancia es de 3 meses. Tiene una capacidad para 70 personas (60 plazas ordinarias y 10 de emergencia). Al centro se accede a través del Servicio de Información Telefónica de Emergencias Sociales (SITADE). El personal está compuesto por cinco monitores, una coordinadora de equipo, dos auxiliares de limpieza y un vigilante nocturno. Los servicios ofrecidos son los de acogida y recepción, alojamiento y manutención, atención social, educativa, psicosocial, jurídica y sanitaria.
- Los *Safe Havens* estadounidenses son centros residenciales para personas sin hogar con trastornos mentales. Creados a partir de una enmienda de 1992 a la Ley norteamericana que regula la atención a las personas sin hogar, los denominados *Safe Haven* se definen como una forma de alojamiento con apoyo dirigida a personas sin hogar con enfermedades mentales y alejadas de la red de recursos (*hard to reach*), que viven en la calle y son o han sido incapaces de acceder a otros servicios de apoyo. Entre las características de este tipo de centros, la Ley señala que se trata de:
  - centros residenciales en los que se permite una estancia de duración indeterminada;
  - alojamiento privado o semiprivado;
  - máximo de 25 plazas;
  - normas de acceso y funcionamiento de baja exigencia;
  - oferta de servicios de día para personas que no residen en el propio centro.
- Los *Safe Havens* se sitúan en el primer peldaño del continuum de servicios para personas sin hogar con enfermedades mentales. Aunque no existe un tiempo máximo de estancia, nacen como un tipo de alojamiento de carácter temporal, ya que la finalidad de estos centros es la de derivar a sus usuarios a otro tipo de servicios, como por ejemplo viviendas transicionales o de carácter permanente.

6.3.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En Gipuzkoa, el modelo de centro de alojamiento temporal con apoyo intensivo para la inserción existe y, al margen de la escasez de plazas, está suficientemente desarrollado. No se ha desarrollado sin embargo, como en Francia o Estados Unidos, un sistema de alojamiento residencial de mayor duración y con menores exigencias en cuanto a la intervención psicosocial, capaz de dar acogida residencial durante periodos más dilatados a personas o familias con problemáticas psicosociales poco severas y cuya principal dificultad es el acceso a la vivienda.

Atención particular merece la cuestión del alojamiento temporal de las personas inmigrantes que carecen de vivienda estable una vez llegados al territorio. No pareciendo

adecuada –de acuerdo a las necesidades de este territorio– la opción madrileña de crear centros residenciales específicos de acogida temporal, parece clara la necesidad de desarrollar fórmulas de vivienda de alquiler social, con apoyo social ligero, que permitan el alojamiento de estas personas durante un periodo razonable.

6.4. Recursos residenciales de larga estancia para la cobertura de las necesidades básicas

6.4.1. Definición y objetivos

Se trata de servicios de alojamiento colectivo, de carácter indefinido, diseñados con la finalidad de ofrecer a personas que no pueden vivir de forma autónoma la cobertura de sus necesidades básicas en un entorno institucional o semi–institucional, sin plantearse de forma prioritaria el objetivo del realojamiento o la reinserción. Este tipo de servicios se definen por las siguientes características:

- finalidad: cobertura de las necesidades básicas;
- acceso: condicionado;
- estancia: permanente o indefinida;
- tipo de alojamiento: colectivo;
- apoyo psicosocial: limitado.

6.4.2. Características de los programas

Este tipo de recursos ofrece a sus usuarios fórmulas de alojamiento permanente o indefinido en las que, si bien se presta un apoyo individual y psicosocial acorde a las necesidades de la persona usuaria y/o a las posibilidades de la entidad prestadora del servicio, el objetivo básico no es la inserción o la transición a una vida independiente, sino la cobertura de las necesidades básicas durante un tiempo indefinido.

El acceso a este tipo de recursos siempre es condicionado y la financiación pública suele provenir tanto del área de vivienda como del área de acción social.

6.4.3. Población destinataria

Estos recursos cubren las necesidades de dos poblaciones muy distintas:

- personas de edad avanzada y con un alto nivel de cronificación, generalmente con un grado de deterioro psicosocial severo, para quienes la reinserción social no resulta un objetivo posible y/o deseable;
- personas sin necesidades importantes de intervención psicosocial para las que las restantes fórmulas de alojamiento han resultado inadecuadas y que precisan una fórmula de alojamiento a largo plazo con un apoyo social ligero.

6.4.4. Experiencias de interés

- Las autoridades francesas tiene previsto crear 5.000 plazas en las denominadas M*aison Relais* o pensiones de familia, una fórmula de alojamiento semiautónomo y colectivo, desarrollados de momento a título experimental. Estas pensiones de familia se caracterizan por el pequeño tamaño (las iniciativas existentes, puestas en marcha a partir de 1997, pocas veces superan las 10 plazas); el alojamiento en un entorno familiar o semiinstitucional; y la diversidad de destinatarios. La estancia en este tipo de recurso tiene un carácter temporal y por lo general acogen a personas que, sin requerir una intervención psicosocial intensa, no pueden residir en una vivienda ordinaria. Este tipo de centros, generalmente impulsados por entidades sin fin de lucro, son gestionados por un 'patrón' o una pareja de ellos, financiados a través de ayudas del Ministerio de Asuntos Sociales (que aporta en torno a 8 euros por día y persona alojada). La inversión para la puesta a punto del edificio, por el contrario, es financiada por el Ministerio de Vivienda.
- En Estados Unidos, desde 1987 el gobierno federal subvenciona la rehabilitación de edificios para ser utilizados como Habitaciones de Uso Individual (*Single Occupancy Rooms*) destinadas a personas sin hogar por periodos largos de tiempo. Se trata de habitaciones independientes en edificios con servicios colectivos centralizados (baños, comedor, cocina, etc.), cuyos usuarios abonan alquileres que alcanzan como máximo el 30% del precio estimado de mercado. El resto del coste es pagado a los gestores del edificio –que pueden ser empresas o entidades con y sin fin de lucro– por la administración. La duración del contrato de alquiler puede prolongarse hasta diez años. Las ayudas federales no cubren los servicios de apoyo psicosocial, aunque la mayor parte de los programas los prestan, ya sea directamente, ya sea subcontratándolos a entidades externas.
- El Centro de Acogida Social San Isidro de Madrid establece convenios con una serie de residencias de ancianos para, flexibilizando sus criterios de admisión, acoger de forma permanente a personas sin techo mayores y con un grado importante de cronificación.

6.4.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

En nuestro territorio existen al menos dos centros para el alojamiento indefinido de personas sin techo consideradas como cronificadas. La cobertura de este tipo de necesidades, sobre todo si se tiene en cuenta que el perfil clásico de persona sin techo no es ya el principal, parece suficientemente cubierto. Sería recomendable, en cualquier caso,

garantizar que las personas acogidas en este tipo de centros reciben en ellos una atención más adecuada de la que recibirían en un recurso comunitario con el suficiente grado de apoyo. En los casos en los que el nivel de deterioro sea muy importante, parece necesario establecer mecanismos de discriminación positiva que faciliten, en caso de no reunir todos los requisitos, el acceso de estas personas a la red residencial para personas mayores.

Por otra parte, la creación de fórmulas residenciales ligeras que ofrecen un alojamiento semiautónomo e indefinido para personas con necesidades limitadas de apoyo social –como las habitaciones de uso individual norteamericanas– parece una opción adecuada a las necesidades de una parte importante de las personas sin techo del territorio.

7. RECURSOS PARA EL ACCESO Y EL MANTENIMIENTO EN VIVIENDAS ORDINARIAS

Más allá del acogimiento temporal o de urgencia y del alojamiento indefinido en instituciones de carácter residencial, la culminación lógica del continuo de servicios y/o del proceso de inserción de una persona sin hogar es el acceso a una vivienda ordinaria, para el mantenimiento en la cual puede o no necesitar ayuda.

Con ese fin, se han desarrollado en los países analizados diversas fórmulas que pretenden, de un lado, facilitar la transición desde las soluciones residenciales y temporales a la vivienda ordinaria y, de otro, una vez producida esa transición, procurar los apoyos necesarios para el desarrollo en tales viviendas de una vida autónoma. A menudo, ambos objetivos se cubren sin solución de continuidad desde las mismas entidades o profesionales, que abordan todo el proceso de realojamiento:

- captación y formación de personas susceptibles de ser realojadas en una vivienda independiente;
- búsqueda de alojamiento y apoyo durante la transición;
- apoyo según las necesidades de la persona cuando el realojo ya se ha producido.

Al objeto de clarificar las diversas funciones, las dos etapas básicas –realojamiento y transición, por una parte, y apoyo en la vivienda, por otro– se describen de forma separada. Aunque, como se ha señalado en la introducción, este documento no abarca las políticas genéricas de vivienda –aún las orientadas a la población con ingresos bajos– se describen en último lugar una serie de actuaciones que, aún sin dirigirse de forma específica a las personas sin techo, facilitan su acceso al mercado de la vivienda.

7.1. Programas de realojamiento y transición a la vida independiente

7.1.1. Definición y objetivos

El realojamiento se define como el proceso de ayudar a las personas sin hogar a realizar satisfactoriamente la transición desde el alojamiento residencial a la vivienda independiente. Los programas de realojamiento y transición a la vida independiente tienen dos objetivos básicos:

- capacitar a las personas sin hogar para poder desarrollar una vida autónoma en una vivienda independiente;
- promover la transición a una vivienda adecuada a las necesidades y las posibilidades de las personas, facilitando el proceso de realojamiento.

7.1.2. Características de los programas

Existen dos herramientas básicas para la consecución de estos objetivos:

- Equipos ambulatorios especializados. Dentro de lo que en el Reino Unido se conoce como *floating support services* o servicios ambulatorios de apoyo, se han desarrollado equipos de realojamiento (*resettlement teams*) o de pre-alojamiento (*pre-tenancy teams*) diseñados tanto para la búsqueda de una vivienda adecuada como para facilitar la adquisición de las habilidades básicas para residir en ellas. A menudo estos equipos dependen de los centros residenciales de media/larga estancia y trabajan específicamente con los usuarios de esos centros. Existen también sin embargo equipos que intervienen en colaboración con los recursos de intervención en medio abierto, tratando de ayudar a personas que no han accedido a ningún tipo de alojamiento, y equipos ambulatorios independientes que se encargan de atender a las personas sin techo de una misma zona, independientemente de que estén alojadas o no en un albergue. A menudo, aunque no necesariamente, su labor de asesoramiento y apoyo continúa cuando el alojamiento se ha producido. Se denominan en esos casos *Tenancy Sustainment Teams* o Equipos de Apoyo al Alojamiento, y se describen en el siguiente punto.

- Sistemas de transición. Los denominados *move-on schemes* tienen como objetivo facilitar el acceso a viviendas autónomas o semi-autónomas –en general en régimen de alquiler social– de personas sin hogar alojadas en centros residenciales de media o larga estancia. La existencia en el Reino Unido de un número importante de viviendas de alquiler social –dependientes tanto de las autoridades municipales como de las asociaciones de vivienda– ha hecho posible la creación de sistemas de asignación de plazas, en virtud de los cuales se asigna a cada albergue un número anual de camas, que se adjudican a aquellos de sus usuarios que consideran preparados para acceder a las mismas. La asignación de camas se produce tanto en viviendas completamente independientes como en viviendas compartidas por varias personas y las personas así realojadas reciben servicios de apoyo de intensidad variable. Las evaluaciones de estos sistemas –especialmente desarrollados en Londres, donde cada año se producen mas de mil realojamientos de este tipo– han puesto de manifiesto que es la escasez de plazas en viviendas –y no las necesidades de apoyo de los potenciales usuarios– el mayor obstáculo a su desarrollo. Se calcula que el 30% de los usuarios de los centros de estancia temporal en Londres podrían acceder a los mismos.

7.1.3 Población destinataria

Los usuarios de estos programas son, habitualmente, las personas sin hogar que residen en centros de media o larga estancia y que presentan unas necesidades bajas o moderadas de apoyo psicosocial, de forma que su inserción en una vivienda con apoyo sea viable. Los programas analizados exigen por otra parte demostrar una cierta vinculación de los potenciales usuarios a la zona en la que se desarrollan.

7.1.4. Experiencias de interés

- Entre 1990 y 2002, el sistema HOMES gestionó 3.697 alojamientos permanentes de otros tantos usuarios de un centenar de centros para personas sin techo en Londres. Cada centro disponía de un número de asignaciones por año para alojar en alguna de las plazas pertenecientes al parque de viviendas de alquiler social de los distritos municipales. Uno de los requisitos individuales para beneficiarse de este sistema era el de tener alguna vinculación local con la zona en la que se solicita el alojamiento.
- Desde 1991, el sistema *Clearing House* gestiona la asignación de 4.000 apartamentos y habitaciones financiadas a través de la denominada *Rough Sleepers Initiative*. Sus principales características son las siguientes:
  - Todas las viviendas o apartamentos financiadas en el marco de ese programa deben ser asignadas a través del *Clearing House*. La gestión del sistema se realiza

por medio de una base de datos que centraliza todas las plazas de alojamiento disponibles y las asigna a las personas sin hogar que cumplen los requisitos de acceso al programa y que han sido 'nominados' por alguna entidad participante en el sistema.

- Las derivaciones al programa se realizan a través de los equipos de intervención de calle y los equipos de realojamiento que operan en los albergues. Para participar en el programa se requiere: a) dormir habitualmente en las calles del centro de Londres; b) tener un historial de *sinhogarismo* en la zona; o c) tener 16 o 17 años y estar en una situación de riesgo de *sinhogarismo*; y d) no haber sido reconocido legalmente como persona sin hogar, lo que daría derecho a otro tipo de prestaciones.
- El sistema está financiado por el Gobierno central, que lo desarrolla en coordinación, entre otros, con las 63 entidades –*RSI Housing Providers*– que gestionan las viviendas de alquiler social, los equipos de intervención de calle y las entidades que gestionan los albergues.
- Los usuarios de las viviendas están obligados a abonar el alquiler de las mismas, para lo cual pueden recurrir a las prestaciones de vivienda.
- Según los datos del último trimestre, el sistema ofrece en torno a 110 plazas cada trimestre. De las personas alojadas, la mayor parte provienen de albergues y en torno al 10% directamente de la calle; la mitad de los usuarios realojados requieren un apoyo itinerante, el 12% un apoyo permanente o de alta disponibilidad y el 35% no requieren ningún apoyo posterior al realojo.

7.1.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

La aplicación de este tipo de sistema es sólo posible en un contexto como el británico, caracterizado por:

- la existencia de un parque de vivienda pública de alquiler social de gran tamaño, gestionado por entidades independientes, en el que se producen plazas vacantes con relativa frecuencia;
- la existencia de una amplia red de centros de media/larga estancia que pueden derivar a algunos de sus usuarios a esas viviendas;
- la existencia de una red de equipos de apoyo que facilitan el mantenimiento en esas viviendas de las personas realojadas.

En la actualidad, la red de servicios guipuzcoana no dispone de esos elementos, lo que impide, de momento y hasta que se apueste por la asignación centralizada de los pisos municipales de inserción y la ampliación del exiguo parque de viviendas sociales dedicados a las personas en situación de exclusión social extrema, aplicar en nuestro territorio un sistema de estas características.

7.2. Programas de vivienda con apoyo y de apoyo en la vivienda

7.2.1. Definición y objetivos

Aunque el concepto de vivienda con apoyo (*supported housing*) se emplea en ocasiones para referirse genéricamente a la provisión combinada de servicios de alojamiento y de apoyo psicosocial, su acepción más habitual –al menos en nuestro entorno– es la referida a los programas de alojamiento en viviendas ordinarias, individuales o compartidas, en los que se presta durante un tiempo normalmente largo servicios de apoyo psicosocial a sus usuarios. Desde ese punto de vista, la vivienda con apoyo se ha definido como la vivienda dedicada específicamente al alojamiento de personas que requieren de algún apoyo para vivir de forma independiente en la comunidad.

7.2.2. Características de los programas

El concepto de vivienda con apoyo tiene dos componentes: el alojamiento y el apoyo psicosocial. En lo que se refiere al primero de ellos, sobre todo en nuestro contexto, el alojamiento se produce a largo plazo, en viviendas ordinarias, en las que se aloja una sola persona/familia o un grupo reducido de ellas. Estos programas pueden también realizarse, sin embargo, en otros contextos físicos como establecimientos hoteleros, áreas específicas de centros residenciales más amplios, etc.

El apoyo psicosocial incluye, entre otros aspectos, la provisión de ayuda para mantener una vivienda en condiciones adecuadas, desarrollar las habilidades necesarias para una vida independiente, acceder a los recursos que ofrece la comunidad o establecer redes de apoyo y relaciones sociales. Más concretamente, las actividades de apoyo prestadas en estos programas son las siguientes:

- gestión económica, presupuesto doméstico y ayuda en caso de endeudamiento;
- asesoramiento para la solicitud de prestaciones económicas y para el pago de las obligaciones asumidas (renta, hipoteca, suministros domésticos, etc.).
- mediación en caso de conflictos con los vecinos o los arrendadores de la vivienda;
- formación en habilidades sociales;
- asesoramiento sobre dietas y elaboración de comidas;

- ayuda para la adquisición de muebles, ropa, electrodomésticos, etc.
- asesoramiento para el acceso a servicios sociales, educativos, sanitarios, laborales y de ocio establecidos en la comunidad;
- apoyo para la (re)construcción de redes y vínculos sociales;
- apoyo específico en caso de crisis.

En el marco de estos programas, en diversos países se distinguen, al menos teóricamente, dos enfoques diferentes:

- vivienda con apoyo. La base de los servicios prestados es la vivienda y el apoyo se presta a quienes residen en ella. El elemento que distingue este enfoque de los programas residenciales es, básicamente, el tamaño y la ubicación comunitaria del centro en el que se desarrolla el programa.
- apoyo en la vivienda. El apoyo se presta, de forma itinerante, a determinadas personas, independientemente de cuál sea la vivienda en la que residen. Si varían de domicilio, el apoyo se presta en el nuevo domicilio.

El primer enfoque, con un componente más institucional, es equiparable al concepto de piso tutelado; los prestadores del apoyo pueden residir en la misma vivienda junto a los usuarios del programa y se destina en general a personas con necesidades importantes y permanentes de atención. El segundo modelo, por el contrario, se basa en equipos itinerantes de apoyo que atienden fundamentalmente a personas con necesidades relativas de atención. Mientras que en el primero la posesión de la vivienda –y los derechos sobre ella– suelen corresponder a una entidad o institución, en el segundo la forma de acceso a la vivienda es individual y los usuarios pueden acceder directamente al arrendamiento o la propiedad. Habitualmente, en el caso del apoyo itinerante en la vivienda, la ayuda especializada es de baja intensidad, se presta por un tiempo generalmente limitado y se reduce a medida que el grado de independencia aumenta. Como ya se ha señalado anteriormente, los equipos itinerantes pueden tener una función preventiva cuando sus servicios se dirigen no a las personas a punto de ser realojadas o que acaban de serlo, sino a las personas o familias en riesgo de perder su hogar.

Los expertos coinciden en que en los últimos años se ha producido una evolución general, aunque no universal, desde el apoyo centrado en el espacio físico al apoyo centrado en la persona, y a separar el apoyo psicosocial del tipo y la forma de alojamiento.

En los países en los que la prestación de servicios sociales está fuertemente orientada hacia la atención comunitaria, a menudo son distintos los tres agentes que intervienen en la provisión de este tipo de servicios: proveedor de la vivienda, proveedor de servicios psicosociales de apoyo y financiador del paquete de servicios. En los países analizados, que cuentan en general con un sistema de prestaciones económicas para el acceso a la vivienda, es habitual que las personas alojadas en viviendas con apoyo abonen, en todo o en parte, los costes que origina su alojamiento.

En Estados Unidos, este tipo de programas se basa en la idea de *housing first* o 'primero la vivienda', que destaca la necesidad de realojar a las personas sin hogar en viviendas ordinarias a la mayor brevedad posible e iniciar desde esa vivienda todo el proceso de inserción. En este tipo de programas, considerados como de baja exigencia, se imponen requisitos de acceso muy laxos a los usuarios, partiendo de la idea de que es más fácil abordar su problemática a partir del acceso a una vivienda. Los programas basados en este enfoque se dividen en cuatro fases:

- intervención de crisis y estabilización;
- valoración de necesidades;
- provisión de ayuda para el realojamiento;
- gestión de casos.

7.2.3. Población destinataria

Los programas de vivienda con apoyo y de apoyo en la vivienda se orientan preferentemente a personas que han iniciado ya un proceso de inserción y que precisan de un apoyo, de intensidad variable, para poder mantener una vida independiente. Muy habitualmente, este tipo de programas se han dirigido a:

- Personas con problemas de salud mental;
- Personas con problemas de drogodependencias.

7.2.4. Experiencias de interés

- Desde el año 2000, el Gobierno británico ha desarrollado en Londres los denominados *Tenancy Sustainment Teams* o Equipos de Apoyo al Alojamiento, que se responsabilizan de apoyar a una persona sin hogar una vez ha sido aceptada en un alojamiento permanente y hasta el momento en que deja de precisar cualquier tipo de apoyo. En la misma línea de

los educadores familiares existentes en nuestro entorno, estos equipos multidisciplinares intervienen de forma itinerante con personas recién alojadas en viviendas prestándoles el apoyo que precisan en áreas como la incorporación laboral o las habilidades sociales. Entre sus funciones destacan:
  - asegurar que participan en actividades educativas o laborales
  - coordinarse con los albergues y los equipos de pre-alojamiento para garantizar que sus usuarios han sido debidamente formados y que tienen las expectativas adecuadas para iniciar una vida independiente;
  - coordinarse con los arrendadores de la vivienda;
  - trabajar con el usuario para garantizar que entiende y asume sus derechos y sus responsabilidades (en la práctica, el impago de las rentas es una de las razones más habituales para el fracaso de estos realojamientos);
  - ofrecer ayuda práctica para la dotación de la vivienda y el acceso a los recursos comunitarios;
  - identificar los riesgos potenciales que podrían hacer fracasar el realojamiento y prevenir las situaciones de crisis o 'recaída'.
- Para su gestión, el Gobierno estableció una serie de áreas geográficas a cubrir y lanzó una convocatoria pública para asignarlas a las entidades privadas que desearan prestar este tipo de servicios. En 2000 se crearon seis TST con la previsión de que atenderían a una clientela de entre 3.000 y 4.500 personas. El ratio de profesionales establecido era de entre 1/30 y 1/60, y se estableció una financiación de unos 550 euros anuales por cada persona atendida. No se incluye la financiación de los gastos relativos a la atención de las drogodependencias y los problemas de salud mental, para los que se crea una vía de financiación específica.
- En Francia se ha desarrollado el sistema de subarriendo, a través del cual una asociación alquila una vivienda y posteriormente la subarrienda a personas o familias en dificultad, responsabilizándose de su acompañamiento social. Las posibilidades de subcontratación difieren en función del carácter de la vivienda: si se trata de una vivienda del parque social se establecen unos ingresos máximos para el subarrendatario, cuyos derechos son equiparables a los de un inquilino convencional, incluyendo la posibilidad de solicitar ayudas económicas para el pago del alquiler. Las asociaciones o entidades que gestionan estas fórmulas reciben una ayuda específica (*Aide à la Médiation Locative*) otorgada por el Ministerio de Vivienda a las asociaciones que realizan labores de gestión inmobiliaria para personas desfavorecidas.
- Desde 1998, el condado de Los Angeles ofrece un programa de vivienda con apoyo basado en los principios de *housing first*. Sus objetivos son ayudar a las familias sin hogar a instalarse en el plazo más breve en viviendas ordinarias y ofrecerles servicios sociales y programas individuales de acompañamiento social durante entre seis meses y un año. Desde su creación el programa ha atendido a más de 2.700 familias, fundamentalmente madres solas con hijos a cargo afroamericanas, latinas y asiáticas. El 40% de ellas habían perdido su vivienda como consecuencia del maltrato doméstico y el 20% presentaban problemas de drogodependencias. El acceso al programa es voluntario y puede realizarse a través de varias instancias (albergues, centros de día, centros de servicios sociales, etc.). Los requisitos son: tener menores a cargo, no haber consumido drogas en los últimos seis meses; y, si se ha sido víctima de la violencia doméstica, haberse mantenido lejos de la persona maltratadora durante más de cuatro meses.
- El Gobierno federal norteamericano desarrolla el programa *Shelter Plus Care* (S+C) orientado a proveer de vivienda y apoyos a largo plazo a personas sin hogar con discapacidades como consecuencia del abuso de drogas, el VIH o los problemas de salud mental. A través del programa se subvenciona el alquiler de las viviendas a las entidades que gestionan el programa, exigiéndoles como contrapartida que asuman los gastos relativos al apoyo psicosocial en un montante igual o superior al gasto que ocasiona la vivienda. Las ayudas se conceden por plazos que oscilan entre cinco y diez años. Los usuarios del programa deben abonar una parte de sus ingresos (la opción más alta entre el 10% del ingreso mensual bruto y el 30% del ingreso mensual neto). La administración federal subvenciona a las entidades gestoras la diferencia entre el pago del inquilino y un valor medio de mercado calculado para cada tipo y tamaño de vivienda.
- En 1990, el estado y la ciudad de Nueva York acordaron financiar y gestionar 3.600 pla-

zas en viviendas y residencias para personas sin hogar con enfermedades mentales graves. Una parte de los usuarios del programa –4.600 a lo largo de ocho años– fueron realojados en viviendas con apoyo (*supportive housing*), mientras que la otra se internó en centros de tipo residencial. La comparación de los dos grupos pone de manifiesto que quienes fueron alojados en viviendas con apoyo, una vez aisladas sus características clínicas y sociodemográficas, redujeron en mucha mayor medida su uso de albergues, hospitales y el número de detenciones. Se demostró además que, mientras cada uno de ellos generaba un gasto anual de 40.000 dólares antes del alojamiento, el coste del programa de vivienda con apoyo no superaba los 18.000 dólares anuales de media.

- El Centro de Acogida Social San Isidro de Madrid gestiona un Programa de Alternativas de Alojamiento a través del cual se facilitan los procesos de normalización y autonomía personal a través de la utilización de pensiones y pisos supervisados para usuarios del centro que han superado las distintas fases de intervención. Los técnicos del CASI desarrollan un proceso de seguimiento y apoyo a distancia intentando desarrollar la autonomía de estas personas. En 2002, el programa alojó a 65 personas en pensiones concertadas y a 6 en pisos supervisados.
- En Andalucía se han puesto en marcha a partir de 1993 las Viviendas de Apoyo a la Reinserción (VAR) para drogodependientes. Las VAR son alojamiento de carácter temporal en una vivienda normalizada, con la tutela de personal especializado. Los principales objetivos de este programa se centran en la consecución de las habilidades personales necesarias para poder iniciar un proceso de normalización social. El programa se dirige a drogodependientes que han logrado ya una cierta estabilización y avance en su proceso de rehabilitación. No existe un periodo máximo de estancia, aunque se estima que no debe pasar los nueve meses. El personal trabaja diferentes áreas para promover y facilitar la incorporación social desde la autonomía personal: área sanitaria, área formativo-laboral, área legal, área familiar, área de relaciones sociales, área de desarrollo familiar y área de ocio y tiempo libre. En cada una de estas áreas se establecen unos objetivos y unas actividades concretas.
- En el Reino Unido se ha desarrollado, muy tímidamente, un sistema denominado *Supported Lodgings* a través del cual se acoge a personas sin hogar –sobre todo jóvenes– en familias adecuadamente formadas y apoyadas por un profesional.
- En el año 2003 se puso en marcha en Navarra, a través de un convenio entre el Departamento de Bienestar social y la Fundación Adsis, un Equipo de incorporación Social en Vivienda (EISOVI). El EISOVI tiene por objeto realizar actuaciones con personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo motivada por el indicador de carencia o inadecuación de la vivienda. Se pretende que el EISOVI constituya un apoyo a los Servicios Sociales de Base para la atención a las personas afectadas por esta problemática y que se realice con ellas un acompañamiento social en sus procesos de integración residencial.

7.2.5. Aplicabilidad en Gipuzkoa

Sin duda, aunque en nuestro entorno las intervenciones domiciliarias de contenido educativo realizadas con población recién realojada no son nuevas, apenas se han desarrollado con la población sin hogar. En lo que se refiera a la vivienda con apoyo, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa elaborado por Gizartekintza señala que no ha existido por parte de las entidades competentes en materia de vivienda una labor de apoyo a la adquisición y gestión de pisos por parte de las entidades que trabajan en el campo de la inserción social. Las formulas de alquiler social para colectivos con necesi-

dades de integración social que contempla el Plan Director de Vivienda y, en general, de vivienda con apoyo, se han centrado casi en exclusiva en las personas mayores.

El deseable desarrollo de un modelo similar a los descritos precisa de unas características socioinstitucionales con las que nuestro territorio, de momento, no cuenta:

- la existencia de un amplio parque de viviendas y habitaciones disponibles para ser utilizada como vivienda con apoyo;
- la posibilidad de separar la provisión de apoyos sociales de la provisión de vivienda;
- la existencia de un sistema de prestaciones económicas para el acceso a la vivienda que permite a muchas de estas personas abonar parte de los costes de su alojamiento.

7.3. Otras medidas de acceso al mercado de vivienda

- **Operadoras de alquiler social**. Las operadoras de alquiler social son entidades sin fin de lucro especializadas en la captación y la gestión de viviendas ordinarias para ser alquiladas a personas que, por sus características, tienen dificultades para acceder al mercado ordinario de vivienda. La operadora se encarga habitualmente tanto de la captación de la vivienda como de la mediación entre el arrendador y el arrendatario, así como, en algunos casos, de ofrecer determinadas actividades de formación y apoyo a los arrendatarios. Este tipo de entidades ofrecen también algún tipo de garantía a los arrendadores para responder ante eventuales situaciones de impago o de siniestro. Los servicios de este tipo de entidades no se dirigen de forma específica a las personas sin hogar y centran su actuación en todos los colectivos que –sea por algún tipo de discriminación, sea por la carencia de recursos económicos– encuentran dificultades graves para el acceso a la vivienda.
- **Programas de aprovechamiento de casas vacías**. En la mayor parte de los países analizados, los problemas de acceso a la vivienda coinciden con la existencia de un abundante parque de viviendas desocupadas. Las autoridades locales y/o nacionales han establecido programas para fomentar el uso de esas viviendas –y, en ocasiones, también de otro tipo de propiedades inmobiliarias, como locales o garajes– para el alojamiento de personas con dificultades de acceso a la vivienda. Las estrategias en este ámbito combinan los incentivos al alquiler

(con ayudas a la rehabilitación, exenciones fiscales, etc.), con las penalizaciones al mantenimiento de las viviendas desocupadas.

- **Ayudas económicas**. A diferencia de otros colectivos objeto de atención específica por parte de los servicios sociales –como las personas mayores o las personas con discapacidad– ninguno de los países analizados ofrece a las personas sin hogar, *per se*, una prestación económica especifica. La existencia, al menos en Francia y en el Reino Unido, de diversas prestaciones económicas periódicas relacionadas con la vivienda facilita sin embargo el acceso de las personas sin hogar no sólo a viviendas ordinarias, sino también a centros residenciales. Entre las diversas ayudas disponibles para las personas en riesgo de perder su hogar o con deseos de establecerse en un hogar independiente pueden destacarse:

    - Ayudas periódicas para el pago de alquileres o hipotecas, incluyendo la amortización y los intereses;
    - Ayudas extraordinarias para la compra de muebles y electrodomésticos;
    - Préstamos extraordinarios, sin intereses o a bajo interés, en caso de situaciones de emergencia;
    - Ayudas periódicas para el pago de fianzas exigidas en contratos de alquiler;
    - Más infrecuentes son, aunque no inexistentes, las ayudas económicas a fondo perdido para la adquisición de viviendas en propiedad por parte de personas y familias en situación de desventaja social.

7.5.1. Experiencias de interés

- Desde los años 80 existen en Francia las denominadas *Agencies Inmobilières à Vocation Sociale*, integradas en la Federación de Asociaciones para la Promoción y la Inserción a través de la Vivienda. Como su nombre indica, el objetivo de estas agencias es conciliar la lógica de las agencias inmobiliarias con la vocación social. Así, no se limitan a las tradicionales labores de gestión y realizan un trabajo mucho más amplio en coordinación con los diferentes actores sociales, políticos, económicos e inmobiliarios. Estas agencias se encargan de buscar, en el mercado privado y/o público, viviendas que se adecuen a las características de las personas más desfavorecidas. Posteriormente, se ofertan las viviendas, y a la vez se asesora e informa sobre las ayudas sociales existentes. También se negocia con los propietarios para poder lograr un alquiler para personas sin garantías económicas.
- En Madrid, la asociación Pro-Vivienda comenzó a trabajar en 1989 como asociación sin fin de lucro. El objetivo de esta asociación es favorecer el acceso a la vivienda de colecti-

vos con dificultades. De 1993 a 2001 ha atendido a 4.455 personas, que se han alojado en 1.335 viviendas. Su trabajo se ha centrado, principalmente, en el colectivo de inmigrantes, aunque a partir de 1997 trabaja con otros colectivos como los enfermos mentales, las familias monoparentales o los jóvenes sin apoyo familiar. La labor de esta operadora de alquiler se dirige hacia la mediación entre propietarios e inquilinos. Así, se garantiza que el propietario reciba el alquiler; se realiza el seguro para el hogar; se supervisa el inventario de la vivienda; y se dota de apoyo a las familias para una adecuada integración.

- La fundación *Foment de l´Habitatge Social* surgió en Barcelona en 1992 con el objetivo de proveer de una vivienda digna a las personas que se encuentran inmersas en un proceso de inserción social. Desde 1997 se han encargado de gestionar 50 casas, 25 de las cuales son propiedad de la fundación. Las viviendas son de carácter temporal y se entiende que funcionan como un puente para retornar a las condiciones de vida normales. El colectivo predominante es el de familias con problemas de alojamiento (impago de alquiler, infraviviendas, albergue, etc.). Al respecto, hay que destacar que el 55´8% de los usuarios son familias compuestas por mujeres con hijos a su cargo. La fundación cobra un alquiler de menos de 90 euros, e inicialmente se responsabiliza de los gastos domésticos. Asimismo, en los casos en los que la vivienda no es propiedad de la fundación; ésta, media entre el propietario y el inquilino con el objetivo de negociar un alquiler razonable y de garantizar un correcto uso de la vivienda. Cáritas juega un papel fundamental en el desarrollo del proyecto, ya que es la encargada de prestar los servicios de apoyo necesarios a los residentes en las viviendas.
- El Programa de Vivienda de Inserción Social de Navarra, creado en 1997, se enmarca en el Plan contra la Exclusión Social de esa comunidad y pretende, básicamente, favorecer los procesos de integración social a través del acceso a la vivienda en propiedad. El programa se dirige a grupos familiares considerados en situación o riesgo de exclusión social, que participan en programas de inserción y padecen problemas relacionados con la vivienda (carencia de vivienda propia, condiciones de habitabilidad inadecuadas, costes elevados, etc.). Tiene dos modalidades:
  - ayudas a la compra o rehabilitación de una vivienda usada por parte de los participantes en el programa; y,
  - ayudas a la compra de viviendas usadas por parte de entidades sin fin de lucro para luego ponerlas en alquiler (opción ésta que todavía no ha sido puesta en marcha).
- Las ayudas pueden llegar a cubrir el 50% del coste total de la vivienda en caso de compra, y el 40% en caso de rehabilitación. Durante los tres primeros años de duración del programa, 430 hogares solicitaron participar en el programa y 256 (cerca de 800 personas) accedieron finalmente a las ayudas. El acceso al programa depende de la decisión del INBS, previa consulta del expediente remitido por los SSB y la entidad de iniciativa social que supervisa y tutela el proceso de inserción social del solicitante. Del perfil de quienes han accedido a estas ayudas llama la atención –más allá del hecho de que se trate de personas que han avanzado ya considerablemente en su proceso de inserción– la elevada presencia de miembros de la comunidad gitana (35% de los participantes en el programa) y de inmigrantes extracomunitarios (24,9%).
- A partir de 2001, las viviendas se adquieren a través de las entidades colaboradoras, que además de la ayuda para la adquisición de la vivienda financiada por el Departamento de Vivienda, reciben del Instituto foral de Bienestar Social (IFBS)una subvención para los gastos de personal, funcionamiento y acompañamiento social. Además, el IFBS puede subvencionar hasta un 10% del valor de la vivienda para gastos de escrituración, registro, apertura del crédito hipotecario y firma de los contratos de suministro de agua, luz y gas.
- En 2003, participaron en el programa siete asociaciones, a través de las cuales se adquirieron 89 viviendas. La subvención para los gastos de adquisición fue de 428.000 euros –unos 5.000 euros por vivienda– y la subvención para el desarrollo del programa de 148.000 euros.

8. CONCLUSIONES

El análisis de los servicios y centros para personas sin hogar descritos en este informe pone de manifiesto que el desarrollo de una red de atención amplia y efectiva para este colectivo sólo es posible cuando se dan determinadas condiciones socioinstitucionales. En ese sentido, puede decirse que los dos países en los que se han puesto en marcha las estrategias aparentemente más prometedoras[8] –Reino Unido y Francia– comparten una serie de elementos comunes que, cabe pensar, permiten abordar el fenómeno del *sinhogarismo* con los recursos materiales, económicos y organizativos adecuados.

Al margen de algunos principios de intervención suficientemente conocidos y aceptados en nuestro entorno (como la superación de la lógica asistencialista, el trabajo en clave de inserción social o la individualización de las intervenciones, cuestiones todas ellas sobre las que ya no parece necesario incidir), la creación o potenciación en nuestro contexto de servicios y centros como los que se han descrito en el informe precisa de la aplicación en nuestro entramado institucional –o, mejor, de la adaptación al mismo– de los siguientes elementos:

1. Liderazgo público y partenariado

Más incluso que en otros ámbitos de la acción social, la prestación de servicios a personas sin hogar se realiza fundamentalmente a través de entidades sin fin de lucro, encar-

[8] Hasta el momento, ninguna de ellas ha sido objeto de una evaluación integral.

gadas en todos los países de la gestión directa de la mayor parte de servicios y centros. Sin embargo, tanto en Francia como en Estados Unidos y, sobre todo, en el Reino Unido, la provisión privada de los servicios se realiza en el marco de estrategias impulsadas, diseñadas, reguladas y financiadas por las instituciones públicas, que ejercen en ese sentido un liderazgo estratégico claro estableciendo la cartera de servicios y las fórmulas de prestación de los mismos. En estos países, desde los departamentos de Servicios Sociales o de Vivienda –o incluso, como en Inglaterra, desde la Oficina del Primer Ministro–, las instituciones de ámbito estatal han marcado con claridad las líneas directrices de la red de atención a las personas sin techo y, renunciando a la subsidiariedad, han puesto de manifiesto la existencia de una voluntad política clara por abordar el problema. El Reino Unido, las sucesivas fases de la *Rough Sleeper Initiative* y la creación del *Homeless Directorate* en el seno del Gobierno central son prueba de la atención prestada a esta cuestión desde las instituciones públicas británicas.

El papel director de las instituciones públicas ha sido posible, por otra parte, por la existencia en los países analizados de una amplia red de asociaciones y entidades con y sin fin de lucro dispuestas y capaces de gestionar los servicios, a menudo compitiendo entre sí para la concesión de los mismos. El papel de estas entidades como gestoras o ejecutoras de servicios impulsados desde el sector público se complementa con la existencia de otras entidades –o, en ocasiones, las mismas– dedicadas a la defensa y la reivindicación de los derechos de las personas sin hogar.

2. Estrategias integrales

En los diversos países analizados, incluyendo el nuestro, es patente –al menos en la teoría– la superación de una lógica asistencialista en la prestación de servicios a las personas sin hogar y el planteamiento de la red de servicios en términos de inserción social. Tales principios sólo pueden llevarse a la práctica si el abordaje del *sinhogarismo* se plantea de forma integral y se pone en marcha un continuo de servicios que vaya desde la prevención al acceso a la vivienda ordinaria, pasando por las intervenciones en medio abierto, la satisfacción de las necesidades básicas, la rehabilitación psicosocial, la inserción laboral, el acogimiento de urgencia, el alojamiento temporal, la vivienda con apoyo y el apoyo en la vivienda.

Máxime si se tiene en cuenta la variedad de colectivos y necesidades a los que estas estrategias deben dar respuesta, un tratamiento adecuado de este problema sólo es posible si se desarrollan *todos* los componentes de este continuo de servicios, si todos los componentes se relacionan entre sí adecuadamente y si la prestación de servicios en cada área es suficientemente diversa. En el ámbito del alojamiento –clave obviamente a la hora de afrontar el problema del *sinhogarismo*– la diversidad de opciones incluye tanto la existencia de fórmulas residenciales muy supervisadas como de alternativas habitacionales muy ligeras –como las residencias sociales francesas o las SRO norteamericanas– que permitan una estancia relativamente prolongada hasta que pueda producirse el acceso a una vivienda convencional.

Por otra parte, la integralidad de las intervenciones requiere no sólo la existencia de todos esos recursos, sino la interconexión entre todos ellos, de forma que, por ejemplo, quienes intervienen en el medio abierto compartan recursos, criterios de intervención e información sobre los usuarios con quienes trabajan en el medio residencial. Más allá de la simple coordinación, la interconexión de los diferentes recursos constituye por tanto una necesidad fundamental para ofrecer a las personas sin techo un verdadero continuo de atención.

En algunos países, la planificación integral de las estrategias contra el sinhogarismo es, más que una práctica recomendada, una obligación legal. Así, en el Reino Unido, la modificación de legislación sobre personas sin hogar aprobada en 2002 obliga a todos los municipios a elaborar una estrategia local de atención a personas sin hogar a partir de un análisis previo de las necesidades en esta materia. La opción por un enfoque estratégico e integral de las intervenciones públicas y privadas en materia de sinhogarismo se traduce en Estados Unidos en la obligación impuesta a cada Estado de articular sus servicios a través de los denominados *Continuums of Care,* que integran los diferentes recursos.

3. Enfasis en la prevención

La práctica totalidad de las instituciones que aplican estrategias integrales para el abordaje del *sinhogarismo* incluyen en las mismas diversas medidas destinadas a prevenir la aparición del fenómeno y a evitar la necesidad de recurrir a los servicios asistenciales. Las razones por las que se da prioridad a este tipo de intervenciones son al menos tres:

de un lado, la prevención resulta muy beneficiosa desde el punto de vista de la eficiencia económica en la medida en que reduce el recurso a equipamientos mucho más pesados; de otro, centrar los esfuerzos en evitar la aparición de situaciones de *sinhogarismo* ahorra a las personas afectadas el deterioro y las consecuencias negativas que esa situación trae consigo; no cabe duda, por último, que intervenir sobre las causas que provocan el *sinhogarismo* resulta a largo plazo la estrategia más efectiva.

Desde la perspectiva del territorio guipuzcoano, el enfoque preventivo no puede dejar de considerarse interesante. Su valor, además, se multiplica si se tiene en cuenta que el objetivo de las políticas contra el *sinhogarismo* no se limita a las personas sin techo –las que literalmente duermen en la calle o en los recursos dirigidos a esta población–, sino que se extiende a las personas que no disponen de un alojamiento adecuado. Es necesario recordar sin embargo que, dadas las características de una buena parte de la población usuaria de los centros para las personas sin hogar en nuestro territorio –en los que predominan las personas extranjeras y quienes están de paso hacia otros lugares–, las estrategias preventivas que se propugnan –si no se adoptan a escala cuando menos estatal– sólo tendrían un impacto parcial, en la medida en el que el flujo de personas sin hogar hacia nuestro territorio no se reduciría de forma significativa. Desde ese mismo punto de vista, parece obvio que en nuestro territorio las medidas preventivas más eficaces serían las destinadas a evitar la aparición del fenómeno entre la población inmigrante, que, hoy por hoy, es el colectivo que genera una mayor utilización de este tipo de recursos.

4. Parque de vivienda de alquiler social

En Francia, y sobre todo en el Reino Unido, el sistema actual de atención a las personas sin hogar sólo es posible si se tiene en cuenta el amplio parque de vivienda de alquiler social con el que ambos países cuentan, inimaginable en nuestro contexto. Como se observa en la tabla, España no sólo tiene una de las tasas de alquiler más bajas de Europa, sino que cuenta con un parque de vivienda de alquiler social prácticamente inexistente. Baste decir que, para igualar la media de viviendas de alquiler social por cada 1.000 habitantes registrada en la UE en 1995, Gipuzkoa debería contar con 50.400 viviendas de este tipo, aproximadamente el 20% del parque total de vivienda.

Parque de viviendas de alquiler (1999)

	España	Francia	Reino Unido
Alquiler privado	12%	21%	10%
Alquiler social	2%	17%	21%
Otros alquileres	–	8%	–
Total alquiler	14%	47%	31%

Fuente: *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, La Caixa, 2000.

El continuo de atención al que antes se ha hecho referencia debe necesariamente contar, como uno de sus elementos finales, con un parque suficientemente amplio de vivienda de alquiler social –no necesariamente de propiedad pública– del que disponer para alojar de forma temporal a personas en riego de *sinhogarismo* o a quienes han vivido en esa situación y no tienen aún los recursos sociales, económicos y personales necesarios para establecerse de forma independiente.

5. Prestaciones económicas

Tanto Francia como el Reino Unido cuentan con prestaciones específicas en materia de vivienda que son utilizadas en todo o en parte para el pago de los servicios de alojamiento que las personas sin hogar precisan, incluyendo el alojamiento en centros residenciales. La existencia de estas ayudas supone:

- un mecanismo eficaz de prevención del *sinhogarismo*;
- una vía adicional de financiación de las plazas de alojamiento de personas sin hogar, que, entre otras consecuencias, permite estancias más largas en los centros residenciales;
- la posibilidad de implicar en el sistema a entidades comerciales o semicomerciales que reciben una asignación económica por los servicios prestados, ampliando así la oferta total de plazas;
- un mecanismo de apoyo al mantenimiento de personas sin hogar en viviendas con apoyo y, por tanto, de apoyo en la vivienda.

La existencia de estas prestaciones económicas se complementa con la posibilidad de separar la prestación de servicios de vivienda de la prestación de los servicios de apoyo psicosocial y/o de inserción social, lo que permite la especialización de las entidades que ejecutan los diversos servicios y libera a las entidades que ejecutan los programas de intervención social de asumir pesadas responsabilidades en materia de gestión de vivienda.

6. Prioridad al acompañamiento social

La situación de las personas sin techo se caracteriza a menudo por la existencia de problemas y carencias en diversas áreas, que por lo general se atienden, cuando se atienden, en recursos muy diferentes y poco coordinados entre sí. Efectivamente, si una de las principales carencias que afectan a los dispositivos para la integración social es la que se refiere a su fragmentación, a la falta de integralidad de las intervenciones y a las escasas posibilidades del sistema para prestar una atención personalizada, coordinada y continuada, el problema incide de forma especial en las personas sin techo, que carecen a menudo de las habilidades, los conocimientos o los apoyos sociales necesarios para orientarse por sus propios medios en una constelación de servicios, programas y centros. A la dificultad de manejarse en una red de recursos fragmentada, se une la reticencia y los recelos que a veces muestran estas personas frente a los servicios que se ponen a su disposición o su incapacidad para atender con la necesaria constancia las exigencias que plantea un proceso de inserción sociolaboral.

Es preciso señalar que muchos profesionales que trabajan con personas sin techo realizan –casi sin saberlo o sin darle necesariamente ese nombre– un trabajo de acompañamiento social. Parece en todo caso conveniente conceder a esta función la especialización que requiere y desarrollar esta labor de una forma sistemática y con la suficiente dotación de medios.

7. Accesibilidad a los servicios y baja exigencia

Aunque no resuelven por sí solos la problemática del *sinhogarismo*, los elementos apuntados hasta el momento –una gama amplia y flexible de recursos residenciales, vías de financiación adicionales a través de prestaciones económicas y la existencia de un parque de viviendas de alquiler social– permite que la oferta de servicios puede adaptarse mejor a las necesidades de los potenciales usuarios, buscando, ante todo, la vinculación de las personas sin hogar a la red de recursos. Esto hace posible que las restricciones al uso de los servicios sean menores que en nuestro contexto y que la corta estancia –inferior a siete días– resulte una forma de alojamiento relativamente inhabitual.

En ese mismo sentido, puede decirse también que numerosos recursos plantean normas de acceso relativamente laxas, buscando captar al mayor número de usuarios para iniciar con ellos un proceso de inserción (lo que, cuando no se realiza de forma adecuada, implica también cierto riesgo de cronificación). Desde ese punto de vista, son cada vez más habituales los programas, incluso de alojamiento, considerados de baja exigencia y diseñados para adaptarse a los deseos y necesidades de sus usuarios en aspectos que van desde la duración de la estancia al consumo de drogas, pasando por la posibilidad de acoger mascotas o de redecorar a su gusto la habitación asignada.

En consecuencia, salvo para quienes presentan problemáticas adicionales particularmente severas y salvo en las zonas en las que la disponibilidad de plazas es muy limitada, el acceso a los servicios es en países como el Reino Unido –al menos sobre el papel– relativamente sencillo.

Anexo 1.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

REINO UNIDO

Anderson, I. *Migration and homelessness in the UK: Final Report to European Observatory on Homelessness*, Londres, FEANTSA, 2002.

Boyle, K. y Jenkins, C. *Housing for Londoners with Mental Health Needs. A review of recent developments*, Londres, King´s Fund, 2003.

Britton, J. y Pamneja, T. *Homelessness and drugs: Managing Incidents*, Londres, Drugscope, 2000.

Burrell, C. y otros. *Stepping Out. Final Action Research and Evaluation Report*, Edinburgh, Edinburgh Campaign and Services for Homeless People, 2002.

Cameron, H. y otros. *Crossing the threshold. Successful learning provision for homeless people*, Learning and Skills Development Agency, 2003.

Clarck, C. (Ed.). *Adult day services and social inclusion. Better days*, Serie: Research highlights in social work, nº 39, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 2001.

Cloke, P. y otros. *Uneven provision and consumption of emergency services for homeless people: "Homeless Scenes" in Bristol and Doncaster*.

Corporation of London. *City of London Homelessness Strategy 2003-2006*, Londres, Corporation of London, 2003.

Crane, M. y Warnes, A.M. *Wet Day Centres in United Kingdom: A Research Report and Manual*, Sheffield Institute for Studies on Ageing, King´s Fund Publishing, 2003.

CRISIS. *Guide to models of delivering health services to homeless people*, Londres, CRISIS, 2003.

Crof-White, C. y Parry-Crooke, G. *Lost Voices: The Invisibility of Homeless People with Multiple Needs*, CRISIS, 2004.

Department of the Environment, Transport and the Regions. *Quality and Choice: A decent home for all. The Housing Green Paper*, Londres, Department of the Employment, Transport and The Regions, 2000.

Department for Transport, Local Government and the Regions. *More than a roof: A report into tackling homelessness*, Londres, Department for Transport, Local government and the Regions, 2002

Department for Transport, Local Government and the Regions. *Homelessness Strategies. A good practice handbook*, Londres, Department for Transport, Local government and the Regions, 2002.

Dillane, J. y otros. *Evaluation of the Dundee Families Project*, Edinburgh, Stationary Office, 2001.

Elsmore, K. y otros. *Homelessness strategies and good practice*, Londres, Association of London Government.

Greater London Authority. *From stgreet to stability… The Major´s Rough Sleepers Strategy*, Londres, Greater London Authority, 2001,

Griffiths, S. *Addressing the health needs of rough sleepers*, Office ot the Deputy Prime Minister, Homelessness Directorate, 2002.

Health Development Agency. *Assessing the feasibility of peer education among homeless people*, Health Development Agency, 2000.

Hinton, T. y otros. *Healthy Hostels: A guide to promoting health and well-being among homeless people*, Londres, CRISIS, 2001.

Homeless Task Force. *Helping Homeless People: An Action Plan for Prevention and Effective Response. Homelessness Task Force Final Report*, Edinburgh, Scottish Executive, 2002.

Homelessness Directorate. *Supporting People. Guide to Accommodation and support Options for Homeless Households*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, 2003.

Homelessness directorate. *Supporting People. The support needs of homeless households*, Serie: Supporting People Summary, nº 7, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, 2003.

Homelessness and Housing Support Directorate. *Achieving Positive Shared Outcomes in Health and Homelessness. A Homelessness and Housing Support directorate Advice Note to Local Authorities, Primary Care Trusts and Other Partners*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, 2004.

Johnsen, S. y otros. *Homeless Places Project. Direct Access Hostel & Night Shelter Survey. Summary of Findings*, Londres, Economic & Social Research Council, 2002.

Johnsen, S. y otros. *Homeless Places Project. Day Centre & Drop-in Centre Survey. Summary of Findings*, Londres, Economic & Social Research Council, 2002.

Johnsen, S. y otros. *Homeless Places Project. Soup Run & Soup Kitchen Survey. Summary of Findings*, Londres, Economic & Social Research Council, 2002.

Johnsen, S. y otros. *Day Centres for Homeless People: Spaces of Care of Fear?*, 2004.

Kennedy, C. y otros. *Good Practice Towards Homeless Drug Users: Service Provision and Practice in Scotland*. Serie: Homelessness Task Force Research Series, Edinburgh, Scottish Homes, 2001.

Leedham, I. Falling Through the Net: Young People who are Homeless and have Mild Learning Disabilities or Other Additional Special Needs, *Tizard Learning Disability Review*, vol. 7, nº 1, 2002.

London Housing. *Housing single vulnerable people. Good practice examples*, Londres, Association of London Government, 2003.

May, J. y otros. *A bed for the night: emergency accommodation provision for single homeless people outside of London*, Londres, 2003.

Mitchel, F. "Can I come home?" The experiences of young runaways contacting the Message Home Helpline, *Child and Family social Work*, vol. 8, nº 1, 2003.

National Health Service. *Health and Homelessness:Guidance*, Edinburgh, Scottish Executive Health Department, 2001.

Neale, J. y Kennedy, C. Good practice towards homeless drug users: research evidence from Scotland, *Health and Social Care in the Community*, vol. 10, nº 3, 2002.

Neighbourhood Renewal Unit. *Homelessness and Domestic Violence*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, 2002.

Northern Ireland Housing Executive. *The Homelessness Strategy*, Belfast, Northern Ireland Housing Executive, 2002.

Office of the Deputy Prime Minister. *Homelessness Code of Guidance for Local Authorities*. Londres, Office of the Deputy Prime Minister, 2002.

Off the Streets and into Work. *Annual report 2002-2003*, Londres, Off the Street and into Work.

Patel, N. y otros. *Ideas for procuring temporary accommodation*, Londres, London Housing, Association of London Government, 2003.

Quilgars, D. y Pleace, N. *Delivering Health Care to Homeless People: an Effectiveness Review*, University of York, 2003.

Randall, G. *Hostels for homeless people in London*, London, Research and Information Services, 2003.

Randall, G. y Drugscope. *Drug services for homeless people. A good practice handbook*, Homelessness Directorate. Office of the Deputy Prime Minister, 2002.

Randall, G. y Brown, S. *Helping rough sleepers off the streets*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, 2002.

Rosengard, A. *The future of hostels for homeless people*, Serie: Homelessness Task Force Research Series, Edinburgh, Scottish Executive, 2001.

Rosengard, A. y otros. *Routes out of Homelessness*, Edinburgh, Scottish Office central Research Unit, 2001.

Rough Sleeper Unit. *Coming in from the cold: delivering the strategy*, Stationery Office, 2000.

Rough Sleeper Unit. *Coming in from the cold: Second progress report*, Stationery Office, 2001.

Scottish Executive. *Helping Homeless People*, Edinburgh, Scottish Executive, 2004.

Scottish Executive. *Code of Guidance on Homelessness. Guidance on legislation, policies and practices to prevent and resolve homelessness*, Scottish Executive, 2004.

Shelter / Crisis. *Millennium Plus. A good practice model for tackling street homelessness*, Londres, Shelter, 2002.

Squirrell, G. *Evaluation of DfEE Funded Pilots for Rough Sleepers: Off the Streets and Into Work*, Serie: Research Report nº 261, Department for Education and Employment, 2001.

Starfish Consulting. *Facing Reality. How providers of temporary supported housing can respond to the shortage of move-on accommodation*, Londres, The Housing Corporation, 2003.

The Clearing House Quarterly Monitoring Report. 1st January to 31st March 2004, 2004.

The London Housing Foundation. *Finding the Key. Developing a good practice guide to key working in hostels with homeless people who drink heavily*, Londres, Providence Row Charity, 2003.

Van Doorn, A. y Williamson, D. *Emergency accommodation for homeless people. Good practice companion*, Londres, Homeless Link, 2001.

Varios Autores. *Evaluation of the Empty Homes Initiative*, Edinburgh, Scottish Executive, 2001.

Watkins, L. *Silting up? A survey of London hostels about move-on accommodation and support*, Greater London Authority, 2003.

Welsh Assembly Government. *National Homelessness Strategy*, Welsh Assembly Government, 2003.

Wincup, E. y otros. *Youth homelessness and substance use: report to the drugs and alcohol research unit*, Serie: Home Office Research Study, nº 258, Londres, Home Office, 2003.

Woods, N. y otros. *Day Centres Research Project*, Londres, Resource Information Service. Association of London Government, 2004.

Yanetta, A. y otros. *National monitoring and interim evaluation of the rough sleepers initiative in Scotland*, Serie: Development Department Research Programme. Research Findings, nº 71, Edinburgh, Scottish Executive Central Research Unit, 1999.

Yanetta, A. y Third, H. *Homelessness in Scotland. A Good Practice Note*, Edinburgh, Chartered Institute of Housing in Scotland, 1999.

FRANCIA

Aldeghi. I. y otros. *L´accueil en urgence des personnes en difficulte. Enquete 1997*, Serie: Collection des Rapports, nº 188, Paris CREDOC, 1998.

Avenel, M. y Damon, J. Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d´hébergement et de distribution de repas chauds, *Études et Résultats*, nº 277, 2003.

Ballain, R. *Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches*, Observatoire National de la Pauvrete et l´Exclusion Sociale, 2004.

Barberye, J. y otros. *Deuxième bilan de l´application de la loi relative à la lutte contre l´exclusion*, Inspection Générale des Affaires Sociales, 2003.

Benjamin, I. y Vanoni, D. Les pensions de famille, *Recherche sociale*, nº 156, 2000.

Brousse, C. y otros. Hébergement et distribution de repas chauds. Le cas de sans-domicile, *Recueil d´Etudes Sociales*, nº 24, 2001.

Commission de la Production et des Echanges. *Rapport d`information sur l´application des dispositions relatives au logement de la loi du 29 juillet 1998 d´orientation relative à la lutte contre les exclusions*, Assemblée Nationale, 2000.

Direction Générales de l´Urbanisme de l´Habitat et de la Construction. *L´accueil des gens du voyage*, Ministère de l´Equipement des Transports et du Logement, 2000.

Direction Générale de l´Urbanisme de l´Habitat et de la Construction. *Pour améliorer l´accès au logement social*, Ministère de l´Equipement des Transports et du Logement, 2001.

Direction Générale de l´Urbanisme de l´Habitat et de la Construction. *Loi relative à la lutte contre les exclusions. Èvaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives. Résumé d´étude*, Ministère de l´Equipement des Transports et du Logement, 2002.

Direction Générale de l´Urbanisme de l´Habitat et de la Construction. *Hébergement d´urgence et logement temporaire*, Ministère de l´Equipement des Transports et du Logement du Tourisme et de la Mer, 2004.

Ecole de Sante Publique de Nancy. *Rapport 2002 de l´observatoire de l´acces aux soins de la Mission France de medecins du Monde. Analyse des données 2002*, Médicos del Mundo, 2003.

Facy, F. La prise en charge des sans domicile fixe dans les centres spécialisés en alcoologie, *Alcoologie et Addictologie*, nº 2, 2000.

Federation Nationale des Associations d´Accueil et de Reinsertion Sociale / Beauville, C. *La veille sociale: face à l´urgence*, Serie: Actions Sociales, Paris, ESF, 2001.

Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés. *L´état du mal logement en France. Rapport Annuel 2001*, Paris, Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, 2002.

Lettre du 7 Octobre 2003 relative au Dispositif National d´Urgence Sociale et Insertion pour l´hiver 2003-2004, *Travail social Actualites-Bulletin Legislativ*, nº 105, 2003.

Maurel, E. *Immigration et Sans-abrisme. Rappourt pour l´Observatoire Européen sur les sans-abri*, Paris, FEANTSA, 2002.

Ministere de l´Emploi et de la Solidarité. *Construire ensemble une place pour tous. Deux ans d´action de lutte contre les exclusions*, Paris, Ministere de l´Emploi et de la Solidarité.

Pfister, B. *Stratégies intégrées d´insertion en emploi de personnes vivant en logement social: Analyse d´expériences nord-américaines et françaisess – Rapport synthèse*, 2001.

Varios Autores. Le logement des personnes défavorisées (2). Figures du mal-logement. Les tsiganes et voyageurs face à la précarité, *Recherche Sociale*, nº 152, 1999.

Varios Autores. Le logement des personnes défavorisées (3). Les pensions de famille. Les nouveaux services à l´habitat, *Recherche Sociale*, nº 156, 2000.

Varios Autores. Le logement des personnes défavorisées (4). Les ménages hébergés, la mixité sociale, l´aide au relogement, le conventionnement du logement privé et le maintien de l´énergie, *Recherche Sociale*, nº 162, 2002.

Varios Autores. Les résidences sociales. Un segment nouveau de l´offre de logement, *Recherche Sociale*, nº 165, 2003.

Varios Autores. Le logement des personnes défavorisées (5). De nouveaux enjeux pour le parc social. Le logement des saisonniers. L´accueil des étrangers et demandeurs d´asile, *Recherche Sociale*, nº 167, 2003.

ESTADOS UNIDOS

Barrow, S. y Zimmer, R. Transitional Housing and Services: A synthesis, *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*. Washington, U.S. Department of Housing and Urban Development, 1999.

Bloomberg, M. R. y otros. *The Second Decade of Reform. A Strategic Plan for New York City´s Homeless Services*, New York, The Department of Homeless Services, 2002.

Burt, M.R. *Evaluation of Continuums of Care For Homeless People. Final Report*, Washington, The Urban Institute, 2002.

Chicago Continuum of Care. *Getting Housed, Staying Housed. A collaborative plan to end homelessness*, Chicago, Chicago Continuum of Care, 2002.

Culhane, D. P. y otros. *The Impact of Supportive Housing for Homeless People with Severe Mental Illness on the Utilisation of the Public Health, Corrections and Emergency Shelter Systems: The New York-New York Initiative*, Philadelphia, Fannie Mae Foundation, 2001.

Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development. *Continuums of Care for States*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development, 2001.

Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development. *Homeless Prevention in the Emergency Shelter Grants Program*, U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Community Planning and Development, 2001.

Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano. *Aspectos Principales del Programa Alojamiento más Cuidado (Shelter plus Care)*, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, 1998.

Emerson, J. y Twersky, F. (Eds). *New social Entrepreneurs: The Success, Challenge and Lessons of Non-Profit Enterprise Creation*, San Francisco, The Robert Foundation, 1996.

Erickson, S. y Page, J. To Dance With Grace: Outreach & Engagement To Persons On The Street, *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*. Washington, U.S. Department of Housing and Urban Development, 1999.

Greater Philadelphia Urban Affairs Coalition. *Our Way Home: A Blueprint to End Homelessness in Philadelphia*, Philadelphia, Greater Philadelphia Urban Affairs Coalition, 1998.

Homeless Women´s Task Force. *Needs and Resources: What Is and What Should Be: A Study of single Homeless Women in Portland, Oregon*, Portland, Homeless Women´s Task Force, 2004.

Interagency Council on the Homeless. *Homelessness: Programs and the People They Serve. Findings of the National Survey of Homeless Assistance Providers and clients*, Department of Housing and Urban Development, 1999.

Interagency Task Force on Homelessness. *Recommendations of the Interagency Task Force on Homelessness*, Sacramento, Housing and Community Development, 2002.

Morse. G. A Review of Case Management for People Who Are Homeless: Implications for Practice, Policy and Research, *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*. Washington, U.S. Department of Housing and Urban Development, 1999.

National Association of State Alcohol and Drug Abuse Directors. *Treatment and Prevention Services for Personas with Alcohol and other Drug Disorders who are Homeless. A Review of State Services*, Washington, National Association of state Alcohol and Drug Abuse Directors, 2002.

Office of Program Policy Analysis and Government Accountability. *Domestic Violence Shelters Keep Victims Safe, Need Data on Long-Term Effects*, office of Program Policy Analysis and Government Accountability, 2000.

Shaheen, G. E. (Ed.). *Work as a Priority. A Resource for employing People Who Have a Serious Mental Illness and Who Are Homeless*, Substance Abuse & Mental Health Services Administration.

Shinn, M. y Baumohol, J. Rethinking the Prevention of Homelessness, *Practical Lessons: The 1998 National Symposium on Homelessness Research*. Washington, U.S. Department of Housing and Urban Development, 1999.

Sommer, H. *Homelessness in Urban America: A Review of the Literature*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 2000.

Substance Abuse and Mental Health Services Administration. *Blueprint for change: Ending chronic homelessness for persons with serious mental illnessess and/or co-ocurring substance use disorders*, Rockville, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2003.

Technical Assistance Collaborative. *A Home for Everyone*, Washington, The Council for the Homeless Strategic Housing Plan.

The National Alliance to End Homelessness. *Toolkit for Ending Homelessness. Featuring the Ten Essentials for Ending Homelessness in Your Community*, The National Alliance to End Homelessness, 2003.

Washington, T. A. The Homeless Need More Than Just a Pillow, They Need a Pillar: An Evaluation of a Transitional Housing Program, *Families in Society*, vol. 83, nº 2, 2002.

ESPAÑA

Area de Servicios Sociales. *Atención a las personas sin Hogar*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

Area de Servicios Sociales. *Memoria de los Servicios Sociales Municipales 2002*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2003.

Area de Servicios Sociales. *Memoria de la Gerencia de Servicios Sociales 2003*, Ayuntamiento de Madrid.

Arenas, F. y otros. *Programa de intervención en viviendas de apoyo a la reinserción*, Sevilla, Junta de Andalucia, 2003.

Cabrera, P.J. *La acción social con personas sin hogar en España*, Serie: Colección de Estudios, Madrid, Caritas española, 2000.

Cabrera, P.J. *Mujeres sin hogar en España. Informe Nacional para FEANTSA 1999*, Madrid, FEANTSA, 2000.

Cabrera, P.J. *The Difficult Access to Housing in Spain*, FEANTSA, 2001.

Cabrera, P.J. y Malgesini, G. *Inmigrantes y sinhogarismo en España. Informe Nacional 2001-2002*, Bruselas, FEANTSA, 2002.

Cabrera, P. (Dir.) y otros. *Un techo y un futuro. Buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar*, Barcelona, Icaria, 2002.

De Vega, P. y otros. Atención de enfermería en el centro de noche Hontza, *Drogas: exclusión o integración social. II Conferencia de consenso sobre la reducción de riesgos relacionados con las drogas*, Serie: Informe/Txostena, nº 10, Vitoria-Gasteiz, Observatorio Vasco de Drogodependencias, 2003.

Departamento de Intervención Social. *Memoria 2003 Txostena*, Vitoria-Gasteiz, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2004.

Emaiker / Ararteko. *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV. Informe extraordinario de la institución del Ararteko a Parlamento Vasco / Emakumeen kontrako indarkeriari erakundeek emandako erantzuna EAEn: Arartekoak Legebiltzarrari egindako txosten berezia*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 2003.

Emakunde. *Situación de los pisos de acogida de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la que se acogen a mujeres víctimas de maltrato doméstico*, Vitoria-Gasteiz, Emakunde, 1999.

FEANTSA. *European Observatory on Homelessness: National Report 1998. Spain. Solving housing exclusion support in housing*, Bruselas, FEANTSA, 1999.

García, E. Bizitegi: un modelo abierto de intervención, Gubern, M. y otros. LITS, hospitalización en pensiones, *Drogas: exclusión o integración social. II Conferencia de consenso sobre la reducción de riesgos relacionados con las drogas*, Serie: Informe/Txostena, nº 10, Vitoria-Gasteiz, Observatorio Vasco de Drogodependencias, 2003.

Herrero, I. Mujeres sin hogar y violencia de género. La triple invisibilidad, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 16, 2003.

INE. *Encuesta sobre las personas sin hogar (Centros)*, Madrid, INE, 2004.

Luque, C. La mujer sin hogar: realidades y reflexiones, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 16, 2003.

Martinez, N. (Ed.) y otros. *Manual de Buenas Prácticas en los Centros de Incorporación Social*, Bilbao, Gobierno Vasco, 2003.

Negociado de Albergues. *Albergue municipal de Elejabarri. Txosten-Laburpena 2001 Resumen-Memoria*, Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao, 2002.

Negociado de Albergues. *Albergue municipal de Elejabarri. Elexabarriko udal aterpetxea. Txostena 200 Memoria*, Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao, 2004.

Oteiza, V. (Ed.). *Un lugar para vivir. Experiencias de exclusión residencial y de cómo salir de ellas en el Estado español*, Serie: Colección Estudios sociales, Pamplona, Gobierno de Navarra, Universidad Pública de Navarra, 2003.

Romero, M. y otros. Perfil de los jóvenes transeúntes. Dificultades para la utilización de los servicios sociosanitarios y propuestas de mejora, *Norte de Salud Mental*, vol. 4, nº 14, 2002.

Varios Autores. *La Coordinación: Desafío del Trabajo con Transeúntes y Colectivos sin Techo para el Siglo XXI. Jornadas estatales sobre transeúntes y colectivos sin techo. Valencia 1999*, Valencia, Ayuntamiento de Valencia, 2001.

Zubero, I. y otros. *Problemática y necesidades del colectivo de drogodependientes en situación de exclusión social en Bizkaia*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 2003.

OTROS

Berends, L.B. Alcohol and drug supported accomodations for clients with special needs, *International Journa of Drug Policy*, vol 13, nº 6, 2002.

Busch-Geertsema, V. When homeless people are allowed to decide by themselves. Rehousing homeless people in Germany, *European Journal of Social Work*, vol. 5, nº 1, 2002.

Busch-Geertsema, V. *Eurohome Impact Project. Rehousing homeless people. The case of soziale wohnraumhilfe Hannover. A basic analytical evaluation and a follow up study on tenant and ex-tenants*, Viena, ICCR, 2002.

Casei, S. *Single women and homelessness – Which way is home?*, Serie: Occasional Papel nº 11, Melbourne, Catholic Commission for Justice, Development & Peace, 2002.

Centre de Renseignements. *Initiative nationale pour les sans-abri 1999-2003. Rapport d´étape*, Gatineau (Québec), Gouvernement du Canada, 2004.

Chung, D. y otros. *Home safe home. The link between domestic and family violence and women´s homelessness*, Sydney, Commonwealth of Australia, 2000.

Commonwealth Advisory committee on Homelessness. *Working Towards a National Homelessness Strategy*, Commonwealth of Australia, 2001.

De Decker, P. y Hardouin-Steyaert, G. *Support in housing. Between control and emancipation*, Bruselas, FEANTSA, 1999.

Eddy, G. *Final Report. Caravan Parks Pilot Family Crisis Child Care Program*, Commonwealth Department of Family and Community Services, 2003.

Edgar, B. y Doherty , J. (Dirs.). *La femme sans-abri en Europe. Parcours, services et expériences*, Bristol, Policy Press, 2001.

Edgar, B. y otros. *Support and housing in Europe. Tackling social exclusion in the European Union*, Bristol, Policy Press, 2000.

Edgar, B. y otros. *Review of Statisticas on Homelessness in Europe 2003*, Bruselas, FEANTSA, 2003.

Edgar, B. y otros. *Service Provision For Homeless People In Europe: Regulation and Funding Implications for Service Development*, Bruselas, FEANTSA, 2003.

FEANTSA. *Promoting Social Inclusion through Access to Housing*, Bruselas, FEANTSA, 2001.

Edgar, B. y otros. *Review of Statistics on Homelessness in Europe*, Bruselas, FEANTSA, 2002.

FEANTSA. *Making Work Pay – Social Activation is not always the answer*, Bruselas, FEANTSA, 2003.

FEANTSA. *The Right to Housing*, Bruselas, FEANTSA, 2003.

FEANTSA. *Employment and homelessness. A Survey of relevant European Union policies, initiatives and programmes*, Bruselas, FEANTSA, 2004.

Giorgi, L. (Ed.). *Eurohome-Impact. The Housing dimension of Welfare Reform*, Viena, ICCR, 2003.

Koch-Nielsen, I. y otros. *Appendix 2: Follow-up studies on rehoused people: Report on 3 major follow-up studies from Denmark concerning people who were homeless in tthe past*, Viena, ICCR, 2001.

Korf, D.J. y otros. *Outreach Work Among Drug Users in Europe*, Serie: INSIGHTS, nº 2, Lisboa, European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction, 1999.

Lyons, M. *Eurohome Impact Project. Re-housing rough sleepers: the case of Dublin City Council Settlement Service*, Viena, ICCR, 2002.

Mallet, S. Providing services to homeless young people in Melbourne, *Youth Studies Australia*, vol. 20, n.4, 2001.

Mercadié, M. *Supported Employment – Appropriate Jobs*, Bruselas, FEANTSA, 2001.

Peled, E. Where Do They Go From Here? Destinations of Youth Exiting a Shelter, *Children and Youth Services Review*, vol 24, nº 4, 2002.

Schoibl, H. *Access to Housing. Access to adequate, secure and affordable housing for disadvantaged and vulnerable groups and the consequences on homelessness in Austria*, Salzburgo, FEANTSA, 2001.

Sub-Network Socially Disadvantaged Groups in Mégapoles. *The Homelessness Report. Homeless People in Five Capital Cities in Europe, Sub-Network Socially Disadvantaged Groups in Mégapoles, 2002.*

Tosi, A. *Eurohome-Impact Project. Re-housing homeless people. A Follow up study in Milan*, Viena, ICCR, 2002.

Anexo 2

CUADROS SINÓPTICOS

1. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN			
Programas	**Definición**	**Contextos o agentes más habituales de prestación**	**Prestación en Gipuzkoa**
Programas de mediación familiar	El objetivo de estas intervenciones se centra en encauzar, siempre que sea posible y beneficioso para todas las partes, las tensiones surgidas en el ámbito familiar, evitando de esta forma el riesgo de ruptura familiar y la salida del domicilio por alguno de sus miembros. Este tipo de intervenciones pueden realizarse, indistintamente, antes o después de producirse la ruptura.	– Centros especializados en mediación familiar – Centros especializados en intervención con jóvenes – Centros de día – Albergues	
Medidas para la prevención de embargos y desahucios	El objetivo de estos programas es ayudar a las personas que tienen dificultades para el pago de sus obligaciones en materia de vivienda (retrasos en el pago de alquileres e hipotecas, riesgo de embargo y desahucio, etc.) A afrontar sus responsabilidades y evitar así la posible pérdida de su vivienda. En ocasiones se facilita también el acceso a las sumas necesarias para avalar fianzas y abonar las primeras mensualidades en el pago de alquileres.	– Servicios sociales de base – Entidades sin fin de lucro – Cooperativas y entidades financieras especializadas	– Ayudas de Emergencia Social – Cáritas
Preparación para la desinstitucionalización	Los programas de preparación para la desinstitucionalización pretenden asegurar que las personas que abandonan un centro residencial, penitenciario o de tratamiento cuentan con un domicilio en el que residir, así como con los recursos económicos necesarios para (re)iniciar una vida autónoma.	– Prisiones; – Centros sanitarios: hospitales de larga estancia, centros de tratamiento psiquiátrico y de atención a las toxicomanías; – Centros de protección de menores; – Fuerzas armadas.	– Prestaciones económicas del Inem para excarcelados – Prestaciones económicas de la DFG para jóvenes que abandonan el sistema de protección de menores – Pisos de emancipación de Cruz Roja – Fundación Ametzagaña – Loiola Etxe
Asesoramiento y orientación en materia de vivienda	Programas orientados a informar a personas con problemas de acceso o mantenimiento en una vivienda independiente acerca de los recursos y servicios que puedan ayudarles a mejorar su situación.	– Servicios públicos de vivienda – Entidades sin fin de lucro especializadas en la materia – Servicios sociales de base	– Etxebide – Alokabide – Servicios sociales municipales
Sensibilización educación escolar	Campañas escolares de prevención orientadas a sensibilizar a la población escolar –sobre todo adolescente– de los riesgos que puede implicar una emancipación precipitada. Estas campañas buscan también informar a los jóvenes acerca de los recursos existentes en materia de vivienda y de alojamiento de emergencia.	– Centros escolares	
Identificación precoz	Aplicación por parte de los servicios sociosanitarios o educativos de sistemas para la detección precoz de personas o situaciones que, en función de la existencia de una factores específicos de riesgo, pueden estar en una situación de riesgo de sinhogarsmo.	– Servicios sociales – Centros escolares – Centros hospitalarios	

2. INTERVENCIONES PARA LA DETECCIÓN, EL CONTACTO Y LA MOTIVACIÓN			
Programas	**Definición**	**Contextos o agentes más habituales de prestación**	**Prestación en Gipuzkoa**
Intervención en medio abierto	Se trata de equipos móviles que, a pie o en vehículo, detectan la presencia de personas sin hogar, establecen contacto con ellas, les ofrecen asesoramiento y una asistencia básica y procuran su derivación hacia otro tipo de servicios especializados. Son intervenciones poco pesadas –por lo que no requieren de grandes presupuestos–, centradas en las áreas en las que se concentran las personas sin hogar y basadas en la capacidad de los profesionales para crear relaciones de confianza con los usuarios.	– Equipos de intervención en medio abierto	– Rais – Comisión Antisida
Servicios de urgencias sociales	Estos servicios operan durante 24 horas al día los 365 días del año y están concebidos para atender, fundamentalmente cuando el resto de los dispositivos sociales están cerrados o no son operativos, las necesidades de los ciudadanos en materia de alojamiento y apoyo social. Además de prestar información y orientación de urgencia a las personas que requieren sus servicios, la finalidad de estos dispositivos es la de coordinar y dar una primera respuesta a las necesidades sociales que se producen fuera del horario de atención de los servicios sociales normalizados. En nuestro entorno más cercano, los servicios de emergencia social se han convertido en la base para la articulación del conjunto de servicios prestados a las personas sin techo.	– Albergues – Servicios sociales públicos – Empresas o entidades concertadas	
Intervenciones policiales	Intervenciones desarrolladas por los cuerpos de policía –especializados o no en esta tarea– y destinadas a la intervención en medio abierto. Sus objetivos son el establecimiento de contacto con las personas sin techo, la provisión de información sobre recursos, la derivación y/o el traslado a centros de atención.	– Cuerpos locales de Policía	– Ertzaintza – Policías locales
Educación de pares	Se trata de intervenciones preventivas y educativas, desarrolladas por personas sin techo –o que lo han sido en el pasado–, y con frecuencia orientados hacia la población drogodependiente y/o con problemas de salud mental, así como a la prevención del contagio de enfermedades de transmisión sexual. El objetivo es el de llegar a las poblaciones a las que los mensajes y agentes educativos ordinarios no alcanzan.	– Centros de día – Equipos de intervención en medio abierto	

3. PROGRAMAS PARA LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES BASICAS			
Programas	**Definición**	**Contextos o agentes más habituales de prestación**	**Prestación en Gipuzkoa**
Centros y campañas contra el frío	Programas destinados a ofrecer a las personas sin hogar protección frente a las bajas temperaturas durante épocas determinadas del año. Se desarrollan generalmente en centros de baja exigencia abiertos preferentemente en horario nocturno. En ocasiones se crean en el marco de campañas más amplias que incluyen la puesta en marcha de otros recursos adicionales, como el acceso a pensiones o la activación de servicios de intervención en medio abierto.	– Infraestructuras públicas (frontones, polideportivos, estaciones de metro, escuelas, etc.) – Pensiones – Pisos – Albergues	– Piso del frío municipal de Donostia (fábrica del gas)
Acogida nocturna	Programas dirigidos a acoger en horario nocturno, durante todo el año, a las personas sin techo que no han podido acceder o muestran dificultades para adaptarse a los requisitos exigidos en albergues y otros recursos de alojamiento convencionales. Se diferencian de los alojamientos de urgencia o corta estancia en que tienen un nivel de exigencia más bajo e cuanto a los requisitos de acceso, en que se dirigen a una población con un nivel de deterioro y marginación mayor, y en que no prestan un servicio de alojamiento propiamente dicho, sino que se limitan a la acogida nocturna.	– Utilización en horario nocturno de centros de acogida diurna (centros de día, comedores, etc.) – Locales abiertos de forma específica para la prestación de este programa	– Centro Aterpe de Cáritas
Acogida diurna	Programas orientados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas sin hogar en materia de alimentación, vestido, higiene y relaciones personales. Aunque la mayoría abre sus puertas exclusivamente en horario diurno, pueden ofrecer servicios de acogida nocturna, así como –además de sus servicios básicos– actividades de rehabilitación psicosocial, atención sanitaria o acompañamiento social.	– Comedores y roperos – Centros de día – Parroquias	– Centro Aterpe de Cáritas – Topa Leku de Rais – Servicio de atención al inmigrante Laguntza Etxea de Cáritas – Parroquias locales
Información y asesoramiento	Programas destinados a ofrecer a las personas sin hogar información y asesoramiento sobre la red de recursos existente para paliar sus necesidades.	– Comedores y roperos – Centros de día – Albergues – Servicios sociales de base – Equipos de intervención en medio abierto	– Centro Municipal de Acogida Social – Centro Aterpe de Cáritas – Topa Leku de Rais – Servicio de Atención al Inmigrante Laguntza Etxea de Cáritas – Equipos de Intervención en Medio Abierto de Rais – Servicios Sociales de Base
Atención sanitaria	Programas orientados a garantizar que las personas sin hogar reciben en la red sanitaria convencional la atención sanitaria que precisa /o a ofrecer a las personas sin hogar una atención médica adecuada cuando el acceso a la red ordinaria no es posible o deseable.	– Centros de salud de la red sanitaria de atención primaria – Centros hospitalarios de la red sanitaria de atención especializada – Comedores y centros de día – Equipos de intervención en medio abierto – Albergues	– Centros de salud de atención primaria de Osakidetza – Centros hospitalarios de Osakidetza – Centro Aterpe de Cáritas – Programa de reparto de jeringuillas de Comisión Anti Sida

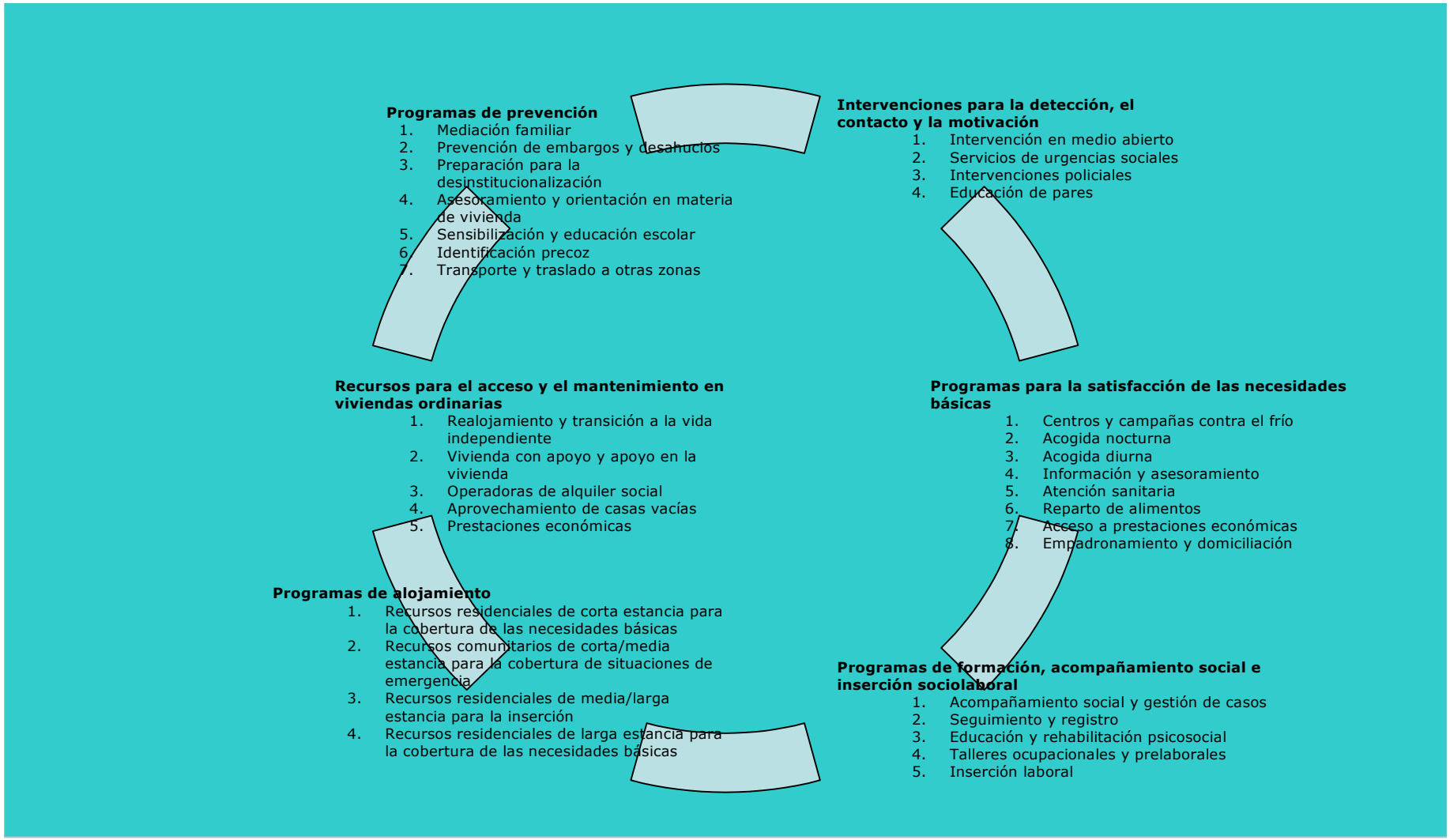
Reparto de alimentos	Intervenciones en medio abierto dirigidas en primera instancia a la cobertura de las necesidades de alimentación de las personas más alejadas de la red de recursos mediante la distribución itinerante de café, bocadillos y otros alimentos.	– Equipos de intervención en medio abierto	
Acceso a prestaciones económicas	Programas específicos creados para facilitar el acceso de las personas sin hogar a las prestaciones económicas a las que puede tener acceso.	– Comedores y centros de día – Equipos de intervención en medio abierto – Albergues	
Empadronamiento y domiciliación	Programas creados para facilitar a las personas sin hogar una dirección ficticia en la que empadronarse y/o recibir correo y notificaciones oficiales.	– Comedores y centros de día – Servicios sociales de base – Albergues	

4. PROGRAMAS FORMATIVOS, DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL Y DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL			
Programas	**Definición**	**Contextos o agentes más habituales de prestación**	**Prestación en Gipuzkoa**
Acompañamiento social y gestión de casos	Los programas de acompañamiento social o de gestión de casos buscan ofrecer a las personas sin techo una atención individualizada, continuada e integral, poniendo a su disposición un referente profesional claro que sirva de apoyo en el itinerario de inserción.	– Equipos de intervención en medio abierto – Albergues – Centros de día – Pisos tutelados y viviendas con apoyo – Servicios sociales de base	– Programa de Acompañamiento Social de Rais – Programa Isla de Emaús
Seguimiento y registro	Programas diseñados para mantener permanentemente actualizada la ficha social de cada usuario de la red de servicios y a disposición de todos los profesionales que intervienen con cada usuario/a, detallando los servicios que cada persona utiliza y/o ha utilizado.	– Entidades sin fin de lucro concertadas con la administración y coordinadas con el conjunto de la red de recursos.	
Educación y rehabilitación psicosocial	Programas de intervención psicoeducativa prestados en horario diurno y orientados a: – Posibilitar la adquisición de nuevos hábitos de vida, normas de conducta y de convivencia; – Ofrecer actividades y relaciones gratificantes que promuevan la autoestima, el crecimiento personal y la socialización; – Ofrecer una capacitación en materias básicas que permitan avanzar en un proceso de inserción; – Facilitar el acceso a una cualificación profesional que permita una posterior inserción laboral.	– Centros de día – Comedores y otros centros de acogida diurna – Albergues	– Topa Leku de Rais – Centro Aterpe de Cáritas
Talleres ocupacionales y prelaborales	Programas orientado a la prestación de servicios de rehabilitación psicosocial y/o de capacitación laboral a través de actividades semiproductivas.	– Talleres ocupacionales – Centros de día – Albergues	– Talleres Ikatz Kale de Cáritas – Centro de Acogida Social Municipal de Donostia – Albergue Trintxer – Centro Ametzagaña
Inserción laboral	Los programas de inserción laboral tienen por objeto facilitar y/o posibilitar el acceso de las personas sin techo a un puesto de trabajo remunerado, a través de las siguientes actividades: – Capacitación laboral; – Apoyo a la búsqueda de empleo; – Colocación en puestos de trabajo, bien en el mercado laboral ordinario, bien en el mercado protegido; – Apoyo al mantenimiento en el puesto de trabajo.	– Programas específicos de inserción laboral para personas sin hogar – Empresas de inserción – Centros especiales de empleo	– Emaús – Sartu – Fundación Sarea

5. PROGRAMAS DE ALOJAMIENTO			
Programas	**Definición**	**Contextos o agentes más habituales de prestación**	**Prestación en Gipuzkoa**
Recursos residenciales de corta estancia para la cobertura de las necesidades básicas	Son servicios de alojamiento colectivo, de carácter temporal, diseñados con la finalidad de prestar una acogida residencial y cubrir las necesidades básicas durante un periodo breve de tiempo de personas carentes de hogar, o que temporalmente se encuentran privadas del mismo y que presentan, en general, dificultades graves para la inserción social. El régimen de acceso es libre, siempre que se cumplan las condiciones de acceso y haya disponibilidad de plazas, y el tipo de apoyo psicosocial prestado es generalmente es limitado.	– Albergues – Centros residenciales	– Centro de Acogida Social Municipal de Donostia (programa de corta estancia) – Abegi Etxea de Tolosa – Programa de acogida de emergencia de Emaús
Recursos comunitarios de corta/media estancia para la cobertura de situaciones de emergencia	Servicios de alojamiento comunitario, individual o compartido entre un número reducido de usuarios, de duración variable en función de las necesidades individuales, diseñados con la finalidad ofrecer acogida inmediata y temporal a personas o familias carentes de alojamiento por situaciones de emergencia. El acceso está por lo general condicionado a la derivación previa por parte de un servicio autorizado y el grado de apoyo psicosocial varía en función de las necesidades.	– Pensiones y hoteles – Viviendas independientes	– Pisos municipales de emergencia de los diversos ayuntamientos – Programas municipales de acogimiento de emergencia en pensiones – Pisos y alojamiento en pensiones para extranjeros de Cruz Roja SOS Racismo y Cáritas
Recursos residenciales de media/larga estancia para la inserción	Servicios de alojamiento colectivo en régimen residencial, de carácter temporal, diseñados con la finalidad de facilitar la inserción social de personas sin hogar que presentan carencias psicosociales graves y/o de facilitar la transición a una vivienda estable a personas que carecen de hogar. El acceso es condicionado, la estancia media o larga y el apoyo psicosocial intenso.	– Albergues – Centros residenciales	– Centro de Acogida Social Municipal de Donostia (programa de larga estancia) – Programa Isla de Emaús – Casa del Mar de Pasaia – Fundación Ametzagaña – Loiola Etxe – Hogar de Acogida de Jóvenes de Cáritas (Sorabilla)
Recursos residenciales de larga estancia para la cobertura de las necesidades básicas	Servicios de alojamiento colectivo en régimen residencial, de carácter indefinido, diseñados con la finalidad de ofrecer a personas que no pueden vivir de forma autónoma la cobertura de sus necesidades básicas en un entorno institucional o semi–institucional, sin plantearse de forma prioritaria el objetivo del realojamiento o la reinserción. El acceso es condicionado y, por lo general, el apoyo psicosocial prestado es limitado.	– Albergues – Centros residenciales	– Trintxer – Fundación Larratxo – Villa Betania ¿? – Pisos de la Comisión Antisida ¿?

6. RECURSOS PARA EL ACCESO Y EL MANTENIMIENTO EN VIVIENDAS ORDINARIAS			
Programas	**Definición**	**Contextos o agentes más habituales de prestación**	**Prestación en Gipuzkoa**
Programas de realojamiento y transición a al vida independiente	El realojamiento se define como el proceso de ayudar a las personas sin hogar a realizar satisfactoriamente la transición desde el alojamiento residencial a la vivienda independiente. Los programas de realojamiento y transición a la vida independiente tienen dos objetivos básicos: – capacitar a las personas sin hogar para poder desarrollar una vida autónoma en una vivienda independiente; – promover la transición a una vivienda adecuada a las necesidades y las posibilidades de las personas, facilitando el proceso de realojamiento.	– Albergues – Centros de Día – Equipos de intervención de calle	
Programas de vivienda con apoyo y apoyo en la vivienda	Programas de alojamiento en viviendas ordinarias, individuales o compartidas, en los que se presta durante un tiempo normalmente largo servicios de apoyo psicosocial a personas que requieren ese tipo de apoyo para vivir de forma independiente en la comunidad. En la medida en que se puede diferenciar la provisión de los servicios de apoyo de la provisión de vivienda, pueden distinguirse también dos enfoques: – vivienda con apoyo. La base de los servicios prestados es la vivienda y el apoyo se presta a quienes residen en ella. El elemento que distingue este enfoque de los programas residenciales es, básicamente, el tamaño y la ubicación comunitaria del centro en el que se desarrolla el programa. – apoyo en la vivienda. El apoyo se presta, de forma itinerante, a determinadas personas, independientemente de cuál sea la vivienda en la que residen. Si varían de domicilio, el apoyo se presta en el nuevo domicilio.	– Albergues – Centros residenciales – Entidades sin fin de lucro especializadas en el tratamiento de diversas problemáticas (salud mental, drogodependencias, etc.).	– Programas de realojamiento de población gitana – Pisos de inserción Trintxer – Pisos de emancipación de jóvenes Cruz Roja – Pisos tutelados Aguifes – Piso puente Comisión Antisida – Pisos para menores inmigrantes no acompañados Cruz Roja – Pisos para mujeres con problemas de salud mental y exclusión social de Gizaide – Piso para madres solteras de Cáritas
Operadoras de alquiler social	Entidades sin fin de lucro especializadas en la captación y la gestión de viviendas ordinarias para ser alquiladas a personas que, por sus características, tienen dificultades para acceder al mercado ordinario de vivienda. La operadora se encarga habitualmente tanto de la captación de la vivienda como de la mediación entre el arrendador y el arrendatario, así como, en algunos casos, de ofrecer determinadas actividades de formación y apoyo a los arrendatarios. Este tipo de entidades ofrecen también algún tipo de garantía a los arrendadores para responder ante eventuales situaciones de impago o de siniestro. Los servicios de este tipo de entidades no se dirigen de forma específica a las personas sin hogar y centran su actuación en todos los colectivos que –sea por algún tipo de discriminación, sea por la carencia de recursos económicos– encuentran dificultades graves para el acceso a la vivienda.	– Entidades públicas o privadas especializadas en gestión de vivienda	– Alokabide – Programa Cáritas

Programas de aprovechamiento de casas vacías	Programas para fomentar el uso de viviendas desocupadas –y, en ocasiones, también de otro tipo de propiedades inmobiliarias, como locales o garajes– para el alojamiento de personas con dificultades de acceso a la vivienda. Las estrategias en este ámbito combinan los incentivos al alquiler (con ayudas a la rehabilitación, exenciones fiscales, etc.), con las penalizaciones al mantenimiento de las viviendas desocupadas	– Entidades públicas o privadas especializadas en gestión de vivienda	– Bizigune
Ayudas económicas	Prestaciones económicas relacionadas con la vivienda –no expresamente dirigidas a las personas sin techo– que facilitan tanto el mantenimiento en una vivienda de personas en riesgo de perderla como el acceso de personas sin hogar a una vivienda independiente.	– Administraciones públicas – Entidades sin fin de lucro	– AES – Ayudas extraordinarias municipales – Exención de impuestos municipales (IBI, basuras, etc.) – Ayudas extraordinarias de Cáritas Y Cruz Roja



Continuo de atención para personas sin hogar